

RAPPORT A L'INTENTION DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Groupe de mandataires

« Appui au rééquilibrage du budget 2025 »

Neuchâtel, le 30 septembre 2024

*Rédacteurs :
Pierre Olivier Chave
Jean Studer
Thierry Bregnard*

Table des matières

1. Travaux réalisés.....	2
2. Identification du problème	3
3. Propositions structurelles	5
3.1 Priorités	5
3.2 Nouveau cadre financier.....	6
3.2.1 Réserve de moyens en soutien des réformes	6
3.2.2 Nouvelles règles de politique financière	7
3.2.3 Nouvelles règles de gestion financière.....	8
3.3 Redéploiement des structures communales.....	9
3.3.1 Principes	9
3.3.2 Application aux réalités du Canton du Jura	11
3.4 Modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat	13
3.4.1 Gestion par enveloppes budgétaires et mandats de prestations.....	13
3.4.2 Instruments de pilotage et de gestion adaptés	15
3.4.3 Renforcement de la culture et des compétences de pilotage et de gestion.....	15
3.5 Moyens spécifiques et calendrier pour la réalisation des propositions prioritaires..	16
4. Conclusions	17

Pour la rédaction de ce rapport, nous avons privilégié l'utilisation de termes englobants et de formes neutres sans précision de genre pour désigner les personnes.

1. Travaux réalisés

Depuis le moment où le mandat a été confié à mi-mai 2024, le groupe de mandataires s'est réuni à treize reprises.

Nous avons débuté nos travaux par l'examen et l'analyse des derniers documents financiers de référence de la République et Canton du Jura : budgets, comptes, plan financier et programme « Plan équilibre 22-26 ».

Nous avons également pu réaliser trois interviews majeures, à savoir avec :

- Monsieur Nicolas Gigandet de NG Consulting, actif dans les travaux d'accompagnement relatifs au programme « Plan équilibre 22-26 », respectivement au projet de modernisation de l'Etat
- Monsieur Pascal Charmillot, Chef de la Trésorerie générale
- Monsieur Jean-Baptiste Maître, Chancelier d'Etat

L'intérêt d'associer étroitement Monsieur Nicolas Gigandet à nos travaux nous est apparu opportun, compte tenu de sa participation aux programmes et projets précités, ainsi que des besoins de coordination. Nous le remercions de sa disponibilité et de nous avoir fait profiter de ses connaissances financières des dossiers.

De plus et tout au long de nos analyses, nous avons sollicité des informations et des documents supplémentaires. Ainsi, plus de quarante questions spécifiques ont été adressées aux unités administratives par l'intermédiaire de notre correspondante technique Madame Fanny Noghero, Déléguée aux affaires extérieures, qui a parfaitement rempli son rôle et que nous remercions pour son engagement et son efficacité. Notre gratitude s'exprime aussi envers les collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale qui, directement ou indirectement, se sont mis à notre disposition pour répondre à nos nombreuses demandes, et ce, souvent, dans des délais extrêmement courts. Par leur serviabilité et leur diligence, toutes et tous ont témoigné leur attachement au canton et à son avenir.

Au final et au total, nous avons pu examiner plus d'une cinquantaine de documents.

Nos travaux ayant été communiqués à l'extérieur et en fonction des réseaux des mandataires, de nombreux contacts et rencontres fortuits ont également alimenté nos analyses, tout en assurant le recul nécessaire.

La progression de nos travaux a été ponctuée par des entretiens avec Madame Rosalie Beuret, Présidente du Gouvernement et Cheffe du Département des Finances. Nous avons également pu exposer au Gouvernement les fruits de notre travail, avant de rédiger le présent rapport.

Le temps à disposition ne permet pas un approfondissement des détails des différentes propositions. Par ailleurs, il y aura lieu de s'y atteler une fois les décisions de principe validées par les autorités politiques. Nous avons toutefois jugé utile de compléter à ce stade, notamment en fonction des premières questions que nous avons reçues dans le cadre des échanges mentionnés au paragraphe précédent et sans prétention d'exhaustivité, quelques composantes par des développements spécifiques qui sont présentés sous forme d'encadrés dans le présent rapport.

2. Identification du problème

Dans le mandat du Gouvernement de la République et Canton du Jura, les objectifs suivants ont été fixés au groupe de mandataires :

1. Identifier, évaluer et proposer une série de mesures réalisables techniquement, à hauteur d'un montant total de CHF 22 millions dans le but d'équilibrer le budget 2025 de la RCJU
2. Remettre un rapport présentant les mesures proposées et leurs impacts financiers
3. Parallèlement, conduire une réflexion structurelle à plus long terme

Au fil de ses réunions, le groupe de mandataires a appris que :

- Le Parlement avait adopté, le 26 avril 2023, une actualisation du plan financier pour la période 2023 – 2026 liée à la mise en œuvre du programme « Plan équilibre 22-26 »
- Cette actualisation était basée elle-même sur le fruit d'un travail important ayant identifié et évalué près de 300 pistes possibles d'améliorations financières, dont près de 80 avaient alors été retenues
- La Commission de Gestion et des Finances¹ poursuivait, aujourd'hui, l'étude des autres propositions et avait également demandé une mise à jour du catalogue des prestations de l'Etat
- Le Gouvernement proposait pour les années 2026 à 2031 une adaptation transitoire du frein à l'endettement pour financer l'accueil de Moutier
- Le Parlement avait préalablement et seulement un peu plus d'une année auparavant, sur proposition du Gouvernement, adopté un dispositif de financement par fonds négatifs des frais de préparation du transfert de Moutier en y affectant, d'ores et déjà, l'apport substantiel attendu quant à la répartition des biens issue de l'arrivée de Moutier
- Le Gouvernement continuait au fil de ses séances à se pencher sur des mesures d'amélioration financière pour présenter un budget 2025 respectant les dispositions relatives au frein à l'endettement

Le groupe de mandataires a dû ainsi constater que :

- a) Les autorités disposaient déjà d'un riche catalogue de mesures propres à atteindre les objectifs 1. et 2. du mandat
- b) Pour certaines d'entre elles, ces possibles nouvelles mesures faisaient déjà l'objet d'un examen en cours par différentes personnes ou organes

Le groupe de mandataires a dès lors considéré qu'il ne pouvait et ne devait pas refaire tous les travaux récemment effectués, parfois avec l'appui d'experts externes reconnus et dont nous pouvons par ailleurs relever la qualité. Il a ensuite estimé qu'il n'avait pas la légitimité de se substituer aux autorités politiques pour choisir telle ou telle mesure déjà proposée et évaluée.

¹ CGF.

Le groupe de mandataires s'est bien sûr demandé s'il serait opportun de soumettre des mesures telles que des réductions linéaires de subvention, des reports d'amélioration fiscale, notamment pour les entreprises ou au titre de la correction de la progression à froid, des diminutions directes ou indirectes de la rémunération de la fonction publique cantonale ou de nouvelles charges pour les communes. Il a répondu négativement à cette question pour les deux principales raisons suivantes :

- De telles mesures ont déjà été proposées ces dernières années et nous avons constaté que tant l'administration cantonale que la société civile étaient fatiguées par leur récurrence dépourvue de toute vision à moyen et long terme
- Elles n'apportaient pas de solutions durables aux difficultés actuelles qui sont de nature structurelle

Le groupe de mandataires a ainsi conclu sur les objectifs 1. et 2. du mandat que :

- a) Si elles voulaient équilibrer le budget 2025, les autorités jurassiennes disposaient déjà d'une réserve de mesures identifiées et évaluées
- b) L'équilibre du budget 2025 n'était pas un problème mais sa difficulté à l'atteindre constituait, elle, le vrai enjeu

Les faiblesses structurelles peuvent être illustrées par la disparition de la fortune cantonale, la dépendance à des revenus volatiles comme la part au bénéfice de la BNS ou encore le recours à la constitution d'un fonds négatif pour financer les conséquences de l'accueil de Moutier.

Le groupe de mandataires s'est donc concentré sur l'objectif 3. du mandat, soit celui d'une réflexion structurelle à plus long terme.

Préalablement, le groupe de mandataires a constaté que l'extension territoriale que représente l'accueil de Moutier avait des implications sociales, économiques et politiques qui en faisait un événement majeur justifiant pleinement que soient adaptés les mécanismes financiers ordinaires pour faciliter une intégration harmonieuse. Mais surtout, cet événement majeur doit être l'occasion historique pour revoir en profondeur l'organisation du Canton, ses prestations et leur mode de délivrance, ses collaborations avec les communes ainsi qu'avec les cantons voisins, l'efficacité de son administration et son mode de pilotage.

Autrement dit, doit être décidée une réforme en profondeur de la République et Canton du Jura pour qu'elle devienne une collectivité forte notamment par une reconfiguration de ses structures communales² et donc mieux à même d'anticiper et maîtriser les futurs enjeux publics. Mais ce vaste chantier ne saurait être entrepris sans que ne soit renforcée une gestion rigoureuse des finances publiques³ et évidemment que des nouveaux moyens et outils soient alloués pour sa réalisation⁴.

² Point 3.3 ci-dessous.

³ Point 3.2 ci-dessous.

⁴ Points 3.4 et 3.5 ci-dessous.

3. Propositions structurelles

3.1 Priorités

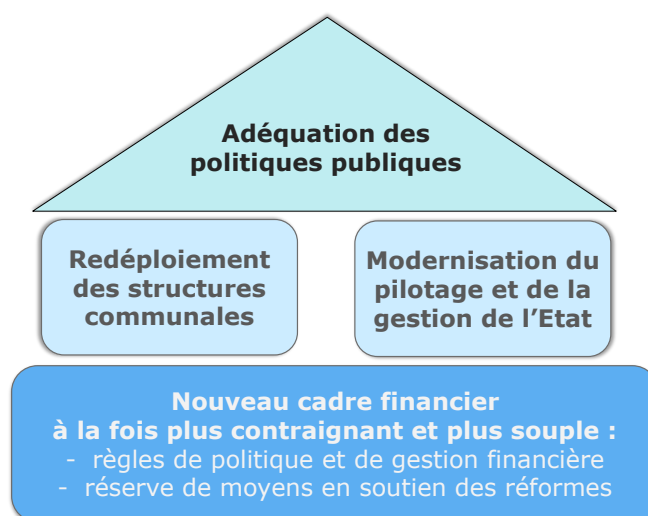
Une fois balisé le nouveau cadre financier, les réformes structurelles doivent concerner bien sûr l'ensemble des prestations publiques. Toutefois, un certain ordre logique dans les réformes structurelles est à suivre et il nous semble important d'éviter une dispersion des efforts.

Deux axes nous paraissent avoir la priorité, soit le redéploiement des structures communales, d'une part, et la modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat, d'autre part.

Cette priorisation est justifiée par les raisons suivantes :

- La structure institutionnelle du canton est la base sur laquelle peuvent être construites de nouvelles politiques publiques ; elle définit le cadre de ce qui doit être fait, avec qui et comment
- Le redéploiement des structures communales est déjà un sujet qui préoccupe les autorités jurassiennes ; pour éviter l'enlisement, la réflexion doit s'accélérer avec toutes les parties concernées et le programme accompagné d'incitations favorisant leurs aboutissements, notamment sur le plan financier
- La modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat fait elle aussi l'objet de projets en cours ; le groupe de mandataires salue les initiatives déjà prises dans ce sens mais est d'avis qu'elles doivent être dynamisées et élargies à des secteurs aujourd'hui non impliqués

Schématiquement la réflexion du groupe de mandataires peut être illustrée de la manière suivante, avec un socle de base et deux piliers au service de l'adéquation des politiques publiques :



3.2 Nouveau cadre financier

Le nouveau cadre financier proposé comporte trois composantes complémentaires :

- Les règles de politique financière
- Les règles de gestion financière
- La réserve de moyens en soutien des réformes

Nous commençons par développer ce dernier élément, qui est, de notre point de vue, un prérequis indispensable à la réussite des réformes structurelles proposées.

3.2.1 Réserve de moyens en soutien des réformes

S'il peut être tentant, dans une approche purement comptable, de réduire à court terme les ressources dédiées à des réformes dont les effets ne se déploieront qu'après un certain temps, c'est bien la démarche opposée qu'il faut retenir dans la situation de la République et Canton du Jura, à savoir investir pour sortir de l'ornière. Il y a urgence à engager des moyens dans des mesures structurelles et celles-ci nécessitent un financement ad hoc.

La première partie de notre recommandation est de constituer un fonds⁵ de redéploiement des institutions jurassiennes, qui est affecté à deux objectifs de financement :

1. Réformes structurelles en deux étapes :
 - a) 1ère étape prioritaire constituée par les deux piliers qui figurent dans le présent rapport et qui sont développés ci-après, à savoir le redéploiement des structures communales, ainsi que la modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat
 - b) 2^{ème} étape à préparer dans la foulée et portant sur les autres principaux leviers d'actions à disposition, à savoir le renforcement des collaborations intercantionales par une mutualisation de ressources⁶, la concentration des actions relatives à des politiques sectorielles et l'optimisation des processus
2. Projet(s) de développement à définir et à venir, en se focalisant sur les forces du canton et les opportunités ; tout le travail de réformes structurelles recommandé dans le présent rapport n'est pas un but en soi, mais le tremplin pour lancer un ou des projet(s) de redynamisation de grande ampleur, qui assureront la création de valeurs et de richesses socio-économiques de manière ciblée pour le futur du canton

Dans le délai imparti, les objectifs 1.b et 2. ci-dessus ne sont pas développés plus en détail. De plus, il apparaît essentiel d'obtenir un consensus sur les premières priorités structurelles identifiées.

⁵ Ou « réserve », la terminologie exacte étant à définir notamment dans le respect des règles applicables en la matière.

⁶ L'élaboration d'un programme d'actions pro-actif est à compléter par une évaluation systématique des projets d'investissement d'envergure à l'aulne de la coopération intercantonale.

La deuxième partie de notre proposition est de financer le fonds de redéploiement des institutions jurassiennes par deux sources principales :

1. Alimentation initiale par la revalorisation du patrimoine de l'Etat, ainsi que par le solde librement disponible du fonds de péréquation financière :
 - a) A notre avis, les enjeux requièrent et justifient la mobilisation de l'importante source de financement unique que constitue la revalorisation du patrimoine de l'Etat, notamment les actions de la Banque Cantonale du Jura⁷ ; du point de vue macroéconomique, il s'agirait d'un retour sur l'investissement auquel l'Etat avait consenti à la fin des années 1990 pour recapitaliser et assurer la survie ainsi que le développement de la BCJ ; sur la base des informations qui ont été mises à notre disposition, le montant total de la revalorisation du patrimoine de l'Etat est estimé à plusieurs millions de CHF
 - b) Nous avons également été informés, à la fin de nos travaux, que le fonds de péréquation financière « canton/communes » présentera un solde disponible de plus de 20 millions de CHF à fin 2025 ; de notre point de vue, il est essentiel de s'assurer de l'entière disponibilité de ce solde par rapport aux Communes jurassiennes
2. Alimentation future par les revenus volatiles, notamment les recettes provenant de la part de la BNS et les réévaluations à venir ; cette proposition signifie également que ces revenus volatiles ne sont plus attribués au budget de l'Etat⁸

Des montants précis ne sont pas articulés à ce stade, aussi bien en ce qui concerne l'alimentation que l'affectation du fonds de redéploiement des institutions jurassiennes, afin de permettre l'établissement d'une large adhésion à cette proposition, qui porte sur plusieurs dizaines millions de CHF. Nous reviendrons plus loin⁹ sur la proposition d'une première enveloppe financière en faveur des étapes prioritaires de la réforme structurelle préconisée.

3.2.2 Nouvelles règles de politique financière

Les nouvelles règles de politique financière ont pour objectif de fixer un cadre financier plus contraignant par rapport à la situation actuelle, afin d'éviter le risque de dispersion des ressources, a fortiori dans le contexte des importants moyens engagés pour soutenir les réformes¹⁰.

⁷ BCJ.

⁸ Il n'est pas possible de piloter en s'appuyant sur le hasard : « L'aléatoire est la poire pour la soif ! ».

⁹ Point 3.5 ci-dessous.

¹⁰ L'utilisation de la revalorisation du patrimoine de l'Etat peut être perçue comme la dernière cartouche utilisée dans le stock de munitions financières dans l'arsenal de l'Etat. Il s'agit dès lors de viser juste et de s'assurer que la cible est atteinte !

A ce titre, les trois principales mesures suivantes sont proposées :

1. Renforcer le dispositif du frein à l'endettement¹¹, par la mise en place d'un mécanisme automatique de conséquence fiscale à l'intention du Parlement ; la disposition recommandée stipule l'obligation d'une augmentation de l'impôt si les contraintes du frein à l'endettement ne sont pas respectées ; cette exigence vise à clarifier les responsabilités
2. Protéger les investissements dans le dispositif du frein à l'endettement, en cadrant les exigences en matière d'autofinancement par la fixation d'une enveloppe d'investissements minimale, par exemple en proportion des revenus déterminants¹² ; il s'agit ici d'éviter le risque d'un excès de réduction des investissements ; en effet, un niveau minimum d'investissement est à garantir pour assurer l'avenir du canton, les efforts d'optimisation devant porter en priorité sur le fonctionnement
3. Exclure les revenus volatiles des recettes du budget, notamment les recettes provenant de la part de la BNS et les réévaluations, tout en les allouant au fonds de redéploiement des institutions jurassiennes, qui a été proposé ci-devant¹³ ; comme nous l'avons déjà indiqué, il serait incohérent de continuer à compter sur des revenus qui, par nature, sont instables

D'autres éléments sont à affiner dans le cadre de l'examen plus détaillé de cette recommandation, par exemple un amortissement obligatoire¹⁴ des nouveaux déficits constatés aux comptes, en plus du découvert éventuel existant.

3.2.3 Nouvelles règles de gestion financière

Si les règles de politique financière proposées sont plus contraignantes, nous préconisons un assouplissement dans les nouvelles règles de gestion financière. Celles-ci ont pour objectif d'adapter le pilotage et la gestion de l'Etat¹⁵, en référence aux enjeux ainsi qu'aux dernières connaissances et expériences avérées en matière de gestion efficace et efficiente¹⁶ des politiques publiques.

¹¹ Selon l'article 123a de la Constitution cantonale.

¹² Les revenus déterminants sont à définir de manière précise, notamment en excluant les revenus volatiles.

¹³ Point 3.2.1 ci-dessus.

¹⁴ Par exemple sur cinq ans.

¹⁵ La distinction entre pilotage et gestion est importante. Le pilotage est de niveau stratégique, alors que la gestion concerne le niveau opérationnel.

¹⁶ Afin d'éviter toute confusion, il est important de préciser la différence entre ces deux notions. L'efficacité est la capacité à atteindre un objectif. L'efficience est la capacité à consommer moins de ressources par rapport à un objectif. L'efficacité et l'efficience constituent les deux composantes, complémentaires, de la performance.

Nous avons constaté que, contrairement à la plupart des autres cantons et à la Confédération, le mode de pilotage et de gestion de l'Etat jurassien a relativement peu évolué ces vingt-cinq dernières années. Certes, des nouveaux outils, comme le contrat de prestations, ont été introduits, mais :

- Le mode de pilotage demeure axé principalement sur les ressources et les procédures, alors que l'accent politique et stratégique est à placer sur les prestations ainsi que sur leurs effets directs et plus globaux au titre des politiques publiques
- Le mode de gestion n'exploite pas l'ensemble des possibilités de responsabilisation et d'autonomie des responsables opérationnels, afin de permettre l'expression de l'entier du potentiel en matière d'adaptabilité et d'optimisation qui peut en découler

Ces constats et les recommandations subséquentes rejoignent par ailleurs le projet de modernisation de l'Etat qui a été lancé par le Gouvernement. A ce sujet, nos-propositions visent à accélérer et à élargir ce projet, tout en lui conférant une dynamique plus cadrante et volontariste. Nous proposons en particulier d'ajouter les composantes suivantes :

- Amélioration de la culture et des compétences de gestion
- Evaluation des effets des politiques publiques

Nous développerons plus en avant nos propositions en matière de modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat dans le chapitre 3.4 ci-après.

3.3 Redéploiement des structures communales

3.3.1 Principes

Notre recommandation vise à atteindre un optimum dans la taille des Communes jurassiennes, qui puisse répondre à deux exigences, d'une part, celle des communes elles-mêmes dans l'exécution efficiente et efficace de leurs tâches¹⁷ et d'autre part, celle du Canton¹⁸ dans des relations efficientes et efficaces avec ses communes¹⁹. Les deux exigences se rejoignent par les buts de doper le développement harmonieux du canton, respectivement de réduire la charge administrative, financière et politique tant au niveau communal que cantonal, dans le cadre d'une communauté d'intérêts et de destin.

Du point de vue de la Commune, les objectifs sont d'atteindre une masse critique²⁰ lui permettant d'assurer la qualité de ses prestations tout en garantissant son financement. On recherche ici au premier chef des économies d'échelle, mais pas seulement. En effet, la masse critique contribue également à mieux définir les intérêts et les enjeux spécifiques à la région concernée, de même que, dans la foulée, à déclencher une dynamique indispensable pour le développement régional et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques²¹.

¹⁷ Approche du bas vers le haut, dite « *bottom-up* » selon une terminologie largement reconnue et utilisée.

¹⁸ Exigence s'inscrivant directement dans notre mandat.

¹⁹ Approche du haut vers le bas, dite « *top-down* » selon une terminologie largement reconnue et utilisée.

²⁰ Nombre d'habitants minimal à atteindre. Cette unité de mesure pour la masse critique est celle qui est généralement retenue pour les communes. Un développement spécifique plus loin dans notre rapport permet de placer cette approche dans un contexte plus global.

²¹ Economie, territoire, environnement, sécurité, ...

Développement spécifique relatif aux dix principaux gains pour une Commune d'une taille suffisante²²

- ✓ *Assure une vision d'ensemble des priorités du territoire, notamment dans son aménagement et en menant des projets porteurs de développement ; la Commune de Val-de-Travers a pu conduire une nouvelle politique de développement plus ambitieuse, qui a permis notamment d'intéresser des groupes industriels importants de s'établir ou de se développer*
- ✓ *Permet à la Commune de mieux jouer son rôle dans l'espace de vie qui est celui de la population dans de nombreuses prestations de proximité*
- ✓ *Réduit les coûts de fonctionnement, par exemple dans le coût des assurances avec une économie globale d'au moins 30%, voire plus dans le cas de la Commune de Val-de-Travers*
- ✓ *Améliore l'utilisation des fonds publics, par exemple dans l'octroi de nombreux mandats*
- ✓ *Optimise l'organisation des unités administratives, par exemple les services techniques et des travaux publics*
- ✓ *Garantit les niveaux de compétences nécessaires en fonction des exigences fédérales et cantonales, par exemple en matière de cybersécurité et de protection des données, ainsi que de gestion comptable et financière*
- ✓ *Libère du temps dans la conduite et la gestion de la Commune ; tout le temps passé à se coordonner entre communes voisines est libéré, ce qui permet de conduire des projets à une autre échelle*
- ✓ *Accroît le poids politique et le rayonnement positif de la Commune ; aujourd'hui les petites communes n'ont ni le temps, ni l'énergie, ni les moyens de peser dans la politique cantonale*
- ✓ *Professionnalise l'exécutif²³, avec des élus qui peuvent réellement encadrer une Administration et des Services communaux plus spécialisés en support*
- ✓ *Dégage au final des synergies qualitatives et quantitatives ; cette dernière partie est estimée pour la Commune de Val-de-Travers à une économie d'échelle d'environ 10% au total, qui a été réinvestie en partie dans de nouvelles prestations (jeunesse, accueil extrafamilial, etc.) ainsi que dans une baisse des taxes et de la fiscalité*

Du point de vue du Canton, les relations avec une cinquantaine de communes sont chronophages et coûteuses à tous les niveaux : Services et Départements cantonaux, Gouvernement et Parlement, Communes. Consultations, validations, décisions, aides financières, arbitrages et programmes de mise en œuvre sont multipliés par autant de communes.

Par ailleurs et dans de telles conditions, il n'est pas possible pour le Canton de mettre en place un réel partenariat avec autant de communes. En organisation et en gestion, il est établi qu'il n'est possible d'encadrer directement au maximum que 7 à 8 autres acteurs, que ce soit une autre entité ou des collaborateurs directs.

²² Inventaire inspiré en particulier de l'expérience de la Commune de Val-de-Travers dans le canton de Neuchâtel, qui est née le 1er janvier 2009 de la fusion de 9 anciennes communes et comptant au total un peu plus de 10'000 habitants, en référence principalement à des entretiens avec Monsieur Jean-Nathanaël Karakash, ancien Membre de l'Exécutif de la Commune de Val-de-Travers et ancien Conseiller d'Etat neuchâtelois.

²³ A temps complet ou partiel.

Les critères d'efficience et d'efficacité appellent en outre à regrouper les niveaux locaux et régionaux dans une seule dimension, compte tenu de la taille du Canton du Jura. En parallèle à des fusions communales qui sont devenues par ailleurs moins nombreuses ces dernières années, le Canton du Jura connaît des collaborations communales au moyen d'organismes ad hoc, tels que le syndicat intercommunal ou l'agglomération, qui s'ajoutent aux niveaux de la Commune et du Canton. Tout en apportant des réponses à court terme, ces nouveaux organismes ne sont pas sans poser des problèmes de coûts supplémentaires avec des spécialistes dédiés et de consommation de temps des élus et des employés publics²⁴, ainsi que des complications en matière de fonctionnement démocratique. On assiste ainsi à une hiérarchie renforcée dans les relations entre les communes et le Canton, alors qu'une organisation plus horizontale²⁵ serait mieux adaptée.

De plus, des communes d'une taille suffisante constituent des réservoirs de compétences politiques en devenir pour le niveau cantonal. La Commune de Val-de-Travers peut à nouveau être citée en exemple, à ce titre.

3.3.2 Application aux réalités du Canton du Jura

Ainsi, avec 51 communes prévues au 1^{er} janvier 2026²⁶, le nombre de Communes jurassiennes est très élevé, trop élevé.

Notre recommandation de restructuration des Communes jurassiennes se base sur la combinaison des critères que nous venons de développer²⁷ :

- L'approche de type « *bottom-up* » relative à la masse critique d'une Commune conduit à considérer un nombre minimal d'environ 7'000 habitants²⁸ par commune
- L'approche de type « *top-down* » relative au nombre de partenaires régionaux et locaux regroupés pour le Canton demande de limiter le nombre total à un maximum de 7 à 8 communes

Ce croisement des approches et des critères implique dès lors une moyenne de quelque 10'000 habitant par commune, dans une fourchette pouvant aller de 7'000 habitants par commune au minimum jusqu'à plus de 15'000 habitants par commune.

²⁴ Aussi bien communaux que cantonaux.

²⁵ Ou « organisation plate ».

²⁶ Avec l'accueil de Moutier.

²⁷ Point 3.3.1 ci-dessus.

²⁸ Le développement spécifique qui suit explique l'origine de la recommandation de cette taille minimale.

Développement spécifique relatif à la taille minimale ou optimale d'une Commune

La détermination de l'organisation optimale d'un territoire en Communes²⁹ a fait l'objet de plusieurs études et recherches aussi bien en Suisse qu'à l'international, sans qu'une valeur absolue quant à la taille minimale, idéale ou optimale d'une commune n'ait pu être établie de manière « scientifique » et péremptoire à notre connaissance. Le critère usuel et commun de référence pour définir la taille communale visée est en général le nombre d'habitants. Or, d'autres facteurs sont à prendre en compte, notamment (i) la surface du territoire, son degré d'urbanisation et sa topographie ; (ii) les communautés sociales, culturelles et économiques ; (iii) les valeurs politiques. Sur ce dernier point, le fédéralisme helvétique met l'accent sur la décentralisation. Celle-ci n'est toutefois pas en contradiction avec le regroupement et la mutualisation.

Les fusions de communes dans le canton de Fribourg se sont référées principalement au modèle des « noyaux forts » et ont également mobilisé des aides financières cantonales d'impulsion. La démarche fribourgeoise s'est appuyée notamment sur les études et les travaux du professeur Bernard Dafflon de l'Université de Fribourg, qui fut également Chef du Service fribourgeois des communes. Sur ces bases, le seuil minimal général était estimé à quelque 4'000 habitants par commune, il y a une vingtaine d'années. Cet ordre de grandeur était par ailleurs confirmé à la même époque par des recherches réalisées par l'Institut des Hautes études en administration publique³⁰ de l'Université de Lausanne. En tenant compte de l'évolution des exigences et des tâches, cette taille minimale peut être estimée à l'heure actuelle plutôt aux environs de 7'000 habitants, en référence à l'échange que nous avons pu avoir avec l'Association des Communes fribourgeoises³¹. A nouveau, ces références correspondent à des estimations des praticiens et ne sauraient constituer une valeur normative absolue. Il s'agit ici de déterminer un ordre de grandeur comme valeur cible.

Bien plus que les références à des études ou à des recherches, c'est bel et bien la prise de conscience de la nécessité d'une réforme des structures communales qui est importante. De plus, la combinaison avec la démarche « top-down » permet de réduire la fourchette des tailles communales visées, si l'on veut assurer un équilibre entre les différentes entités communales qui seront ainsi nouvellement constituées.

Une fois les principes et le cadre validés, la mise en œuvre de cette proposition nécessite la recherche d'équilibres. Et celle-ci passe, de notre point de vue, par la persuasion accompagnée d'aides et d'impulsions. Le professeur Nils Soguel de l'IDHEAP résume bien les spécificités helvétiques en la matière : « En Suisse, une fusion n'est pas le fait du prince »³².

²⁹ Considérée comme l'unité politique locale.

³⁰ IDHEAP.

³¹ Par sa Directrice, Madame Micheline Guerry-Berchier.

³² C'est-à-dire de l'autorité supérieure. Citation dans le texte paru dans l'ouvrage photographique de Marc Renaud (2016), en fusion, Hauterive, Editions Attinger, pp. 119-126.

Dès lors, nous recommandons d'engager dès à présent une démarche participative cadrée avec les Communes jurassiennes, moyennant :

- Une large adhésion des Communes aux enjeux, à la démarche et au cadre
- L'allocation de contributions financières cantonales³³ pour l'étude et la réalisation des regroupements, ainsi que le lancement de la dynamique de développement régional
- La constitution d'un groupe de compétences organisé³⁴ pour accompagner cette démarche
- La fixation et le respect d'un calendrier

3.4 Modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat

La proposition de modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat comporte trois composantes complémentaires :

- Un mode de gestion par enveloppes budgétaires et mandats de prestations
- Des instruments de pilotage et de gestion adaptés
- Une culture et des compétences de pilotage et de gestion³⁵

Les deux dernières composantes constituent des conditions pour que la première composante puisse fonctionner et produire l'entier des effets escomptés.

3.4.1 Gestion par enveloppes budgétaires et mandats de prestations

Ce dispositif est basé sur deux principes essentiels :

1. Focaliser l'attention des autorités sur les effets de l'action publique et sur son efficacité globale au moyen d'une vision et d'objectifs prioritaires, au lieu d'une dispersion de l'effort des organes stratégiques sur les ressources et sur les procédures
2. Conférer aux unités administratives³⁶ une autonomie dans l'exécution des tâches publiques, par une large marge de manœuvre dans l'engagement des ressources, en contrepartie d'une responsabilité encadrée au moyen d'objectifs mesurables et faisant l'objet d'un suivi serré³⁷

L'enveloppe budgétaire remplace les spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles, mais précise clairement l'objectif. Elle laisse au Chef de service le soin de décider de compensations entre les différentes rubriques budgétaires. Elle permet également à l'unité administrative de reporter une partie des soldes budgétaires disponibles en fin d'année, tout en cadrant son utilisation future. La capacité d'optimisation du Chef de service au niveau de la gestion est donc promue dans le cadre d'un pilotage qui prend la hauteur nécessaire.

³³ A l'instar du Canton de Fribourg, le Canton de Neuchâtel a également fourni des impulsions financières relativement importantes en faveur des fusions communales.

³⁴ Avec en principe des mandataires compte tenu notamment des délais.

³⁵ Ou « culture et compétences *managériales* » selon une terminologie largement reconnue et utilisée.

³⁶ Et par analogie les institutions chargées d'exécuter des tâches publiques.

³⁷ Ou « *reporting* » ou encore « *monitoring* », selon des terminologies largement reconnues et utilisées, qui comprennent les indicateurs clés de la performance dans toutes ses dimensions y compris les effets des politiques publiques.

Développement spécifique relatif à une illustration d'une composante du dispositif de gestion par enveloppes budgétaires et mandats de prestations

Exemple³⁸ de disposition légale relative à l'autorisation de report des soldes budgétaires disponibles :

« Le Gouvernement peut autoriser les unités administratives gérées par enveloppes budgétaires et mandats de prestations à reporter sous forme de réserves l'amélioration du solde positif de l'enveloppe budgétaire lorsqu'après avoir atteint les objectifs quant aux prestations :

- a) elles réalisent des revenus supplémentaires nets provenant de prestations supplémentaires non budgétisées (réserves générales) ;*
- b) elles enregistrent des charges inférieures à celles prévues au budget pour autant qu'elles résultent d'un effort de gestion (réserves générales).*

Le montant de la réserve générale provenant du solde positif de l'enveloppe budgétaire ne peut excéder au total le 20% des charges brutes de l'unité administrative de l'exercice comptable concerné. »

Le mandat de prestations, quant à lui, fixe les objectifs à atteindre et le cadre de réalisation, en référence aux politiques publiques concernées. L'autorité politique se concentre sur sa fonction première, à savoir concevoir, valider, s'approprier et mettre en œuvre les politiques publiques dans les différents domaines. Dans ce cadre, seuls les grands agrégats relatifs aux ressources³⁹ relèvent de l'autorité politique.

Au moyen de ce dispositif, il s'agit de rééquilibrer la gouvernance entre, d'une part, les responsabilités stratégiques du Parlement, respectivement du Gouvernement et des Chefs de département, et, d'autre part, les responsabilités opérationnelles des unités administratives. Cela nécessite un lâcher-prise des autorités sur l'opérationnel et des responsabilités opérationnelles élevées des Chefs de service. La répartition des rôles est ainsi adaptée et contribue à améliorer aussi bien l'efficacité que l'efficience.

Par cohérence, il est important que ce dispositif soit mis en place aux trois niveaux de relations successives, dans le cadre desquelles des moyens financiers sont alloués afin de remplir des missions :

- Entre le Parlement et le Gouvernement
- Entre le Gouvernement et chaque Département
- Entre chaque Département et ses unités administratives

Des mandats de prestations sont décidés à ces trois niveaux, sur le modèle des contrats de prestations avec les institutions qui bénéficient d'un financement par l'Etat. Ceux-ci sont par ailleurs à adapter dans la foulée.

³⁸ Exemple inspiré de la Loi sur les finances et du Règlement général d'exécution de cette loi, de la République et Canton de Neuchâtel (RSN 601 et 601.0).

³⁹ Enveloppes budgétaires par catégorie de dépenses et de revenus, par exemple dépenses d'investissement, charges de personnel, autres charges courantes, indemnités et aides financières.

Ainsi, des objectifs d'économies peuvent être fixés et atteints à deux niveaux :

- Au plan politique, par le niveau et les priorités dans les prestations des politiques publiques
- Au niveau opérationnel, par le choix des ressources et des processus de réalisation

Ce nouveau dispositif de pilotage et de gestion, qui est intrinsèquement plus léger, remplaçant l'approche traditionnelle actuelle qui est particulièrement chronophage aussi bien pour les autorités, les services généraux, les unités administratives et les institutions mandatées, des économies directes dans les charges administratives de l'ensemble de ces acteurs sont à dégager.

3.4.2 Instruments de pilotage et de gestion adaptés

Une première condition, pour que la gestion par enveloppes budgétaires et mandats de prestations fonctionne et déploie pleinement ses effets, est de disposer des instruments adaptés au nouveau mode de pilotage et de gestion. Pour l'essentiel, ces instruments sont au nombre de trois :

1. Des tableaux de bord périodiques, qui intègrent l'ensemble des indicateurs clés de la performance publique dans toutes ses dimensions⁴⁰, au-delà du volet purement financier et en considérant notamment l'évaluation des effets des politiques publiques
2. Une comptabilité analytique effective et complète, qui donne une visibilité et une transparence sur les structures des coûts par unité administrative et par prestation, pouvant ainsi soutenir les comparaisons avec les autres cantons et des prises de décisions politiques en toute connaissance de cause
3. Un système de contrôle interne, qui assure l'identification, l'évaluation et la maîtrise des risques, par des mesures adaptées en priorité au niveau de la prévention et de la détection anticipée

De notre expérience, il est possible de mettre en place ces instruments en respectant le principe de la proportionnalité et avec un pragmatisme qui évitent des constructions trop complexes⁴¹ ainsi que des coûts de mise en place et d'exploitation excessifs.

3.4.3 Renforcement de la culture et des compétences de pilotage et de gestion

La deuxième condition pour que la gestion par enveloppes budgétaires et mandats de prestations fonctionne et exprime l'ensemble de son potentiel est que les pilotes et les gestionnaires s'inscrivent dans la culture correspondante et disposent des compétences nécessaires.

A notre avis et sur la base de nos analyses, un accompagnement au changement paraît indispensable pour assurer une culture et des compétences adaptées. Celles-ci incluent la question du style de direction et de la politique de délégation. Profils de compétences, postures et formations figurent notamment au programme des actions à conduire dans ce cadre.

⁴⁰ Finances, bénéficiaires, processus, ressources humaines, développement durable.

⁴¹ De type « usine à gaz ».

3.5 Moyens spécifiques et calendrier pour la réalisation des propositions prioritaires

Le groupe de mandataires est parfaitement conscient qu'un redéploiement des structures communales ainsi qu'une modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat ne se font pas en un coup de baguette magique. Loin s'en faut !

C'est un travail de très longue haleine qui exige d'abord le plus large consensus possible sur les objectifs à atteindre, une volonté constante et, enfin, des moyens et des outils.

S'agissant des moyens, ils sont d'abord d'ordre financier. Il n'est pas inutile de rappeler que, pour se transformer, une entreprise doit souvent investir et que, dans l'adversité, il faut investir pour l'avenir.

Le groupe de mandataires propose à cet égard de réserver une première enveloppe financière de l'ordre de 10 millions de CHF au total, dans le cadre du fonds de redéploiement des institutions jurassiennes qui fait l'objet d'une de nos recommandations développées ci-devant⁴².

Ce montant doit être réparti entre les deux objectifs précités.

S'agissant du redéploiement des structures communales, le besoin d'impulsion peut être évalué à environ 1 million de CHF par nouvelle Commune fusionnée au sens des recommandations qui figurent dans le présent rapport. Dans ces conditions, le montant réservé à ce titre s'élève à un total de quelque 7 à 8 millions de CHF.

Le solde⁴³ est à utiliser pour accompagner et dynamiser les processus de modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat : coûts de mandataires spécialisés et de ressources internes dédiées, achats d'outils de gestion, frais de formation, etc. Pour appuyer activement ces processus, pourrait être judicieuse la constitution d'un Conseil externe composé de 5 à 7 personnes aux compétences reconnues dans la réalisation des objectifs poursuivis. Ces compétences seraient de nature consultative. Le Conseil externe veillerait au suivi de la réalisation des objectifs arrêtés, évaluerait leurs avancements et pourrait faire des propositions aux différents partenaires concernés. Afin d'assurer la pérennité des réformes, ce Conseil externe serait rattaché à la Chancellerie.

S'agissant du calendrier à court terme, le groupe de mandataires estime que l'année 2025 devrait être consacrée à :

- L'adoption du nouveau cadre financier
- L'adhésion des Communes, la validation des objectifs et la finalisation de la démarche s'agissant du redéploiement des structures communales
- La définition de la feuille de route ainsi que les premières adaptations concernant la modernisation du mode de pilotage et de gestion de l'Etat

⁴² Point 3.2.1.

⁴³ A savoir de l'ordre de 2 à 3 millions de CHF en fonction du nombre final de communes issues de la restructuration institutionnelle.

4. Conclusions

Depuis plusieurs années, la République et Canton du Jura est confrontée à d'importantes difficultés financières. Les autorités ne ménagent pas leur peine pour tenter de les surmonter.

Mais pour avoir un impact durable, les efforts à fournir doivent avoir un caractère structurel, notamment en modifiant des fondamentaux dans l'organisation et le mode de fonctionnement des institutions jurassiennes. A défaut, ces difficultés sont récurrentes et par conséquent des programmes naissent dans la douleur à chaque saison budgétaire.

Notre expérience dans la conduite d'organisations publiques et parapubliques ainsi que d'entreprises, nous apprend que, face au chantier important à réaliser et à l'importance des enjeux, quatre prérequis sont indispensables :

1. La conviction

L'ensemble des organes dirigeants et des responsables doivent adhérer au projet et s'approprier les objectifs

2. La détermination

Cette adhésion doit se traduire par une réelle volonté et dynamique collective se concrétisant par une pugnacité, une intensité et un rythme soutenus

3. L'organisation

Pour réussir, toute réforme doit suivre un ordre précis et être jalonnée de points de situation réguliers et rigoureux. Cet ordre de priorité doit assurer une focalisation des efforts, par étapes, en considérant que les ressources et les capacités à conduire des changements d'envergure sont limitées et qu'est grande la tentation contreproductive de se disperser dans de trop nombreux chantiers

4. La communication

Tous les partenaires impliqués doivent avoir une compréhension identique des objectifs à atteindre et assurer entre eux une information transparente, régulière et objective tout au long de l'avancement des processus

L'approche distinguant l'Etat et les Communes jurassiennes de manière cloisonnée voire parfois clivante constitue un réel frein à l'exploitation du potentiel d'optimisation. La restructuration institutionnelle doit donc commencer par les Communes, lieu de contact de proximité avec la population et les acteurs économiques et doit être pensée dans une logique de partenariat avec l'Etat, au service du bien commun. En effet, la relative petite taille du Canton du Jura exige une organisation institutionnelle interne et un mode de gestion allégés, simplifiés et souples. A cela doit s'ajouter la recherche systématique de collaborations intercantionales qui constituera sans aucun doute une des étapes suivantes du processus de redéploiement complet et sur le long terme des politiques publiques jurassiennes.

Sur un plan plus technique, le nouveau cadre financier ainsi que la modernisation du pilotage et de la gestion de l'Etat sont à définir en parallèle à la réforme des structures communales. Ces réformes nécessitent une culture et une posture adaptées ainsi que de nouvelles compétences.

La famille jurassienne est sur le point de s'agrandir significativement avec l'accueil de Moutier. C'est une occasion unique pour lui donner une nouvelle dynamique collective et si au-delà des sensibilités des uns et des autres, un large consensus pouvait se dégager au sujet de l'architecture future de la maison qu'elle occupera, les travaux du groupe de mandataires auraient, alors, atteint leurs objectifs.