

Assemblée interjurassienne, étude concernant l'avenir institutionnel de la région interjurassienne

Rapport de l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (irene ; professeur Claude Jeanrenaud et Françoise Voillat, économiste), du 29 août 2008, établissant une estimation selon deux modèles du budget de la nouvelle entité de type cantonal des six districts

Analyse du point de vue du canton de Berne

1. Situation initiale

Dans l'estimation du budget de la nouvelle entité de type cantonal à six districts que l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (irene) a publiée le 29 août 2008 (ce document sera appelé ci-après « Étude Jeanrenaud ») sur mandat de l'Assemblée interjurassienne (AIJ), deux modèles sont analysés. Le modèle 1 consiste en une simple extension du territoire actuel du canton du Jura aux trois districts du Jura bernois, avec reprise du droit jurassien actuel. Le modèle 2 consiste en un canton totalement nouveau, selon l'organisation proposée par l'AIJ dans son rapport final, avec pour caractéristique première que ce nouveau canton ne comprend plus que six communes en tout. Alors que le modèle 1 ne prend en considération que le niveau du canton, le modèle 2 considère les deux niveaux administratifs du canton et des communes. Par ailleurs, le modèle 2 est estimé selon deux variantes. La première variante part du principe que la nouvelle entité est à même de faire aussi bien que la moyenne des six cantons pris comme modèles, compte tenu des différences dans le niveau des salaires et dans les besoins. La seconde variante, plus ambitieuse, postule un effort de rationalisation plus fort, sans pour autant viser le niveau des cantons modèles les plus performants (Étude Jeanrenaud, ch. 2.2.3, p. 157). Ces deux modèles sont décrits sous forme synthétique dans le tableau 1.1 que l'on trouve en page 237 de l'Étude Jeanrenaud.

En ce qui concerne le modèle 1, l'Étude Jeanrenaud parvient à la conclusion que les économies d'échelle au niveau cantonal se montent à 99,6 mio de francs et que l'amélioration du compte de fonctionnement est de 61,4 mio de francs, y compris un allègement net de 28,7 mio dû à la RPT. Ces améliorations résultent en première ligne d'une répartition des coûts sur un plus grand nombre d'habitants et d'habitantes ainsi que sur une organisation optimisée de l'administration. Les économies qui résulteraient de ce modèle pour les communes du Jura bernois sont estimées à 14,8 mio de francs.

S'agissant du modèle 2, il débouche sur un solde du compte de fonctionnement (RPT y comprise) de 116,3 mio de francs pour la variante A et de 144,7 mio pour la variante B.

L'Étude Jeanrenaud estime également les conséquences financières d'un nouveau canton sur les divers acteurs que sont notamment les ménages privés, les entreprises, le corps enseignant, etc. dans les domaines de la fiscalité, des primes d'assurance, des salaires des enseignants, etc.

En conclusion, il ressort de l'Étude Jeanrenaud que les conséquences financières des modèles 1 et 2 seraient respectivement pour le Jura bernois de -7,3 à +2,4 et de 26,5 à 38,6 mio de francs, et pour le canton du Jura de 18,1 à 31,3 et de 94,9 à 111,1 mio de francs. Il convient de souligner que ces chiffres comprennent également, en plus des versements compensatoires RPT, une diminution fiscale hypothétique de 50 mio de francs. On peut observer ici déjà, comme le fait l'Étude Jeanrenaud (p. 136, dernier alinéa), que les estimations liées à la RPT doivent être interprétées avec prudence, d'une part car les valeurs relatives au Jura bernois reposent en partie sur des données estimées et non observées, d'autre part parce qu'il suffit d'une variation d'un seul point d'indice en plus pour que la perte de revenu de la nouvelle entité soit de près de 8 mio de francs.

2. Appréciation globale

Il convient d'observer ici que, selon l'examen effectué par la Direction des finances, la méthode appliquée aux calculs des versements compensatoires paraît tout-à-fait acceptable. Ce qu'il convient de relever en revanche, c'est le manque de consistance de certaines des bases de calcul retenues, dans la mesure où il s'agit d'évaluations, de données lacunaires ou d'observation du développement d'autres cantons. A cela s'ajoute que, comme cela a été constaté par le délégué de l'Administration fédérale des finances aux questions financières cantonales, M. A. Rey, l'évolution du potentiel des ressources des divers cantons ainsi que des trois districts du Jura bernois, pourrait conduire à des résultats totalement différents au moment où la nouvelle entité cantonale serait constituée.

3. Remarques concernant le modèle 2

Dans son rapport final sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne, l'AIJ exclut en fait le modèle 1, estimant qu'un nouveau canton n'a de sens que s'il correspond au modèle 2 d'un canton à six communes. Les remarques suivantes peuvent être faites concernant ce modèle 2 :

- La réforme structurelle que représente le modèle 2 est extrêmement ambitieuse, et elle est, dans cette ampleur, sans exemple connu en Suisse. De ce fait, on est en présence moins d'un modèle que d'une hypothèse. L'expérience faite dans le canton de Berne en ce qui concerne les grands projets de réforme montre non seulement que ceux-ci exigent beaucoup d'énergie et l'engagement de ressources notables, mais aussi et surtout que les conséquences financières effectives des modifications apportées ne peuvent faire l'objet d'une quantification certaine qu'après coup. On observe que, bien souvent, les gains d'efficacité espérés sont après coup inférieurs aux attentes.
- Les experts n'avaient pas d'autre moyen, pour évaluer la situation financière d'un canton totalement nouveau, que de procéder par comparaison (benchmarking). Les composantes d'un tel procédé sont par nature hypothétiques. Ce qui est spécial dans le cas particulier, c'est que, après avoir établi la variante A du modèle 2 qui correspond à la moyenne des six cantons pris comme base de comparaison, l'Étude Jeanrenaud va plus loin et établit une variante B dont les objectifs semblent être plus ambitieux et meilleurs que la moyenne de ces six cantons. On peut se demander s'il est réaliste de croire que ces résultats de la moyenne peuvent être dépassés. Ce qui est certain, c'est qu'aucun document ne montre comment cela serait possible.
- Force est aussi de constater que le choix des cantons pris comme base de comparaison a une influence obligatoire sur le résultat de l'étude. Les six cantons considérés sont ceux de Fribourg, Soleure, Schwyz, Thurgovie, Valais et Zoug. On peut légitimement se demander comment les résultats se seraient présentés si, par exemple, le canton de Neuchâtel avait été pris comme modèle.

Si, pour le canton du Jura, les avantages proviennent avant tout de l'appartenance à une plus grande unité que jusqu'à maintenant, ces avantages sont dus pour le Jura bernois au seul fait que les contributions de la Confédération au titre de la RPT seraient plus importantes. On peut se demander si, du point de vue du Jura bernois, il ne serait pas problématique de justifier une réforme territoriale considérable uniquement par l'obtention de contributions RPT plus importantes et donc de faire porter le coût de cette réforme par les autres cantons. A cela s'ajoute qu'une réforme dont les effets positifs sont issus uniquement d'une augmentation des versements compensatoires RPT est d'autant plus risquée que, comme cela a été dit ci-dessus, il suffit d'une évolution modeste des bases de calcul pour que les chiffres subissent de très considérables modifications.

Il est incontestable que les réformes administratives prises en considération peuvent conduire à de notables améliorations financières et que l'inclusion dans un plus grand territoire entraîne des économies d'échelle positives. Or, si l'Étude Jeanrenaud évalue les conséquences financières d'un tel modèle, ni elle, ni aucun autre document ne montrent ce que seraient les conséquences de réformes totalement identiques menées dans l'actuel canton du Jura et dans l'actuel Jura bernois sans réforme territoriale. En d'autres termes, si l'on sait ce qu'est la situation actuelle et si l'on dispose grâce à l'Étude Jeanrenaud d'une évaluation de ce qui se passerait dans le cadre d'un nouveau canton totalement réformé structurellement, on ne dispose d'aucun moyen de comparaison avec un canton du Jura et un Jura bernois ayant subi une réforme structurelle comparable sans avoir été réunis.

Le modèle de nouveau canton à six communes prend volontairement en considération, en ce qui concerne la répartition des tâches, des principes différents de ceux qui valent actuellement dans le canton de Berne. Or, l'expérience faite actuellement dans le cadre de la révision LPFC 2012 montre que la définition de principes applicables à la répartition des tâches et la mise en place de réglementations concrètes s'inscrit dans un processus politique intensif et de longue durée. On peut donc se demander si les principes pris en considération dans le cadre de l'étude de l'AIJ seraient réalisables dans une nouvelle unité territoriale. On ne saurait en tout cas exclure que des problèmes surgissent en ce domaine.

On peut observer ici déjà, en se réservant d'y revenir dans la suite du document, que l'Étude Jeanrenaud part de l'idée que les prestations actuellement fournies par la région biennoise continueraient à l'être dans le cas d'un nouveau canton du Jura à six communes. Ce sont là des hypothèses que rien ne permet de confirmer. Si tel ne devait pas être le cas, les gains d'efficacité devraient naturellement être sensiblement relativisés.

4. Examen de quelques points particuliers

De manière générale, on peut dire que l'Étude Jeanrenaud est importante, sérieuse et intéressante. Tout a manifestement été fait pour que la situation de départ soit aussi conforme que possible à la réalité, de manière à asseoir la crédibilité des conclusions de l'étude. Il n'empêche que divers éléments n'ont pas été pris en considération, qui auraient donné une meilleure image de la situation financière du Jura bernois actuel et auraient par conséquent diminué les avantages estimés des modèles étudiés dans l'Étude Jeanrenaud. Ces divers éléments sont identifiés ci-dessous.

- Les prestations financières dans les domaines du tourisme, de l'industrie, de l'économie et du commerce paraissent modestes du fait que l'Étude Jeanrenaud ne prend pas en considération les financements spéciaux et ceux assurés par les tiers. C'est ainsi que la Promotion économique a versé des subventions à des entreprises et expositions du Jura bernois, ainsi qu'à la CEP à hauteur de 5,4 mio de francs entre 1999 et 2005. En outre, des aides à l'investissement sous forme de prêts ont été accordées en faveur de projets au Jura bernois et dans la région Jura-Bienne pour un montant de 43 mio de francs dans la même période.
- Les prestations de l'assurance immobilière en matière de tâches cantonales de protection contre l'incendie (accidents dus aux hydrocarbures et chimiques, accidents de la route), qui à ce titre sont financées par le canton, représentent un montant annuel considérable (pour le Jura bernois, il fut d'environ 480'000 francs en 2009).
- En ce qui concerne les forêts, le système de financement en vigueur n'a pas été correctement repris, en ce sens que l'évaluation des coûts publics en matière forestière pour un nouveau canton ne peut pas faire abstraction des prestations publiques indemnisées par le biais des contributions au triage ainsi que des ressources cantonales mises à disposition en plus des contributions fédérales dans le cadre de la RPT. En reportant sur la surface totale d'un nouveau canton les coûts et recettes de

l'économie forestière actuelle du canton du Jura, on donne une image bien différente des prestations dont la population du Jura bernois bénéficie aujourd'hui sur la base du droit bernois.

- L'Étude Jeanrenaud ne tient pas, ou pas suffisamment, compte des activités qui sont exercées à partir de Bienne pour le Jura bernois dans le domaine du service de l'emploi, de l'assurance chômage, des conditions de travail, du contrôle des chronomètres et des arrondissements de vérifications.
- Dans le domaine de la police, on constate que l'étude retient un coût et des recettes par collaborateur inférieurs à ce qu'ils sont en réalité dans le canton de Berne. Cette différence s'explique cependant par le fait que l'organisation et les tâches de la police d'un grand canton ne sont pas en tous points comparables avec celles d'un canton tel que celui du Jura actuel ou d'un nouveau canton regroupant les six communes.
- S'agissant de la protection de la population, du sport et des affaires militaires, l'Étude Jeanrenaud n'explique pas pourquoi il faudrait 4,2 postes supplémentaires pour répondre aux besoins de la nouvelle entité (cf. p. 60, 1^{er} al.), ni pourquoi les dépenses par habitant en matière de défense nationale sont plus de deux fois inférieurs dans le canton du Jura à ceux du canton de Berne (cf. tableau 3.2.11 en p. 166). Les charges et revenus pris en considération en matière de service de l'état civil au Jura bernois, méritent d'être corrigés en ce sens que les charges doivent passer de 1,19 mio à 437 400 de francs et les revenus de 627 300 à 188 100 francs (cf. tableau 2.C.5 en p. 69).
- Dans le chapitre relatif aux « Prisons » (pp. 112 et 113), le Foyer d'éducation de Prêles n'est pas pris en considération. De plus, les chiffres retenus en ce qui concerne la prison de Moutier sont difficiles à estimer ; si l'on s'en tient aux chiffres à notre disposition, les coûts de la nouvelle entité devraient être d'un demi million supérieur à ceux retenus dans l'Étude Jeanrenaud.
- Il n'est pas certain que l'Étude Jeanrenaud prenne en considération les engagements administratifs actuellement consentis en faveur du Jura bernois par la Section francophone de l'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation, du Service d'écoute et de conseil du corps enseignant, de la Commission des moyen d'enseignement et des plans d'études, de l'Inspection scolaire et du Service psychologique pour enfants et adolescents. De même se pose la question de savoir ce que deviendrait l'offre de formation professionnelle et de formation générale francophone actuellement dispensée à Bienne et dont bénéficie aussi le Jura bernois ; quelle que soit la réponse à cette question, il y a des implications financières qui n'apparaissent pas dans l'Étude Jeanrenaud. A cet égard, le calcul d'économies d'échelle de postes administratifs équivalents plein temps de la formation professionnelle ne tient pas compte des missions et tâches dévolues aux services (organisation et surveillance de l'apprentissage, conseil et médiation aux partenaires, organisation des examens, introduction des nouvelles ordonnances de formation, encadrement des écoles, etc.) ; le nouveau nombre de contrats d'apprentissage à gérer et les tâches administratives inhérentes ne peuvent pas se résumer à une augmentation de 0,6 postes.
- Il convient tout particulièrement de signaler que l'Étude Jeanrenaud ne prend pas en compte le Centre interrégional de perfectionnement (CIP) de Tramelan, dont le coût ne figure pas dans le budget de la nouvelle entité cantonale. Il convient donc de diminuer le bénéfice annoncé d'autant (3 à 4 mio de francs).
- On doit sérieusement se demander si, dans l'hypothèse de la création d'un nouveau canton à six communes, le canton de Berne continuerait à faire partie de la HEP-BEJUNE, de la HE-Arc et de la HES-SO et donc s'il continuerait à verser à ces institutions le montant actuel. Quelle que soit la solution finalement choisie, il y a des implications financières qui n'apparaissent pas dans l'Étude Jeanrenaud.

5. Conclusions

Comme cela a été dit ci-dessus, la méthodologie et la réalisation de l'étude, l'esprit novateur dans lequel elle a été élaborée et la volonté claire de tendre à une optimisation des gains d'efficience et d'économies d'échelle dans la nouvelle organisation sont incontestables. On peut remettre en cause certains choix, mettre en évidence des modes de calcul qui nous paraissent erronés et signaler des lacunes. C'est ce qui a été fait dans le présent document, sur la base de renseignements qui ont été donnés par les Directions concernées. Il serait sans doute possible d'affiner et d'étendre l'analyse, mais cela ne nous paraît pas nécessaire. En effet, il revient d'une part aux auteurs de l'étude de prendre la responsabilité de la plausibilité des données et conceptions choisies pour définir la nouvelle structure. D'autre part et surtout, c'est une image ponctuelle de ce que pourraient être les finances de la nouvelle entité cantonale que donne l'Étude Jeanrenaud. Il a déjà été dit ci-dessus que la RPT, qui joue un rôle important dans l'évaluation de ce que serait le budget de la nouvelle entité cantonale à six communes, est source de variations considérables. A cela s'ajoute que, depuis 2005, année de référence, des projets de réforme ont été réalisés, qui peuvent changer les hypothèses de départ. Enfin, il va de soi que l'évolution économique joue également un rôle important.

L'AIJ devait disposer de l'Étude Jeanrenaud pour pouvoir présenter son rapport sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne. Le projet de budget d'une nouvelle entité cantonale à six communes, présenté dans l'Étude Jeanrenaud, doit être pris en compte avec prudence. Certains choix effectués peuvent être contestables et diverses indications importantes font défaut. Surtout, l'élément le plus important qui justifie les conclusions de l'Étude Jeanrenaud repose sur la RPT, et il a déjà été dit qu'une modification même minime de l'indice pris en considération engendre une image bien différente du budget de cette nouvelle entité cantonale à six communes. L'élément le plus important dans ce cadre réside dans le fait que l'organisation pour laquelle un projet de budget a été établi, est elle-même hypothétique, car elle est le résultat d'une réforme structurelle extraordinairement importante, sans exemple de cette ampleur dans notre pays, et dont il est par conséquent impossible de chiffrer les conséquences financières avec exactitude.

Il est raisonnable de renoncer à engager d'importantes ressources dans une analyse détaillée de l'Étude Jeanrenaud ou dans la mise en place d'une nouvelle estimation du budget d'une nouvelle entité cantonale à six communes. Ce qu'il importe de savoir, c'est qu'une organisation extrêmement simplifiée telle que prévue dans le modèle d'un canton à six communes implique nécessairement des économies d'échelle, mais que ces économies ne peuvent être qu'estimées, qu'elles varient en fonction des circonstances et qu'elles supposent préalablement l'adoption par la population de ces nouvelles structures. C'est donc au moment où la population concernée aurait approuvé l'idée que soit examinée de plus près cette nouvelle organisation que de nouvelles analyses financières devraient être faites.

CHANCELLERIE D'ÉTAT

Office des services linguistiques et juridiques

Le chef d'office :



Michel Schwob, vice-chancelier