

Zeitschrift:	Actes de la Société jurassienne d'émulation
Herausgeber:	Société jurassienne d'émulation
Band:	77 (1974)
Rubrik:	Le Jura : des bourgeois aux régions : étude historique des collectivités territoriales : 4e colloque du Cercle d'études historiques de la Société jurassienne d'émulation

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: 13.01.2026

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

*4^e colloque du Cercle d'études historiques
de la Société jurassienne d'Emulation
sous la présidence de François Noirjean*

Le Jura
des bourgeoisies aux régions

ÉTUDE HISTORIQUE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LE JURA
DES BOURGEOISIES AUX RÉGIONS

Préparation du colloque :

Michel Bassand
Jean-Claude Crevoisier
François Lachat
François Noirjean
Bernard Prongué
André Richon

Exposés :

Michel Bassand
François Noirjean
Jean-Claude Crevoisier
François Lachat

Ont en outre pris part à la discussion :

François Kohler
Michel Boillat
André Ory
Jean Romy
Jean Siegenthaler
Henri Parrat
Maurice Wehrli
Victor Erard
Jean-Claude Zwahlen
Serge Châtelain
Jules Mottet

Tenu à Malleray le 2 mars 1974, le colloque a été suivi par près de 70 personnes.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction, <i>par Bernard Prongué</i>	133	
I. EXPOSÉS		
Du village à la région urbaine		
Esquisse d'une sociologie des collectivités territoriales, <i>par Michel Bassand</i>	135	
De la bourgeoisie à la commune municipale, <i>par François Noirjean</i>	153	
La commune en question ? <i>par Jean-Claude Crevoisier</i>	171	
Aspects juridiques des collectivités locales, <i>par François Lachat</i>	183	
II. DISCUSSION GÉNÉRALE		
<i>présidée par Bernard Prongué</i> <i>et résumée par François Noirjean</i>	191	
III. NOTE FINALE, <i>par François Noirjean</i>		207
IV. DOCUMENTS ANNEXES		
I. Esquisse d'une chronologie	215	
II. Population bourgeoise en 1818, 1860, 1910 (cartes)	217	
III. Protection du paysage et autonomie communale .	220	
IV. Association des communes jurassiennes (<i>F. Lachat</i>) .	222	
V. Le Jura et la loi fédérale sur les régions de montagne (<i>M. Rey et Ed. Farine</i>)	225	
Orientations bibliographiques	232	

INTRODUCTION

par *Bernard Prongué*

Par son titre, *Le Jura, des bourgeoisies aux régions*, le 4^e colloque du Cercle d'études historiques de la Société jurassienne d'Emulation semble relever d'un certain dilettantisme académique. Point de dates qui délimitent chronologiquement le sujet, mais la juxtaposition surprenante de deux noms, le premier évoquant une institution désuète, voire anachronique, le second suggérant encore une perspective d'avenir. Pourtant l'intention des initiateurs de cette journée est claire et même très réaliste : le thème retenu tient précisément dans cet intervalle de l'hier et du demain et pour un pays bien défini, c'est-à-dire l'aujourd'hui du Jura.

Certes, ces termes ne sont pas à prendre au pied de la lettre, dans le sens de l'histoire traditionnelle attentive à l'événement. Pour éclairer la problématique, il faut se référer à la typologie de Fernand Braudel qui distingue plusieurs temps dans l'histoire. Entre le temps géographique presque immobile — l'histoire de l'homme avec le milieu qui l'entoure —, et le temps individuel — le temps journalistique de la chronique —, il y a un temps social, celui, lentement rythmé, de l'histoire des groupes et des groupements collectifs. C'est le temps d'une société où les ruptures sont plus rares et plus espacées, parce qu'elles s'étalent, au gré de la conjoncture, sur une plus longue durée.

La notion de temps définie, qu'en est-il de l'objet lui-même ? Très généralement — car le phénomène peut être observé partout — il s'agit du passage de la société agraire de l'ancien régime — dont la bourgeoisie est l'institution privilégiée avec la paroisse — à la société que l'on appelle commodément post-industrielle — qui fait apparaître la notion de région. Cette mutation est produite par ce que l'on désigne sous le nom de révolution industrielle qui affecte l'évolution démographique, les structures économiques, les institutions et même les mentalités collectives. Dès lors, l'historien doit

faire appel aux autres disciplines scientifiques ainsi que le rappelle opportunément Fernand Braudel :

« L'historien s'est voulu attentif à *toutes* les sciences de l'homme. Voilà qui donne à notre métier d'étranges frontières et d'étranges curiosités. Aussi bien n'imaginons pas entre l'historien et l'observateur des sciences sociales les barrières et les différences d'hier. Toutes les sciences de l'homme, y compris l'histoire, sont contaminées les unes par les autres. Elles parlent le même langage ou peuvent le parler. »

Cette ouverture aux autres disciplines explique le choix du thème de ce colloque qui veut relier le passé au présent. Saisir sur la longue durée les transformations sociales et l'adéquation des nouvelles institutions à l'évolution générale permet en effet d'enraciner l'histoire dans la société où vit l'historien et d'expliquer finalement la vie des hommes en train de se tisser sous nos yeux. Appliquée au Jura qui s'interroge à de multiples points de vue, la démarche est passionnante.

Certes le colloque d'aujourd'hui n'a pas pour but d'épuiser le sujet, mais de dégager des directions idéales et de provoquer un débat sur le passé qui explique le présent et conditionne largement l'avenir. Cette perspective explique le choix des orateurs.

Tout d'abord, Monsieur Michel Bassand, professeur-assistant à l'Université de Genève, apportera les éléments théoriques propices à une large réflexion avec sa conférence : Contribution à une sociologie des collectivités territoriales. Puis Monsieur François Noirjean, archiviste-adjoint à Porrentruy — sans lequel ce colloque n'aurait pu avoir lieu — traitera l'aspect plus spécifiquement historique du sujet, soit la transition de la commune bourgeoise à la commune municipale au XIX^e siècle. Enfin, cet après-midi, deux praticiens, Monsieur Jean-Claude Crevoisier, urbaniste de la ville de Moutier, et Monsieur François Lachat, secrétaire général de l'ADIJ, aborderont le passage déjà amorcé de la commune à la région. Dans la discussion qui suivra, chacun aura loisir d'interroger le passé, de sonder le présent et de préciser les options possibles pour demain.

I. EXPOSÉS

DU VILLAGE A LA RÉGION URBAINE ESQUISSE D'UNE SOCIOLOGIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES *par Michel Bassand*

1. Essai de définition de la notion de collectivité territoriale

Au départ, nous nous référons à G. Gurvitch¹ : une collectivité territoriale est un groupement dont le but principal est de faire régner l'ordre et la paix entre les acteurs collectifs et individuels résidant sur un même territoire. Les groupements territoriaux sont donc de nature politique, mais évidemment pas exclusivement.

Selon la dimension du territoire, nous distinguons deux types de collectivités territoriales : les localités et les régions. L'une et l'autre impliquent nécessairement une entité englobante : la société globale. D'ailleurs, société globale et collectivité territoriale se définissent mutuellement : régions et localités sont des éléments de base de l'organisation territoriale d'une société ; inversement, la structure sociale de la société détermine la nature et la forme des collectivités territoriales.

Définissons maintenant les notions de société, région et localité.

Les *sociétés* sont les phénomènes sociaux les plus englobants ; elles détiennent la souveraineté sur l'ensemble des acteurs qu'elles comprennent : elles sont supra-fonctionnelles. Deux perspectives complémentaires sont indispensables pour définir une société.

La première met en relief les dimensions (ou sous-systèmes) fondamentales de ce type de phénomène social. Elles sont au nombre de quatre : l'économique, le politique, le culturel et le bio-social. Ces quatre dimensions sont plus ou moins autonomes, plus ou moins contradictoires et plus ou moins liées par des échanges, des actions et des rétroactions.

La deuxième perspective met en relief le fait que les acteurs d'une société ne sont pas tous sur le même plan : ils sont répartis en classes sociales. D'une part, elles constituent le clivage sociétal le plus profond et le plus déterminant ; d'autre part, les classes sociales

représentent les acteurs les plus importants des sociétés. Dans la plupart des sociétés modernes, la domination d'une classe sociale sur les autres s'explique par l'appropriation et le contrôle de l'économie.

Notons encore que les sociétés sont historiques. Cela dit, il est essentiel de souligner que leur évolution n'est jamais linéaire ; acteurs et dimensions sont, les uns par rapport aux autres, en décalage et en retard, ce qui est une autre source de conflits. Comme nous l'avons déjà suggéré, notre thèse est que le système sociétal ainsi défini détermine l'organisation spatiale. Elle en est l'expression plus ou moins directe, aussi bien en ce qui concerne les relations entre les divers types de collectivités territoriales qu'en ce qui concerne leur organisation interne.

Qu'est-ce qu'une *région* ? Il est possible de dégager trois conceptions très différentes : celle de la région homogène, celle de la région polarisée et celle de la région-plan.

1) La région homogène correspond à un espace continu dont chacune des parties constituantes — les localités — présente des caractéristiques aussi proches que possible de celles de l'autre². L'homogénéité interne et l'hétérogénéité externe sont maximum. Les traits pris en considération peuvent être socio-économiques, culturels, politiques, etc.

2) La région polarisée est fondée sur l'interdépendance de diverses localités qui sont hétérogènes, complémentaires, et entretiennent entre elles plus d'échanges qu'avec celles de la région voisine. En d'autres termes, la région polarisée est formée du réseau des relations réciproques de ses localités plus ou moins hiérarchisées. Le plus souvent, ce réseau est caractérisé par une localité centrale qui domine la vie et les activités des autres.

3) La région-plan ou région-programme correspond à la nécessité de résoudre une situation problématique par une action soit sectorielle, soit globale. La région-programme peut se superposer à une région homogène ou polarisée ou, au contraire, procéder à un nouveau découpage de la réalité territoriale d'une société.

Il est souvent coutume d'opposer ces définitions. Nous montrerons qu'elles correspondent à différentes structures sociales et plus particulièrement à trois types de sociétés qui se sont succédé en Europe occidentale : les sociétés agraires, industrielles et post-industrielles.

Venons-en maintenant au concept de *localité*. Les conceptions sont diverses. Pour un auteur comme G. Hillery³, toutes les collectivités se définissent par l'espace, l'institution familiale et la

coopération. Ces trois dimensions sont de nature fluctuante ; ainsi la famille peut varier d'une extrémité, où elle est dominante et centrale, à une autre, où elle n'est qu'une institution parmi d'autres. La coopération oscille de l'entraide personnelle à la sociabilité contractuelle. L'espace peut être homogène ou hétérogène. Pour L. Schnore⁴, la collectivité locale est un ensemble d'acteurs localisés et interdépendants sur une base quotidienne. La localité réalise une série hautement généralisée d'activités dans et à travers une gamme d'institutions qui procurent quotidiennement l'ensemble des biens et services nécessaires pour sa continuité en tant qu'entité sociale et économique. D'après L. Schnore, les principales dimensions en fonction desquelles les localités diffèrent sont l'autonomie, la dimension démographique, la densité, l'âge, la composition par âge de la population et les fonctions économiques. Pour R. M. MacIver⁵, la collectivité locale est un « territoire de petite dimension qui contient les éléments les plus importants d'un système social complexe ». Enfin pour K. Davis⁶, la collectivité locale est le plus petit territoire qui englobe tous les aspects de la vie sociale. On pourrait allonger la liste de ces citations ; en 1955, G. Hillery⁷ en examinait près de cent, plus ou moins différentes. Cependant, une conclusion s'impose. Au-delà des divergences parfois importantes, les auteurs tombent d'accord sur deux points : d'une part, une localité est un système social spatialisé, dont le territoire est plutôt restreint et qui exprime plus ou moins directement la structure sociale de la société qui l'englobe ; d'autre part, il existe deux grands types de collectivités locales : le village et la ville.

Examinons maintenant les rapports entre trois types de société globale et les diverses collectivités territoriales qu'elles englobent.

2. *La société agraire*

Le type sociétal que nous allons esquisser ici, concerne les sociétés d'Europe, du moyen âge à la révolution industrielle⁸.

Du point de vue socio-économique, ce type sociétal est scindé en deux sphères : l'une rurale, où dominent l'agriculture et l'artisanat, l'autre urbaine, où s'actualisent des fonctions politico-administratives, commerciales et artisanales. L'importance de ces deux ensembles est loin d'être égale. C'est de la campagne et de l'agriculture que jaillissent les seules richesses de ce type sociétal, d'où le qualificatif d'agraire qui lui est donné. La terre était donc le moyen de produc-

tion essentiel ; mais à raison de 30 à 60 %, il était contrôlé par 2 à 3 % de la population. Cette classe de propriétaires terriens asservissait selon des modalités allant de l'esclavage au servage, à leur profit, la paysannerie. On estime que plus de la moitié de la valeur produite par les paysans était prélevée par les propriétaires. Ces données expliquent la condition très précaire des paysans auxquels d'ailleurs la classe dominante, pour justifier son emprise, ne reconnaissait souvent qu'à peine une nature humaine.

Ajoutons que les propriétaires de la terre contrôlaient le pouvoir politique. Mais cette classe dirigeante n'était que faiblement intéressée par l'activité économique. Elle considérait la guerre comme un moyen plus sûr et plus séduisant de s'enrichir. Ce caractère prédatif, par rapport à l'intérieur comme par rapport à l'extérieur, explique le perpétuel état de guerre de ces sociétés.

Dix pour cent environ de la population des sociétés agraires vivaient dans les villes. Ces collectivités formaient quasiment des enclaves dans des régions rurales. Mais les villes d'alors dépendaient intégralement de la capacité de l'économie rurale de produire un surplus. Bien que le commerce et l'artisanat y fussent développés et qu'elles aient été déjà le point de convergence de ces sociétés, ce n'étaient pas là les caractéristiques premières des villes pré-industrielles ; elles étaient d'abord le siège de la classe dirigeante. L'état rudimentaire des moyens de communication, partant la résidence en milieu urbain, optimisaient les contacts de l'élite. Ceci n'empêchait pas que la ville fût également le siège d'une masse mouvante de travailleurs non qualifiés et de marginaux.

La féodalité et la monarchie sont les deux sous-systèmes politiques qui se sont succédé dans l'Europe agraire. La féodalité est caractérisée par le triangle conflictuel Eglise, noblesse et commune. C'est de ce conflit qu'a surgi le second type : les monarchies.

La natalité des sociétés agraires était très élevée ; en moyenne elle était de 40 %. En dépit de ce taux, la croissance démographique était lente et souvent ces sociétés régressaient en raison d'une mortalité parfois effroyable.

La religion était l'idéologie dominante de ce type sociétal. Cependant c'est dans les sociétés agraires que commença une séparation des institutions politiques des institutions religieuses. Ceci ne signifie pas que l'une et l'autre ne restèrent pas alliées. Dans des situations de crise, le clergé fut toujours du côté de la classe dirigeante. En la légitimant, le clergé lui évitait des efforts coercitifs coûteux. Pour

cela, le clergé était généreusement doté. Il détenait 20 à 30 % de la terre.

Pour conclure, reproduisons la citation de K. Marx, qui résume bien ce type de société et les rapports entre villes et campagnes : « La plus grande division du travail matériel et intellectuel est la séparation de la ville et de la campagne (...) L'existence de la ville implique du même coup la nécessité de l'administration, de la police, des impôts, etc., en un mot la nécessité de l'organisation communale, partant, de la politique en général (...) La ville est le fait de la concentration de la population, des instruments de production du capital, des plaisirs et des besoins, tandis que la campagne met en évidence le fait opposé, l'isolement et l'éparpillement (...) Apparaît pour la première fois la division de la population en deux grandes classes, reposant directement sur la division du travail et des instruments de production⁹. »

Si la société agraire connaissait déjà la ville, c'est pourtant le village qui en est le groupement territorial le plus typique.

Comment définir le village ?¹⁰

Disons d'abord que c'est une petite collectivité dont le système social est fondé sur une activité économique quasi monovalente : l'agriculture. Les entreprises agricoles sont simplement juxtaposées et forment un système très faiblement intégré ; elles peuvent augmenter ou diminuer en nombre sans que le village change profondément. La plupart du temps, il y a coïncidence entre l'entreprise économique et le système familial : le réseau des ménages se confond avec l'espace économique et le village est souvent un système endogamique. En outre, la famille est l'unité de production qui a pour principe une autarcie économique maximum. Cette superposition de l'économique et du familial est encore accentuée par celle du politique, du religieux, du culturel. Tous ces sous-systèmes coïncident et sont interdépendants.

Ainsi, à titre d'exemple, l'église est bien le lieu de culte, mais aussi celui des assemblées politiques, parfois un dépôt de grains et d'archives. De même, il existe une combinaison entre propriété collective (pâturages, forêts, etc.) et propriété privée ; cette dernière est fortement réglée par la coutume (interdiction de clore, assolement, etc.).

Cette unité socio-économique qu'est le village est souvent doublée d'une administration directe : les membres sont soumis à un pouvoir communal (administratif, fiscal, judiciaire, etc.) qu'ils ont constitué. L'école est également sous le contrôle de la communauté.

Cette forte intégration de l'économique, du familial, du religieux et du politique fait que le village a une forte conscience de groupe et une culture homogène. Cette dernière se manifeste souvent par un patois, un habillement et des coutumes spécifiques. Pour les mêmes raisons, l'interconnaissance villageoise est à un niveau élevé : chacun peut être en rapport personnel et immédiat avec chacun ; mais cette connaissance n'est pas totale ; le système villageois permet l'individualité. Le *nous* est fort, mais il n'a jamais été aussi intense qu'on a bien voulu le dire et les conflits internes sont parfois violents et durent des années, voire des générations.

A cette intégration et à cette homogénéité culturelle ne correspond pas une homogénéité sociale. Les couches sociales sont diverses ; bien que la majorité des résidents soient des paysans, ils sont hiérarchisés en manouvriers, petits et grands agriculteurs côtoyés et dominés par des notables (nobles, clergé, instituteurs, officiers d'Etat), par des artisans et des commerçants.

Les régions homogènes des sociétés agraires comprennent généralement une ville dont le rôle est essentiellement politique.

Comment se présentait l'organisation spatiale de la collectivité urbaine ?

Elle était agencée en un certain nombre de quartiers liés les uns aux autres par un ou plusieurs centres. Le tout était ceinturé de murailles qui étaient, d'une part, des moyens de défense militaire et civile et, d'autre part, un instrument de régulation commerciale. C'est la paroisse et la corporation qui ont été les éléments structurants du quartier. Ces derniers étaient des groupements territoriaux caractérisés par des institutions politiques, religieuses, éducatives, économiques propres, ce qui leur conférait une certaine autonomie. De plus, cette qualité de groupement correspondait souvent à une ethnie ou une race. Les activités économiques étaient, en revanche, très diversifiées : dans un même quartier, les fonctions de production, de distribution, de résidence, de consommation, d'échange, etc., se superposaient. Souvent même coexistaient, dans le même immeuble, l'atelier, le logement, le magasin. Seul le centre de ces villes assurait des fonctions spécialisées (marchés, administration locale et régionale, église, etc.). Il était aussi le lieu de résidence des élites.

Le système politique des villes, après avoir été dominé, dans les sociétés féodales, par les corporations, est, dans la période précédent la révolution industrielle, contrôlé par des oligarchies. Contrairement au régime urbain des corporations, le commandement est autoritaire ;

l'intégration collective n'est assurée qu'avec une faible participation populaire à la décision¹¹.

3. La société industrielle

Pour expliquer l'émergence de la société industrielle, il faut remonter assez loin dans l'histoire des sociétés agraires européennes. Nous ne mentionnerons que quatre facteurs :

La conquête de l'Amérique. Elle fut suivie du déversement en Europe d'une quantité considérable d'or et d'argent. Ce phénomène permit à une économie monétaire et de marché de s'imposer avec tous ses corollaires au niveau des mentalités et des rapports sociaux. Dès lors était consacrée la rupture entre la marchandise-usage et la marchandise-échange. Une classe sociale capitaliste pouvait s'affirmer.

La Réforme. Elle contribua à créer une nouvelle éthique sociale et économique et un nouveau type de personnalité. Dans l'optique de l'éthique protestante, faire du profit n'était pas nécessairement un mal. Ajoutons que le succès économique et, plus généralement, l'activité économique étaient aussi des voies vers le salut. Les doctrines protestantes, en valorisant la rationalité, l'individualisme et la frugalité, facilitèrent le développement du capitalisme marchand et, plus tard, industriel.

Les révolutions agricoles du début du XVIII^e siècle. De nouvelles techniques agraires améliorèrent la productivité de l'agriculture et accrurent les surplus. En même temps, elles libérèrent la main-d'œuvre qui se trouva à disposition de l'industrie naissante. En Grande-Bretagne, le mouvement des enclosures eut les mêmes conséquences.

L'accumulation de technologies nouvelles tout au long de l'histoire de la société agraire permit (en passant par l'imprimerie, par exemple) les découvertes du XVIII^e siècle. Parmi celles-ci, il faut mentionner les techniques permettant l'utilisation de nouvelles sources d'énergie déterminant le développement du machinisme. Ce dernier « affranchit l'homme de la force d'entraînement et de transmission¹² ». Ainsi, dans la société industrielle, la production est dévolue à un ensemble de machines, dont le travailleur n'est que le serviteur.

Ces caractéristiques techniques sont les plus importantes du système de production des sociétés industrielles. A cela, il faut ajouter l'apparition de nouvelles techniques de communication, la prédominance d'une économie de marché, la généralisation d'entreprises qui séparent le lieu de travail du domicile ou, en d'autres termes, la famille de l'entreprise. Cette dernière suppose une accumulation du capital et une rationalité de la gestion ; elle implique une forte concentration d'ouvriers ne contrôlant pas les moyens de production. Le mobile de l'entrepreneur est la recherche du profit.

Qu'en est-il des autres dimensions des sociétés industrielles ? Nous n'examinerons que quelques traits relatifs au démographique, au politique et à l'idéologique.

Le démographique. La population croît à un rythme extrêmement rapide, grâce à une régression considérable de la mortalité.

Le politique. Cette dimension se caractérise par l'émergence d'un Etat plus ou moins démocratique et de plus en plus bureaucratique, qui étend ses activités dans des secteurs socio-économiques de plus en plus nombreux et variés.

L'idéologique. C'est le triomphe du droit.

Le développement de la société industrielle entraîne une différenciation sociale intense. De nouveaux groupements surgissent du disloquement de ceux des sociétés agraires : partis politiques, syndicats, associations culturelles et professionnelles, familles nucléaires, sociétés anonymes, coopératives, mais surtout de nouvelles classes sociales.

La prégnance de milieux sociaux, régionaux, culturels, ethniques, confessionnels hérités des sociétés agraires, a considérablement freiné la structuration du nouveau système de classes. Cette pluralité des milieux a été la cause de la fragmentation des classes sociales des sociétés industrielles. Les conflits sociaux sont dus essentiellement à l'aliénation politique et économique de la classe ouvrière.

Selon A. Touraine, la non-participation populaire à la direction et aux résultats de la croissance économique est un des traits du XIX^e siècle¹³.

Malgré l'héritage pré-industriel, deux classes aux intérêts contradictoires se dégagent : la classe ouvrière, qui refuse son exploitation économique, qui en appelle à la rationalité et au progrès contre l'irrationalité et les contradictions du système capitaliste ; la bourgeoisie, dont le mobile est de s'enrichir à tout prix et qui, en même temps, fait miroiter « l'image d'une société de l'abondance où seraient éliminées la misère et l'injustice¹⁴ ». La bourgeoisie est incontes-

tablement le centre régulateur de la société industrielle : elle domine l'économique comme le politique.

Les collectivités territoriales les plus typiques des sociétés industrielles sont les villes et les régions polarisées. Les villes se multiplient et croissent. Les citadins deviennent une catégorie sociale de plus en plus importante. Alors que, dans la société agraire, les villes avaient essentiellement des fonctions politico-administratives et culturelles, elles ont, avant tout, dans la société industrielle, une fonction économique. Elles constituent une structure économique d'une rationalité considérable. En effet, les entreprises s'établissent dans les villes pour augmenter leur chiffre d'affaires ; mais il apparaît qu'en se juxtaposant, donc en augmentant leur densité, elles maximisent la compétition entre elles. Celle-ci accroît la souplesse du marché urbain, mais aussi, à plus ou moins long terme, force les entreprises à se spécialiser. En d'autres termes, plus les entreprises d'une ville sont nombreuses, plus la division du travail s'accentue, plus les organismes satellites industriels, commerciaux, financiers des villes se multiplient, plus les entreprises ont tendance à diminuer leur polyvalence et à devenir « beaucoup plus dépendantes de cet environnement (urbain) que chacune, pour sa part, a contribué à créer et qui les attire d'autant plus qu'elles sont susceptibles d'utiliser une multiplicité de services¹⁵ ».

En somme, c'est le nombre élevé d'entreprises juxtaposées qui constitue un facteur d'économie et, si la ville est un point privilégié de l'espace, ce n'est pas tellement à cause de sa position géographique, mais à cause d'une qualité créée par la concentration des acteurs économiques. La ville apparaît comme une unité, une « totalité réalisant des objectifs spécifiques et distincts de ceux poursuivis directement par les unités qui la composent¹⁶ ».

Ce système économique urbain, indivisible, collectif et inamovible, implique que ce sont les autres facteurs de production plus mobiles (matières premières, main-d'œuvre, etc.) qui doivent se déplacer ; ce fait explique la rapide croissance des villes. Si ce mécanisme est laissé à lui-même, la croissance économique deviendra de plus en plus le privilège de quelques points du territoire déjà supérieurement avantagés. Le système des classes sociales des sociétés industrielles s'inscrit sur le sol urbain. Certes, la ségrégation sociale n'est pas nouvelle, elle existait dans la ville pré-industrielle. Ce qu'il y a de nouveau, c'est que s'y ajoutent des ségrégations ethniques et démographiques et la spécialisation fonctionnelle du sol.

Parallèlement à ces développements, on assiste à une désorganisation et à une régression des campagnes. Ces processus sont dus aux changements urbains sus-mentionnés ; ce déclin s'explique, en outre, par les faits suivants : les prix agricoles tombent ; l'artisanat rural s'effondre, car il ne soutient plus la concurrence de l'industrie des villes ; la croissance démographique s'accentue, attendu que les campagnes sont beaucoup plus fécondes que les villes, alors qu'elle n'est pas suivie par une croissance économique.

La communauté rurale s'effrite à un rythme et selon des modalités variant en fonction de sa position géographique. Pour améliorer leur sort, la plupart des villageois doivent se rendre en ville. Ils le font en grand nombre. Ce sont les plus jeunes qui s'en vont et ainsi les villages perdent leurs éléments les plus dynamiques pour animer la collectivité. L'exode rural est d'abord journalier, puis saisonnier ; rapidement il devient définitif. Cette immigration massive cause, dans un premier temps, une espèce de ruralisation des villes. Les perfectionnements des moyens de transport et de communication accentuent les processus évoqués ci-dessus, car ils permettent la pénétration de la ville dans les campagnes et la distribution des produits urbains de plus en plus abondants et meilleur marché. La ville a non seulement besoin des régions rurales pour obtenir des matières premières et de la main-d'œuvre, mais aussi pour écouler ses produits.

La désorganisation systématique des campagnes se poursuit et, en même temps, s'y polarise le conservatisme. En effet, les ruraux, paysans ou ouvriers, qui peuvent améliorer leur niveau de vie, ont enfin la possibilité d'actualiser des normes, modèles, valeurs d'autan et alors inaccessibles¹⁷. C'est à partir de cette phase de l'évolution qu'il y a superposition entre, d'une part, ruralité et conservatisme et, d'autre part, urbanité et modernité.

Avec l'apparition de l'Etat moderne et l'adoption du suffrage universel, les campagnes, qui sont encore majoritaires, deviennent politiquement dominantes et imposent leur conservatisme au reste de la société. Les sociétés occidentales démocrato-libérales, contrairement aux sociétés socialistes, développent une idéologie pro-agricienne et souvent anti-urbaine, parfois contradictoire avec l'industrialisation. Elles investissent dans des programmes de réformes agraires ou d'amélioration des structures rurales, sans d'ailleurs beaucoup de succès.

Dans la plupart des sociétés occidentales, ce développement politique est accompagné de l'instauration des institutions communales.

D'une manière générale, c'est la classe dominante de ce type de société qui contrôle le pouvoir des collectivités locales. Dans les communes industrialisées et urbaines, c'est la bourgeoisie commerciale et industrielle qui gouverne ; dans les communes rurales, ce sont les plus grands agriculteurs et les notables locaux, instituteurs et autres intellectuels.

4. La société post-industrielle

La révolution scientifique et technique¹⁸ est le facteur principal de l'émergence de la société post-industrielle. Nous entendons par révolution scientifique et technique l'ensemble des découvertes de l'électronique, de la physique nucléaire, de l'informatique, de la chimie, etc., qui, appliquées à l'industrie, transforment la nature de l'intervention de l'homme dans la production. Les conséquences de cette révolution sont nombreuses. Elles entraînent une concentration financière et spatiale des entreprises, leur agrandissement et leur restructuration interne.

C'est également en raison de cette révolution qu'un nouveau système de classes sociales se dessine. La technocratie est la nouvelle classe dominante. Les traits suivants la définissent : elle prétend parler pour la société et le bien commun ; elle s'identifie à l'investissement collectif, à la raison, à la « nature des choses » ; elle dispose du pouvoir économique et l'emploie à des fins qui ne favorisent pas toujours les demandes sociales. Ainsi la technocratie soumet la politique sociale aux pseudo-impératifs de la défense, de la science, de la politique de puissance. De ce fait, elle est cause d'irrationalité. Cependant, les actions et réalisations de la technocratie ne sont pas toujours et nécessairement négatives. Elles sont à la fois, comme progressistes et conservatrices, facteur de changement et force de résistance au changement. Précisons encore que, dans une société où dominent de plus en plus les activités tertiaires, la technocratie est formée de ceux qui gèrent et élaborent la connaissance, qui détiennent et contrôlent de manière absolue les informations. Pour ces raisons, ils s'entourent de secrets, se méfient de l'information et du débat public. Car « l'information est, en fait, accès à la décision » ; partant, l'absence d'informations, donc de participation aux systèmes de décision, définit l'aliénation et les nouveaux conflits sociaux¹⁹.

Comment se présente la classe dominée ?

Elle n'est en tout cas pas définie par le rapport de propriété, mais par la dépendance face aux mécanismes de changement dirigés.

Elle englobe l'ensemble des personnes qui refusent la manipulation, qui, en tant que travailleurs, consommateurs, usagers, défendent leur identité et revendiquent la participation à la décision.

Plus concrètement, la classe dominée, les usagers-consommateurs, est formée des personnes et des groupes qui ont perdu leur identité (chômeurs, migrants, etc.) ; des consommateurs qui sont poussés par la publicité à l'acquisition de biens dont la diffusion se justifie surtout par l'intérêt des grandes entreprises ; des travailleurs qui subissent des coûts d'une modernisation outrancière et qui sont étrangers aux décisions de l'entreprise ; des étudiants qui sont considérés comme des travailleurs et non comme des hommes en formation.

En bref, les thèmes de la résistance à la technocratie sont : l'autonomie des institutions culturelles et des collectivités locales, le contrôle de l'information, du changement, des politiques sociales. Les classes dominées ne sont plus définies exclusivement par la misère, mais de plus en plus par la dépendance sociale et culturelle.

Qu'en est-il des collectivités territoriales des sociétés post-industrielles ?

Les processus de concentration et de croissance économique et démographique décrits dans les sociétés industrielles se poursuivent. Cependant si, dans les sociétés industrielles, le niveau de développement de moyens de communication a justifié la concentration de presque tous les types d'activités économiques dans les villes, il n'en va plus de même dans les sociétés post-industrielles. A cause des perfectionnements relatifs aux moyens de communication, et aussi à cause de certaines déséconomies urbaines, on remarque, d'une part, un éloignement des industries lourdes. Pour ces entreprises, la juxtaposition urbaine ne semble plus être d'une grande importance. Cependant, si ces industries quittent les centres urbains, elles tentent toujours de se maintenir le plus près possible d'eux ou encore d'y fixer leur administration. D'autre part, il apparaît que la concentration, au centre des villes, des entreprises tertiaires et des « états-majors » des entreprises se poursuit de manière toujours plus intense.

Si, dans les sociétés agraires, les villes sont des enclaves dans un monde rural, dans les sociétés post-industrielles, les campagnes sont des enclaves dans une région urbaine. Elles sont très largement dépeuplées et s'urbanisent pour répondre à une demande citadine de plus en plus forte en matière de loisirs et de tourisme. Ces changements des campagnes s'expliquent en outre par le fait que l'agriculture se mécanise et se rationalise, les produits agricoles se

diversifient, leur écoulement ne dépend plus d'une ville voisine : la commercialisation fait entrer l'agriculture dans le système économique national et international. C'est la fin du paysan traditionnel²⁰ ; il est remplacé par une catégorie socio-professionnelle très spécialisée, proche du technicien : c'est l'agriculteur. Quant à la communauté rurale (peut-on encore utiliser cette notion ?), elle se diversifie et perd ses caractéristiques agraires. Malgré ces changements, l'agriculteur n'accède toujours pas aux conditions de vie du citadin. Et puisqu'il est maintenant minoritaire, il n'a plus le pouvoir dont il disposait dans le type sociétal précédent, qui lui permettait d'imposer une politique agraire protectionniste.

On s'en rend compte, dans les sociétés post-industrielles, il n'est plus possible de parler de villes et de villages ; c'est, dès lors, le concept de région urbaine qui rend le mieux compte de la réalité. Elle correspond à un vaste ensemble de communes ou de zones plus ou moins grandes, spécialisées et hiérarchisées. Ainsi se côtoient des zones industrielles, commerciales, administratives, résidentielles, vertes, ludiques, agricoles, etc. Le tout est ponctué d'équipements unifonctionnels : supermarchés, aéroports, équipements culturels, gares, etc. Ce système est généralement agencé par un ou deux centres, qui sont souvent les anciennes cités industrielles et pré-industrielles. Ils représentent les rares zones multifonctionnelles de la région urbaine : il y coexiste des activités commerciales, administratives, artisanales, ludiques, résidentielles. Il faut en outre préciser que l'aspect de mosaïque de la région urbaine est encore accentué par la ségrégation socio-culturelle qui ne cesse de s'accroître dans les zones résidentielles. On le voit, la forme prise par la région urbaine exprime en tout point les développements de la division du travail et de la rationalisation érigées en règle dans les sociétés industrielles avancées. Ainsi les aliénations de la division du travail s'inscrivent au sol et, de ce fait, elles sont prolongées dans d'autres secteurs de la vie sociale et culturelle. L'homme n'est plus seulement étranger à son travail et aux produits de celui-ci, mais encore à l'environnement de sa vie quotidienne. A y regarder de plus près, on constate que ces aliénations sont loin d'être également réparties dans toutes les couches de la population ; elles corroborent souvent les inégalités engendrées par le système économique, quand elles ne les accentuent pas.

Pour être plus concret, prenons quelques exemples.

Le fonctionnement de cette immense mosaïque nécessite une forte mobilité des personnes, des biens et des idées. En d'autres

termes, la participation est fonction de la mobilité. Or les régions urbaines ne donnent pas satisfaction à cet impératif et il apparaît que l'immobilisme touche beaucoup plus gravement les couches sociales les moins aisées.

La croissance économique est le fondement de la région urbaine. On sait aussi que les pollutions de toute nature (bruit, eau, air, sol, etc.) sont les sous-produits de cette croissance économique pour laquelle on ne sacrifie rien. Or il apparaît que ces nuisances ne sont pas également réparties sur le territoire urbain et qu'elles sont subies beaucoup plus durement par les catégories sociales les plus démunies que par les autres.

Le logement qui, en milieu urbain, fait problème depuis les débuts de la révolution industrielle, est la cause d'inégalités tout aussi dures que les précédentes.

Le brassage continual des populations urbaines est un obstacle à leur participation aux institutions politiques. Les mouvements perpétuels et répétés d'émigration et d'immigration urbaines font que les individus ou bien deviennent apathiques ou bien se réfugient dans des modèles de pseudo-participation.

L'émergence de cette structure sociale et territoriale qu'est la région urbaine n'est pas accompagnée d'une institution politique démocratique correspondante. Ainsi le développement social, économique et culturel est entre les mains d'agents privés ou publics : Etat, grandes entreprises, grandes communes, associations diverses, etc. Ils gèrent la région en fonction de critères de rationalité, d'efficacité, de consolidation de leur pouvoir et de leur prestige. Sous le couvert de la technicité des problèmes à résoudre, ils instaurent un style politique non démocratique.

Dans ce contexte, les communes continuent à assumer certaines fonctions sociales et culturelles. Cependant, il ne faut pas se leurrer, leur autonomie politique et économique n'est plus qu'un mythe. Un article de R. L. Warren²¹ est révélateur. Il caractérise les communes par trois dimensions : l'*autonomie*, qui mesure l'indépendance d'une commune par rapport aux grands organismes privés ou publics ; l'*aptitude à faire face avec succès aux problèmes communaux* ; la *distribution du pouvoir* décentralisée ou centralisée. Or il apparaît que plus la commune est autonome, plus elle a de la peine à faire face à ses problèmes. Plus le pouvoir est centralisé, plus les actions menées sont couronnées de succès.

Ces résultats conduisent à penser que les institutions politiques locales conçues dans les sociétés industrielles ne sont pas adaptées aux réalités des sociétés post-industrielles.

Notre bilan serait incomplet si nous ne mentionnions pas qu'à la périphérie des régions urbaines subsistent des régions en déclin ou sous-développées, plus ou moins dépendantes des premières, en qualité soit de réservoir de main-d'œuvre, soit de zone verte.

C'est autant par rapport aux problèmes des régions urbaines qu'au sous-développement et à la dépendance des régions périphériques que s'imposent les notions des régions-programmes, de politiques d'aménagement du territoire. Que ces politiques soient inter-régionales ou mono-régionales, autoritaires ou concertées, sectorielles ou globales, leurs fonctions sont les mêmes : poursuivre le développement économique et supprimer les diverses formes d'inégalités qui lui sont concomitantes, telles celles liées à l'emploi, à la participation politique, à la distribution des revenus, à la répartition des investissements, à l'implantation d'infrastructures et d'équipements culturels, sociaux et médicaux.

Les quelques éléments dont nous pouvons disposer à l'heure actuelle nous suggèrent que le deuxième objectif n'est guère réalisé ; il reste du domaine du discours.

5. Récapitulation

A la suite de notre analyse, quels sont, des sociétés agraires aux sociétés post-industrielles, les principaux vecteurs du changement ?

Nous en comptons au moins trois. Nous intitulons le premier : spécialisation institutionnelle. L'imbrication des sous-systèmes économique, bio-social, politique, idéologique, régresse ; chacun d'eux acquiert une plus grande autonomie. Cette spécialisation institutionnelle est accompagnée d'une hiérarchisation et d'une centralisation ; non seulement ces quatre sous-systèmes n'ont pas tous la même importance, mais encore l'évolution socio-culturelle implique la reproduction d'un système de classes sociales. Le changement est donc dépendant et inégal. Il est dépendant parce que commandé par une classe sociale dominante, et inégal parce que les conséquences des changements ne sont pas également réparties entre tous les groupes sociaux et ne correspondent pas aux aspirations de toutes les couches sociales. Notre thèse est que la hiérarchisation et la centralisation s'accentuent.

A ces développements est quasi nécessairement associée une aliénation de plus en plus généralisée des acteurs sociaux ; ils deviennent de plus en plus étrangers à leur environnement et aux produits de leur société.

Qu'en est-il de ces processus par rapport aux collectivités territoriales ?

Dans notre analyse du village et des quartiers urbains de la société agraire, nous avons montré la profonde imbrication des institutions économiques, familiales, politiques et culturelles. C'est d'ailleurs en raison de cette imbrication que les relations sociales et le contrôle social y étaient si intenses. L'industrialisation a désagrégé ce type de système social. Certes, le politique, l'économique, le bio-social, l'idéologique restent liés, mais ils ne sont plus fusionnés comme ils l'étaient dans la société agraire.

En ce qui concerne la dépendance et l'inégalité entre les collectivités territoriales, dans la société agraire elle est surtout intrarégionale ; c'était l'opposition ville - campagne. Avec l'émergence de la société industrielle, puis post-industrielle, l'inégalité et la dépendance deviennent intra et inter-régionales. En marge des régions urbaines apparaissent des régions en déclin ou sous-développées. Le modèle centre - périphérie organise les diverses zones et localités de la région urbaine.

C'est en raison de cette situation problématique que se dégage l'idée de région - plan, mais en vain. On se rend ainsi compte que les diverses collectivités constituant l'organisation spatiale d'une société ne sont pas indépendantes, mais qu'elles forment un système ; il est indispensable de prendre en considération l'ensemble pour rendre compte de l'un ou de l'autre type qui y participe.

Tableau 1 :

Typologie des sociétés globales et des collectivités territoriales

société agraire	société industrielle	société post-industrielle
région homogène	région polarisée	région urbaine région - plan
localité multi-fonctionnelle (+)	localité multi-fonctionnelle (-)	localité unifonctionnelle
Autonomie locale moyenne à forte	Autonomie locale moyenne à faible	Autonomie locale faible à nulle
↓	↓	↓
niveaux du système politique local	niveaux du système politique local	niveaux du système politique local
exécutif	exécutif	exécutif
assemblée du peuple	assemblée des délégués du peuple	administration
non-peuple	non-peuple	assemblée des délégués du peuple
		non-peuple

La typologie du tableau 1 tente de récapituler, sous un autre angle encore, notre analyse.

Cette typologie, comme toutes les typologies, est un pari : à des fins d'analyse, elle accentue et privilégie certains aspects de la réalité étudiée. Nous voulons montrer par cette esquisse que chaque type sociétal engendre un système de collectivités régionales et locales typiques. Ce système exprime plus ou moins directement le mode de la division du travail, du niveau de développement technologique, de la stratification sociale des sociétés globales.

Notre schéma fait également apparaître à la fois une complexification des collectivités locales, mais en même temps une régression de leur autonomie. Cette dernière est perdue au profit des grandes entreprises, des administrations publiques, d'associations diverses dont on sait qu'elles sont dominées par la technocratie.

NOTES ET RÉFÉRENCES

- ¹ GURVITCH, G. : *La vocation actuelle de la sociologie*, tome 1, P.U.F., Paris, 1967.
- ² BAUDEVILLE, J.-R. : *Les espaces économiques*, P.U.F., Paris, 1964, p. 8-18.
- ³ HILLERY, G. A. Jr. : *Communal Organizations. A study of Local Societies*, The University of Chicago Press, Chicago, 1968.
- ⁴ SCHNORE, L. F. : Community, in N. J. Smelser, *Sociology*, J. Wiley, New York, 1967, p. 85.
- ⁵ MacIVER, R. M. : *The Web of Government*, MacMillan, New York, 1947.
- ⁶ DAVIS, K. : *Human Society*, MacMillan, New York, 1949.
- ⁷ HILLERY Jr., G. A. : *A Critique of Selected Community Concepts*, « Social Forces », 37, 117, Mars 1959.
- ⁸ Nous nous sommes inspiré, entre autres, de l'étude de G. Lensky, *Human Societies*, MacGraw Hill Book Cy, New York, 1970.
- ⁹ MARX, K. : *Idéologie allemande*, citation reprise dans G. Friedmann, *Villes et campagnes*, Libr. A. Colin, Paris, 1953, p. 119.
- ¹⁰ LE ROY LADURIE, E. : Civilisation rurale, *Encyclopaedia universalis*, vol. 14.
- LEFEBVRE, H. : *Du rural à l'urbain*, Paris, Anthropos, 1970.
- MENDRAS, H. : *La fin des paysans*, Paris, Sedes, 1967.
- MENDRAS, H. : Sociologie des ruraux, *Encyclopaedia universalis*, vol. 14.
- RAMBAUD, P. : *Urbanisation et société rurale*, Paris, Seuil, 1969.
- RAMBAUD, P. : Sociologie du village, in H. Desroche et P. Rambaud, *Villages en développement*, éd. Mouton, 1971, p. 13-37.
- ¹¹ LEDRUT, R. : *Sociologie urbaine*, P.U.F., Paris, 1968, p. 35.
- ¹² RICHTA, R. : *La civilisation au carrefour*, éd. Anthropos, Paris, 1973, p. 3.
- ¹³ TOURAIN, A. : *La société post-industrielle*, éd. Denoël, Paris, 1968, p. 46.
- ¹⁴ TOURAIN, A. : op. cit., p. 47.
- ¹⁵ RÉMY, J. : *La ville, phénomène économique*, éd. ouvrières, Bruxelles, 1960, p. 71.
- ¹⁶ RÉMY, J. : op. cit., p. 96.
- ¹⁷ SJÖBERG, G. : The Rural-Urban Dimension in Preindustrial Transitional and Industrial Societies, in R.E.L. Faris, *Handbook of Modern Sociology*, Rand MacNelly and Co., Chicago, p. 36-82.
- ¹⁸ RICHTA, R. : op. cit. ; TOURAIN, A. : op. cit. ; GALBRAITH, J. K. : *Le nouvel Etat industriel*, éd. Gallimard, Paris, 1967.
- ¹⁹ TOURAIN, A. : op. cit., p. 77 et p. 88.
- ²⁰ MENDRAS, H. : op. cit.
- ²¹ WARREN, R. L. : *Toward a Non-Utopian Normative Model of the Community*, Brandeis University, Waltham, 1969 (Ronéo).

DE LA BOURGEOISIE
A LA COMMUNE MUNICIPALE
par François Noirjean

L'évolution des communes jurassiennes durant le XIX^e siècle est déterminée par un ensemble très complexe de facteurs qui interfèrent les uns sur les autres. Les collectivités locales évoluent sous la pression concomitante des institutions cantonales et fédérales, d'une part, et, d'autre part, des conditions spécifiques de chaque localité. Au terme d'une évolution séculaire, les rôles sont renversés : la commune bourgeoise, qui est prépondérante au début du XIX^e siècle, est pratiquement exclue des affaires publiques au cap du XX^e siècle, au bénéfice de la commune municipale.

Cette évolution institutionnelle sanctionne en fait une évolution plus profonde de la société, évolution économique (passage d'une société agraire à une société industrielle), sociale (brassage de la population, apparition d'une nouvelle stratification de la société), politique (extension des droits individuels, nouvelles formations partisanes). Ces transformations façonnent des mentalités nouvelles qui esquisSENT une conception nouvelle de la nationalité et des rapports entre les individus et la terre qui les a vus naître.

Pour dégager les étapes de cette relégation de la commune bourgeoise, nous tenterons tout d'abord de brosser deux tableaux du Jura : l'ancien Evêché de Bâle au début du régime bernois et, deuxième tableau, le Jura au tournant du XX^e siècle. Nous retiendrons ensuite quelques moments décisifs pour la répartition des tâches entre la corporation bourgeoise et la commune municipale.

L'ancien Evêché à l'aube du régime bernois

Sous la Restauration, les rapports entre les institutions et la société s'accommodent en fonction de la stabilité de la société d'une part, et de la faiblesse relative de l'Etat d'autre part. L'analyse de la structure de la population permet de mesurer l'homogénéité et la

stabilité de la société : pour l'ensemble des districts jurassiens, 77 % des habitants résident dans leur commune d'origine en 1818 ; 90 communes recensent une proportion de ressortissants supérieure à 80 %. Dans huit communes seulement¹, les habitants municipaux avant la lettre dépassent le nombre des bourgeois du lieu. La cohésion de la société se trouve ainsi renforcée par les nombreux liens de parenté des habitants de la même localité. La commune bourgeoise correspond pleinement à la définition des conservateurs : la bourgeoisie c'est une « famille agrandie ».

La population jurassienne se distribue de façon quasi uniforme sur l'ensemble du territoire. La répartition de la population totale suivant la taille des communes est la suivante, en 1818 :

	<i>Nombre de communes</i>	<i>% (100 % = population totale)</i>
moins de 500 hab.	111	51,5
500-1000 hab.	28	31,7
1000-1500 hab.	5	10,4
plus de 1500 hab.	2	5,9

Le Jura offre alors un paysage de villages, parsemés de quelques petites villes numériquement à peine plus importantes.

Dans le domaine économique, l'agriculture reste l'activité essentielle, voire générale de la population ; l'horlogerie demeure une occupation accessoire. La communauté vit ou survit, selon les années, par ses propres moyens. Les pratiques communautaires de cette agriculture renforcent encore la cohésion de la société : les pâturages sont exploités en commun ; l'assolement triennal divise encore les finages en trois soles, paysage monotone où les parcelles ne se distinguent pas.

Progressivement les pâturages et les terrains affectés à la culture sont délimités ; le trèfle, la luzerne ou l'esparcette remplacent peu à peu la jachère. Les Hoffmeyer à Bassecourt, les Watt à Lœwenbourg, les Bron à Corban font figure de pionniers dans l'histoire de l'agriculture jurassienne. Un règlement de 1816 sur l'amélioration de l'agriculture dans les bailliages du Jura abolit les droits de parcours, excepté aux Franches-Montagnes et dans la Courtine de Bellelay, mais il fallut plusieurs décennies pour réaliser cette réforme. Cette agriculture d'élevage connaît bien des entraves : pâturages communaux surchargés, disproportion des terres vouées à la culture par rapport aux surfaces pâturées, ravages du bétail dans les forêts, difficultés du commerce du bétail en raison de la politique pro-

tectionniste française... L'entretien des biens communaux et l'organisation collective des travaux agricoles forgent une communauté d'intérêts, favorable à la cohésion sociale.

Les rapports de propriété indiquent une très large diffusion de la propriété : 76,7 % des ménages se déclarent propriétaires fonciers en 1818, circonstance spécifique de la campagne jurassienne et suisse qui n'a pas connu le métayage comme la France voisine. Par ailleurs les droits féodaux ont disparu sous le régime français.

Les communes couvrent aisément les frais de leur administration, certes, réduite à sa plus simple expression ; elles ne perçoivent pas d'impôts, mais quelques taxes leur procurent des ressources suffisantes : taxe d'habitation pour les habitants non bourgeois (jusqu'en 1846), taxe pour la garde des chiens, enregistrement des successions dont la moitié du produit revient aux communes. Cependant les collectivités locales connaissent un brillant essor. Les revenus des forêts communales leur permettent d'entreprendre de grands travaux : construction de routes, de chemins vicinaux, de bâtiments scolaires, essartement des pâturages... Quelques coupes de bois suffisent généralement à boucler les comptes de l'entreprise. Suivant le cadastre de 1825, les forêts communales s'étendent sur plus de 23 000 hectares et représentent les deux tiers des forêts jurassiennes. Pour la seule période de la Restauration, les communes contribuent à la construction des routes pour la somme de 71 000 francs, en particulier pour les routes de la Caquerelle et de la Corniche. L'Etat, pour sa part, alloue des subventions s'élevant à 28 000 francs pour ces travaux².

La large autonomie reconnue aux communes par les institutions bernoises trouve sa signification véritable dans cette indépendance économique, dans cette autogestion, mais elle dépend par ailleurs du développement de l'Etat moderne.

Sous la Restauration, l'Etat reste étroitement lié à l'aristocratie urbaine : la bourgeoisie de Berne désigne 200 membres du Grand Conseil, les 99 autres membres représentent les villes et les campagnes du canton. Les autorités de la ville et de la république se confondent : la formule consacrée « Nous, Avoyer, Petit et Grand Conseils de la ville et république de Berne » figure sur tous les actes officiels. En 1839, Charles Neuhaus est élu avoyer ; pour la première fois, cette haute magistrature était conférée à un citoyen qui n'était pas bourgeois de la ville de Berne.

Les institutions restent fragmentaires : la Déclaration ou Charte de la Restauration du 21 septembre 1815 est « moins une constitution

qu'un simple règlement sur la façon dont les autorités devaient être élues³ ». Les différentes parties du canton conservent des institutions particulières. L'ancien Evêché de Bâle sauvegarde son individualité : il conserve surtout l'impôt foncier, l'assistance des pauvres par les bourgeoisie et la charité privée, les codes napoléoniens. Les difficultés des communications expliquent dans une large mesure cette décentralisation administrative. Un témoin de l'époque, François-Joseph Guélat, bourgeois de Porrentruy, note dans son journal personnel en date du 8 février 1816 :

« Notre grand bailli de Jenner est un travailleur infatigable. Il s'est chargé de l'administration des affaires politiques et financières, remplit les fonctions de juge de paix et celles de président du tribunal ; s'occupe des passeports, des actes de mariage, de naissance et de décès, des relations extérieures et intérieures ; il est à l'œuvre jour et nuit et tient, sans répit, ses secrétaires en haleine⁴. »

Les grands baillis jouèrent un rôle décisif pour la réorganisation des communes après 1816, puisque la sanction des règlements communaux était de leur ressort. La constitution de 1831 reconnaît cette compétence au Conseil-exécutif.

Le Jura au tournant du XX^e siècle

Un siècle plus tard, le Jura offre une image très différente. Le paysage a changé. La répartition de la population en fonction de la taille des communes est alors la suivante, en 1910 :

<i>Nombre de communes</i>	<i>% (100 % = population totale)</i>
moins de 500 hab.	81
500-1000 hab.	30
1000-1500 hab.	20
plus de 1500 hab.	15
	19
	18
	21
	41

Cette concentration de la population dans de grandes agglomérations correspond à une sorte d'urbanisation des campagnes, mais l'évolution est loin d'être uniforme : des aires de dépeuplement ou de stagnation démographique se dessinent déjà : les Franches-Montagnes, le Clos-du-Doubs, la Baroche. Trente et une communes recensent moins d'habitants en 1910 qu'en 1818. Certaines communes attei-

gnent par contre des taux de croissance très élevés : entre 1818 et 1910, la population de Moutier augmente de 735 %, celle de Saint-Imier de 634 %... Bon nombre de villages prennent l'allure de grands bourgs industriels. Les nouveaux lotissements des communes se découpent en parcelles rectangulaires. Les rues sont alignées, parfois après ces incendies ravageurs qui anéantissent les constructions de bois des centres villageois (Bassecourt, Sonvilier). Le début du XX^e siècle marque cependant un tournant dans la répartition du poids démographique des régions. Le district de Courtelary atteint son maximum de croissance en 1900 ; la ville de Delémont dépasse celle de Porrentruy en 1920. Le centre de gravité de la population jurassienne se déplace progressivement vers Delémont, noyau ferroviaire essentiel, et Moutier, devenu le centre de la mécanique de précision.

La société jurassienne a perdu son homogénéité initiale sous l'effet du brassage de la population. A la veille de la première guerre mondiale, 33,1 % de la population habite encore sa commune d'origine. Les causes de ce brassage démographique tiennent pour une part aux institutions : liberté d'établissement proclamée en 1848, extension des droits politiques à tous les ressortissants suisses. Elles tiennent également aux conditions économiques : développement de l'horlogerie, vacance de terres consécutive à la conversion de Jurassiens à l'horlogerie, révolution des moyens de communication par la construction du réseau ferré qui accroît la mobilité de la population.

Des déplacements de la population résulte la formation des diasporas confessionnelles ; la fondation de nouvelles paroisses atteste la vitalité de ces communautés catholiques dans la partie réformée du Jura : Saint-Imier en 1857, Moutier en 1862, Tramelan en 1903 ; réformées dans la partie catholique : Delémont en 1869, Laufon en 1897, les Franches-Montagnes en 1905...

Parallèlement aux rapports confessionnels, une minorité linguistique s'est renforcée : bon nombre de fermes, sises à l'écart des villages sont occupées par des paysans de langue allemande ; les chemins de fer amènent un contingent de fonctionnaires germanophones.

Sur le plan économique, la révolution industrielle provoque une rupture entre les secteurs primaire et secondaire : le paysan horloger disparaît progressivement. Dans l'agriculture, les réformes battent en brèche les anciennes communautés rurales. L'abandon de certaines pratiques, comme la vaine pâture, renforce l'individualisme agraire. Le paysage des campagnes se rapproche de plus en plus de celui

que nous connaissons aujourd'hui : des cultures différentes se juxtaposent suivant une mise en culture individuelle des parcelles. La concurrence des blés d'outre-mer et les progrès du ravitaillement par le rail activent la conversion de l'agriculture vers une production laitière ; cependant les contraintes climatiques maintiennent l'élevage, mais pour améliorer le cheptel, les premiers syndicats d'élevage bovin sont fondés aux Bois (1895), à Tramelan (1895), à Court, à Porrentruy... En 1897, l'Ecole d'agriculture du Jura est ouverte à Porrentruy ; elle sera transférée à Courtemelon en 1927.

Dans le secteur secondaire, la révolution industrielle s'est opérée dans l'horlogerie. Les ateliers domestiques sont abandonnés ; la main-d'œuvre se concentre dans les fabriques. A la veille de la première guerre mondiale, pour une population active de 50 000 personnes dans le Jura, plus de la moitié relève du secteur secondaire dont près de 15 000 dans l'horlogerie.

D'importantes innovations techniques changent le mode de vie des habitants de la région : le télégraphe apparaît au milieu du siècle. Saint-Imier s'éclaire au gaz dès 1866. L'électricité est installée à partir de 1890. Enfin, la construction des chemins de fer s'achève.

Sur le plan politique, l'unanimité de la période libérale est rompue : radicaux et conservateurs se disputent l'électorat. Ces joutes électorales concrétisent un clivage plus profond, clivage idéologique et social, dont le Kulturkampf a été une des pierres de touche. La répartition de la clientèle électorale obéit en effet à des catégories sociales. A travers le syndicalisme, des tendances socialisantes entraînent bientôt un nouvel équilibre des forces. Le premier député socialiste jurassien, Pierre Nicol, est élu en 1902, à Porrentruy.

Autant sinon plus que la société, l'Etat de la fin du siècle diffère de celui de la Restauration. Le radicalisme a agi dans un sens centralisateur. Les institutions spéciales des diverses régions sont abolies au profit d'une législation uniforme pour tout le canton. La Constitution de 1846 consacrait encore le « fédéralisme » du canton, chaque partie recevant des garanties particulières. Aux termes de l'article 85 de la Constitution, « la nouvelle partie du canton conserve en principe sa législation et son administration particulière pour les pauvres, ainsi que son système d'impôt foncier ». Mais l'introduction de l'impôt sur le revenu dans les années 1863-1865 abolit le régime de l'impôt foncier hérité de la Révolution française. La Constitution de 1893 supprimera ce qui subsistait encore des institutions particulières de l'ancien Evêché.

A la fin du siècle, la législation touche tous les domaines. Le contrôle de l'Etat sur les individus et sur les collectivités locales s'est renforcé : des autorisations sont requises pour toute entreprise d'une certaine importance. En raison de l'affaiblissement économique des collectivités locales, l'Etat doit intervenir plus largement dans les entreprises d'intérêt général, en particulier pour compléter le réseau ferroviaire. Les bourgeoisies ont pratiquement vidé leurs forêts pour financer la construction du réseau de base. La bourgeoisie de Delémont a souscrit des actions pour 500 000 francs, celle de Saint-Imier pour 260 000 francs. Les communes ne peuvent plus financer l'achèvement du réseau. Cette dépendance économique facilite largement la centralisation politique.

Ces conditions nouvelles bouleversent fondamentalement la vie communale : sous la Restauration, seules les communes bourgeois étaient constituées sur le plan local : structure administrative uniforme pour toutes les communes du Jura, malgré les différences locales pour la jouissance des biens communaux. A la fin du siècle, par contre, trois types d'administration se juxtaposent : commune mixte dans les districts catholiques, dualisme communal dans la plupart des communes du Jura sud, commune municipale dans certaines localités : Renan, La Ferrière, Mont-Tramelan... Toujours propriétaires de leurs biens-fonds, les bourgeoisies ont perdu leur puissance économique. Le bois subit la concurrence de nouvelles sources d'énergie, en particulier de la houille et du coke. D'autre part, l'industrie sidérurgique décline : pour la décennie 1850 à 1859, Undervelier, Choindez, Les Rondez et Klus consommaient annuellement 230 000 mètres cubes de bois. En 1871, elles en consomment encore 72 000 mètres cubes, la houille et le coke remplaçant partiellement le bois pour la production d'énergie⁵. Avec l'essor industriel, une part toujours plus large de la population échappe à la dépendance de la terre, trouvant dans les fabriques d'autres moyens d'existence. La commune bourgeoise ne saurait plus répondre aux exigences de la société transformée dans tous ses aspects. La commune municipale a pris la relève, relève lente et difficile.

Trois moments activent la relégation de la commune bourgeoise :

- la fondation officielle de la commune municipale en 1831 ;
- la classification des biens communaux qui débute en 1852 et s'achève en 1875 ;
- enfin la réforme de l'assistance à la fin du siècle.

1. La fondation des communes municipales

Le mouvement libéral qui se développa dans les bourgeoisies de la Restauration s'attacha essentiellement à sanctionner l'égalité des citoyens. Ce postulat était incompatible avec l'organisation communale basée sur les bourgeoisies.

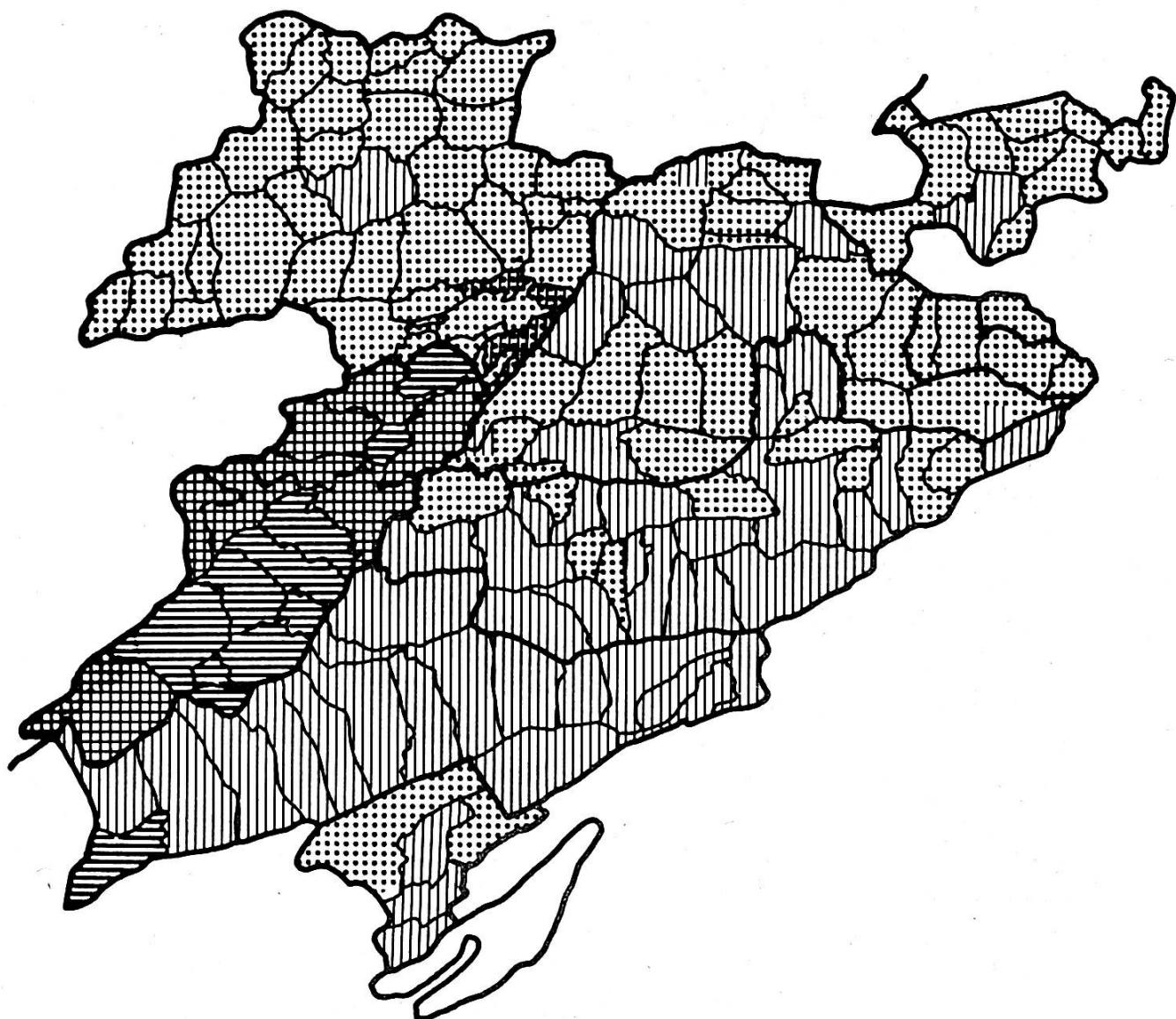
L'assemblée constituante de 1831 refusa de régler avec précision les questions relatives à l'organisation communale « qui est un labyrinthe où l'on ne manquera pas de se perdre, si l'on s'y engage⁶ ». Elle se borna à définir certains principes : maintien de la division du territoire en paroisses et en communes ; reconnaissance des biens de bourgeoisie considérés comme une propriété particulière. Aussi la loi sur les autorités communales de 1833 résulte-t-elle à la fois des principes proclamés par le libéralisme et des garanties données aux bourgeoisies pour la propriété et l'administration de leurs biens. La loi communale distingue les communes bourgeoisées et les communes des habitants ; le dualisme communal instauré alors subsiste encore aujourd'hui.

Si le peuple avait adopté la Constitution de 1831 à la quasi-unanimité, il appréciait moins les réformes qui en découlaient en matière d'organisation communale. L'application de la loi de 1833 se heurta à maintes difficultés. Ni la Restauration ni la révolution de 1830 n'avaient changé essentiellement la société jurassienne. Les bourgeois restent majoritaires dans presque toutes les communes.

Admise cependant au niveau des principes, la commune des habitants ne répondait pas à un besoin réel dans la plupart des localités. Comment justifier une double administration alors que toutes les affaires ont été gérées antérieurement par des autorités uniques ? A quoi bon fonder une commune des habitants alors que seuls des bourgeois du lieu ont le droit de vote dans la commune ? Dans le district de Porrentruy, on estima la séparation totalement superflue ; aussi la commune unique subsista-t-elle, excepté dans le chef-lieu ; dans la vallée de Delémont et le Laufonnais, le même principe prévalut généralement. Dans le Jura sud, la critique de la loi ne fut pas moindre. En 1838, le préfet Borle de Moutier rapporte dans son compte rendu annuel :

« La mise en exécution de la loi communale du 20 décembre 1833 rencontre encore des obstacles » ; (on considère la double administration comme) « une institution dispendieuse et féconde en conflits, et l'on attribue à l'absence de dispositions assez précises, les difficultés qui s'élèvent sur les droits de chacune de ces

ORGANISATION DES COMMUNES EN 1869



commune municipale



commune mixte



commune bourgeoise et commune municipale



section de commune

corporations ou communes et la jouissance des biens qui leur appartiennent⁷. »

En effet, malgré la séparation officielle entre les deux corporations, les mêmes autorités furent désignées pour les deux communes dans certains cas ; ailleurs, on adopta un seul règlement.

La question de l'organisation des communes ne pouvait échapper à la pétition jurassienne de 1839. Dans une lettre adressée au président de la commission jurassienne, instituée en 1840, Denis-Joseph Helg présente la question dans toute son ambiguïté :

« Quant à la loi communale, je vous avouerai dans ma franchise, Monsieur le Président, que c'est une mer à boire. Concilier un double ordre social tel que nous l'avons, et que je me permettrai d'appeler bigame, c'est là, je crois, le problème le plus difficile qu'ait à résoudre la commission jurassienne⁸. »

D'une façon générale, avec ou sans séparation des deux corporations, la bourgeoisie garde les rênes du pouvoir : elle continue de gérer ses biens fonciers, principale ressource d'une société pré-industrielle. C'est elle qui règle l'envergure des entreprises locales aussi longtemps que la commune municipale ne dispose pas des moyens de sa politique. Cependant les bases sont jetées pour écarter la corporation bourgeoise des affaires publiques.

L'évolution des rapports bourgeois/municipaux allait donner à la réforme de 1831 sa signification véritable. En 1860, 56 % de la population jurassienne est originaire de son domicile, mais cette moyenne masque les disparités locales. Quarante communes enregistrent une proportion de ressortissants inférieure à 50 %. Parmi celles-ci, trente ont opté pour le dualisme communal ; et inversement, la plupart des communes qui recensent une population bourgeoise majoritaire maintiennent le principe de la commune unique.

La législation fédérale modifia également les institutions locales : la liberté d'établissement proclamée en 1848 réduit l'importance de la commune bourgeoise. La révision de 1874 alla plus loin encore : elle autorisa les communes municipales à octroyer le droit de cité communal, base de la nationalité suisse. La commune bourgeoise qui avait contrôlé exclusivement les naturalisations jusqu'alors, perdait ainsi une de ses attributions essentielles. Bien plus, la bourgeoisie devient alors une sorte de « corporation de bénéficiaires des biens bourgeois », suivant l'expression du professeur Lüthy.

2. La classification des biens communaux

L'idée d'une séparation de la fortune publique entre la municipalité et la commune bourgeoise surgit bientôt après la fondation des communes des habitants. L'augmentation des dépenses découlant de l'accroissement de la population et du développement de la législation scolaire entraîna des charges supplémentaires pour la corporation bourgeoisiale.

D'une façon générale, la population augmente grâce au bénéfice des naissances sur les décès : la proportion des bourgeois reste alors constante. Dans les communes en plein essor, l'immigration vient augmenter le nombre des habitants, et la proportion des municipaux augmente : Saint-Imier passe de 1173 habitants en 1818 à 5057 en 1860, Le Noirmont de 878 à 1833, Moutier de 566 à 1570 pendant la même période. La proportion des ressortissants de la commune s'abaisse respectivement de 35 % à 6 % à Saint-Imier, de 78 % à 60 % au Noirmont, de 68 % à 27 % dans le cas de Moutier. La réaction des bourgeoisies ne se fit pas attendre : en 1846 déjà, les bourgeois de Saint-Imier pétitionnent pour demander de « meilleures garanties pour mettre les biens des corporations bourgeois à l'abri de l'appétit dévorant des étrangers qui les convoitent⁹. »

A l'Assemblée constituante de 1846, les arguments pour ou contre la classification des biens communaux foisonnent. Certains constitutants voient dans la séparation des biens la solution à tous les problèmes communaux ; les biens une fois répartis, tout ira comme dans le meilleur des mondes. A l'opposé, des constitutants refusent le principe même de la séparation : les biens appartiennent à la collectivité locale ; les bourgeois en sont les simples administrateurs. Il serait inadmissible de détourner une partie des biens de leur destination sous prétexte de régler une situation de conflit ouvert ou latent.

Pour l'auteur de la loi communale de 1852, Edouard Blöesch, la séparation des biens n'est qu'un pis aller ; la solution préconisée consiste à généraliser la formule de la commune mixte, qui résulte de la fusion des communes municipale et bourgeoisiale.

Les opérations de classification durèrent plus de vingt ans, malgré le délai d'une année imparti par la loi. D'une façon générale, les biens à destination publique sont attribués à la commune municipale : immeubles scolaires, routes, hangar des pompes, réseau d'eau... Les bourgeoisies se réservent la propriété des forêts, des pâturages. Elles

dotent les communes des habitants d'un fonds dont les intérêts devraient leur permettre de faire face à leurs obligations. Dans la plupart des cas enfin, les bourgeoisies s'engagent encore à fournir le bois de chauffage et de réparation pour les édifices publics ; certaines bourgeoisies sont parvenues par la suite à racheter leurs obligations envers la municipalité.

La pratique s'écarta de ces principes généraux. Au niveau de l'idéologie et des rapports de forces sur l'échiquier politique après 1854, le radicalisme durcit ses postulats et gagne en influence au sein des autorités cantonales. Sur le plan local, les charges continuent d'augmenter et les communes se voient obligées d'introduire l'impôt, après la classification des biens. Le gouvernement impose alors des dotations plus élevées aux bourgeoisies dont les actes ne sont pas encore sanctionnés. Cette intervention dans les affaires locales touche des cordes sensibles et provoque des réactions très vives des bourgeoisies. La tension atteint son point culminant avec la réunion des bourgeoisies à Delémont en mars 1865. La pétition adressée au Grand Conseil à la suite de cette assemblée traduit les véritables sentiments des bourgeoisies en matière de classification :

« ... en comparant les classifications intervenues surtout depuis 1863 et 1864 avec celles établies en 1854, on dirait que des dispositions toutes contraires régissent la matière. Il serait trop long de citer des exemples à l'appui de cette assertion : ils pullulent dans le Jura, et l'ancien canton en a aussi sa large part. La convention ou l'arrangement à l'amiable, règle de la classification (art. 43) est annulée dans la pratique ; il suffit que les communes soient d'accord pour que l'autorité supérieure tranche dans le vif et octroie les dépouilles opimes de la bourgeoisie à la municipalité qui ne les réclame pas¹⁰. »

Dans bon nombre de localités en effet, les bourgeois largement majoritaires dictent pratiquement leur volonté dans les assemblées municipales.

Dans l'immédiat, la classification renforça l'opposition entre bourgeois et habitants ; l'élaboration des actes créa un climat de tension à l'intérieur des communes. Certaines bourgeoisies recoururent contre les décisions du gouvernement : le cas de Porrentruy est porté jusque devant le Tribunal fédéral. A long terme, la classification des biens assura le maintien des bourgeoisies : d'une part, les actes consacrent la propriété des biens bourgeoisiaux, et, d'autre part,

ils sanctionnent la destination non publique de ces mêmes biens. Pour les communes municipales, l'introduction de l'impôt suit le mouvement de la classification. Par ailleurs, la perception d'impôts et la répartition de bons de jouissance aux ayants droit dans la même commune suscitent des jalousies qui se manifestent. Dans les communes mixtes, le produit des biens publics continua à couvrir les dépenses locales : l'impôt communal n'apparaît qu'à la fin du siècle, au moment où les revenus des biens communaux ne suffisent plus à couvrir les dépenses locales.

Après la classification des biens, contrairement à la première moitié du siècle, la commune bourgeoise n'augmente plus ses propriétés. Bien plus, le développement de l'administration forestière contrôle plus étroitement les revenus de la bourgeoisie. Les corporations bourgeois favorisent alors les économies de bois ; dans certaines localités, elle subventionne la couverture des maisons par des tuiles, l'installation de chéneaux métalliques, la construction de murs secs, d'abreuvoirs en pierre... Pour remplir leurs engagements dans la construction des chemins de fer, les bourgeois vident leurs forêts de leur substance.

La richesse des communes jurassiennes avait façonné un esprit local très dynamique ; l'affaiblissement économique provoqué par la classification des biens communaux et la construction des chemins de fer atteint gravement ce dynamisme. Il entraîne l'intervention de l'Etat, garantie des progrès de la centralisation politique. Il provoque en outre un réflexe de défense des bourgeois qui se manifestera constamment par la suite. Egoïsme d'un conservatisme borné aux dires des adversaires, en fait épuisement après des sacrifices trop lourds pour la corporation.

3. La réforme de l'assistance

Les constitutions de 1831 et de 1846 réservaient les compétences des bourgeois dans les domaines de la tutelle et de l'assistance. La bourgeoisie jurassienne gardait une signification pour les ressortissants de l'ancien Evêché dans la mesure où des secours leur étaient garantis en cas d'indigence, risque qui subsiste surtout dans la deuxième moitié du siècle, en raison des fluctuations de la conjoncture économique.

Le révisionnisme constitutionnel de la fin du siècle adopte une attitude résolument hostile aux bourgeois : la corporation ne

correspond plus à la société que l'industrialisation et les progrès des moyens de transport ont profondément transformée. Par le brassage de la population, la proportion des ressortissants domiciliés dans leur commune d'origine s'est considérablement abaissée. La bourgeoisie est devenue anachronique. Privée de ses compétences politiques, et après avoir perdu son influence économique, la bourgeoisie lutte pour le maintien de ses dernières attributions, celles qui touchent au domaine social.

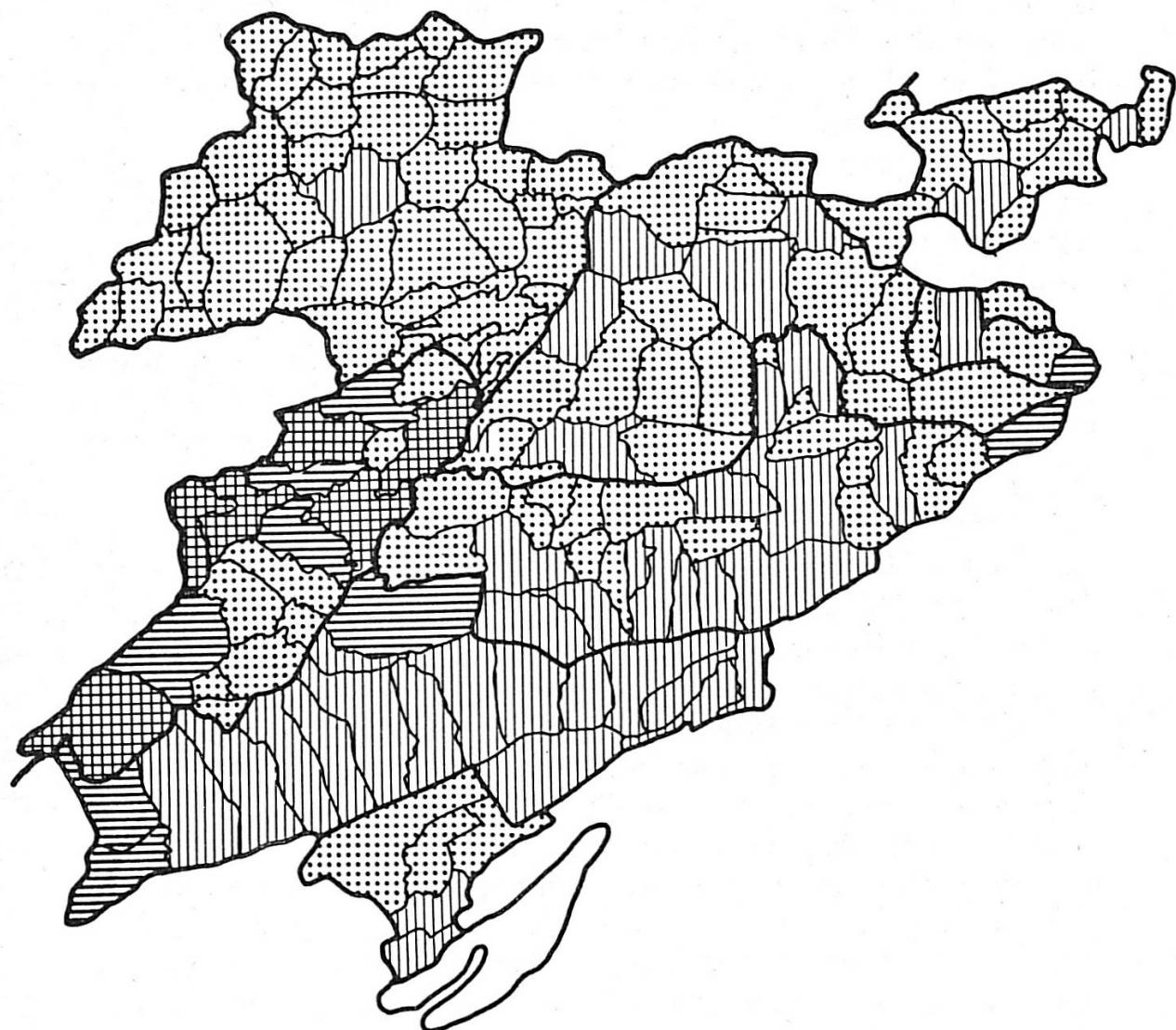
Le projet de Constitution soumis au peuple le 1^{er} mars 1885 abolissait les anciennes bourgeoisies et, par conséquent, le régime particulier du Jura en matière d'assistance. Les principes qui avaient inspiré le projet le firent échouer devant l'électorat. Pour les révisionnistes, ce n'était que partie remise. Avant le scrutin de 1885, Joseph Stockmar, conseiller d'Etat, lançait cet avertissement aux électeurs du Jura :

« L'unification s'impose : on aura beau la repousser en rejetant le projet ; la force des choses nous la ramènera immédiatement, mais dans de pires conditions ¹¹. »

En 1891, le Grand Conseil déclenche un nouveau processus de révision de la Constitution. En plus des nouveaux droits reconnus aux citoyens — droit d'initiative, élection des préfets et des présidents des tribunaux, du Conseil-exécutif par le peuple, — le projet abolit tout dualisme entre le Jura et l'ancien canton en matière de législation, d'assistance... Les bourgeoisies sont maintenues mais la réforme de l'assistance en diminue encore l'importance. Les pauvres seront assistés par leur commune de domicile avec le concours de l'Etat. Cependant les bourgeoisies jurassiennes continueront de rembourser les frais occasionnés par l'entretien de leurs ressortissants pauvres. Le refus du Jura le 4 juin 1893 traduit, selon « Le Démocrate », une résistance instinctive à tout ce qui supprime nos institutions spéciales. Cependant l'organe des libéraux prône d'emblée la participation du Jura aux réformes qui découleront de la mise en application de la nouvelle charte. Dans les colonnes du « Pays », Ernest Daucourt espère corriger les effets de la Constitution par la législation. La loi sur l'assistance du 27 novembre 1897 ne répondit pas aux espoirs du Jura. Les résultats du vote offrent le même clivage entre l'ancien canton et le Jura qu'en 1893. Les institutions particulières de l'ancien Evêché étaient abolies.



ORGANISATION DES COMMUNES EN 1968



- commune municipale
- commune mixte
- commune bourgeoisie et commune municipale
- section de commune

Le passage d'une société agraire et artisanale à une société industrielle se répercute donc sur l'évolution des institutions. Les réformes apportées au niveau de la législation tendent à adapter les institutions au nouveau type de société. Partant d'une organisation uniforme sous la Restauration, les communes jurassiennes présentent plusieurs types d'organisation, dès la fin des années 1860. Cette diversité s'explique par des évolutions disparates tant de la société que de l'économie des différentes régions.

Dans le Jura sud en voie d'industrialisation, la société est plus intensément transformée que celle du Jura nord où l'agriculture reste encore prédominante. Mais la carte des divers types d'organisation des communes présente presque exactement une image inverse : la bourgeoisie, institution d'Ancien Régime restaurée après la décomposition de l'empire napoléonien et transformée par le libéralisme, subsiste de façon autonome dans les régions les plus avancées dans les domaines économique et politique : l'Erguël, la Prévôté, les chefs-lieux du Jura catholique. Il existe en effet une relation évidente entre l'audience du radicalisme et le développement industriel.

Dans le Jura nord, par contre, la commune unique persiste, régime tant souhaité par les projets de réforme de la deuxième moitié du siècle.

Cette distorsion entre la société et ses institutions résulte d'une part de l'évolution démographique : la corporation est maintenue dans la mesure où les bourgeois du lieu subissent la pression des municipaux, désireux de participer au pouvoir local ; ailleurs les ressortissants largement majoritaires n'éprouvent pas le besoin de s'affirmer de façon particulière. D'autre part, les rapports de propriété jouent en faveur du maintien ou de la suppression de la bourgeoisie : il est aisément constaté que les communes bourgeoisées qui ont remis leurs « biens » à la municipalité sont précisément les plus pauvres. Enfin, les préfets ont essayé de sauvegarder une organisation uniforme des communes de leur district. Xavier Stockmar, préfet de Porrentruy, rédigea lui-même le règlement qui instaurait, *de facto*, le régime de la commune mixte en Ajoie. En 1855, les deux communes de Tramelan-Dessus décidèrent de former une commune mixte ; le préfet Antoine, de Courtelary, intervint énergiquement et obtint une nouvelle séparation dès 1857.

Les conséquences de cette diversité des régimes sont multiples. Le fonctionnement de deux administrations parallèles dans la même localité institutionnalisa un clivage, déclaré ou potentiel, entre bourgeois et municipaux. Cette divergence entre les deux corporations se

traduit concrètement par le biais des questions financières. Dans la mesure où la bourgeoisie contrôle la capacité financière de la commune des habitants, c'est elle qui règle l'envergure des entreprises : les dépenses sont étroitement adaptées aux revenus des biens communaux. Ailleurs, où la bourgeoisie refuse de livrer ses deniers pour la collectivité, la municipalité doit trouver d'autres ressources dans l'imposition des habitants mais, sous la pression des besoins à satisfaire, elle est contrainte de faire les aménagements nécessaires.

Sur le plan politique, la question des bourgeoisies alimente les luttes partisanes du XIX^e siècle. Les radicaux soutiennent résolument la commune municipale — la liste impressionnante des projets de réformes visant à dépouiller la commune bourgeoise de ses biens en témoigne suffisamment. À l'opposé, les conservateurs se font les avocats de la commune bourgeoisiale. Cependant, la bourgeoisie désamorce le bipartisme ; les grandes pétitions pour les bourgeoisies sont couvertes de signatures dans l'ensemble des communes du Jura : dans 104 communes en 1846, dans 101 communes en 1865, dans 106 communes en 1883. Le pétitionnement pour les bourgeoisies est presque aussi intense que celui pour la culture et la religion. La bourgeoisie trouve donc des partisans dans tous les districts du Jura et constitue un facteur d'unité : le maintien d'un régime particulier pour l'ancien Evêché de Bâle en matière d'assistance conserve à la bourgeoisie une réelle signification. Aussi les scrutins touchant l'institution provoquent-ils une réaction négative : lors des votes de 1885, de 1893, de 1897, les non l'emportent largement (74,5 %, 82 %, 75,8 %). La commune bourgeoise était devenue, par opposition à la centralisation radicale, le symbole de l'autonomie locale, la sphère privilégiée de l'épanouissement de la nationalité jurassienne, symbole bien différent du « refuge des priviléges » qu'incarne souvent la corporation d'aujourd'hui.

NOTES ET RÉFÉRENCES

¹ Corgémont, Les Enfers, Epiquerez, La Ferrière, La Heutte, Péry, Renan, Saint-Imier.

²

		Contributions de l'Etat	Contributions des communes
		Fr.	Fr.
1819 — 1822	Tavannes - Saignelégier	4 000.—	17 792.—
1820 — 1827	Glovelier - Saint-Brais	2 400.—	16 934.—
1820 — 1821	Renan - La Cibourg	8 000.—	5 500.—
1821 — 1822	Delémont - Courtételle		3 319.—
1823 — 1827	Gorges de Moutier	7 109.—	1 639.—
1825 — 1827	Grellingen	4 498.—	
1827	Les Pontins	1 384.—	
1829 — 1830	La Caquerelle		25 949.—
1830 — 1831	Les Enfers - Saint-Ursanne		
	Goumois - Les Pommerats	1 000.—	
		28 391.—	71 133.—

Dans sa thèse de doctorat *Le Jura bernois et le Mouvement démocratique de 1830-1831*, Virgile Moine reproduit le tableau ci-dessus. Pour avoir mis au compte de l'Etat la construction de la route de la Caquerelle, l'auteur établit des bilans qui diffèrent de ceux-ci. Mais selon le rapport de gestion du gouvernement de la Restauration, les communes ont supporté seules les frais de cette construction.

Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern, 1814-1830, Beilage Nr. LIII, Uebersicht der seit dem Jahre 1814 ausgeführten neuen Strassenbauten, ihrer Ausdehnung und Kosten, S. 154-155.

Cf. également *Mémoires pour servir à l'histoire du Pays de Porrentruy depuis l'invasion des alliés jusqu'en 1883*, par Mgr Jean-Pierre Bélet, édités par l'abbé L. Marer, Porrentruy, Le Jura, 1871, t. 1, p. 68.

³ BESSIRE, P.-O. : *Histoire du Jura bernois et de l'ancien Evêché de Bâle*, Porrentruy, 1935, p. 310.

⁴ *Journal de François-Joseph Guélat*, II^e partie, 1813-1824, Delémont, Le Démocrate, 1923, p. 149.

⁵ QUIQUEREZ, A. : *Tableau statistique de l'industrie sidérurgique dans le Jura bernois en 1871*, in : Actes de la Société jurassienne d'Emulation, 1872, p. 152.

⁶ *Journal de Constituante*, 1831, N° 64. Wyss, secrétaire de l'assemblée.

⁷ Archives de l'Etat, Berne, Rapport du préfet de Moutier, Borle, 1838.

⁸ Lettre de Denis-Joseph Helg à Anton von Tillier, 9 octobre 1840. AEB, Noten der Jura-commission.

⁹ AEB, Vorstellungen an den Verfassungsrath, 1846, I, N° 1-134, Pétition des bourgeois de Saint-Imier, N° 90, 28 mars 1846.

¹⁰ Art. 43 de la loi sur la classification judiciaire des biens communaux, 10 octobre 1853. Réunion des délégués des communes bourgeois du Jura, le 26 mars 1865, à Delémont.

¹¹ STOCKMAR, Joseph : *Votation du 1^{er} mars 1885. La Révision et le Jura*, p. 3.

LA COMMUNE EN QUESTION ?

par Jean-Claude Crevoisier

Cette communication n'a certes pas le caractère scientifique des deux précédents exposés.

Participant à une action qui a de multiples dimensions, politique (au sens général du terme), sociale, économique et culturelle, engagé dans la pratique, je n'ai ni le recul nécessaire ni la neutralité souhaitable à l'égard des réalités dont j'ai à vous entretenir. Dans un premier temps, je tâcherai de montrer, à l'aide de quelques exemples, comment le Jura subit la mutation dont M. Bassand nous a entretenus.

Je présenterai ensuite les difficultés pratiques rencontrées par nos communes dans différents domaines, ces défis qui entraînent des disfonctionnements dans la vie de nos collectivités locales et vident petit à petit de toute substance l'autonomie communale.

Je terminerai en vous soumettant quelques propositions de remèdes que nous devrons bien trouver ensemble au problème posé aujourd’hui.

LE JURA ET LE PASSAGE DE LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE A LA SOCIÉTÉ URBAINE

Comment les phénomènes décrits par M. Bassand peuvent-ils être observés chez nous ?

Comment et par quoi se traduisent ces mutations sociales ?

Evolution démographique globale

Examinons l'évolution démographique de ces 100 dernières années environ. De 1880 à 1970

- le Jura a passé de
98 758 hab. à 140 127 hab., soit une croissance de + 42 %
 - le canton de Berne a passé de
530 411 hab. à 983 296 hab., soit une croissance de + 85 %

— la Suisse a passé de

2 831 787 hab. à 6 269 783 hab., soit une croissance de + 120 %
Pour les villes qui ceinturent le Jura, nous obtenons, pour la même période, les croissances relatives suivantes :

— Bâle	+ 200 %
— Biel	+ 205 %
— La Chaux-de-Fonds	+ 57 %

On peut constater que le Jura n'a pas suivi — et de loin pas — l'évolution démographique générale.

Les récents recensements communaux nous autorisent en outre à affirmer que ce retard tend à s'accentuer.

Mouvements naturels et mouvements migratoires

La relativement lente croissance démographique du Jura (par rapport à celle enregistrée en Suisse notamment) n'a pas son origine dans une natalité anormalement basse ou une mortalité excessive. L'excédent naturel relatif est en effet parfaitement comparable à celui des régions qui nous entourent. Le taux de natalité serait même plus fort chez nous que dans les zones urbaines.

C'est donc par des mouvements migratoires constamment déficitaires que le Jura est démographiquement perdant.

Les données actuellement en notre possession nous permettent d'estimer à 15 000 le nombre de personnes qui ont quitté le Jura entre 1950 et 1970. Ces personnes, en grande partie nées dans la région, ont été régulièrement remplacées par des travailleurs immigrés avec leurs familles. L'immigration étrangère a ainsi, pendant plusieurs années, masqué l'hémorragie démographique dont souffrait le Jura.

Aujourd'hui que les frontières se sont pratiquement fermées, les déficits réels apparaissent dans les statistiques annuelles.

Mouvements pendulaires

L'émigration définitive n'est pas le seul mal dont le Jura est atteint. Il faut également se pencher sur les mouvements pendulaires quotidiens et constater que, chaque jour, 5000 travailleurs (soit 1 sur 13) quittent le Jura pour se rendre à leur travail (1700 à Biel, 1200 à Bâle, 500 à La Chaux-de-Fonds et 500 à Granges).

Bien que l'on accueille en contrepartie 3500 immigrants quotidiens (dont 2000 frontaliers), le bilan de ces mouvements reste donc assez fortement négatif.

Qui s'en va ?

C'est la question qui vient immédiatement à l'esprit, lorsqu'on a fait ces constats. Pour y répondre, examinons deux tableaux statistiques :

Tableau 1

La répartition de la population active dans les secteurs secondaire et tertiaire pour la Suisse, le canton de Berne et le Jura :

en %	secteur secondaire		secteur tertiaire	
	1960	1970	1960	1970
Jura	65	66	22	25
Canton de Berne	49	48	37	41
Suisse	49	48	38	44

Comme la proportion d'emplois du secteur tertiaire est insuffisante, on peut constater que la migration vers le tertiaire ne peut pas se faire dans le Jura. C'est donc là un premier élément de réponse à la question posée.

Tableau 2

La structure de la population par classes d'âges :

	0 — 19	20 — 64	65 et plus
Jura	333 p. mille	552 p. mille	115 p. mille
Canton de Berne	310 p. mille	569 p. mille	121 p. mille
Suisse	306 p. mille	580 p. mille	114 p. mille

Les jeunes représentent, dans le Jura, une catégorie de personnes proportionnellement plus importante que dans le canton de Berne ou qu'en Suisse. En conclusion, on peut affirmer que ce sont les jeunes, d'une part, et les candidats aux emplois tertiaires, d'autre part, qui forment le gros des émigrants jurassiens.

Ségrégation et spécialisation dans l'occupation du territoire

La ségrégation et la spécialisation dans l'occupation du territoire est un autre aspect important de la société post-industrielle.

Le Jura connaît également ses localités industrielles, ses cités-dortoirs, ses villages résidentiels, ses bourgs agricoles. On pourrait mettre des noms, on pourrait donner des chiffres pour montrer comment se manifeste la ségrégation sociale dans l'espace, comment une société rurale est perturbée par l'arrivée massive de résidents aisés ou par l'occupation des HLM construites dans le village.

On pourrait découvrir comment les villes, après avoir absorbé les forces vives des agglomérations qui les entourent, rejettent aujourd'hui sur celles-ci leur trop-plein d'habitants ou de touristes, leurs déchets et autres nuisances.

Sans insister sur ce dernier point, on constate cependant que le Jura n'échappe pas à la grande mutation post-industrielle de cette fin du XX^e siècle.

Ce phénomène se traduit encore chez nous par le mouvement de régionalisation qui s'organise autour et à partir des centres urbains périphériques.

LES DÉFIS

Les collectivités de notre région, très divisées et très cloisonnées, sont aujourd'hui confrontées à toute une série de défis que leur jettent le monde moderne et la société urbaine. Les difficultés rencontrées mettent en péril leur autonomie, sinon leur survie.

Le défi est d'abord technique

La technicité croissante et la complexité des affaires que doit traiter une commune — et les grandes communes du Jura n'y échappent pas non plus — tendent à placer ses responsables dans la dépendance des techniciens et des spécialistes. Ceux-ci détenant le savoir et le savoir-faire possèdent en quelque sorte le pouvoir réel sur les décisions que doivent prendre les collectivités faisant appel à eux.

Les problèmes politiques sont trop souvent réduits à des questions techniques sur lesquelles, bien évidemment, les élus se déclarent incomptétents.

Ce refuge derrière la technicité des problèmes est en fait une démission du politique. A la décharge des intéressés, on peut admettre qu'il est plus facile de juger l'événement à l'aide de critères bien rationnels. Mais une telle attitude n'est-elle pas parfois un moyen pratique d'empêcher le citoyen de comprendre, donc de donner son avis ?

Le défi technique prend encore une autre forme aujourd'hui. Nous connaissons tous les études faites par l'O.R.L. (Institut d'aménagement du Poly. de Zurich). Accomplissant parfaitement leur mandat, les spécialistes de cet institut semblent avoir pratiquement défini et choisi la vocation des régions et, par conséquent, de leurs populations.

Il ne s'agit en l'occurrence pas de simples projets ou de propositions strictement techniques.

Pour le Jura qu'on a condamné à la stagnation et qu'on a réservé comme zone de détente des métropoles urbaines périphériques dans pratiquement toutes les variantes étudiées, ces « images de marque » sont contraignantes. Elles déterminent le choix des investisseurs et des industriels. On a également constaté que, dans le Jura, les conditions d'implantation de l'industrie étaient plutôt défavorables.

Les Jurassiens devront se pencher très sérieusement sur ces études et, en particulier, sur le dernier projet en date, à savoir la conception directrice CK 73, qui est l'œuvre de l'administration fédérale.

Les collectivités territoriales et les habitants du Jura doivent réagir ensemble et ne plus accepter que leur sort soit décidé ailleurs que chez eux.

Le défi est donc aussi politique

Les multiples développements de la législation (inflation législative dans presque tous les domaines et plus particulièrement dans les domaines social, culturel et économique) ont condamné les communes à ne plus jouer qu'un rôle d'exécutant et de contrôleur des volontés fédérale et cantonale. Elles doivent se contenter d'appliquer des règles fixées et imposées par les autorités supérieures. La tendance à la centralisation s'accentue ainsi parfois sans égard pour les minorités politiques, économiques ou sociales. Renforçant ce mouvement, les nécessités de la planification et de la rationalisation de la gestion entraînent encore pour les communes l'obligation de se dessaisir de plusieurs attributions au bénéfice d'organisations

régionales techniques et apolitiques à vocation unique ou, plus rarement, à fonctions multiples.

La seule attitude politique encore possible pour certaines communes, c'est le refus : le refus de participer, le refus de collaborer, le refus aussi d'ouvrir les yeux sur le monde qui change. On retrouve ici, comme au niveau des individus, les différents types d'aliénation, applicables cette fois aux collectivités :

- le sentiment d'impuissance,
- le sentiment de l'absurdité,
- l'anomie ou l'état d'incertitude.

Ces attitudes ne sont évidemment pas de nature à faciliter la nécessaire prise de conscience et l'engagement politique, au sens général du terme, des collectivités concernées.

Le défi est encore économique

L'incapacité des pouvoirs publics, à tous les niveaux, de maîtriser, orienter ou pour le moins de contrôler le développement économique, l'emprise croissante du pouvoir économique sur toute la vie sociale, entraînent également le désintérêt pour la chose publique. Le citoyen acceptant implicitement le fatalisme économique renonce à considérer la voie politique comme moyen de participation à la gestion globale de la société.

La présence d'entreprises multicantonales, voire multinationales, dans nos communes, renforce encore ce sentiment d'impuissance.

Le défi est également financier

L'absence de moyens financiers adaptés ou adaptables à des besoins en augmentation constante, aussi bien quantitativement que qualitativement, ajoutée à une fiscalité aberrante qui permet l'évasion, voire la fraude fiscale ainsi que la surenchère intercommunale et intercantonale, obligent les communes, soit à renoncer à agir, soit à solliciter toujours davantage l'aide de l'Etat cantonal ou fédéral et à accepter, par voie de conséquence, les contrôles découlant de cette aide.

En outre, les récentes mesures conjoncturelles et plus particulièrement les restrictions de crédits engendrent, pour les régions marginales comme le Jura, des difficultés dans le financement

de leurs infrastructures. Sur ce point encore, ce sont les régions financièrement fortes qui peuvent, sans trop de peine, tirer leur épingle du jeu. On a suffisamment démontré que la politique conjoncturelle actuelle va à l'encontre d'une politique de développement régional favorable aux régions marginales.

Enfin un dernier aspect non négligeable des difficultés financières de nos communes réside dans l'impossibilité pour elles de mobiliser et d'utiliser au moins une partie de l'épargne réalisée par leurs habitants. Les banques et les compagnies d'assurances drainent vers les régions urbaines l'argent recueilli dans les campagnes.

Le défi est enfin social

Même un examen sommaire de la situation permet de constater l'atomisation des cellules familiales, sinon des personnes. Intégrés dans le cycle de production très hiérarchisé, isolés dans une consommation individuelle sans cesse croissante, rares sont ceux qui ont encore le goût et le temps d'entretenir des relations avec les autres.

Les groupes, lorsque groupes il y a, se constituent de manière très cloisonnée :

- par âges ou par générations,
- par période d'immigration,
- par origines d'émigration,
- par classes sociales, etc.

Peu ou pas de contacts, sinon des relations conflictuelles, entre ces différentes catégories de population. La multiplicité des associations de toutes natures que l'on rencontre dans notre société ne changent que très peu de choses à ce sombre tableau. On peut affirmer que, d'une manière générale, *la communication* est rompue aussi bien entre les hommes qu'entre les groupes humains vivant sur un même territoire.

Comment, en effet, le contact pourrait-il s'établir entre :

- les gens qui habitent la commune et qui y travaillent,
- les gens qui y habitent, mais n'y travaillent plus ou pas,
- les gens qui y travaillent sans y habiter,
- les gens qui y vivent ou y travaillent par périodes seulement (les vacanciers, les travailleurs saisonniers, les enfants, étudiants qui rentrent pour le week-end, etc.) ?

La grande mobilité des populations empêche des contacts sociaux profonds. De plus, dans chaque commune, ne constate-t-on pas également des clivages d'une autre nature entre :

- les notables et responsables qui détiennent le pouvoir local,
- les citoyens et citoyennes qui croient contrôler le pouvoir,
- enfin ceux qui n'ont de toute façon pas voix au chapitre : les étrangers, les jeunes, parfois les femmes et les personnes du 3^e âge ?

La commune d'aujourd'hui ne se laisse donc plus réduire :

- ni à un espace géographique,
- ni à un groupe sociologique,
- ni à une unité économique.

En conclusion, on peut constater que les ségrégations sociales, les travailleurs immigrés, entre les différents secteurs de l'économie, groupes sociaux, la disparition de tout sentiment de solidarité entre les jeunes et les vieux, entre les classes sociales, entre les Suisses et les travailleurs immigrés, entre les différents secteurs de l'économie, paralysent, par absence de consensus ou pour le moins de « contrat social », toute action de développement communautaire.

PROPOSITIONS

Parviendrons-nous à définir et à proposer aux communes un nouveau modèle d'organisation et un projet de développement que nous voudrions *communautaire* et non plus seulement *individuel* ?

Sans avoir la prétention d'épuiser le sujet, posons cependant quelques jalons.

Globalisation des problèmes

Trop souvent, les problèmes à résoudre sont isolés de leur contexte ; trop souvent, on décompose la réalité en divers éléments que l'on traite l'un après l'autre sans esprit de synthèse. Il y a le politique, l'économique, le social, le culturel. De plus, chacun de ces secteurs est l'apanage d'un groupe de spécialistes. Le monde, la société, les problèmes ainsi découpés en tranches ne sont plus cette réalité que l'on vit. En faisant abstraction des multiples composantes de cette réalité et de leurs corrélations, on s'interdit toute réflexion et toute action efficaces. Sans vouloir renoncer, pour les besoins de l'analyse, à l'examen des différentes facettes des problèmes, on doit toujours penser à restituer ceux-ci dans leur globalité.

De manière pratique, lorsqu'on s'attache par exemple à résoudre un problème économique, il faut se préoccuper de ses implications et de ses conséquences sociales et culturelles notamment.

L'approche et l'étude pluridisciplinaires des problèmes doivent être aujourd'hui un principe d'action fondamental.

Participation

Pour plusieurs raisons, en particulier à cause des structures socio-logiques de la collectivité et des habitudes de consommation, la commune n'est plus le lieu privilégié de la participation sociale. On ne retrouve, au mieux, qu'une participation civique réduite à ses dimensions formelles. Les citoyens, et plus encore les autres habitants qui ne jouissent pas des droits civiques, considèrent de plus en plus la commune comme une société commerciale dispensatrice de services. Ils ne se sentent plus impliqués, ils ne sont plus « participants ». Ils adoptent de plus en plus un comportement de consommateurs, très souvent mécontents de la qualité du service, qui s'acquittent de leurs dûs en payant des impôts. Le NOUS est ainsi de plus en plus remplacé par le ILS. Peut-on trouver un remède à cette crise de la participation au niveau communal ?

Devrait-on s'inspirer à nouveau de cette participation physique aux tâches de la collectivité que représentait la corvée, en lui donnant bien sûr un contenu adapté aux exigences de notre société de services (service social, service culturel, etc.) ?

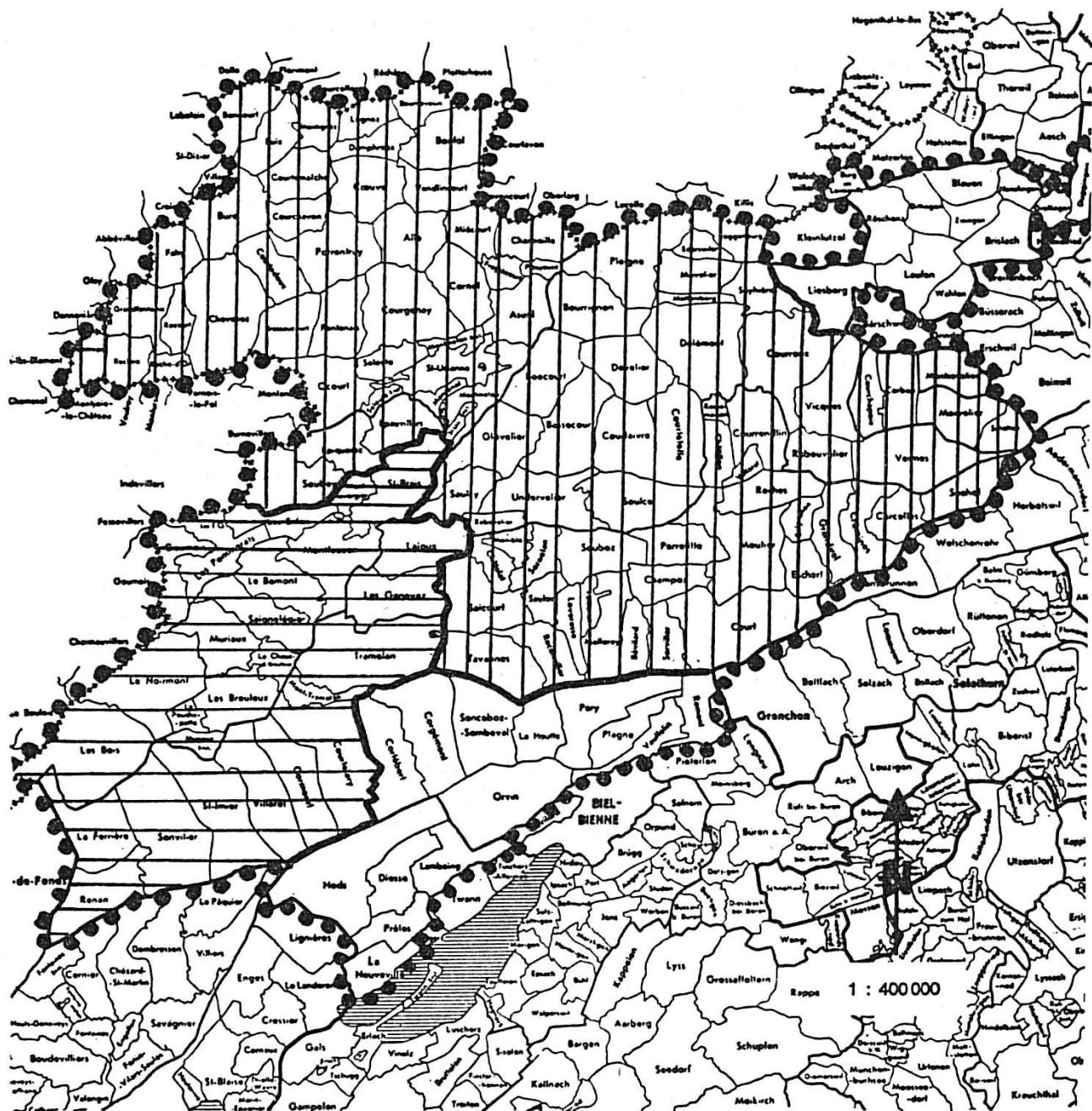
Il nous semble cependant utopique de souhaiter un renouveau de la participation sociale sans en appliquer partout les principes, en maintenant en quelque sorte des secteurs réservés. Il n'est, en effet, pas possible de demander ici une attitude ainsi qu'un engagement responsables et là un comportement dépendant sinon servile.

La participation et l'autogestion, qui en est l'aboutissement, ne seront possibles qu'appliquées à l'ensemble des activités humaines.

Il n'est peut-être pas inutile de préciser en outre que la participation réelle ne saurait s'exercer par délégation de pouvoir. Elle ne s'adresse pas seulement aux responsables politiques et sociaux, même élus démocratiquement. Elle doit toucher et mobiliser tous les citoyens. La revitalisation de la démocratie est à ce prix.

Le travail peut être commencé au niveau communal. *Dans cette perspective, les élus et les agents de la fonction publique doivent devenir de véritables agents du développement communautaire.*

Territoire recouvert par les régions Inter-Jura et Centre-Jura



•••• Frontière du Jura (7 districts)

Région Inter-Jura

Partie jurassienne de la région Centre-Jura

Reproduit avec l'autorisation du service topographique fédéral du 12. 3. 1974.

Coopération et régionalisation

C'est en effet à des œuvres communautaires que les citoyens de notre pays sont appelés à travailler.

Dans cette perspective, l'individualisme, le « chacun pour soi », l'esprit de clocher sont des obstacles à la pleine satisfaction des besoins, non seulement des personnes, mais aussi des collectivités.

La coopération entre les individus et entre les groupes sociaux est une nécessité vitale pour les uns et pour les autres.

La collaboration doit donc être encouragée et développée. Elle doit également être institutionnalisée, car les associations sont des lieux privilégiés de la participation ainsi que des instruments assurant l'efficacité de l'action sociale.

La régionalisation qui s'esquisse aujourd'hui témoigne du constat, par les communes, de cette réalité. C'est à ce nouveau niveau d'organisation territoriale que les collectivités locales devront s'adapter.

Cependant, de même que de l'individu ne doit pas se dissoudre dans le groupe auquel il appartient, les communes, en s'intégrant à un ensemble régional, devront redéfinir leur identité, affirmer leur personnalité et préciser les nouvelles limites de leur autonomie. Le territoire lié par une communauté de destin s'élargit sans qu'il soit pour autant nécessaire de faire disparaître les entités communales existantes.

Formation de l'honnête homme de la fin du XX^e siècle

Enfin la participation et, qui plus est, l'autogestion des groupes sociaux presupposent des acteurs informés, formés et responsables.

Le pouvoir appartient à ceux qui détiennent l'information et qui savent utiliser celle-ci dans leur action sociale.

Le savoir, le savoir-faire et, plus encore aujourd'hui, le savoir-être sont les outils indispensables du citoyen libre et responsable.

Prenant conscience de cette réalité, nous devons sans délai consentir les efforts personnels nécessaires et accepter les engagements sociaux qui doivent permettre à notre société de relever les défis du monde moderne. Pour éveiller l'intérêt du citoyen, il faudra partir des problèmes de la vie quotidienne : l'éducation des enfants, l'aménagement du cadre de vie, l'animation de la cité, l'évolution du pouvoir d'achat, les conditions de travail, les travailleurs immigrés, etc.

On pourra ensuite montrer que les solutions à ces problèmes sont liées à des choix politiques qui touchent à la fiscalité, au statut du sol, au contrôle du pouvoir, aux priorités dans les investissements.

Une présentation et une discussion des méthodes et des moyens d'action seront ensuite nécessaires avant d'en arriver à des engagements concrets.

- La gestion ainsi que l'animation des équipements sociaux et culturels seront confiées aux usagers.
- L'information sur la gestion municipale devra revêtir des formes nouvelles. Il faudra, en particulier, renoncer aux séances publiques de pure forme dont l'impact est négligeable sinon nul.
- Les habitants de la cité devront pouvoir participer aux débats sur les projets municipaux bien avant d'être consultés pour une simple ratification d'une option déjà prise.

En reconnaissant l'urgente nécessité de changer la vie, on doit convenir que cette mutation ne sera possible que si nous agissons en même temps sur la société et sur les mentalités.

Le développement économique, le développement politique et social ainsi que le développement culturel sont indissolublement liés.

ASPECTS JURIDIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

par François Lachat

Définition : « La commune municipale comprend le territoire qui lui est attribué et la population qui y est domiciliée » (art. 1^{er} de la loi sur l'organisation communale, 1917).

Autonomie : « Dans les limites des dispositions légales de la Confédération et des cantons, les communes peuvent établir leurs propres règlements, et s'administrer elles-mêmes » (art. 2 de la loi sur les communes, 1973).

I. Rappel historique et définition

Les communes existaient bien avant la formation définitive des cantons suisses, à savoir des Etats souverains.

On pourrait même aller jusqu'à affirmer que l'ancienne Confédération avait le caractère d'une ligue de communes et cela jusqu'au XVIII^e siècle. Ces entités permettaient à leurs membres d'avoir un certain nombre de priviléges.

Il faudra attendre la révision totale de la Constitution fédérale, en 1874, pour voir l'abolition définitive de tout privilège politique en matière communale (cf. art. 43, al. 4 de la Constitution fédérale). Constatons immédiatement que ce point particulier de la révision de la charte fédérale sanctionnait un état de fait dû à un accroissement des migrations de population et à l'extension des tâches communales. Cette première constatation nous fait remarquer que le droit n'est, en fin de compte, que le coulage en formes juridiques positives de situations préexistantes et de rapports de forces.

Tentons, maintenant, de cerner au mieux le concept juridique de la commune. On définit généralement la commune comme une collectivité publique, territorialement décentralisée, soumise à la surveillance de l'Etat et exerçant des pouvoirs étatiques, dont certains lui sont propres.

La commune, comme collectivité publique (cf. art. 52 et 59 du Code civil suisse) jouit de la personnalité juridique. Elle peut donc valablement ester en justice et s'obliger.

Etant donné que la commune est régie par le droit cantonal, elle est mentionnée dans la Constitution cantonale (art. 49, 63 à 71, 87 et 91).

Mais la commune est aussi une collectivité locale. Son activité s'étend et se limite à une partie du territoire de l'Etat. « La division actuelle du territoire du canton en communes... est maintenue » (art. 63, Constitution bernoise). Cette division permet à l'Etat la décentralisation territoriale de ses organes.

La doctrine distingue deux formes de décentralisation :

a) la décentralisation (« administrative Dezentralisation ») dans laquelle l'organe déconcentré n'a pour ainsi dire aucune autonomie ;

b) la décentralisation proprement dite, on décentralise par corps autonomes (« Dezentralisation durch Selbstverwaltung ») dans laquelle l'organe décentralisé bénéficie d'une marge relativement grande d'autonomie.

Dans le canton de Berne, on connaît la forme de la décentralisation proprement dite. Mais la déconcentration n'est pas pour autant proscrite du système juridique public, dans la mesure où l'Etat utilise directement la commune pour l'accomplissement de certaines de ses tâches propres.

On peut donc distinguer les pouvoirs propres de la commune et les pouvoirs délégués. Les premiers disparaissent lentement pour ne laisser le terrain qu'aux pouvoirs délégués ; ainsi la déconcentration prend le pas sur la décentralisation. A cet égard, citons un exemple : dans l'élaboration de leur budget, les 85, voire 90 % des dépenses échappent au pouvoir propre des communes.

Cette constatation nous conduit tout naturellement à nous pencher quelques instants sur l'autonomie communale. Le droit cantonal bernois se contente souvent d'indiquer « formellement » l'existence de tâches communales entrant dans la sphère d'autonomie, sans pour autant définir « matériellement » le contenu de cette autonomie. (Cf. art. 2 de la Loi sur les communes, 1973.)

La jurisprudence du Tribunal fédéral, à laquelle semble se rallier la doctrine, n'a cessé d'évoluer.

Au début, on considérait la commune comme autonome s'il s'agissait de « tâches propres », c'est-à-dire ayant un caractère local, puis la Haute cour de Lausanne a retenu le critère du « pouvoir d'appréciation » de la commune. Enfin, du critère de la « compétence exclusive », le Tribunal fédéral en est arrivé à celui du « pouvoir de décision relativement étendu » dans un domaine donné tout en tenant compte de l'intérêt général (cf. annexe III « Protection du

paysage et autonomie communale » à titre d'exemple de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral).

La commune est la cellule de base de la vie politique. Créeée à la mesure des citoyens qui en font partie, elle permet à chacun de participer étroitement aux décisions qui conditionnent une grande partie de notre vie quotidienne. Son existence est la garantie d'un véritable régime démocratique. La vie politique d'une commune n'est possible que dans la mesure où les autorités communales disposent, dans les domaines qui leur sont confiés, d'un pouvoir de décision qu'elles peuvent exercer librement, sous réserve du seul bien commun et des autorités supérieures. L'autonomie communale est donc une des conditions essentielles de l'existence même des communes, en tant que collectivités vivantes. La supprimer aboutit nécessairement à vider les communes de leur substance et à en faire de simples organes administratifs, privés de toute politique propre.

D'où la nécessité de constituer des associations de communes pour défendre cette autonomie communale.

La défendre seulement ? Ce serait insuffisant, car trop souvent sa disparition ou sa lénification provient de l'abdication des communes elles-mêmes.

Mais il faut d'abord la redéfinir, la réorienter pour déboucher sur une défense saine et solide. D'ailleurs n'est-il pas significatif, entre autres exemples, que la même année (1973) l'Union des villages suisses et la Société suisse des juristes se penchent, dans leur congrès, sur l'autonomie communale ?

II. Evolution du droit entre 1893 et 1973

a) 1893 - 1917

- La nouvelle Constitution bernoise de 1893 (refusée par le Jura) et la loi sur l'organisation des communes de 1917 (acceptée par le Jura) apportent quelques modifications par rapport à la Constitution de 1846 et la loi sur l'organisation communale de 1852. En voici les plus importantes, dans l'optique de l'objet de ce colloque.
- Une fois unies en communes mixtes, les communes bourgeoises et municipales ne peuvent plus se séparer (art. 69 de la Constitution bernoise et art. 82 de la loi de 1917).
- Il en est de même des biens bourgeois et municipaux ; une fois mélangés, leur division n'est plus possible (art. 83 de la loi de 1917).

- L'indigénat qui ne pouvait être accordé que par la bourgeoisie, peut l'être maintenant par les communes bourgeoise, municipale et mixte (art. 86 de la loi de 1917). Ainsi, le droit bourgeois est dénaturé, il n'est plus la base de la citoyenneté, mais devient le refuge de certains priviléges.
- Enfin, les syndicats de communes, que l'on rencontrait déjà depuis plusieurs décennies, sont sanctionnés par la loi sur l'organisation communale de 1917 (art. 67).

b) 1973

Le 5 septembre 1972, le Grand Conseil accepte en deuxième lecture la loi sur les communes qui sera adoptée par le peuple le 20 mai 1973. Cette loi, qui abroge celle de 1917, la modifie de façon assez importante dans certains domaines.

Signalons préalablement que, de divers côtés, on demandait de régler la régionalisation dans le cadre de la loi sur les communes. Cela n'a pu se faire pour une question d'ordre juridique : la constitution ne le prévoyait pas. C'est du moins l'explication officielle.

Permettez-moi de supposer qu'il y avait une autre raison, politique celle-ci, et en rapport direct avec la question jurassienne. Le pouvoir a préféré lier régionalisation et statut du Jura plutôt que régionalisation et loi sur les communes (cf. thèses 16.1, 18.1 et 19.1 du Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur la création de régions et l'aménagement du statut du Jura).

Voyons maintenant les nouveautés de la loi de 1973 :

- Dorénavant, « dans la gestion et l'utilisation de sa fortune, ainsi que du produit de cette dernière, la commune bourgeoise prendra en considération les besoins de la commune municipale » (art. III). Un député socialiste aurait même désiré que la force contributive des communes soit établie en fonction de la situation financière de la bourgeoisie, afin de créer une véritable obligation de seconder les municipalités défaillantes ; cet amendement a été refusé par la majorité du Grand Conseil.
- Les syndicats sont enfin définis (art. 138) et on admet d'autres groupements de communes sous la forme contractuelle (art. 137), ainsi que des syndicats comprenant des communes d'autres cantons (art. 149) à l'exemple de Lignières NE dans le Syndicat pour l'aménagement du plateau de Diesse, fondé le 29 août 1969.

c) Droit positif = sanction d'états de fait préexistants

Nous l'avons déjà remarqué, le droit positif n'est que le fruit de

rapports de forces et sanctionne, la plupart du temps, des situations déjà connues.

1833 (Loi sur l'organisation des autorités communales et la marche de leur administration) = sanction de la commune des habitants

1852 (Loi sur l'organisation communale) = sanction de la commune mixte

1917 (Loi sur l'organisation communale) = sanction des syndicats de communes

1973 (Loi sur les communes) = sanction des groupements de communes autres que les syndicats et définition de ceux-ci

19... peut-être sanction de la régionalisation et définition des groupements de communes autres que les syndicats

III. Situation actuelle

Les défis lancés aux communes

Les temps modernes sont ceux des grands ensembles. Les mouvements d'intégration soumettent les collectivités locales à de forts courants centralisateurs. Le risque se fait grand de voir la direction de la vie publique s'éloigner de plus en plus des citoyens. Pour empêcher que toute la politique cesse d'être à l'échelle de l'homme, il importe de renforcer la collectivité de base : la commune.

Or, à cette collectivité de base une multitude de défis sont lancés. Passons-les en revue et voyons brièvement quels pourraient être les moyens de les relever.

a) Défi technique : par la dépendance toujours plus grande des communes vis-à-vis des techniciens et des technocrates.

Il faut favoriser le regroupement des services techniques, la formation et le recyclage des responsables communaux. Cette possibilité n'est accordée qu'aux enseignants actuellement et l'on a vu le sort qu'a réservé aux « congés-éducation » le Conseil national, l'année dernière.

b) Défi de la législation : le législateur amenuise de plus en plus l'autonomie communale et fait que la commune n'est bientôt plus qu'un organe d'exécution.

Ne pourrait-on pas accorder aux communes le droit d'initiative et de référendum ?

c) Défi économique : la commune n'a plus la possibilité de garder la haute main sur son économie, ce qui provoque le fatalisme économique.

Des regroupements régionaux s'avèrent nécessaires. Mais dans le système économique actuel, la planification semble impensable par manque de moyens coercitifs.

d) Défi financier : Les communes commencent sérieusement à manquer d'argent pour faire face à leurs tâches de plus en plus nombreuses. D'où surenchère dans les domaines fiscal et infrastructurel, à l'image de ce que l'on voit entre les cantons.

A ce niveau, les regroupements régionaux impliquent la péréquation financière.

Mais la péréquation comporte des défauts à corriger par la législation. La péréquation peut être, en effet, un facteur d'inflation, les communes n'ayant plus de retenue dans leurs dépenses. Deuxièmement, elle peut favoriser la régionalisation et par-là l'apparition de communes unifonctionnelles : commune-dortoir, etc.

e) Défi social : Par la disparition de toute solidarité. En effet, la participation, gage de solidarité, est freinée par une trop forte mobilité humaine et par une trop grande spécialisation qui provoquent un sentiment d'impuissance chez le citoyen.

Des regroupements régionaux au niveau de l'aménagement du territoire, au sens le plus large, peuvent renforcer la solidarité régionale, cette fois-ci et permettre la redistribution des tâches.

f) Défi administratif : Ils sont de tous genres.

Ils sont à relever par le moyen de regroupements syndicalistes tels que l'Association des communes jurassiennes (cf. annexe IV, buts proposés par l'auteur à cette association qui sera opérationnelle en automne 1974).

IV. Dépassemement des collectivités locales

Comme on peut donc le constater, le meilleur moyen, la seule façon de relever ces défis lancés aux communes réside dans le regroupement. Ce regroupement ne doit pas être un écran à la participation de la base, mais doit permettre la maîtrise du phénomène régional.

Tout le monde le reconnaît, le cadre local éclate, les problèmes se situent la plupart du temps au niveau régional. Quelles sont donc les possibilités offertes aux communes ?

a) Possibilités actuelles

Elles sont de deux ordres : institutionnelles et privées. Au niveau institutionnel, les groupements de communes peuvent être constitués :

1. « sous forme de syndicats de communes, de rapports contractuels de droit public ou privé ou encore de personne morale de droit privé » (art. 137, loi sur les communes, 1973) « en vue de l'accomplissement d'un service ou de services déterminés » (art. 198) ;
2. sous forme de syndicats de droit public pour l'aménagement du territoire (art. 87 de la loi sur les constructions, 1970) ;
3. par la mise sur pied d'organismes ayant pour but un programme de développement (art. 18 de la loi fédérale en matière d'investissements dans les régions de montagne).

Citons maintenant quelques exemples d'initiatives privées :

L'ADIJ et Pro Jura qui sont tous les deux reconnus d'utilité publique et couvrent l'ensemble du Jura.

L'ADIJ tend à planifier et à coordonner l'activité dans les domaines économique, social, communal de la protection de la nature, de l'aménagement du territoire et du trafic.

Pro Jura a pour but essentiel la planification de l'économie des loisirs.

Centre-Jura et Inter-Jura qui, dans le cadre de la loi sur les investissements dans les régions de montagne, doivent programmer le développement au niveau régional.

L'Association des communes jurassiennes, dont la forme juridique sera celle d'un syndicat de droit privé (cf. annexe IV).

Le Comité d'action Pro Transjurane, en ce qui concerne les voies de communication.

b) Possibilités d'avenir

Les tentatives actuelles sont incomplètes, car la supra-communalité est refusée par la majorité.

Nous nous trouvons dans une situation identique à celle d'avant 1848, à savoir une confédération, et nous devons tendre vers un système fédératif.

Afin de recréer un véritable humanisme, fait d'esprit de synthèse, et de permettre à chacun la participation à tous les niveaux, il faut en tout cas refuser les syndicats intercommunaux à vocation unique, ceux-là même qui sont seuls admis par la loi sur les communes de 1973 (art. 138).

En tenant compte des deux composantes de l'aspiration régionaliste : conscience d'une communauté d'intérêts et aspiration à participer à la gestion de ses propres affaires, il ne reste que trois possibilités :

- la régionalisation, sans impérialisme urbain,
- les syndicats intercommunaux à buts multiples,
- un canton du Jura.

Pour donner la possibilité aux collectivités locales de résoudre leurs problèmes, sans disparaître, le droit ne peut plus se contenter d'entériner des situations socio-économiques. Sans instrument légal permettant aux communes de s'associer et de rester ensemble maîtresses de leur destin, il y aura carence, c'est-à-dire intervention des communautés supérieures ; ce qui est justement contraire à la tendance actuelle.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

*présidée par Bernard Prongué
et résumée par François Noirjean*

M. François Kohler. — D'après les différents exposés, un problème méthodologique se pose aussi bien aux historiens qu'à ceux qui étudient la réalité du Jura actuel, à savoir comment appréhender la situation du Jura. Ce matin, M. Bassand nous a bien montré comment il fallait étudier une société selon différents critères : dans un premier temps, il faut dégager les éléments économique, politique, culturel, idéologique, la reproduction socio-culturelle et biologique, et, dans un deuxième temps, considérer la stratification sociale. Or, il me semble qu'actuellement on ne considère le Jura que dans les premiers termes de l'analyse et qu'on délaisse l'étude de la stratification sociale. Cela est aussi valable pour le passé que pour le présent.

M. Michel Bassand. — Effectivement, l'analyse de la stratification sociale d'une société est souvent délaissée, pourquoi ? Il y a de nombreuses raisons, et la principale c'est que les statistiques concernant la stratification sociale sont celles qui font le plus cruellement défaut. Vous ouvrez l'annuaire statistique, vous trouvez de nombreuses informations sur les répartitions confessionnelles, linguistiques, par âges, par sexes, concernant la croissance du nombre des habitants, mais vous ne trouvez que quelques vagues informations concernant la stratification sociale. On les trouve au niveau d'un canton, au niveau d'une région. Au niveau des communes, elles existent, mais elles ne sont pas publiées. Donc faire l'analyse de la stratification sociale d'une commune implique ou bien retourner à une analyse de ces données de base non publiées, ou bien faire une enquête.

M. François Kohler. — Je pense aussi que le manque de statistiques est une des raisons essentielles, mais on pourrait aussi se demander pourquoi, dans la société actuelle, on manque de statistiques sur cette question.

M. Jean-Claude Crevoisier. — Il faut constater que les « classes dominées » ne sont pas à l'avant-garde en ce qui concerne des revendications relatives à un nouveau projet de société. Elles ont même laissé de côté cette préoccupation. Les projets de société nous

viennent aujourd'hui de la « classe dominante ». Celle-ci n'estime évidemment pas nécessaire de définir en termes de classes sociales les rapports de force à l'intérieur de la société globale.

M. Michel Boillat. — Je voudrais me faire l'interprète de l'homme de la rue. Ce matin, nous avons entendu les historiens, les techniciens, et je voudrais entendre aussi les prophètes. Ma question, qui est double, est la suivante : dans les projets de régionalisation, dont on parle beaucoup, l'autonomie communale, ou ce qu'il en reste, sera-t-elle sauvegardée, ou au contraire encore diminuée, et, deuxième partie de ma question, est-ce que l'organisation régionale ne va pas tuer les communes bourgeoises ?

M. Jean-Louis Crevoisier. — L'autonomie des communes ne dépendra pas des projets de régionalisation. Elle découlera de la possibilité pour les communes de définir elles-mêmes leurs nouvelles dimensions et leur autonomie. On ne pourra certainement pas définir un cadre idéal favorisant l'autonomie des communes, si celles-ci ne décident pas de redéfinir leur champ d'action et leur pouvoir. Les plus beaux cadres juridiques resteront vides de tout contenu, s'il n'y a pas au départ acte volontaire, autonome et responsable de la part des communes.

M. François Lachat. — Je m'occuperai essentiellement de la deuxième partie de la question et je différencierai ma réponse du point de vue statique et du point de vue dynamique. Du point de vue statique, je dois reconnaître que vis-à-vis de la charte des droits de l'homme, qui spécifie la possibilité pour tout citoyen de s'établir là où il veut, le maintien des bourgeoisies peut être un frein à cette liberté d'établissement. En effet, dès que vous quittez le bercail, votre commune d'origine, vous perdez un certain nombre de priviléges.

Du point de vue dynamique, si les communes bourgeoisées ne se comportent pas en stricts propriétaires individuels et si elles acceptent de seconder les communes municipales, à ce moment-là, on peut leur reconnaître un certain rôle. Deux exemples : celui de la bourgeoisie de Delémont et celui de la section de Montfaucon ; cette dernière a livré un certain nombre d'hectares, avec un solde en monnaies sonnantes et trébuchantes, afin de viabiliser ces hectares. A ce moment-là, on peut reconnaître une valeur certaine à la communauté bourgeoisiale.

M. André Ory. — Permettez-moi tout d'abord de féliciter le Cercle d'études historiques d'avoir mis sur pied un colloque sur un

sujet qui intéresse à la fois les historiens et les praticiens. Je crois qu'on trouve rarement un thème aussi général et actuel que celui qui nous est proposé aujourd'hui.

En ce qui concerne la question de M. Boillat : maintien ou sacrifice de l'autonomie communale, la réponse est assez facile à donner.

Actuellement, les attributions des communes peuvent se répartir schématiquement en deux catégories : celles qu'elles peuvent exercer et celles qu'elles ne peuvent pas exercer. Pour les premières, il n'y a pas de problème, elles seront conservées ; pour les autres, celles qu'elles ne peuvent pas exercer ou seulement par l'intermédiaire de syndicats, d'associations, alors il faut bien reconnaître que l'autonomie des communes, en tant que telles est devenue illusoire. Elle s'est vidée de sa substance. Alors, à qui appartient ce pouvoir que les communes ne sont plus en mesure d'exercer ? Dans la mesure où il est exercé, ce pouvoir revient le plus souvent aux associations ou aux syndicats quand ce ne sont pas des offices cantonaux qui prennent les affaires en mains.

Or ces associations sont spécialisées, et il y a un certain nombre de défauts qui sont assez évidents du point de vue politique. C'est la raison pour laquelle on s'est dit qu'il fallait prévoir de nouvelles unités politiques à compétences universelles, et ces nouvelles unités politiques pourraient porter le nom de régions. Elles auront alors une autonomie, au même sens que les communes en ont déjà une, mais cette autonomie ne serait pas prise ainsi aux communes. Ça n'empêchera pas les communes, si elles le veulent, de transférer certaines compétences aux régions.

Actuellement déjà, une commune peut transférer n'importe laquelle de ses attributions à une organisation de son choix, à une organisation de droit public ou de droit privé ; elle ne peut transférer en bloc toutes ses attributions, mais une à une : approvisionnement en eau, voirie, école... Simplement, en plus des syndicats que l'on reconnaît, les régions auraient une vue universelle des problèmes qui se posent au niveau régional. Elles auraient les autorités nécessaires, les moyens techniques, administratifs, financiers pour assurer les responsabilités collectives au niveau régional.

Il ne faut pas prendre la régionalisation proposée par le Gouvernement bernois pour une réforme administrative. Il s'agit de créer de nouveaux êtres politiques : les régions sont des unités politiques au même titre que les communes et les cantons. Si l'on avait parachuté depuis Berne une division du canton comme la division actuelle des districts et si l'on avait pourvu ces nouvelles unités de certains

offices, alors ç'eût été administratif. Mais si on les invite à voler de leurs propres ailes, ça ne l'est plus.

Les régions sont constituées de bas en haut, c'est-à-dire que les communes prennent, ou ne prennent pas, la décision de les créer. Il faut une majorité qualifiée des communes et des habitants du territoire intéressé. Ces majorités une fois établies, on se donne le règlement régional dans les limites générales fixées par le canton. L'impulsion vient donc de la base. Il peut y avoir de petites et de grandes régions ; elles peuvent avoir plus ou moins d'attributions ; elles peuvent enjamber les frontières cantonales et modifier leurs limites suivant les circonstances.

Ceci me permet de revenir sur un passage de l'exposé de M. le député Lachat, par ailleurs extrêmement intéressant ; il m'a semblé sentir, à un moment donné, un intérêt très particulier pour la planification.

Il ne faut pas confondre la région politique avec une unité de planification, parce que la planification, avec tous les avantages qu'elle peut présenter du point de vue de la rationalisation, de la coordination, peut présenter de très grands inconvénients politiques. Elle ne suit pas nécessairement le mouvement de la vie. L'aménagement du territoire est une des activités des régions qu'il faut considérer comme telle, mais la planification n'est jamais qu'un moyen, elle n'est pas un but.

La loi sur les régions constituait primitivement une section de la loi sur les communes, et elle a été retirée de la loi communale. On aurait probablement coulé la loi sur les communes en laissant la section sur les régions. Cette loi n'a déjà pas passé tellement facilement. La Direction des Affaires communales, et le gouvernement avec elle, et la commission extra-parlementaire qui s'en est occupée n'ont pas voulu charger le bateau. Ce qui importait, ce n'était pas de présenter le projet de régionalisation avec le statut du Jura, ce qui importait c'était de ne pas présenter le statut du Jura avant le projet de régionalisation. Avec la régionalisation, on réalise une autonomie à l'échelon intermédiaire, entre la commune et le canton, autonomie qui permet un certain nombre de réalisations intéressantes et, espérons-le, un assainissement pas seulement dans le Jura, mais dans tout le canton. Une fois cette base générale posée, alors, il reste à voir ce que, en plus de la régionalisation, on va apporter au Jura dans le cadre du statut.

M. Jean Romy. — J'aimerais dire à M. Lachat que je ne partage pas son avis quant à la disparition des communes bourgeoises. Bien

sûr, il y a les communes qu'il faut applaudir, mais il y a les autres. Une bourgeoisie réunit des gens qui possèdent en commun des biens de production, mais qui n'en ont que l'usufruit. Si l'on compare les bourgeoisies aux S.A., au moins, dans les bourgeoisies, on peut savoir ce qui se passe. D'autre part, les bourgeoisies peuvent nous montrer qu'il y a chez nous aussi des difficultés à gérer en commun des biens de production.

M. Jean Siegenthaler. — Pour autant que je sois renseigné, il n'a jamais été question de supprimer les communes bourgeois par suite de la régionalisation du canton. C'est du moins le point de vue actuel de la Direction des Affaires communales. Du reste, je suis moi-même bourgeois de la ville de Berne, et je ne puis m'imaginer comment on parviendrait à supprimer la bourgeoisie de la ville de Berne.

M. François Lachat. — Je voudrais répondre ceci à M. Romy. Je n'ai pas mis en doute la survie des communautés bourgeois, mais je pose la question. Si les communes bourgeois mettent sur pied une politique de cactus, ne défendant que leurs priviléges et ceux des bourgeois qui habitent la commune, alors je prétends qu'elles n'ont plus leur raison d'être ; je vais même plus loin : elles sont en opposition avec la charte des droits de l'homme. Mais dès le moment où les communes bourgeois appliquent une politique générale dans l'administration de leurs biens fonciers — n'oublions pas que les bourgeois détiennent l'économie forestière de presque tout le Jura — à ce moment-là, je ne nie pas la valeur de leur existence. Dans le cas contraire, je dois malheureusement dire que ce maintien de certains priviléges n'a plus aucun sens.

M. François Kohler. — A propos des classifications des biens entre les communes municipales et les communes bourgeois, les actes semblent avoir été plus favorables aux bourgeois, dans la mesure où elles ont gardé des biens rentables, qui ont peut-être perdu de la valeur à la fin du XIX^e siècle, mais qui en ont repris par la suite, si l'on pense à la valeur actuelle des terrains. Alors j'aimerais demander pourquoi on parle de dépouillement de la compétence économique des communes, alors que là où elles existent les bourgeois semblent économiquement mieux placées que les communes municipales.

M. François Noirjean. — Il est clair que la part des biens attribués aux bourgeois lors de la classification place les corporations dans une position plus favorable que les communes municipales, dans la mesure où les bourgeois gardent des biens de production. Mais il faut distinguer différentes époques. Avant la révolution industrielle,

les biens fonciers sont les seuls biens de production. Par leurs immenses propriétés, les bourgeoisies contrôlent dans une large mesure la vie économique. Avec l'industrialisation, les moyens de production se diversifient et la part de la terre dans le produit global de l'économie diminue considérablement. Bien plus, les biens des bourgeoisies sont dépréciés : les coupes blanches ont vidé les forêts, en particulier au moment de la construction des chemins de fer ; le bois même perd de sa valeur, dès qu'arrivent de nouveaux combustibles pour l'industrie. Par rapport aux communes municipales, les bourgeoisies sont certainement mieux dotées, mais il n'en reste pas moins vrai que les communes ne contrôlent plus la vie économique.

M. François Kohler. — C'est une question qu'on pourrait poser également aux conseillers communaux.

M. Henri Parrat. — J'ai moi-même été maire de la ville de Delémont, tout en étant bourgeois de Delémont. La bourgeoisie de Delémont possède, à la périphérie de la ville, des terrains extrêmement intéressants. Elle possède le Cras des Fourches — ou plutôt elle le possédait — ; elle possède aussi une très vaste zone qui a été transformée en zone industrielle qu'on appelle la Communance, entre Delémont et Rossemaison. Ceci se chiffre par des centaines d'hectares. Ce terrain a été mis à la disposition de la commune, soit sous forme de droit de superficie, soit à des prix de vente très avantageux pour le développement économique de la ville et aussi pour la construction d'appartements à des conditions favorables. Donc la bourgeoisie a été et est encore un frein considérable à la spéculation. La bourgeoisie a joué, sur le plan local et sur le plan économique, un rôle intéressant pour le développement de la ville et elle est toujours disposée à aider la commune dans son développement. C'est là le rôle d'une bourgeoisie dans les conditions de développement économique moderne.

Je puis ajouter que si la bourgeoisie administre ses biens, elle ne distribue plus aucun bénéfice aux bourgeois. Un seul avantage a été maintenu : la bourgeoisie a créé un fonds de bourses qu'elle verse aux enfants bourgeois nécessiteux, pour leur permettre de faire un apprentissage ou des études dans de bonnes conditions.

M. Michel Bassand. — S'il n'y a pas de doute qu'une commune bourgeoise comme celle de Delémont ne constitue pas un obstacle au développement, il faut bien reconnaître que toutes les bourgeoisies ne sont pas comme celle de Delémont. J'ai eu l'occasion d'étudier les bourgeoisies dans d'autres régions du Jura : elles sont un frein réel à la modernisation de la commune. Toute initiative est bloquée parce

que la bourgeoisie détient un pouvoir considérable. Donc l'image que vous donnez de la bourgeoisie de Delémont est peut-être une image exemplaire. Malheureusement, toutes les bourgeoisies ne sont pas comme cela.

M. Jean Siegenthaler. — Je voudrais souligner ce que vient de dire M. le professeur : il est indispensable que les bourgeoisies soutiennent les communes dans la poursuite des intérêts généraux et non seulement ceux des citoyens bourgeois. Sans cette bonne volonté, la corporation bourgeoise n'a plus de raison d'être.

M. Maurice Wehrli. — Ma question a trait aux centres d'attraction périphériques du Jura. Quelle sera l'incidence de ces centres d'attraction sur l'évolution du Jura ? Comment voyez-vous l'évolution du Jura en fonction de ces centres d'attraction ?

M. Michel Bassand. — Ce qu'on peut dire à ce sujet, c'est que les centres d'attraction vont continuer à absorber les forces vives des régions périphériques. Toute la politique d'aménagement du territoire qui est mise en place actuellement s'interroge sur ce qu'il est possible de faire par rapport à ces régions urbaines. Vous avez peut-être vu dans les conceptions directrices de l'aménagement du territoire les neuf possibilités qui ont été évoquées par les planificateurs de la Confédération. Personnellement, j'ai le sentiment qu'il est extrêmement difficile à l'heure actuelle d'aller à l'encontre de la force d'attraction de ces centres, de ces pôles de croissance que constituent les grandes villes suisses. Vraisemblablement, elles vont continuer à organiser le reste du territoire suisse. Et il faudrait maintenant s'interroger très sérieusement sur les moyens à mettre en œuvre pour bloquer ce processus. Je crains terriblement que ce qui est proposé à l'heure actuelle ne soit qu'une idéologie camouflant le processus de concentration qui va se poursuivre. Je serais donc assez pessimiste.

Par rapport au Jura, une solution consisterait à créer dans le Jura un pôle de croissance, mais ça signifie en même temps qu'on va introduire dans le Jura toutes les contradictions, tous les conflits inhérents à ces pôles de croissance. Donc on va reproduire tout ce qu'on peut critiquer dans la région bâloise, dans la région zurichoise, dans la région genevoise : pénurie de logements, brassage de la population, déracinement de la population, pollution, etc., etc. Donc créer un pôle de croissance dans le Jura, c'est reproduire ces problèmes. Donc avant de revendiquer un pôle de croissance dans le Jura, il faudrait s'interroger si on veut aussi tout ce qui est inhérent à un pôle de croissance. Quels problèmes va-t-il apporter plus particulièrement ? Il va continuer à vider les régions rurales. Si on fait un

pôle de croissance de la région de Delémont-Moutier par exemple, vraisemblablement, on va accentuer la « vidange » des Franches-Montagnes. La population va être drainée dans ce pôle de croissance. Ça ne me paraît pas être une solution positive aux problèmes de développement économique et social du Jura. Donc un pôle de croissance peut être une solution à court terme, ce n'est pas une solution à long terme. Donc il faudrait envisager une croissance économique décentralisée, mais là aussi ce n'est pas une solution de facilité.

M. Jean-Claude Crevoisier. — Tant que nous ne contrôlerons pas le développement économique par une réelle planification, tant que le politique n'aura pas pour le moins un pouvoir de contrôle sur le développement économique, la tendance à la régionalisation polarisée se renforcera.

Une régionalisation d'un autre type que celle-là va en effet à l'encontre de la rationalité économique : coûtant plus cher, demandant plus d'énergie, elle sera rendue impossible si nous n'arrivons pas à maîtriser le système économique.

M. François Kohler. — J'aimerais abonder dans le même sens que les deux personnes qui viennent de s'exprimer. On arrive à un stade où l'on se rend compte que c'est le système lui-même qui empêche de promouvoir un développement qui soit plus rationnel. Si l'on veut développer le Jura, sans mettre en cause le système, on propose un pôle de croissance, mais on se rend compte que ce pôle de croissance développera dans le Jura les mêmes contradictions qu'ailleurs.

M. Victor Erard. — Si j'ai bien compris, une région c'est une zone qui prend conscience des intérêts économiques et, passant ceux-ci, qui monte à une conscience politique. Alors comment envisagez-vous la formation de cette zone en Ajoie ? L'Ajoie dépend, économiquement, naturellement de la zone voisine de Montbéliard - Sochaux - Valentigney. Si l'on tend à la formation d'unités économiques et politiques régionales, dans le cas de l'Ajoie, on ne peut l'envisager sans supprimer la frontière.

M. François Lachat. — Je crois que M. Erard a parfaitement raison, et nous devons avec Lefebvre admettre une certaine géopolitique et reconnaître que l'Ajoie est tentée de s'organiser au point de vue de la régionalisation avec le centre bipolaire de Belfort - Montbéliard. Je ne conçois pas une régionalisation s'arrêtant à Boncourt, à Fahy, à Bonfol et au Mont-Terri.

M. Victor Erard. — Pour poursuivre ma pensée, si on veut former, comme l'a dit M. Ory tout à l'heure, des êtres politiques, je

pense que Saint-Imier et les Franches-Montagnes développent cette conscience économique vers La Chaux-de-Fonds. Alors on forme quelque chose d'artificiel — on formera quelque chose d'artificiel, parce que l'unité logique, c'est Saint-Imier et une région du canton de Neuchâtel — et je comprends mal qu'on veuille former des êtres politiques nouveaux qui ne travaillent pas sous les mêmes autorités. Il y a là quelque chose de paradoxal.

M. Bernard Prongué. — A vous entendre, je crois entendre, à plus d'un siècle d'intervalle, Jacob Stämpfli au Grand Conseil bernois. Dans le débat sur la construction des chemins de fer — il s'agissait de la construction initialement prévue des tronçons — il soulevait exactement le même problème ; la construction des tronçons, c'est jeter l'Ajoie dans les bras de la France, Saint-Imier et les Franches-Montagnes dans le canton de Neuchâtel, Laufon vers Bâle, c'est désarticuler le Jura. Actuellement, la régionalisation pose un problème réel au Jura. Et aujourd'hui comme au XIX^e siècle, on rencontre cette prise de conscience d'une désarticulation possible du Jura. La réponse que M. Bassand a apportée à la question de M. Wehrli a abordé la question : est-ce qu'on va laisser le Jura être une proie naturelle des centres périphériques ou, au contraire, le Jura trouvera-t-il la possibilité de rester ce qu'il est, un certain fédéralisme coopératif ? Ces questions ont été soulevées au XIX^e siècle, elles restent posées aujourd'hui.

M. André Ory. — Permettez-moi d'apporter quelques compléments à la réponse de M. Erard. Il n'y a pas de prise de conscience économique suivie d'une prise de conscience politique. Sans aucune justification, les citoyens peuvent décider, ou ne pas décider, de fonder une région. S'ils veulent se laisser influencer par des considérations économiques, historiques, religieuses, linguistiques ou autres, c'est leur affaire. Mais je crois que c'est un fondement de la démocratie que de considérer comme essentiel et seul déterminant la volonté librement exprimée par les populations concernées. C'est cette autodéfinition des régions dont je parlais tout à l'heure.

Comment est-ce que les choses peuvent jouer dans la pratique ? Il y a effectivement beaucoup de cas où les régions à prendre en considération enjambent les frontières cantonales, voire nationales. Le canton de Berne ne peut alors qu'offrir des ouvertures, accepter la négociation et voir comment on peut mettre sur pied des organisations qui permettront aux populations concernées de prendre leur destinée en mains. Il est singulier de constater que c'est précisément dans les régions périphériques du canton que cette conscience

semble actuellement la plus mûre, c'est le cas à Laufon. Mais il ne faut pas se faire d'illusions, elle n'est pas encore éveillée dans de vastes parties du canton. Et la première commission intercantonale qui sera créée — elle est en voie de création — pour étudier la mise en place d'une autorité, consultative au départ, sera une commission Laufon - Breitenbach - Bâle-Campagne.

Permettez-moi encore de revenir sur la question de la régionalisation, non pas pour m'opposer en quoi que ce soit à ce qu'a dit M. le professeur Bassand, mais pour montrer que la situation est encore pire que tout ce que l'on pense généralement. Nos moyens sont encore bien plus faibles devant le danger de polarisation que beaucoup de Jurassiens ne l'imaginent, parce qu'en fait le canton de Berne tout entier est déjà victime de cette polarisation. Bien que nous ayons deux ou trois villes comme Biel ou Berne, ça n'empêche pas que nous sommes dans le « Hinterland » de Genève, de Bâle et de Zurich. Il n'y a qu'à regarder les affaires qui se traitent à Bâle, à Zurich ou à Genève et celles qui se traitent à Berne ou à Biel pour être convaincus. Il n'y a qu'à regarder aussi le rendement fiscal de notre canton et celui des cantons que je viens de citer. Le canton de Genève, qui n'a pas la moitié de notre population, a déjà maintenant une capacité fiscale égale à la nôtre, et avec cet argent, il a la moitié moins d'écoles à entretenir, la moitié moins d'hôpitaux, il n'a pas de routes, il n'a pas d'agriculture, et il a la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Comment voulez-vous que nous soyons concurrentiels ? Nous sommes liquidés. Sans péréquation, nous ne pouvons rien faire. Des moyens économiques d'intervenir dans cette affaire, nous n'en avons pas ; il faut le reconnaître, la réaction contre cet état de choses est très heureuse et très saine si elle vient du Jura, mais elle doit se faire au niveau cantonal et même au niveau de toute la Confédération, sinon nous sommes mangés par ces trois pôles. Cette seule considération devrait nous montrer à quel niveau se pose la question. Je crois que M. Kohler l'a déjà plus ou moins suggéré tout à l'heure. C'est vraiment une question de politique nationale qui se pose et non pas une question de politique cantonale ou jurassienne.

M. Jean-Claude Zwahlen. — J'aurais une question un peu matérialiste au sujet de l'autonomie financière des communes. Elles décident en fait sur 10 à 20 % de leurs budgets annuels. Dès lors ma question sera en deux temps : peut-on sauvegarder l'autonomie des communes sans sauvegarder leur autonomie financière dans le cadre d'un canton ? Dans le cadre des régions, deuxième partie de

ma question, la péréquation financière ne risque-t-elle pas d'affaiblir encore cette petite autonomie des communes et par là même supprimer, en fait, l'illusion d'une autonomie communale ?

M. Jean-Claude Crevoisier. — Si, dans les domaines où les communes conservent une certaine autonomie, on ne leur laisse pas parallèlement des moyens financiers suffisants, l'autonomie politique est évidemment vidée de toute substance.

M. François Lachat. — C'est moi qui ai avancé ces chiffres. En effet, à partir du moment où l'autonomie financière n'existe plus, l'autonomie politique n'existe plus.

En ce qui concerne la péréquation financière, je vous ai dit qu'elle était un moyen de tendre à la mise sur pied de la régionalisation, mais elle a deux aspects négatifs. D'une part, elle peut être un moyen d'inflation, étant donné que les communes qui ont un budget plus ou moins équilibré ne pouvaient ou ne voulaient pas réfréner leurs dépenses au bénéfice des communes ayant un budget à excédent négatif. D'autre part, la péréquation financière permet aux communes qui ont déjà une certaine spécialisation du sol, comme l'a dit tout à l'heure M. Bassand, d'accepter plus volontiers cette spécialisation par une redistribution des finances.

M. François Noirjean. — La question de l'autonomie financière et politique se pose au XIX^e siècle déjà. Aussi longtemps que les communes disposent des moyens de leur politique, en matière de construction par exemple, elles ont toute liberté de prendre des initiatives. Tant qu'elles peuvent agir par leurs propres moyens, l'intervention de l'Etat se limite à donner des autorisations. Mais à partir du moment où les communes souhaitent des améliorations de leur infrastructure mais demandent en même temps des moyens financiers à l'Etat, leur pouvoir de décision diminue.

M. François Lachat. — En fin de compte, la régionalisation ne doit pas venir d'une conception financière. La régionalisation doit venir de la base ; M. Ory l'a dit tout à l'heure. La régionalisation doit venir de gens qui acceptent un consensus et veulent diriger leurs propres affaires. Si nous raisonnons en termes de viabilité ou de conséquences financières, alors je vous pose la question : les cantons actuels méritent-ils de vivre ? Depuis deux ans, aucun canton, ni même la Confédération, n'a mis sur pied un budget avec un excédent positif. Alors si vous ramenez une question politique à un niveau strictement financier, on peut détruire toutes les circonscriptions qui font en fin de compte que la Suisse peut vivre. A partir du moment où vous faites de la Suisse un Etat centralisé, les forces irrédentistes

font que la Suisse explose. Il ne faut donc pas ramener la régionalisation à un problème strictement financier ; elle doit résulter d'une volonté, d'un certain consensus.

M. Michel Bassand. — Ce qui est certain, c'est qu'on constate dans le Jura une volonté, une prise de conscience qui se manifeste à tous les niveaux de la vie jurassienne, que ce soit aux niveaux culturel, politique et économique. Mais est-ce que cette prise de conscience sera suffisante pour remédier à la situation de marginalisation dans laquelle se trouve le Jura ? C'est clair que la volonté politique est un élément extrêmement important, mais est-ce que c'est suffisant à l'heure actuelle pour transformer une situation économique telle que celle dans laquelle se trouve le Jura ? Je suis d'accord avec M. Kohler quand il disait à l'instant que c'est le système tout entier qu'il faut revoir ; d'ailleurs l'intervention de M. Ory va tout à fait dans le même sens. Ce n'est pas seulement en faisant de nouvelles régions cantonales, communales ou régionales que l'on va transformer radicalement une situation. D'ailleurs toutes les politiques d'aménagement du territoire qui sont menées actuellement en France sont des constats d'échec. Toutes les tentatives pour créer des métropoles d'équilibre ne mènent à rien : Paris continue à se développer au détriment du reste de la France. Donc il me semble que c'est extrêmement important que chaque région prenne conscience de sa situation, prenne conscience de son aliénation, de sa dépendance et cherche des solutions et que ces solutions ne soient pas imposées par des forces politiques, économiques ou sociales extérieures. Mais en même temps, il faut transformer le système qui crée ces situations, qui crée ces inégalités. Donc l'action est extrêmement complexe à mener, elle doit se mener en tout cas à deux niveaux, au niveau du système social tout entier, mais aussi dans chacune des parties de ce système.

M. Victor Erard. — Je dois dire que la remarque de M. le professeur Bassand m'étonne : parler du Jura comme d'une terre marginale quand on sait qu'il est situé à proximité de la région extraordinaire de Sochaux-Valentigney-Mulhouse, à proximité de La Chaux-de-Fonds, de Bienne, de Bâle. En fait, le Jura est coincé entre des prospérités. Et c'est une question de structure, d'Etat, qui fait obstacle à la prospérité du Jura.

M. Michel Bassand. — C'est une question de terminologie. Il est en marge des pôles de croissance. Le Jura n'a pas de pôle de croissance et se trouve justement à la périphérie des pôles que vous avez définis. C'est clair qu'il est au cœur de l'Europe, mais il y a

d'autres régions au cœur de l'Europe qui sont sous-développées. Il y a des régions immenses dans le monde, pleines de richesses qui sont dépendantes et sous-développées. Pourquoi ? Parce qu'il y a des pôles qui ont pris le contrôle de leur développement.

Le Jura se trouve dans cette situation. Il y a cinquante ans, le Jura n'était pas en marge ; le Jura était une zone industrielle de pointe. Le développement est tel qu'il se trouve actuellement dans une zone de marginalité : le Jura n'a pas de ville importante. Les industries de pointe sont contrôlées, elles sont dépendantes. Actuellement, les pôles de contrôle du développement se trouvent dans les villes et le Jura n'a pas de villes. Les zones de contrôle de développement ont un secteur tertiaire important, le Jura a un secteur tertiaire très faible. C'est pour ces raisons qu'il se trouve en périphérie. Je ne pense cependant pas que la situation est irrémédiable ; c'est une situation qui est le résultat d'une action humaine et toute action humaine peut être transformée. Je ne pense pas que mon pessimisme soit un fatalisme.

M. Victor Erard. — Ce que vous venez de dire, M. Bassand, est tout à fait juste. A la constituante de 1846, les députés de l'ancien canton prennent constamment le Jura comme modèle du progrès. Bellefontaine avait 600 ouvriers, Undervelier en occupait autant ; maintenant ce sont des choses mortes. A l'exposition de 1857 à Paris, les produits de Bellefontaine — les câbles lacustres — ont fait merveille.

M. Serge Châtelain. — Quelle différence y a-t-il entre les communes dites mixtes et les communes à régime dualiste (commune municipale et commune bourgeoise) ? Et, deuxième question, il semble que le Jura nord, notamment l'Ajoie, connaisse plutôt un régime des communes mixtes, et le Jura sud un régime dualiste. Y a-t-il une explication historique ?

M. François Noirjean. — Sous la Restauration, les communes de l'ancien Evêché avaient une organisation uniforme. Par la suite, cette organisation s'est diversifiée. La commune mixte résulte, aux termes de la loi de 1852, de la fusion de la commune municipale et de la commune bourgeoise ; en réalité, c'est la consécration d'un état de fait : qu'on l'appelle commune mixte, commune bourgeoise ou municipalité, c'est toujours la même commune unique qui a subsisté dans le Jura nord.

Dans l'autre type d'organisation, l'organisation dualiste, nous avons une commune municipale qui regroupe l'ensemble des habitants de la commune, et une commune bourgeoise qui est l'apanage des

seuls ressortissants ; les deux corporations ont des administrations parallèles, des caisses séparées. Ce type existe surtout dans le Jura sud.

Dans l'explication de ces différences régionales, j'estime que l'évolution démographique a été déterminante. Si l'on se réfère aux cartes de la population bourgeoise, dans le Jura nord, les ressortissants de la commune représentent une très forte proportion de la population totale, alors que dans le Jura sud, les bourgeois sont minoritaires. Cette situation suscite chez les ressortissants une volonté de s'affirmer de façon particulière, d'autant plus que ces bourgeois sont forts de garanties constitutionnelles pour la propriété et l'administration de leurs biens. Dans le cas de Saint-Imier, par exemple, la proportion des bourgeois s'abaisse très rapidement : au recensement de 1860, 6 % des habitants sont bourgeois de Saint-Imier, et ces 6 % de la population totale — Saint-Imier compte alors plus de 5000 habitants — gèrent les biens dont les revenus devraient couvrir toutes les dépenses locales. Les bourgeois refusent alors de supporter plus longtemps les charges de toute la collectivité et de maintenir les habitants non bourgeois dans une situation privilégiée.

Par ailleurs, si l'on considère la définition du régime des communes, il faut se rendre à l'évidence que la définition juridique formulée dans les règlements ou même dans des arrêtés du Conseil-exécutif ne correspond pas toujours à la réalité. D'autre part, la même définition recouvre des réalités différentes : dans le cas de la commune mixte, la situation est différente en Ajoie et dans la vallée de Delémont ; dans le cas des communes bourgeois, elles peuvent avoir plus ou moins d'attributions.

M. Jean Siegenthaler. — Ce qui me préoccupe et ce qui m'a laissé rêveur, c'est la déclaration de foi de M. le professeur Bassand, qui croit que la région-plan n'a pas tellement de chances d'être réalisée.

M. Michel Bassand. — Ma position est la suivante. Intrinsèquement, la région-plan, la région-programme est saine, mais en Suisse l'aménagement du territoire n'est pas une politique régionale, c'est simplement une politique de découpage du territoire, de réservation de zones, etc. Ensuite, pour qu'une région-plan soit effective, il faudrait qu'elle soit démocratique ; toutes les politiques régionales ne le sont pas, c'est-à-dire qu'on les parachute d'en haut ; ce sont des spécialistes, pour ne pas dire des technocrates, pleins de bonne volonté certes, qui les élaborent, et qui les imposent.

M. Jean Siegenthaler. — Je me permettrai encore d'ajouter cette observation. Vous parlez de grandes régions. Personnellement, j'envi-

sage plutôt des régions telles que l'Ajoie ou des régions urbaines comme Bienne ou Berne. Et je crois qu'il est possible, avec les moyens de planification juridique dont on dispose actuellement, d'influencer l'implantation de la population et des fabriques.

M. Michel Bassand. — Ces petites régions ont certes leur intérêt ; elles placent la planification à l'échelle humaine mais si, dans les grandes régions, le processus de développement inégalitaire et la polarisation se poursuivent, vous aurez beau mettre en place des micro-régions, même démocratiques, ça ne va rien changer du tout.

M. Jules Mottet. — La défunte *Sentinelle*, par son rédacteur, a attribué tous les maux aux bourgeoisies et plus encore. Plus tard, *Le Pays* a parlé d'anachronisme. Quelques mois plus tard, un rédacteur de Bienne parlait de la cinquième roue du char en parlant des bourgeoisies. On peut résoudre les problèmes qui existent entre les bourgeoisies et les municipalités, mais ce n'est pas en attisant le feu. On parle toujours des bourgeoisies qui ne font rien pour les municipalités. J'ai été très heureux d'entendre M. le préfet parler de Delémont ; Delémont n'est pas une exception. Il y a bien des bourgeoisies qui travaillent pour le bien de la communauté, mais elles sont modestes. Il y a des bourgeoisies qui bâtissent des hôpitaux, des musées pour la communauté ; les bourgeoisies de la vallée de Tavannes ont bâti des maisons locatives sans espoir de rémunération.

Mais les bourgeoisies se doivent d'être conservatrices ; il n'y a qu'elles qui conservent les forêts, les pâturages, les zones dans leur état actuel.

M. Bernard Prongué. — L'intervention de M. Mottet prouve à l'évidence que les bourgeoisies sont encore bel et bien en vie. Et je crois que les bourgeoisies ont eu et ont encore cette fonction conservatrice qui est essentielle à une société qui veut rester elle-même et ne pas être uniquement tournée vers l'avenir.

Pour nous, le colloque d'aujourd'hui aura rempli son but que j'indiquais au début ; il nous aura permis de nous situer dans une histoire de longue durée, du XIX^e et du XX^e siècles, une histoire qui bute bien sûr sur des problèmes actuels qui ne sont pas résolus : c'est encore une histoire à faire, mais une histoire qui englobe également tous les domaines d'une société qui veut garder son identité, qui cherche à sauvegarder ses valeurs essentielles. Aujourd'hui, nous avons davantage montré les défis auxquels les Jurassiens doivent faire face ; reste à savoir maintenant comment les Jurassiens relèveront ces défis.

III. NOTE FINALE

par François Noirjean

La réflexion suscitée par le colloque du Cercle d'études historiques débouche sur l'étude des rapports entre les changements économique et social et l'évolution de l'organisation politique ou institutionnelle. En effet, pour répondre aux *défis*, qui diffèrent selon les époques, les institutions évoluent constamment, généralement avec un certain retard : le droit n'est que « le coulage en formes juridiques positives de situations préexistantes et de rapports de forces », pour reprendre une formule de F. Lachat.

D'autre part, l'analyse de M. Bassand met en évidence le passage d'une société villageoise (qui subsiste jusqu'à la révolution industrielle) à une société post-industrielle qui amorce, depuis quelques années, la nécessaire définition de nouvelles unités, les régions. Sans répondre en tous points au schéma proposé, le Jura suit une évolution similaire : le renforcement croissant de la commune municipale, aux dépens de la corporation bourgeoisiale au XIX^e siècle, sanctionne le passage d'une société agraire à une société industrielle. Au seuil de l'ère post-industrielle, les collectivités locales posent, face aux régions, une problématique identique à celle des bourgeoisies face aux municipalités du siècle dernier. Cependant, sans tomber dans le piège de l'anachronisme, il est aisément de discerner, à des moments précis du XIX^e siècle, les manifestations d'une conscience régionale qui déborde le cadre local. Les préoccupations actuelles de régionalisation apparaissent alors comme le prolongement d'une évolution sur la longue durée, dans le temps social de l'histoire des groupes.

L'AGE D'OR DE LA BOURGEOISIE

Au début du régime bernois, l'ancien Évêché de Bâle offre l'image d'une région homogène, dans laquelle la société agraire de l'Ancien Régime reste pratiquement intacte : l'agriculture prédomine nettement dans l'économie ; le village est le type d'agglomération par excellence.

Les priviléges, reconnus à quatre villes de l'ancien Évêché (Delémont, Laufon, La Neuveville et Porrentruy) par la Charte de la Restauration, sanctionnent davantage la volonté de restaurer

l'Ancien Régime que la prédominance effective des chefs-lieux des divers bailliages. Seuls Porrentruy et Delémont abritent une administration baillivale ; La Neuveville et Laufon, rattachés respectivement à Cerlier et à Delémont, seront érigés en chefs-lieux de district en 1846. La densité de la population reste quasi uniforme pour toute la région. D'ailleurs villes et villages ne se distinguent guère par leurs activités : l'agriculture subsiste dans les villes, l'artisanat est largement répandu dans les campagnes.

Malgré l'administration uniforme appliquée par la France napoléonienne, l'ancien Évêché reste imprégné par la diversité de l'Ancien Régime : les institutions des diverses seigneuries avaient façonné des mentalités différentes qui persistent. D'autre part, les difficultés des communications et le faible développement des institutions engendrent une large décentralisation de l'Etat : les communes et les districts — renforcés par l'autorité dévolue aux préfets et par les assemblées de districts — sont le théâtre d'une vie publique animée. Les préfets, désignés par le gouvernement jusqu'en 1893, détiennent un pouvoir d'exécution.

D'une façon générale, les problèmes de la société se posent à une échelle locale ; ils sont réglés par les communes. Les bourgeoisies jouent alors un rôle essentiel : fortes de leur puissance économique, elles contrôlent étroitement l'agriculture. D'autre part, elles sont parfaitement intégrées dans les institutions de l'Etat et, à ce titre, servent d'intermédiaire entre l'individu et l'Etat.

L'âge d'or de la corporation bourgeoise est brisé par la fondation de la commune municipale. Cette réforme, essentiellement politique, dissocie autorités politiques et pouvoir économique. L'application différente de la réforme (établissement du dualisme communal dans le Jura sud et maintien de la commune unique dans le Jura nord) en retarde les effets et traduit concrètement les différences sociales entre les districts, comme l'indique la structure démographique : la régression de l'élément bourgeois dans les communes du Jura sud et dans les chefs-lieux du Jura nord provoque un réflexe de défense des corporations. Dans les autres communes du Jura nord, par contre, la commune unique sauvegarde un cadre d'action à la population bourgeoise largement majoritaire. En effet, la défense des bourgeoisies, ce « rempart de la nationalité jurassienne », devient une préoccupation des corporations du Jura sud et des communes du Jura nord, constituées pourtant en communes uniques. Ces conditions affermissent l'attachement des Jurassiens aux institutions locales dont la bourgeoisie devient le symbole.

Dans le domaine agricole, les biens communaux, que les bourgeoisies ont sauvegardés durant la période française, sont exploités en commun, en particulier pour le parcours des pâturegnes et des regains et pour l'exploitation des forêts. La richesse des communes améliore la situation matérielle de la population d'une part, et, d'autre part, elle renforce l'attachement à la bourgeoisie. La vague d'inquiétude que soulève l'attitude de l'Assemblée constituante de 1846, hostile aux bourgeoisies, démontre suffisamment l'attachement à l'institution d'une part, et, d'autre part, la nécessité d'un regroupement des énergies pour défendre les corporations : les délégués de 50 bourgeoisies jurassiennes se réunissent à Sonceboz, le 18 avril 1846, ceux de 153 bourgeoisies du canton à Berne, le 16 juin de la même année.

Tout en évoluant dans le cadre du canton de Berne, l'ancien Évêché de Bâle sauvegarde son entité particulière : il conserve des institutions propres comme l'impôt foncier, les codes napoléoniens. D'autre part, les réformes de l'Ancien Régime (ordonnances forestières, établissement d'un cadastre) et de la période française (abolition des droits féodaux, vente des biens nationaux qui redistribue la propriété foncière) confèrent au Jura un caractère spécifique. Les débats de l'Assemblée constituante de 1846 révèlent ce « fédéralisme » du canton de Berne. Chaque partie, l'Oberland et l'Emmental comme le Jura, cherche à obtenir des réformes particulières ; les garanties de ces dispositions spéciales sont contenues dans l'article 85 de la nouvelle Constitution.

Dans le domaine de la culture enfin, le Jura manifeste son particularisme avec vigueur. Les archives de l'ancien Évêché de Bâle réintègrent la Tour du Coq du château de Porrentruy en 1842. Cinq ans plus tard, la Société jurassienne d'Emulation apparaît et regroupe l'élite intellectuelle de la région, à l'image d'une société non égalitaire. Des sections de la société naissent bientôt dans les principales localités. Les grands travaux de Trouillat, de Quiquerez, de Vautrey, de Xavier Kohler, révèlent l'histoire particulière de l'ancien Évêché dont les institutions spéciales prolongent en quelque sorte l'existence.

L'ÈRE INDUSTRIELLE

Les effets de la révolution industrielle dans l'horlogerie se font sentir, dans le Jura, à partir de la fin des années 1870. Sans provoquer les mêmes concentrations humaines que l'exploitation des gisements houillers européens, les transformations technologiques entraînèrent

néanmoins une redistribution de la population à l'intérieur du territoire. Les rythmes de croissance démographique se différencient très fortement ; ces disparités tiennent à la fois à l'avantage initial des communes en voie d'industrialisation et aux moyens de communications : la densité de la population augmente surtout le long des axes ferroviaires. Cependant l'équilibre entre les diverses régions se maintient : le poids relatif des districts reste pratiquement constant. D'autre part, par le biais du travail à domicile, les secteurs primaire et secondaire restent étroitement liés.

La situation change après la première guerre mondiale : le travail à l'établi domestique régresse au bénéfice des fabriques dont l'essaimage dans les campagnes se poursuit. En contrepartie, la séparation des secteurs primaire et secondaire s'accélère : la petite exploitation agricole amorce son déclin. Les recensements de la population indiquent alors la stagnation des régions rurales ; le phénomène s'accentue après la seconde guerre mondiale avec la mécanisation de l'agriculture et le regroupement plus intensif des exploitations.

Par le brassage de la population, qui découle des transformations économiques, la population bourgeoise perd de son influence sur le plan local : elle atteint son maximum de croissance, en nombres absous, en 1860 déjà. La commune municipale se trouve dès lors renforcée aux dépens de la corporation, mais la défense des bourgeoisies continue de plus belle. Les projets de réforme — qui se multiplient — visant à dépouiller les bourgeoisies de leurs biens, entretiennent un climat d'inquiétude dans les corporations et provoquent une réaction très ferme. Le pétitionnement reste encore le moyen par excellence de manifester les aspirations des régions. Les bourgeoisies ont largement utilisé ce droit ; progressivement, les associations ont pris la relève des bourgeoisies pour présenter les doléances du Jura.

Après la construction des réseaux de base des chemins de fer suisses et français, le Jura fait figure de terre isolée, en marge des nouveaux axes de circulation. Les revendications pour l'obtention d'un réseau ferré jurassien dégagent des solidarités régionales dont le comité supérieur des chemins de fer, institué par la majorité des communes jurassiennes, se fait l'avocat devant les instances supérieures.

Sur le plan institutionnel, le développement de la centralisation cantonale, préconisée par le radicalisme, compromet les régimes particuliers des différentes parties du canton ; de plus, l'intervention de l'Etat, rendue nécessaire par l'ampleur des nouveaux problèmes à résoudre, limite les compétences des collectivités locales.

Ces conditions nouvelles renforcent le particularisme du Jura dans le cadre cantonal ; le programme des conservateurs dans la campagne révisionniste de 1883 le souligne clairement :

« Le Jura forme une minorité dans la famille bernoise. Il a une *vie propre, des intérêts spéciaux, des institutions particulières*, qu'il veut et doit conserver et défendre, aussi longtemps qu'il tiendra à maintenir son individualité dans le canton. (...)

Notre programme est un *programme jurassien*. Plus que jamais nous sentons la nécessité d'affirmer qu'il existe encore *des intérêts jurassiens*. Cette affirmation ne saurait être un danger ni une provocation vis-à-vis de l'ancien canton. » (*Le Pays*, 3 août 1883).

Au tournant du siècle, le tourisme connaît une nouvelle faveur grâce aux progrès des communications par le rail. A Porrentruy, l'Inter, construit en 1905, reste le symbole des grands espoirs du chef-lieu d'Ajoie à la belle époque. Pour faire bénéficier le Jura des subventions cantonales accordées en faveur du tourisme, la Société jurassienne de développement, devenue Pro Jura en 1934, est fondée à Moutier en 1903. Des sociétés d'embellissement apparaissent bientôt dans les principales localités et donnent une large assise à la nouvelle association.

La question des intérêts du Jura anime de nouveau le débat, au lendemain de la première guerre mondiale : par le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, le trafic ferroviaire franco-suisse est détourné par Bâle, au détriment des relations transjuranes. Devant les conséquences possibles de ces changements, l'Association pour la défense des intérêts du Jura (A.D.I.J.) est fondée en 1924. Le but de la nouvelle association consiste à « défendre les intérêts du Jura en groupant les principales localités du pays, de même que d'autres associations s'intéressant au développement économique de la région. Son but principal est de sauvegarder les intérêts du Jura mis en péril par la politique ferroviaire des C.F.F. » Les buts initiaux de l'A.D.I.J. sont restés inchangés : le bulletin de l'association, véritables annales de la vie économique du Jura, en rend suffisamment compte, mais les problèmes nouveaux de la société moderne sont venus allonger la liste des préoccupations.

Après la révision constitutionnelle de 1893, qui marque l'achèvement de l'unification institutionnelle du canton, au moment où le pétitionnement perd pratiquement toute son importance, les associations deviennent les porte-parole des revendications jurassiennes.

Cependant, pour n'être pas intégrées dans le processus de décision — bien qu'elles soient reconnues d'utilité publique — elles sont réduites à présenter des requêtes et à faire des propositions.

Au XIX^e siècle, les bourgeoisies furent les intermédiaires entre l'individu et l'Etat. Les partis politiques prirent la relève, mais aucune formation ne pouvait revendiquer, pour elle seule, les aspirations d'intérêt régional. De plus, les partis gardent longtemps une structure cantonale. Les associations revêtent dès lors une importance essentielle qui se traduit autant par leurs préoccupations touchant l'ensemble du Jura que par la composition de leurs membres, individuels et collectifs, recrutés dans tous les districts.

L'ÈRE POST-INDUSTRIELLE

M. Bassand a défini les caractéristiques de l'ère post-industrielle ; J.-C. Crevoisier a présenté les manifestations de ces transformations dans le Jura. Sans enregistrer tous les aspects du phénomène, le Jura doit cependant faire face aux mêmes défis que les régions plus industrialisées. Les charges de plus en plus lourdes qui pèsent sur les collectivités locales suscitent la nécessaire collaboration entre les communes pour résoudre les problèmes nouveaux posés à une échelle régionale : transport, alimentation en eau potable, épuration des eaux usées, aménagement du territoire...

Dans le domaine de l'instruction, les communautés scolaires, en particulier pour les écoles secondaires et les classes spécialisées, réunissent les communes en micro-régions, plus vivantes que les arrondissements scolaires. Par ailleurs, les progrès de la coordination scolaire sur le plan romand et la révision de la loi cantonale sur les écoles, avec un régime différencié pour le Jura et l'ancien canton, place le Jura sur une orbite nouvelle. L'apparition de communautés scolaires établit un nouveau type de relations entre les communes. Le problème des eaux (alimentation et épuration) dépasse également le cadre local. Les nombreux syndicats régionaux dictent de nouveaux rapports entre les communes. En matière d'aménagement du territoire, le même regroupement s'esquisse.

Dans le domaine économique, les progrès technologiques vouent les petites entreprises à une disparition prochaine. Le regroupement des entreprises s'opère sans concentration géographique — du moins reste-t-elle limitée — mais par le biais de la concentration financière.

Les relations du Jura avec l'extérieur entraînent également des conditions nouvelles. Dans le secteur des communications, le Jura est

en passe de devenir une zone marginale. Pour échapper au destin des « finisterres délaissés », le Jura réclame son intégration dans le réseau autoroutier : après des interventions au Grand Conseil et au Parlement fédéral, un comité Pro Transjurane s'organise en 1973, avec le concours des associations jurassiennes.

Pour éviter d'être dépouillées complètement de leurs attributions, les communes doivent redéfinir leur champ d'action en vue d'un réel partage des compétences. Sous la pression d'une nécessaire coordination des efforts, l'A.D.I.J. et Pro Jura ont pris l'initiative d'une association des communes jurassiennes. Celle-ci doit remplir des fonctions politiques et administratives ; elle développera l'information (cf. annexe N° IV). En 1948 déjà, les bourgeoisies jurassiennes se sont constituées en fédération.

Par la loi sur les régions de montagne, les institutions fédérales posent de nouvelles exigences. Avant de pouvoir bénéficier des effets de la nouvelle loi, les communes jurassiennes doivent se constituer en régions. Inter-Jura et Centre-Jura ont reçu une reconnaissance de principe ; reste maintenant aux communes à se constituer juridiquement en régions.

La création d'un canton du Jura, qui peut être considérée comme l'institutionnalisation des aspirations régionales, stimulera la nécessaire régionalisation. Face aux influences centrifuges des centres périphériques, le Jura devra définir ses rapports avec les pôles voisins. Cette définition permettra au Jura de cultiver ses relations avec l'extérieur et de sauvegarder son entité propre, sans devenir une zone de réserve des centres qui l'entourent.

M. B. Prongué a comparé l'évolution récente et les débats sur les chemins de fer au XIX^e siècle : la construction des tronçons, véritable prolongement des influences périphériques, aurait, selon Staempfli, désarticulé le Jura. Si l'initiative de la régionalisation ne revenait qu'aux villes proches, elle aboutirait au même éclatement du Jura. Aussi le programme de régionalisation pourra-t-il être réalisé plus rapidement dans le canton du Jura : d'une part, l'idée est à peine éveillée dans de vastes régions de l'ancien canton, comme le souligne M. Ory ; d'autre part, les chances des régions de jouir d'une autonomie relativement large et d'un pouvoir réel, qui dépasse un strict pouvoir d'exécution, se trouvent accrues : le partage des compétences sera mis en discussion au moment même de la constitution et de l'organisation de l'Etat jurassien. Actuellement déjà, les régions peuvent se constituer et procéder à des études de base pour définir les lignes de leur développement.

La même perspective s'offre aux communes, quelle que soit leur définition juridique : elles devront redéfinir leur place dans les institutions de demain : les bourgeoisies en particulier, dont le rôle sera déterminant pour toutes les questions d'aménagement du territoire et de l'environnement, peuvent opter pour la défense inconditionnelle des garanties constitutionnelles dont elles jouissent actuellement — mais qui limitent leur action dans le fonctionnement de l'Etat — ou bien s'engager sur le même plan que les municipalités dans la redéfinition de leurs compétences et de leur rôle dans notre société.

L'histoire de l'ancien Évêché de Bâle souligne suffisamment la diversité jurassienne. Le canton du Jura ne pourra l'ignorer. Dans cette perspective, les régions pourraient bien être les garants du respect de cette diversité.

IV. DOCUMENTS ANNEXES

ANNEXE I

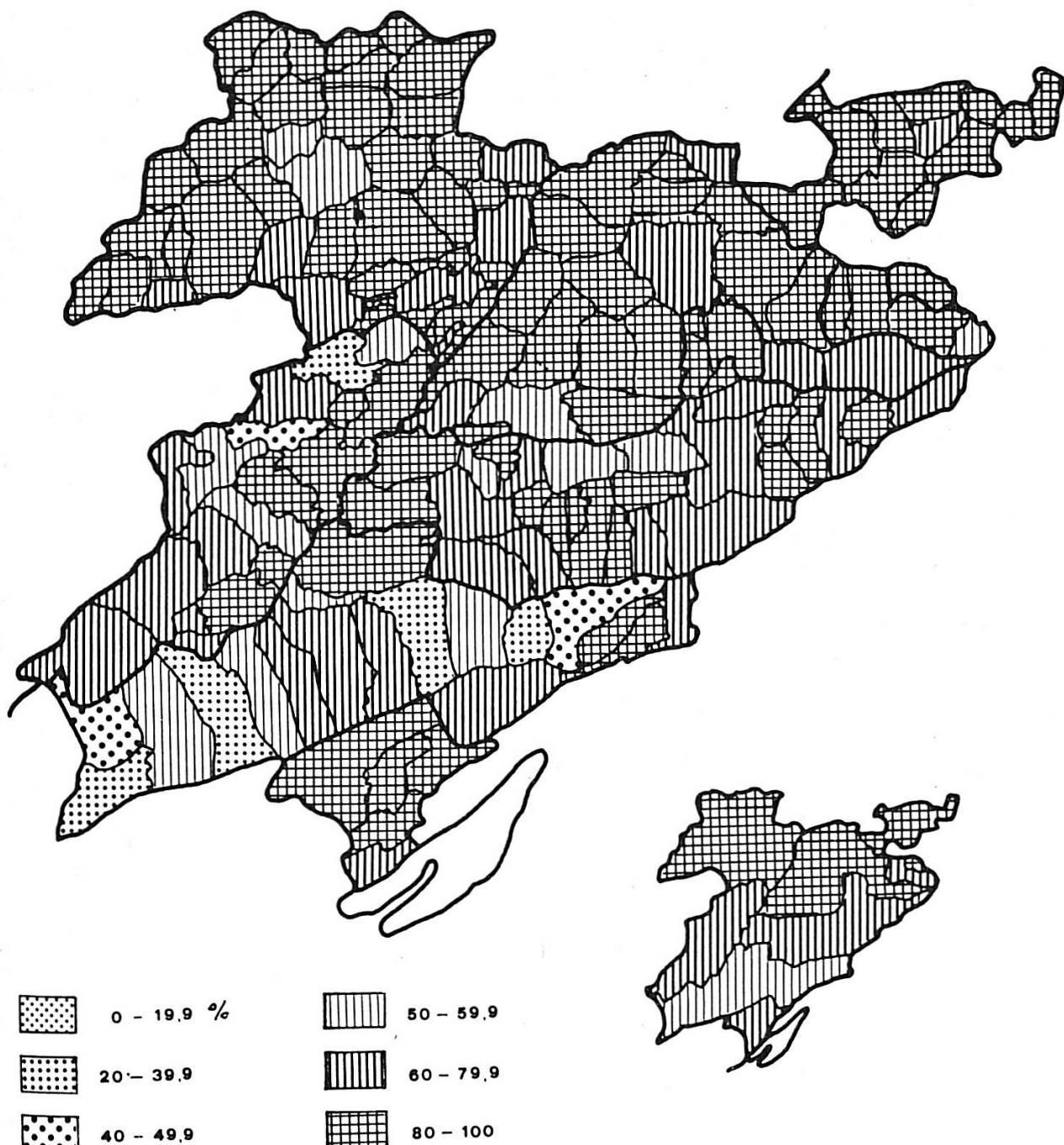
Esquisse d'une chronologie

14 novembre	1815	Signature de l'Acte de réunion. L'article 17 rétablit les bourgeoisies dans le Jura.
19-29 avril	1816	Règlement sur le rétablissement des bourgeoisies.
18 septembre	1816	Instruction spéciale (complément du règlement sur le rétablissement des bourgeoisies).
31 juillet	1831	Votation sur la Constitution cantonale.
19 mai	1832	Décret sur le renouvellement des autorités locales.
20 décembre	1833	Loi sur l'organisation des autorités communales et la marche de leur administration.
16 juin	1846	Réunion de 198 représentants de 153 communes bourgeoisies dans la salle du Casino à Berne.
31 juillet	1846	Votation sur la Constitution cantonale.
6 août	1848	Votation sur la Constitution fédérale.
6 décembre	1852	Loi sur l'organisation communale.
10 octobre	1853	Loi sur la classification judiciaire des biens communaux. Les opérations de classification se poursuivent jusqu'en 1875.
26 mars	1865	Assemblée de 99 bourgeoisies jurassiennes à Delémont.
27 septembre	1872	Assemblée générale de la Société jurassienne d'Emulation à La Neuveville. Cyprien Revel rapporte sur la question des jouissances bourgeoisies.
19 avril	1874	Votation sur la Constitution fédérale.
1er mars	1885	Refus du projet de constitution.
4 juin	1893	Votation sur la Constitution cantonale.

- 27 novembre 1897 Loi sur l'assistance publique.
- 9 décembre 1917 Loi sur l'organisation communale.
- 1947 Fondation de la Fédération des bourgeoisies jurassiennes.
- 20 mai 1973 Loi sur les communes.
- 2 novembre 1973 Initiative de l'A.D.I.J. et de Pro Jura pour la fondation d'une association des communes jurassiennes.

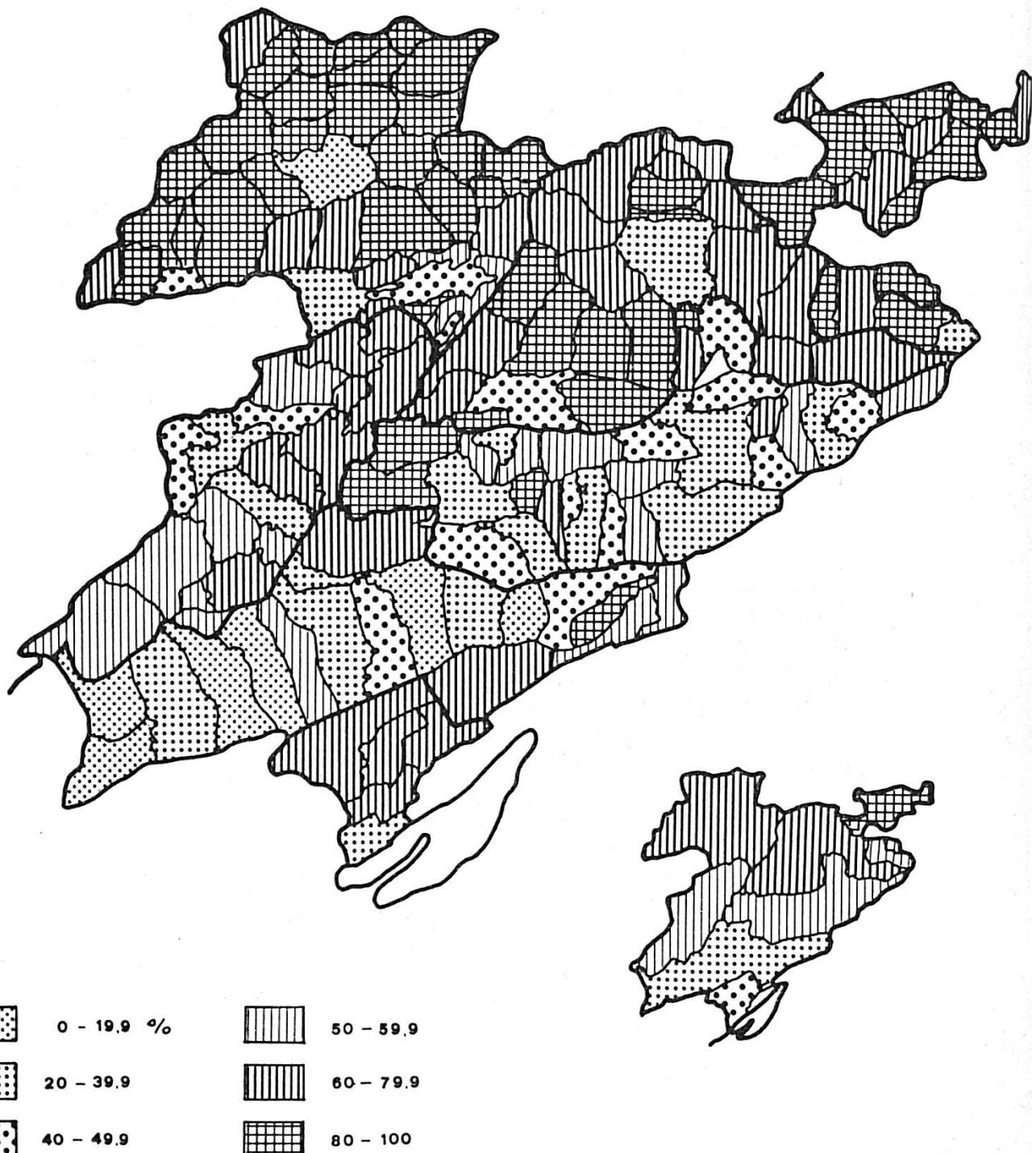
ANNEXE II

POPULATION BOURGEOISE EN 1818



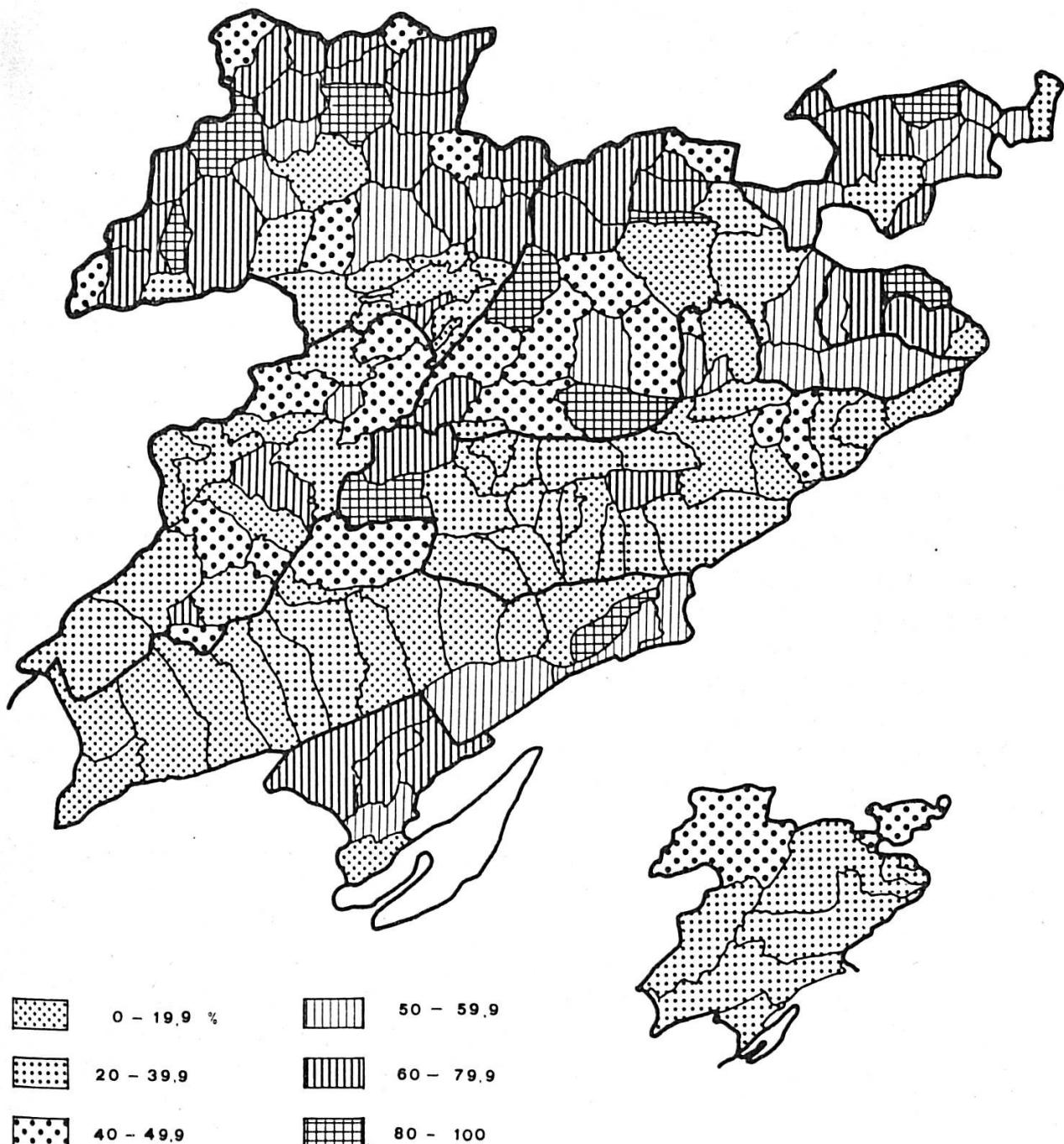
100 % : population totale

POPULATION BOURGEOISE EN 1860



ANNEXE II

POPULATION BOURGEOISE EN 1910



ANNEXE III

Protection du paysage et autonomie communale

Dans la plupart des cas, une protection judicieuse du paysage touche à une région de grande étendue constituant une unité dans sa structure topographique et des sites. Dans la plupart des cas aussi, les territoires à protéger débordent les limites des communes et souvent même les frontières cantonales. C'est pour cette raison qu'en règle générale les plans de protection doivent être établis par un organe cantonal supérieur. Qu'il surgisse à ce propos des difficultés entre les personnes qui s'occupent de l'aménagement cantonal et celles qui règlent l'aménagement communal, c'est compréhensible ; car il s'agit de problèmes dont la solution dépend du rapport qui existe entre la compétence qu'a le canton d'établir un aménagement et celle dont dispose la commune dans les limites de son autonomie.

C'est de rapports de ce genre que le Tribunal fédéral s'est occupé de façon approfondie dans l'affaire de Cully (ATF 98 I a p. 427 et suivantes) contre le Conseil d'Etat du canton de Vaud. D'après la loi vaudoise du 5 février 1971 sur les constructions, les communes peuvent établir des plans, de même qu'édicter des règlements de construction et d'aménagement. Cette possibilité est limitée par la compétence du canton ; elle exige qu'on dresse des « plans d'occupation » cantonaux et qu'on établisse des dispositions en conséquence ayant en cas de conflit le pas sur les plans et dispositions des communes. D'autre part, le canton a le droit de contrôler l'opportunité des plans et règlements communaux.

En l'occurrence, le Tribunal fédéral attribue une grande importance au fait que le plan de la commune de Cully portant extension de la zone des villas touche dans une large mesure les territoires des communes avoisinantes du Lavaux. Même si le plan de protection de la région de Lavaux n'était pas encore entré en force lorsque le Conseil d'Etat a refusé d'approuver le plan communal en question, le gouvernement pouvait voir dans le projet de plan cantonal de protection l'expression d'un intérêt public important. C'est pour cette raison qu'il a pu préférer au plan communal les études et projets cantonaux déjà avancés dans leur préparation. Le plan communal était en contradiction avec le plan cantonal et il aurait fait échouer la réalisation de ce dernier sur des points essentiels. Le contrôle cantonal de l'établissement des plans communaux a pour but de pouvoir tenir compte à temps des nécessités régionales et cantonales de l'aménagement. Dans l'intérêt primordial de la protec-

tion du paysage du Lavaux, dit le Tribunal fédéral, l'aménagement cantonal doit avoir le pas sur celui de la commune de Cully. Au vu des circonstances actuelles, il est inévitable, comme aussi légitime, de prévoir pour l'avenir, en faveur de la protection du paysage, des mesures rigoureuses décidées par une autorité supérieure. Dans le cas présent, selon le Tribunal fédéral, l'intérêt public de la protection du paysage l'emporte nettement sur l'intérêt de l'autonomie communale en vertu de laquelle la commune a, en droit vaudois, la compétence de prendre des mesures de planification sur son territoire. L'autonomie communale, dit le Tribunal fédéral (ATF 96 I 241), doit céder le pas devant l'intérêt de la sauvegarde des paysages et sites locaux, cette sauvegarde étant de la compétence de l'autorité cantonale.

AS PAN

ANNEXE IV
Association des communes jurassiennes

Buts

1. *Fonction politique*
 - 1.1. permettre aux collectivités locales de poser, discuter et résoudre des problèmes communs (par exemple : développement économique et social, voies de communication, aménagement du territoire, etc.)
 - 1.2. favoriser les rapprochements et la prise de conscience d'une indispensable solidarité jurassienne
 - 1.3. fonctionner comme « groupe de pression » pour faire aboutir des revendications régionales ou pour s'opposer à des mesures préjudiciables aux communes ou à l'ensemble de la région
2. *Fonction administrative*
 - 2.1. fonctionner comme relais entre les communes et les administrations fédérale et cantonale :
 - sens « descendant »
 - * consultation lors de l'élaboration de projets de lois intéressant les communes
 - * traductions rapides d'actes législatifs et de directives
 - * information sur les projets fédéraux et cantonaux, etc.
 - sens « montant »
 - * « initiatives » et « pétitions » à l'intention de pouvoirs centraux
 - * autres démarches communes
 - 2.2. promouvoir la collaboration intercommunale dans :
 - infrastructures techniques intercommunales
 - regroupements scolaires
 - bureaux techniques régionaux
 - centrale d'achat de matériel
 - introduction de l'informatique dans la gestion communale
 - caisse de retraite du personnel communal
 - service-conseil en matière d'assurance et de droit
 - établissement de règlements uniformes pour toutes les communes
 - service de révision, de vérification et d'organisation

3. Fonction d'information et de formation

3.1. — bulletin d'information

— service de documentation

— mémorandum sur les nouveaux actes législatifs

3.2. cours de formation ou de recyclage des agents communaux

— information sur les nouvelles dispositions légales

— conduite des hommes

— relations humaines

— nouveautés techniques

— informatique

4. Collaboration

L'association des communes jurassiennes ne devra pas créer nécessairement tous les « instruments » dont elle aura besoin pour la réalisation de son but.

En effet, la plupart de ces « instruments » existent déjà et l'association devra simplement s'assurer leurs services de manière institutionnelle ou sous une forme contractuelle.

François Lachat

ANNEXE V

LE JURA ET LA LOI FÉDÉRALE SUR LES RÉGIONS DE MONTAGNE (LIM)

*par Michel Rey, adjoint pour le Jura, et Edmond Farine,
collaborateur du délégué au développement économique
du canton de Berne*

Cet article est le résumé d'une publication rédigée par les auteurs et diffusée par les Services économiques de la Banque cantonale de Berne (bulletin N° 19, avril 1974).

Dans sa séance du 21 mars 1974, le Conseil national a adopté la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne. Toutefois, il a modifié les dispositions relatives à son financement. En effet, le projet du Conseil fédéral, qui a été accepté par le Conseil des Etats, prévoyait de donner à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer périodiquement les crédits de programme destinés à cette aide. Par contre, la Chambre du peuple a préféré créer un fonds d'investissement de 500 millions de francs qui sera constitué par des versements de la Confédération pendant six ans.

Le projet approuvé par le Conseil national doit maintenant retourner devant le Conseil des Etats qui aura à décider s'il se rallie au mode de financement proposé par la Chambre du peuple — et cela semble devoir être le cas — ou s'il maintient la solution des crédits de programme décidés périodiquement. Aussi, compte tenu du délai référendaire, la loi pourrait-elle entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain.

Les caractéristiques de la loi fédérale

Par l'intermédiaire de cette nouvelle loi fédérale, la Confédération se propose d'améliorer les conditions d'existence dans les régions de montagne. Elle vise à assurer le financement complémentaire d'investissements en matière d'équipements collectifs : aménagement des voies de communication, équipement dans le domaine de l'eau et des ordures, formation scolaire et professionnelle, équipement destiné au repos, à l'hygiène publique, aux loisirs, à la culture et aux sports.

Cette aide fédérale consistera à accorder, à procurer ou à cautionner des prêts à des conditions avantageuses (taux d'intérêt faible ou nul, délai de remboursement long) et, s'il le faut, à assumer des charges d'intérêts. Elle ne doit pas excéder, en règle générale, un quart de la somme globale que requiert la réalisation d'un projet. De caractère subsidiaire, l'apport financier de la Confédération n'est fourni que si toutes les autres possibilités de financement sont insuffisantes, au point de compromettre l'exécution d'un équipement. Il est également octroyé lorsque le recours à l'emprunt est possible, mais entraîne pour les communes un degré d'endettement et un service de la dette trop élevés.

Les bénéficiaires des prêts, cautionnements ou prises en charge d'intérêts sont ceux qui assument la responsabilité technique et financière des projets d'équipement, c'est-à-dire les communes, collectivités de droit public, ainsi que les particuliers dont l'activité est d'intérêt public.

La constitution de régions de montagne au sens de la loi fédérale

L'aide de la Confédération ne sera accordée que dans les régions de montagne reconnues par les services administratifs cantonaux et fédéraux compétents. Par région, la loi entend un groupement de communes étroitement unies géographiquement et économiquement qui se proposent d'exécuter en commun une partie de leurs tâches. Cette reconnaissance s'apprécie à l'aide de valeurs seuils (pour la population et la superficie) et d'indicateurs (relatifs à la démographie, au revenu et à l'équipement). Cette reconnaissance est liée au respect par la région de quatre conditions :

1. la région est située en zone de montagne ;
2. la région a besoin d'aide, son développement étant insuffisant par rapport à la moyenne suisse ;
3. le potentiel économique et démographique de la région est suffisant pour garantir un développement futur ;
4. les communes de la région sont regroupées dans le cadre d'une association intercommunale.

Il convient de remarquer que l'ensemble des travaux qui sont associés à cette reconnaissance ont été — ou seront — exécutés pour le Jura par les soins du Bureau du délégué au développement économique du canton de Berne.

Les travaux préparatoires à l'application de la loi fédérale

Est-ce alors à dire que, dès l'entrée en vigueur de la loi prévue au 1^{er} janvier 1975, toutes les communes situées dans une région de montagne reconnue pourront se présenter à la porte de la Confédération dans le but d'obtenir l'aide financière prévue ? Il s'en faut de beaucoup.

En effet, les communes ont l'obligation d'entreprendre, dans le cadre de l'association intercommunale, un programme de développement lié à un plan d'aménagement régional. C'est par ce biais que la Confédération entend stimuler l'essor économique et améliorer les conditions d'habitat dans les communes des régions de montagne. En fait, il s'agit de dresser un inventaire des potentialités de développement des communes ; sur cette base, il est alors possible de mettre sur pied une politique de développement et d'aménagement régional fixant à la région des objectifs et des moyens dans les domaines de la population, du revenu, de la structure de la production, des postes de travail et de l'équipement ainsi que des finances communales.

Ces travaux sont exigés par la loi et sont une condition préalable indispensable que les communes doivent remplir pour bénéficier de l'aide fédérale nécessaire à la réalisation de leur équipement collectif. Il faut noter que ces études font l'objet de subventions fédérales et cantonales intéressantes.

L'application de la loi fédérale dans le Jura

Quelles sont alors les possibilités d'application de cette future loi fédérale dans le Jura ? Dans quelle mesure les communes jurassiennes peuvent-elles bénéficier de cette aide de la Confédération ? En fait, ces possibilités sont liées d'une part aux conditions imposées par la loi et d'autre part à la volonté des communes du Jura de s'organiser et de s'associer dans ce but.

Le Jura est situé à raison de 72 % de son territoire et 60 % de sa population en zone de montagne. Toutefois, il ne peut en aucun cas être considéré comme une région au sens de la loi. Cependant, au niveau jurassien, la mise en pratique de ces nouvelles dispositions légales semblait facilitée par le fait que le Jura a fait l'objet d'un projet de découpage régional par les soins de l'Office cantonal du

plan d'aménagement. Ce sont neuf régions qui se caractérisent pour la plupart par une assez bonne homogénéité naturelle et économique. C'est la raison pour laquelle le Bureau du délégué au développement économique du canton a étudié la possibilité d'appliquer la LIM dans ce cadre régional. Or il est apparu qu'aucune de ces régions n'est en mesure de satisfaire pleinement les exigences légales. Un nouveau découpage régional était nécessaire.

De la nécessité de créer dans le Jura des régions économiques

Il s'agit de créer des régions ayant un avenir économique, c'est-à-dire susceptibles de développement. Sur le papier, une telle opération est possible. Mais encore faut-il que ce nouveau découpage corresponde à une réalité économique et géographique, d'une part, et à une volonté des communes intéressées, d'autre part. Il ne faut pas oublier que la création d'une région de montagne relève d'une décision qui appartient en fin de compte aux ressortissants de la future région. En aucun cas, les services administratifs concernés ne peuvent se substituer à un manque d'initiative régionale. Dans ce sens, deux initiatives apparaissent importantes pour l'application de la LIM dans le Jura. Il s'agit de Centre-Jura et d'Inter-Jura. Dans l'optique de la LIM, ces deux initiatives sont le symbole d'une volonté politique de développement voulu et conçu à l'échelon régional.

Centre-Jura

Centre-Jura a vu le jour il y a environ deux ans, mais n'a pas de personnalité juridique et n'est donc pas constitué en association régionale. Il s'agit pour l'instant d'une communauté d'étude et de développement qui réunit les représentants de 34 communes des districts neuchâtelois de La Chaux-de-Fonds et du Locle, ainsi que des districts jurassiens des Franches-Montagnes et de Courtelary.

Centre-Jura se situe à 100 % en zone de montagne. Est-ce à dire qu'elle peut déboucher sur la création d'une région de montagne au sens de la LIM ? Il faut encore savoir si la région a besoin d'aide au sens de la LIM. En outre, faudra-t-il créer une ou plusieurs régions de montagne couvrant tout ou partie du territoire de Centre-Jura ? Les réponses à ces questions dépendront des résultats des

études entreprises. Il s'agira également, si nécessaire, de mettre sur pied l'association de communes, d'adapter éventuellement aux exigences de la LIM les études faites sur la région par l'Université de Neuchâtel et d'entreprendre les travaux liés à un plan d'aménagement.

Inter-Jura

Inter-Jura est né le 31 janvier 1973 et recouvre les trois districts de Porrentruy, Delémont et Moutier. Or, il se trouve qu'Inter-Jura remplit toutes les conditions prévues par la loi fédérale, à l'exception d'une seule : la création d'une association régionale. C'est pourquoi, une reconnaissance de principe a-t-elle été accordée par les instances cantonales et fédérales compétentes. Elle sera définitive avec la constitution de l'association qui aura la responsabilité du programme de développement et du plan d'aménagement régional.

Les avantages qui résultent pour le Jura de la création de régions de montagne

La constitution de régions de montagne dans le Jura est à l'origine de deux grands types d'avantages pour les communes et l'économie jurassiennes :

- la possibilité d'accéder à certaines sources publiques de financement aussi bien fédérales que cantonales ;
- la possibilité pour les régions jurassiennes d'influencer et de maîtriser leur développement économique et leur aménagement régional.

1. Un accès aux sources publiques de financement

Les communes concernées sont ainsi en mesure de bénéficier non seulement de l'aide fédérale prévue par la LIM, mais également des mesures annoncées par la Confédération. En effet, le Conseil fédéral a présenté une conception générale du développement économique des régions de montagne qui prévoit des mesures dans les domaines de l'agriculture, du tourisme, de l'artisanat, de la péréquation financière, de la formation et de l'équipement collectif. Certaines de ces

dispositions sont déjà en vigueur, alors que d'autres sont à l'étude ou à la veille d'être adoptées. La LIM concerne donc le dernier volet de cette conception.

En outre, depuis deux ans, le canton de Berne dispose d'une loi sur le développement de l'économie, qui vise à favoriser l'implantation d'activités industrielles et touristiques sur le territoire cantonal. Or, le Gouvernement cantonal précise très nettement dans un programme, qui vient d'être accepté par le Grand Conseil, que les régions de montagne seront mises au bénéfice d'une priorité dans l'engagement des moyens financiers de politique foncière et de politique financière prévus par la loi cantonale.

2. *La maîtrise du développement économique et de l'aménagement régional*

La loi fédérale offre au Jura, et en particulier à la région Inter-Jura, une véritable chance d'influencer et de maîtriser son avenir économique. En effet, le programme de développement régional, lié à un plan d'aménagement, permet de connaître la situation économique de la région. Mais il constitue également un véritable plan d'action pour l'expansion des communes et de l'économie jurassiennes.

Ce programme de développement et ce plan d'aménagement régional devront être consolidés politiquement. Tel sera le cas lorsqu'ils auront été approuvés par l'association régionale, puis par la majorité des communes représentant la majorité de la population de la région.

Inter-Jura forme une entité régionale de 85 000 habitants. Son potentiel économique est important. Mais il ne faut pas oublier que cette future région est entourée de régions économiques puissantes et organisées sur le plan institutionnel (Bâle, Bienne, La Chaux-de-Fonds, Belfort - Montbéliard). Il en résulte des effets qui sont loin d'être favorables pour l'économie des trois districts concernés.

Or, la LIM donne aux communes la possibilité de :

- s'organiser sur le plan institutionnel avec un potentiel économique et démographique suffisant pour faire contre-poids aux régions qui sont sur leur pourtour ;
- d'entreprendre des études qui mettront en valeur les potentialités de développement de cette région et donneront ainsi des trois

districts une « image de marque » économique plus favorable que celle qui est véhiculée par les études entreprises par les régions périphériques d'Inter-Jura ou par l'ORL.

Enfin, le territoire d'Inter-Jura correspond pour une grande part à celui qui sera traversé par la Transjurane. Il est indéniable qu'une voie de communication importante est un facteur clé du développement d'une région. Mais encore faut-il que cette dernière crée les structures d'accueil (zones industrielles, infrastructure technique, logements, etc.) qui inciteront les entreprises à se localiser à proximité de cette nouvelle voie de communication. La même exigence s'impose pour profiter des effets d'entraînement qui résulteront de l'ouverture du port de Bourogne. Le programme de développement permettra de définir ces réalisations, qui valoriseront le rôle de la Transjurane et du port de Bourogne dans le développement du Jura.

Les efforts entrepris pour permettre aux régions jurassiennes d'être mises au bénéfice de la LIM ne se traduisent pour l'instant que par l'existence de commissions d'initiatives et de travail. Il appartient maintenant aux communes jurassiennes intéressées de se grouper dans le cadre d'associations régionales pour qu'elles puissent bénéficier des possibilités offertes par la LIM.

Bienne, le 8 avril 1974.

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

AMWEG, G. : *Bibliographie du Jura bernois, Ancien Evêché de Bâle*, Porrentruy, Le Jura, 1928.

C.E.H. : *Bibliographie jurassienne, 1928-1972*, Porrentruy, Société jurassienne d'Emulation, 1973.

1. SOCIOLOGIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

BASSAND, M. : *Villes et campagnes du Jura*, in : V.A. Analyse socio-démographique régionale, Genève, CRAR, 1969.

BASSAND, M. : *Urbanisation et pouvoir politique. Le cas de la Suisse*, Genève, Librairie de l'Université, 1974.

CASTELLS, M. : *La Question urbaine*, Paris, Maspero, 1972.

LEDRUT, R. : *Sociologie urbaine*, Paris, P.U.F., 1968.

LEFEBVRE, H. : *Du rural à l'urbain*, Paris, Anthropos, 1970.

MENDRAS, H. : *La Fin des paysans*, Paris, SEDES, 1967.

RAMBAUD, P. : *Urbanisation et société rurale*, Paris, Seuil, 1969.

RÉMY, J. : *La Ville, phénomène économique*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1960.

2. HISTOIRE DES BOURGEOISIES

KOHLER, X. : *Rétablissement de la bourgeoisie de Porrentruy (1815-1818)*, in : Actes de la Société jurassienne d'Emulation, 1885-1888, pp. 129-179.

LOVIS, G. : *Saulcy, Histoire d'une communauté rurale jurassienne*, in : Actes de la Société jurassienne d'Emulation, 1971, pp. 113-273, 1972, pp. 133-329.

MACQUAT, P. : *La commune mixte*, in : Les Intérêts du Jura, XXVe année, No 1, janvier 1954.

NOIRJEAN, F. : *Les Bourgeoisies jurassiennes au XIXe siècle*, Fribourg, Editions universitaires, 1973.

RUFFIEUX, R. et PRONGUÉ, B., avec la collaboration de EMMENEGGER, F. et de KOHLER, F. : *Les Pétitions du Jura au canton de Berne durant le XIXe siècle*, Fribourg, Editions universitaires, 1972.

3. LES RÉGIONS

REGIO BASILIENSIS : Documents édités par le Service de coordination internationale de la Regio, Freie Strasse 9, 4000 Bâle.

REGIO BIENNENSIS : BRUCKERT, R. : *Bienne, son agglomération, sa région*, Bienne, Genodruck, 1970.

RÉGION JURA-CENTRE, in : Les Intérêts du Jura, 45e année, No 1, janvier 1974.

RÉGION INTER-JURA, in : Les Intérêts du Jura, 44e année, No 6, juin 1973.

Région française voisine : *La Franche-Comté en 36 questions*, Comité régional d'expansion économique et de productivité de la Franche-Comté, 1972.

Atlas de l'aménagement, Canton de Berne. Publié par l'Office du Plan d'aménagement. Première livraison : Démographie, 1969 ; deuxième livraison : Economie I, 1970 ; troisième livraison : Bases historiques de l'aménagement, 1973.

4. LES COMMUNES

BASSAND, M. et WINDISCH, U. : *Changement social en milieu rural et pouvoir politique. Analyse sociologique d'une micro-région*, Genève, CRAR, 1972.

BASSAND, M. et WINDISCH, U. : *Changement social et structure du pouvoir. Analyse comparative de sept communes rurales jurassiennes*, in : Cahiers Vilfredo Pareto, No 25, 1971.

GEISER, K. : *Etude sur le développement des communes et la réorganisation communale dans le canton de Berne*, Berne, 1905. L'édition allemande publiée en 1903 contient une bibliographie.

MEYLAN, GOTTRAUX et DAHINDEN : *Communes suisses et autonomie communale*, Lausanne, 1972.

Votation cantonale du 9 décembre 1917. Message du Grand Conseil du canton de Berne, Loi sur l'organisation communale.

Votation cantonale du 20 mai 1973. Message du Grand Conseil du canton de Berne, Loi sur les communes.

