



JOURNAL DES DEBATS

DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

No 11 — 2004

Séance

du mercredi 16 juin 2003

Hôtel du Parlement à Delémont

Présidence: Pierre-André Comte (PS), président du Parlement

Secrétariat: Jean-Claude Montavon, vice-chancelier d'Etat

Ordre du jour:

9. Modification de la Constitution de la République et Canton du Jura (article 26, transfert des charges de la santé) (deuxième lecture)
10. Modification de la loi sur les communes (première lecture)
11. Modification de la loi sur la conservation des objets d'art et des monuments historiques (première lecture)
12. Modification du décret sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels (première lecture)
13. Abrogation de la loi sur le maintien de locaux d'habitation (première lecture)
14. Loi concernant la péréquation financière (première lecture)
15. Modification du décret concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers (première lecture)
16. Décret sur la fusion de communes (première lecture)
17. Modification de la loi sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d'intérêt public (première lecture)
18. Modification de la loi sur les hôpitaux (première lecture)
23. Arrêté approuvant les comptes de la République et Canton du Jura pour l'année 2003
24. Modification de la Constitution de la République et Canton du Jura (initiative populaire rédigée de toutes pièces) (deuxième lecture)

(La séance est ouverte à 15.05 heures en présence de 58 députés et de l'observateur de Moutier.)

Le président: Chers collègues, nous reprenons la séance du Parlement. Nous avons quitté tout à l'heure le président de la Région d'Aoste et je peux vous annoncer que des décisions ont été prises pour le prolongement de notre coopération. Nous vous en parlerons plus tard.

Nous reprenons pour cet après-midi le point 9 (discussion de détail). Ensuite, nous traiterons des points 10 à 18, au terme desquels nous nous projeterons dans le Département de la Justice et des Finances pour examiner les comptes de l'Etat.

9. Modification de la Constitution de la République et Canton du Jura (article 26, transfert des charges de la santé) (deuxième lecture) (suite)

Article 26, alinéa 3

M. Jérôme Oeuvray (PDC), rapporteur de la majorité de la commission: Suite au dépôt d'une initiative populaire munies de 5'733 signatures proposant de soustraire les hôpitaux à la juridiction des communes, l'alinéa 3 de l'article 26 de la Constitution a été modifié en votation populaire le 28 novembre 1993. Nous nous en souvenons tous. La nouvelle disposition instaure le principe de la gestion du système hospitalier et des services médicaux annexes par un établissement autonome de droit public qui s'est dénommé, après «Institut», puis «Centre de gestion hospitalière» et enfin l'actuel Hôpital du Jura.

Après une analyse et une réflexion très approfondies entre les deux lectures, la majorité de la commission vous propose de confirmer votre maintien du texte constitutionnel actuel, tel qu'adopté en première lecture et qui stipule: «Il (L'Etat) en confie la gestion à un établissement de droit public», le «en» faisant référence au système hospitalier et aux services médicaux annexes. Notre analyse ne porte pas sur le fait que nous estimons que cet établissement réalise, ou non, sa tâche à satisfaction. Nous pensons toujours que ce débat n'a pas, ne peut être tenu ce jour. Tout d'abord, le message gouvernemental ne propose pas de remettre en cause l'établissement autonome. Ceci poserait alors la question de savoir si une commission parlementaire à la capacité d'initier la procédure législative. Il apparaît que celle-ci appartient au Gouvernement, au député par le biais de l'initiative parlementaire ou au peuple par celui de l'initiative populaire. Nous

ne nous trouvons pas, ni plus, dans une telle situation aujourd'hui par rapport à la première lecture.

Lors de la votation populaire du 26 septembre prochain, on devra se prononcer sur un transfert intégral des charges publiques de la santé des communes au Canton. Nous estimons qu'il n'est pas judicieux de poser deux questions complètement différentes sur le même article dans la même votation. Le peuple doit pouvoir se prononcer pour ou contre un transfert intégral des coûts publics de la santé. Il ne doit pas s'agir ici d'une sanction de l'Hôpital du Jura. La rédaction d'une forme potestative ne change pas grand-chose à la question. La majorité de la commission vous demande donc de soutenir la clarté dans ce dossier, particulièrement en vue de la votation populaire. «Qui trop étroitement embrasse» souvenons-nous de cette maxime et de la mauvaise expérience des votations en paquet. Votons pour la clarté et acceptons la proposition de la majorité.

M. Pierre Lovis (PLR), au nom de la minorité de la commission: Le groupe libéral-radical avait proposé, lors de la première lecture, la forme potestative; il a décidé d'en faire de même au vu de la deuxième lecture. En effet, afin d'offrir à la population la possibilité de choisir, il estime que la forme potestative se prête mieux à la rédaction de dispositions constitutionnelles, lesquelles doivent éviter la forme impérative pour laisser une marge de manœuvre à la loi. Etre catégorique simplifie la tâche mais n'écarte pas les objections et les modifications éventuelles ultérieures.

Que se passera-t-il, par exemple, si certaines communes refusent de réduire leur quotité en proportion de l'augmentation de la quotité cantonale? Les impôts du contribuable vont augmenter (car c'est l'addition des deux qui l'intéresse!) au même moment où l'on s'apprête à les diminuer dans le droit fil de la récente acceptation populaire de la révision de notre loi d'impôt. Ne va-t-il pas alors penser que le système est à modifier encore? Dès lors, il nous semble que la prudence est de mise et que la forme potestative est une démarche plus transparente.

Nous vous remercions de votre attention et vous recommandons donc d'accepter la proposition de la minorité de la commission, à savoir: «Il peut en confier la gestion à un établissement de droit public».

M. Claude Hêche, ministre de la Santé: Le Gouvernement vous invite à suivre la majorité de la commission parlementaire. En effet, nous considérons que, dans un processus logique, il doit tout d'abord y avoir un examen de la situation. C'est le but de la motion déposée par Monsieur le député Serge Vifian et acceptée par le Parlement. Ensuite, il doit y avoir un débat au sein du Législatif et, dans le prolongement, une décision du peuple jurassien. Ce processus est impératif sur un objet aussi important qu'un changement de fonctionnement de l'Hôpital du Jura.

Et puis s'ajoute à cela de savoir quel sera le message que nous allons transmettre à l'intention de la population jurassienne. Je ne serais pas à même, très honnêtement, de donner des explications sur les raisons pour lesquelles nous utiliserions la forme potestative par rapport à une décision prise par le peuple, dans sa grande majorité, dans le courant de l'année 1993. Dès lors, je vous invite à suivre la proposition de la majorité de la commission.

Au vote, la proposition de la majorité de la commission et du Gouvernement est acceptée par 39 voix contre 14.

Le chiffre II, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en deuxième lecture, la modification de la Constitution est adoptée par 50 voix contre 4; l'article 26 est adopté. (Cf. Journal officiel 2004 no 23, page 377.)

Le président: Nous passons au point suivant de notre ordre du jour. Je précise que, du point 10 au point 18, un seul débat d'entrée en matière est prévu.

10. Modification de la loi sur les communes
(première lecture)

11. Modification de la loi sur la conservation des objets d'art et des monuments historiques (première lecture)

12. Modification du décret sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels (première lecture)

13. Abrogation de la loi sur le maintien de locaux d'habitation (première lecture)

14. Loi concernant la péréquation financière
(première lecture)

15. Modification du décret concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers (première lecture)

16. Décret sur la fusion de communes (première lecture)

17. Modification de la loi sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d'intérêt public (première lecture)

18. Modification de la loi sur les hôpitaux
(première lecture)

Message du Gouvernement:

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement a l'avantage de vous transmettre ci-joint son message relatif à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, à la nouvelle péréquation financière cantonale et aux mesures destinées à faciliter les fusions de communes et les collaborations intercommunales. Il vous transmet également le dossier complet relatif à cet objet.

Afin de faciliter la lecture du dossier, le Gouvernement vous propose un message qui constitue en fait une synthèse de ses différentes parties.

Le dossier complet se compose de trois parties principales:

1. répartition des tâches entre l'Etat et les communes,
2. péréquation financière,
3. fusions de communes et collaborations intercommunales.

Les modifications légales correspondant aux différentes propositions sont également présentées, de même que les principaux textes législatifs actuels qui sont touchés.

Par rapport au projet mis en consultation, les principales modifications sont indiquées sous chiffre IV de la partie B intitulée «Introduction générale».

Objectifs du projet

Plusieurs objectifs ont guidé les réflexions du Gouvernement dans l'élaboration des différentes propositions qui sont formulées à l'attention du Parlement. Le premier, d'ordre général, vise à accroître l'efficacité du système de répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, ainsi que les mécanismes de péréquation financière. Le Gouvernement considère qu'une réflexion générale en ce sens est absolument nécessaire, dès lors qu'aucune analyse systématique n'a été menée à ce sujet depuis l'entrée en souveraineté du Canton.

Les quatre sous-objectifs retenus sont les suivants:

- réexaminer la répartition des tâches en vue d'une application accrue du principe de subsidiarité et du désenchevêtrement des tâches;
- reconsidérer la répartition des tâches, notamment à la lumière des principes «qui commande finance» et «qui finance commande»;
- établir le bilan de la péréquation financière directe et indirecte, et procéder aux adaptations nécessaires;
- repenser l'organisation des communes et des syndicats de communes; susciter des collaborations multifonctionnelles et des groupements.

1. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Durant les dernières décennies, l'éventail des tâches exercées par les collectivités publiques s'est fondamentalement modifié au gré de l'évolution de la société notamment. De nouvelles tâches sont apparues tandis que d'autres disparaissaient. Le mode de répartition de ces tâches entre les collectivités de différents niveaux a également subi bon nombre de modifications. S'agissant de la République et Canton du Jura, une analyse systématique n'a jamais été effectuée depuis l'entrée en souveraineté, raison pour laquelle il a été décidé de passer en revue, de manière exhaustive, la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes et d'examiner les possibilités de l'adapter aux exigences actuelles.

L'actuelle répartition des tâches a été examinée à l'aide de plusieurs paramètres, avec toujours en toile de fond la volonté de confier une tâche publique à la collectivité qui est à même de l'accomplir le plus efficacement, c'est-à-dire du point de vue des coûts et de l'offre de prestations. Parmi ces principes, les plus importants sont notamment la subsidiarité, le désenchevêtrement et la connexité entre le pouvoir décisionnel et le financement d'une tâche. L'analyse a tenu compte également de l'équivalence fiscale pour éviter qu'une tâche n'entraîne une augmentation de la fiscalité du simple fait de son transfert à une collectivité d'un niveau différent.

L'analyse de la répartition de chaque tâche (environ 200) a révélé que, dans la majeure partie des cas, la répartition actuelle correspond à un état souhaitable. Il n'y a donc pas lieu de modifier le système actuel de fond en comble. Pour autant, certains domaines doivent être adaptés. Dès lors, par rapport à la situation actuelle, les principales modifications proposées concernent:

- police du feu: le Gouvernement propose de transférer cette tâche, actuellement assumée par les communes, à l'Assurance immobilière du Jura;
- protection civile: il est prévu une refonte de l'organisation, notamment par regroupement régional;
- police des constructions: il est proposé que le Canton assume désormais la procédure de conciliation en matière

de construction et traite les oppositions en première instance, tâche dévolue actuellement aux communes.

La liste exhaustive des tâches qui subissent une modification figure en partie C, annexe 3, du document (fiches suivies d'une mesure).

D'un point de vue législatif, les modifications proposées exigeront, dans certains cas seulement, une adaptation de textes légaux. Dans d'autres, une impulsion administrative sera suffisante.

La répartition des tâches entre l'Etat et les communes telle qu'elle apparaîtra après la réforme proposée n'en sera pas pour autant définitivement réglée. L'ensemble est appelé à évoluer constamment, notamment en fonction de nouvelles tâches.

2. Péréquation financière

L'évaluation de la situation actuelle a mis clairement en évidence les limites du régime actuel et ses nombreuses insuffisances. Le système en vigueur est lourd, complexe, parfois peu transparent et des aides bénéficient aussi bien à des communes faibles qu'à des collectivités disposant de bonnes ressources financières.

Il apparaît aussi que les effets des péréquations financières directe et indirecte se neutralisent partiellement puisque les aides du fonds de compensation sont prises en compte dans le calcul de la capacité économique et financière.

Finalement, le défaut majeur du système actuel est que les autorités communales ont la possibilité d'influer, par leurs décisions en matière d'investissement, sur leur participation aux charges supportées conjointement par l'Etat et les communes.

Le nouveau système de péréquation financière a donc été conçu afin de remédier aux insuffisances du régime actuel. Il doit permettre d'atteindre de manière plus sûre et plus efficace, grâce à des aides plus ciblées, les objectifs que le Gouvernement s'est donnés.

Péréquation directe: création d'un indice des ressources

La nouvelle péréquation financière comporte deux innovations majeures. La première consiste en une séparation claire des fonctions assignées à la péréquation financière directe (montants non affectés reçus par les communes) et à la péréquation financière indirecte (subventions et participations à des charges réparties entre l'Etat et les communes).

Concrètement, le projet prévoit que la péréquation financière directe s'appuie désormais uniquement sur le potentiel des revenus des communes, celui-ci étant mesuré par l'indice des ressources. Cet indice est composé du rendement net des impôts ordinaires (total des impôts encaissés par la commune), rapporté au nombre d'habitants et à une quotité moyenne pondérée. L'avantage d'un tel indice par rapport au système actuel tient au fait qu'il ne dépend pas du niveau des quotités communales ou de la gestion communale (endettement notamment). En outre, il permet aux communes les plus faibles financièrement de bénéficier d'une dotation minimale.

L'indice des ressources détermine donc à la fois le droit aux prestations et l'obligation de contribuer à l'alimentation du fonds. Les communes ne peuvent pas influencer sur cet indicateur. L'alimentation s'opère par l'Etat, notamment par la reprise de 77,7% de la part cantonale rétrocédée aux communes de l'impôt sur la rémunération des travailleurs

frontaliers et par les communes dont l'indice des ressources est supérieur à la moyenne (cf. partie D, tableaux 4.2.1).

La péréquation directe apporte encore d'autres changements. La prise en compte de charges structurelles s'effectue désormais par le biais d'instruments spécifiques. Ainsi, les charges découlant d'une faible densité de population ou celles qui concernent le déneigement et l'altitude de la commune font l'objet d'un système de compensation propre. La fonction de commune-centre est pour la première fois également prise en compte pour les villes de Delémont et de Porrentruy. Ces communes fournissent en effet actuellement des prestations bénéficiant à l'ensemble des communes de la région, sans obtenir en retour une compensation adéquate. Le financement de cette compensation s'opère par les communes des districts auxquels les communes-centres appartiennent.

Péréquation indirecte: en fonction de la population résidante

L'autre innovation fondamentale touche la péréquation financière indirecte. Celle-ci sera désormais calculée sur la base d'un seul critère, en l'occurrence la population résidante de chaque commune, en lieu et place de la capacité économique et financière. La péréquation financière indirecte ne cherche plus qu'à répartir solidairement les charges des domaines de prestations où la responsabilité de décision est encore partagée entre l'Etat et les communes.

Une simulation a été réalisée à partir des données de l'année 2001 de manière à permettre d'apprécier les conséquences du nouveau système pour chacune des 83 communes jurassiennes (voir partie D, chapitre 5 et annexes A1 à A7).

Transfert des charges de la santé à l'Etat

Le désenchevêtrement des responsabilités financières et décisionnelles est augmenté par la reprise de la répartition des charges de la santé par l'Etat. Ce transfert occasionnerait, selon les éléments disponibles en l'état actuel, un transfert de l'ordre de 38,9 millions de francs en 2004, soit une adaptation de la quotité cantonale d'environ 5,3 dixièmes à 2,83. Aussi, les quotités communales devront être adaptées, au cas par cas, lors du changement de système. La simulation présentée en partie D du présent message se base sur la dernière année dont l'ensemble des données de calcul sont connues et comparables, c'est-à-dire les données de l'année 2001.

Le Gouvernement s'engage à accorder une attention particulière à l'application du système dans les communes, dont la quotité d'impôt, après adoption du nouveau système, devra être modifiée. Dans tous les cas, l'objectif du Gouvernement consiste à éviter, pour le contribuable, une hausse de la charge fiscale globale Etat-communes; localement, il peut en être autrement. Cela signifie que les communes sont invitées à répercuter intégralement la baisse de quotité liée notamment au transfert des charges de la santé.

La mise en place d'un processus participatif entre l'Etat et les communes précédera la fixation des quotités communales. Il se mettra en place l'année avant l'entrée en vigueur du nouveau système soit en 2004. Concrètement, l'Etat indiquera suffisamment tôt, sous forme de recommandation, avec quelle quotité chaque commune devra établir son premier budget sur cette nouvelle base, toutes choses étant égales par ailleurs. L'Etat veillera également à ce que l'information transmise aux citoyens soit complète.

Pour le surplus et concernant les modalités précises de ce transfert de charges, le lecteur est invité à se référer aux explications figurant à la partie B, chiffre IV du document.

Fonds de soutien stratégique

S'agissant des communes pour lesquelles le passage au nouveau système de péréquation entraînerait une hausse importante des charges, le Gouvernement prévoit de soutenir le processus de transition au moyen d'une aide linéairement dégressive sur cinq ans.

Cette aide sera octroyée par le nouveau fonds de soutien stratégique, qui aura également une fonction durable visant à soutenir les communes devant faire face à des événements extraordinaires. L'allocation de ce type d'aides sera subordonnée à l'acceptation d'un plan de mesures visant à retrouver une situation normale.

3. Fusions de communes et collaborations intercommunales

Il faut rappeler en préambule que le canton du Jura compte 83 communes pour une population d'environ 70'000 habitants. Il est le canton suisse qui compte le plus de petites communes et environ la moitié d'entre elles recensent moins de 410 habitants.

Partant de ce constat, il devient toujours plus difficile à un certain nombre de communes d'assumer les tâches qui leur sont dévolues, d'offrir à leur population une palette de services d'une certaine importance et de pourvoir les différents postes au sein des différentes instances communales. Il convient dès lors de mettre en place une politique destinée à favoriser les fusions de communes.

Du renforcement de la collaboration intercommunale...

Le Gouvernement constate que la collaboration intercommunale représente dans le canton du Jura une réalité vivante, complexe et indispensable. Les communes utilisent largement les instruments de collaboration qui sont mis à leur disposition par l'Etat et le font sur une base volontaire avant tout. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de besoins de collaboration demandent encore à être satisfaits et que de nouveaux domaines doivent être explorés.

Le Gouvernement est d'avis que la collaboration intercommunale doit encore s'intensifier. Afin de favoriser les contacts et les débats qui doivent permettre de concrétiser de nouveaux projets, il propose la constitution de comités intercommunaux et l'encouragement de la collaboration intercommunale dans le cadre de la politique d'octroi de subventions.

... à la fusion de communes

Le Gouvernement souhaite vivement qu'une dynamique de fusions de communes s'instaure dans le Jura ces prochaines années. Il entend faciliter ce type de regroupement, mais non pas les imposer. Le Gouvernement estime en effet qu'une démarche de fusion doit être initiée à l'échelon communal et recueillir l'adhésion des autorités et des populations concernées pour être couronnée de succès.

Les comités intercommunaux, dont l'Etat peut susciter la constitution, sont appelés à jouer un rôle majeur dans ce processus. Ils doivent permettre aux communes concernées de consolider les liens qu'elles développent entre elles, d'envisager de nouvelles formes de collaborations et, comme objectif final, la fusion. Les comités intercommunaux seront l'organe chargé de préparer concrètement la fusion et de faire le lien entre les communes concernées et l'Etat. Si la création d'un comité fait suite à une demande émanant d'une

ou de plusieurs communes, l'Etat peut prendre contact avec d'autres communes voisines, en vue de fixer le périmètre de la région concernée de la manière la plus rationnelle.

Le Gouvernement souhaite en outre faciliter financièrement les projets de fusion, par la création d'un fonds d'aide aux fusions. Ce fonds bénéficiera d'un apport annuel de 1 million de francs pendant trois ans, puis de 500'000 francs par an jusqu'à ce que l'alimentation totale atteigne 10 millions de francs. Il sera géré par le Gouvernement et alimenté dans le cadre du système de péréquation financière. Le subside d'aide aux fusions sera, pour chaque commune qui fusionne, de 500 francs par habitant multipliés par l'inverse de l'indice des ressources. Il est limité à 1'000 habitants par commune. Concrètement, deux communes comptant chacune environ 500 habitants et un indice de ressource moyen et qui fusionneraient pourraient escompter une subvention totale d'un ordre de grandeur de quelque 500'000 francs.

Enfin, le Gouvernement utilisera les instruments mis à sa disposition par le système de péréquation financière, notamment la hauteur de la dotation minimale et les conditions permettant d'obtenir une aide du fonds de soutien stratégique, dans la perspective de faciliter les fusions de communes.

4. Création d'un organe de suivi

L'ensemble de la problématique traitée dans ce dossier demeure par définition évolutive. Il est en effet dans la nature du fonctionnement de l'Etat et des communes que cette problématique soit constamment ouverte à propos de tâches nouvelles ou même de tâches actuelles. Ces questions devront être résolues à l'avenir de cas en cas, comme elles l'ont été jusqu'ici.

Il est donc évident que les propositions de réformes, si elles sont adoptées par le Parlement, devront faire l'objet d'une évaluation et probablement d'adaptations dans les années qui suivront leur entrée en vigueur. A cet effet, le Gouvernement mettra sur pied, dès l'adoption des propositions, un organe chargé du suivi qui aura notamment pour mandat:

- de signaler, s'agissant de la péréquation financière, les éléments nouveaux qui pourraient influencer les propositions faites, entre l'adoption du système et son entrée en vigueur, puis immédiatement après celle-ci; d'évaluer le système; éventuellement de l'amender;
- de s'assurer, dans le domaine de la répartition des tâches, que les mesures proposées soient réalisées;
- d'accompagner, s'agissant des fusions de communes, l'évolution des comités intercommunaux, d'évaluer l'impact des propositions faites, éventuellement de les adapter et de traduire la volonté politique exprimée dans le rapport par des interventions régulières auprès des acteurs concernés.

L'organe chargé du suivi sera constitué, comme l'a été le groupe de projet, de représentants de l'Etat et des communes.

5. Conclusion

Le Gouvernement tient à remercier tout particulièrement les membres du groupe de projet, ceux du comité technique, ainsi que les mandataires externes pour leur engagement et la qualité de leur travail.

Sur la base des arguments exposés dans le présent message, le Gouvernement recommande au Parlement d'ac-

cepter les réformes qui lui sont soumises, et qu'il souhaite voir entrer en vigueur au 1er janvier 2005.

Il vous remercie de l'attention que vous porterez au présent message ainsi qu'au dossier qui l'accompagne et vous adresse, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, ses salutations respectueuses.

Delémont, le 21 octobre 2003.

Au nom du Gouvernement de la
République et Canton du Jura

Le président: Le chancelier:
Gérald Schaller Sigismond Jacquod

Commentaires relatifs aux modifications législatives mineures réalisables à court terme

Le projet portant sur la répartition des tâches implique la modification de plusieurs textes législatifs. Les raisons et les objectifs justifiant ces modifications législatives mineures réalisables à court terme ont été présentés sous chiffre 3.1 ci-devant; à noter que la mesure relative à la surveillance du travail à domicile (chiffre 3.1.3 ci-devant) ne se traduit pas par une modification législative soumise au Parlement, puisqu'il suffit d'adapter une ordonnance du Gouvernement aux objectifs visés dans ce domaine.

Les commentaires qui suivent se réfèrent aux projets joints au présent message sous annexe F et précédant ces commentaires.

1. Modification de la loi sur les communes

Le projet de modification de la loi sur les communes (LCom; RSJU 190.11; voir chiffre 3.1.1 ci-devant) touche seize dispositions de la loi reprise de la législation bernoise par l'Assemblée constituante. Peu de modifications sont directement liées à la problématique de la répartition des tâches et des charges de l'Etat. La plupart des modifications proposées visent plutôt à apporter des retouches à la loi dans un but qui ne se rapporte pas directement à la répartition des tâches et des charges; elles sont insérées dans le projet par souci de présenter au Parlement la révision partielle de la loi sur les communes comme un tout.

Article 6, alinéa 2 (nouvelle teneur)

Selon le droit en vigueur, le montant maximum de l'amende perçue par la commune pour assurer l'application des règlements communaux est fixé de la manière suivante:

- 1'000 francs pour une infraction aux règlements soumis au corps électoral;
- 300 francs pour une infraction aux règlements établis par une autre autorité communale ou aux dispositions d'exécution de règlements communaux.

Le projet prévoit d'augmenter le montant maximal de ces amendes qui se monterait alors:

- à 5'000 francs pour une infraction aux règlements soumis au corps électoral;
- à 1'000 francs pour une infraction aux règlements établis par une autre autorité communale ou aux dispositions d'exécution de règlements communaux.

Article 7, alinéa 2 (nouvelle teneur)

La perception des amendes dont il est question à l'article 6 LCom est décidée par l'autorité communale désignée par le règlement, en général le conseil communal. Si la personne

sanctionnée forme opposition à l'amende, le dossier est transmis au juge d'instruction selon le droit en vigueur (article 7, alinéa 2 LCom). Le projet prévoit de confier cette compétence au Procureur général afin de tenir compte de la restructuration des autorités de justice pénale qui attribue au Procureur général le rôle de recevoir toutes les dénonciations et autres informations susceptibles de déclencher une poursuite pénale.

Article 19 (nouvelle teneur)

Le projet propose de reformuler l'article 19 en allégeant quelque peu le libellé de la disposition actuelle sans y apporter des changements quant au fond. Il en va autrement de l'alinéa 2 de l'article 19 du projet qui est nouveau: il supprime en effet le devoir d'accepter une fonction en faveur des personnes élues ou nommées qui ne se sont pas portées candidates officielles.

Article 26, alinéa 1 (nouvelle teneur)

La nouvelle teneur de l'alinéa 1 de l'article 26 LCom permet d'éliminer une ambiguïté née lors de l'adaptation de la loi bernoise sur les communes au droit jurassien. En droit bernois, la compétence d'annuler une décision communale prise en violation de l'obligation de se retirer était attribuée au préfet. L'Assemblée constituante ayant attribué les compétences dévolues au préfet à d'autres autorités, il eut été nécessaire de supprimer la possibilité d'intervenir d'office lorsque le juge administratif est appelé à prendre une décision, étant entendu qu'une autorité de justice administrative ne peut pas se saisir d'office d'une affaire.

Article 30, alinéa 3 (nouvelle teneur)

Il est proposé d'ajouter un nouvel alinéa 3 à l'article 30 LCom qui renvoie au décret régissant la gestion financière des communes; actuellement, il s'agit du décret du 21 mai 1987 concernant l'administration financière des communes (RSJU 190.611).

Article 34 (nouvelle teneur)

L'article 34 – qui forme un tout avec l'article 35 du projet – a été totalement revu en fonction des critiques émises, notamment au moyen de l'initiative parlementaire no 2 à laquelle il est censé donner suite.

La nouvelle teneur de l'article 34 se rapproche globalement du droit actuel, reprenant sur certains points des dispositions générales du droit cantonal (par exemple, les alinéas 1 et 5; cf. articles 30, alinéa 1, et 33, alinéa 2, LStMF, RSJU 173.11) et introduisant quelques éléments nouveaux:

- L'alinéa 2 définit les sanctions possibles de manière exhaustive tout en réservant les dispositions dérogatoires du règlement communal (cf. par analogie article 31, alinéa premier, LStMF, RSJU 173.11).
- A l'alinéa 3, il est proposé d'ajouter des mesures indiquées dans des cas de peu de gravité. Les sanctions disciplinaires ayant pour but d'améliorer le comportement des fonctionnaires et des employés communaux, il paraît important de mentionner les mesures préventives ou en tout cas moins incisives des conseils, des consignes ou des avertissements.
- L'alinéa 4 reprend le contenu de l'alinéa 3 actuel tout en modifiant quelque peu le libellé de la disposition.
- L'alinéa 6 est entièrement nouveau; il vise à réserver le recours à la mise au provisoire et à la suspension disciplinaire à des infractions graves ou répétées aux devoirs de service.

- L'alinéa 7 comble une lacune dans ce sens qu'à défaut de dispositions réglementaires communales, les fonctionnaires et les employés de la commune sont tenus de respecter les devoirs faits aux fonctionnaires cantonaux.

Article 35 (nouvelle teneur)

Sous réserve d'adaptations formelles liées aux compétences découlant du nouvel article 34, l'article 35 reprend le droit actuel.

Article 51: abrogé

L'article 51 LCom prévoit des contrôles réguliers effectués dans chaque administration communale tous les deux à quatre ans par un représentant du Service des communes. Ces contrôles absorbent une partie considérable des ressources de ce service.

La proposition d'abroger l'article 51 LCom repose sur deux idées directrices: d'une part, il incombe déjà aux organes de surveillance de la commune de contrôler les activités de l'administration et le contrôle cantonal fait double emploi et, d'autre part, les ressources du Service des communes peuvent être mieux utilisées, par exemple dans le cadre de l'examen et de l'approbation des comptes communaux et d'autres actes de gestion (articles 48 à 50 et article 44, alinéa 2 LCom).

Article 69 (nouveau)

La modification de l'article 69 consiste essentiellement en une simplification rédactionnelle. Il convient en effet de préciser que c'est le Parlement qui est compétent pour statuer s'agissant des fusions de communes, appelées «modifications territoriales».

L'ancien article 69 LCom donnait compétence au Parlement pour apporter des modifications «aux éléments constitutifs» de la commune. Ce texte était inadapté car les éléments constitutifs de la commune sont d'une part le territoire et d'autre part la population (article 69 LCom). Si on peut admettre que le Parlement peut modifier les frontières des communes, force est de constater qu'il ne peut pas intervenir quant à sa population.

Article 69a (nouveau)

L'article 69a, alinéa 1, du projet reprend l'idée contenue à l'ancien article 69, alinéa 2 LCom qui stipulait que le Canton encourage la fusion des petites communes et leur rattachement à d'autres communes. Comme dans la Constitution, c'est désormais le verbe «faciliter» qui est utilisé. D'autre part, compte tenu du fait que le Gouvernement a renoncé à s'appuyer sur la notion de taille critique des communes, la loi prévoit que l'Etat facilite la fusion de communes en général, et non pas de «petites» communes, quand bien même, dans la pratique, on peut admettre que ce sont surtout les petites communes qui seront intéressées par le mécanisme d'aide aux fusions.

L'article 69a, alinéa 2, du projet institue la possibilité de créer des comités intercommunaux au sens du rapport. L'organisation et le financement de ce comité seront réglés par un décret (article 69a, alinéa 4).

L'article 69a, alinéa 3, du projet donne une base légale au fonds d'aide aux fusions qui sera géré par le Gouvernement. Il renvoie par ailleurs à la législation régissant la péréquation financière directe à propos de l'alimentation du fonds. De même, l'utilisation du fonds est réglée par le décret relatif à la fusion de communes (article 69a, alinéa 4).

Article 70 alinéa 4 (nouveau)

La nouvelle norme vise l'hypothèse d'une fusion entre plusieurs communes mixtes entre elles ou avec une ou plusieurs communes municipales. Il est prévu que la commune née de la fusion sera une commune mixte. Par ailleurs, le statut des biens bourgeois et les prérogatives de chacune des assemblées bourgeoises restent réservés. Cela signifie que, sur le territoire de la nouvelle commune mixte, pourraient subsister plusieurs assemblées bourgeoises.

Article 99 (nouvelle teneur)

Il est proposé de compléter l'article 99 LCom par deux nouveaux alinéas (alinéas 2 et 3). L'analyse des règlements communaux a révélé que les communes ne traitent pas souvent le statut des fonctionnaires et des employés communaux de façon très détaillée. La modification proposée vise à combler des lacunes éventuelles de la réglementation communale en précisant expressément qu'à défaut de dispositions réglementaires communales, le statut des fonctionnaires et des employés cantonaux s'applique à titre de droit supplétif communal. De même, l'Etat peut rendre obligatoire certaines formations offertes aux fonctionnaires communaux, ceci dans le but d'améliorer la qualité des prestations offertes par les administrations communales.

Article 136, lettre d (nouvelle teneur)

L'article 136 LCom traite du droit complémentaire à édicter par le Parlement sous forme de décret. La modification de la lettre d) s'inscrit dans la nouvelle réglementation relative aux fusions de communes (voir articles 69 à 69b du projet).

Loi sur les communes

*Le Parlement de la République et Canton du Jura**arrête:*

I.

La loi du 9 novembre 1978 sur les communes (RSJU 190.11) est modifiée comme il suit:

Article 6, alinéa 2 (nouvelle teneur)

Sous réserve de dispositions contraires d'autres lois, le montant maximum de l'amende est de 5 000 francs pour l'infraction aux règlements soumis au corps électoral et de 1 000 francs s'il s'agit de règlements établis par une autorité communale ou de dispositions d'exécution.

Article 7, alinéa 2 (nouvelle teneur)

Si l'inculpé forme opposition à la décision dans les dix jours dès la notification de celle-ci, l'autorité communale transmet le dossier au procureur général.

Article 19 (nouvelle teneur). I. Fonctions obligatoires.

1. Principes

¹ Tout candidat officiel qui est élu à la présidence ou à la vice-présidence de l'assemblée communale, dans une autorité communale ou en qualité de fonctionnaire de la commune, est tenu de remplir ces fonctions pendant deux ans s'il s'agit d'un poste accessoire et qu'il n'existe pas de motif d'excuse au sens de l'article 20, alinéa 1 ou 2.

² Une personne élue à une fonction communale sans avoir été candidate officielle n'est pas tenue d'accepter son élection.

Article 26, alinéa 1 (nouvelle teneur)

Une décision prise en violation de l'obligation de se retirer doit être annulée sur recours par le juge administratif lorsque la présence des personnes qui avaient l'obligation de se retirer a pu l'influencer d'une manière décisive.

Article 30, alinéa 3 (nouveau)

Pour le surplus, la gestion financière des communes est réglée par un décret du Parlement.

Article 34 (nouvelle teneur). O. Responsabilité disciplinaire. 1. Mesures

¹ Les membres d'autorités et les fonctionnaires communaux qui manquent à leurs devoirs, intentionnellement ou par négligence, sont passibles d'une sanction disciplinaire.

² A défaut de dispositions communales particulières, les sanctions disciplinaires sont les suivantes:

- a) le blâme;
- b) l'amende jusqu'à 1000 francs;
- c) la suppression des augmentations ordinaires de traitement;
- d) le déplacement disciplinaire ou le transfert dans une classe inférieure de traitement;
- e) la mise au provisoire;
- f) la suspension, avec suppression partielle ou totale du traitement pour six mois au plus;
- g) la révocation.

³ Les sanctions disciplinaires sont prononcées par le conseil communal, sous réserve de l'alinéa 5. Dans des cas de peu de gravité, il peut se contenter de conseils, de consignes ou d'un avertissement.

⁴ Le Département peut infliger une sanction disciplinaire aux membres d'autorités et aux fonctionnaires, mais également aux membres du conseil général ou du conseil communal lorsque l'administration régulière de la commune est troublée ou sérieusement compromise par de graves violations des devoirs de fonction et que l'autorité communale à laquelle le ou les fautifs sont subordonnés n'intervient pas d'une manière efficace. L'alinéa 5 demeure réservé.

⁵ La Chambre administrative du Tribunal cantonal statue sur les requêtes tendant à la révocation.

⁶ La mise au provisoire, la suspension disciplinaire et la révocation ne peuvent être prononcées que si l'intéressé s'est rendu coupable d'infractions graves ou répétées aux devoirs de service.

⁷ A défaut de dispositions communales particulières, les devoirs de service sont identiques à ceux qui incombent aux fonctionnaires cantonaux.

Article 35 (nouvelle teneur). 2. Modifications territoriales. 2. Procédure

¹ L'autorité disciplinaire décide d'ouvrir une procédure disciplinaire lorsqu'elle a connaissance de faits qui font naître le soupçon d'une violation de devoirs de service ou de fonction. Elle communique l'ouverture de l'enquête à l'intéressé en désignant un ou plusieurs enquêteurs capables de conduire l'enquête de manière indépendante et objective.

² Le rapport d'enquête est soumis à l'intéressé qui peut discuter le résultat, consulter le dossier de l'enquête et proposer des moyens de preuve. En général, les enquêteurs procèdent à l'audition de l'intéressé.

³ Au terme de l'enquête, l'autorité disciplinaire statue sur la base du rapport final déposé par les enquêteurs. La décision

disciplinaire est sujette à recours au juge administratif; la procédure d'opposition est exclue. Le délai de recours est de 30 jours.

⁴ Pour le surplus, les dispositions régissant la procédure disciplinaire à l'égard des fonctionnaires cantonaux ainsi que les règles du Code de procédure administrative (RSJU 175.1) sont applicables par analogie, en particulier en ce qui concerne la mesure provisionnelle de la suspension immédiate pendant la durée de l'enquête.

Article 51

(Abrogé.)

Article 69 (nouvelle teneur). a) Principe

Le Parlement statue sur les modifications territoriales des communes.

Article 69a (nouveau)

¹ L'Etat facilite la fusion de communes.

² Le Gouvernement favorise la création de comités intercommunaux chargés de soutenir la collaboration intercommunale et de faciliter la fusion de communes.

³ Il est institué un fonds d'aide aux fusions de communes géré par le Gouvernement; la législation régissant la péréquation financière directe règle l'alimentation du fonds.

⁴ L'organisation et le financement des comités intercommunaux, l'utilisation du fonds d'aide aux fusions et la procédure de fusion sont réglés par un décret du Parlement.

Article 70, alinéa 4 (nouveau)

Si une ou plusieurs communes mixtes fusionnent entre elles ou avec une ou plusieurs communes municipales, la commune née de la fusion est une commune mixte. Le transfert de biens est réglé conformément aux dispositions qui précèdent; demeurent réservés toutefois le statut des biens bourgeois et les prérogatives de chacune des assemblées bourgeoises conformément aux articles 109 à 113.

Propositions du Gouvernement et de la commission:

Article 74, alinéa 1, lettre d (nouvelle teneur)

Sous réserve de l'alinéa 2 du présent article, les affaires désignées ci-après sont du ressort des ayants droit au vote et ne peuvent être transmises à aucun autre organe:

d) l'affiliation de la commune à un syndicat de communes et la modification des dispositions réglementaires du syndicat de communes concernant son but et les compétences financières des communes membres;

Article 75, alinéa 1, lettre h (nouvelle)

Le règlement communal fixe la compétence quant aux affaires non mentionnées à l'article 74, notamment:

h) les modifications de dispositions réglementaires des syndicats auxquels appartient la commune ne portant pas sur le but du syndicat et les compétences financières de la commune.

Article 99 (nouvelle teneur) A. Prescriptions communales

¹ Le règlement communal fixe, dans les limites du droit cantonal, le mode de désignation, la durée des fonctions, les obligations et les droits des fonctionnaires communaux.

² A défaut de dispositions communales, le droit cantonal régissant le statut des fonctionnaires s'applique par analogie.

³ Les fonctionnaires communaux sont tenus de suivre les formations qui leur sont offertes.

Proposition de la commission et du Gouvernement:

³ Les fonctionnaires communaux sont tenus de suivre les formations organisées à leur intention par l'Etat.

Article 136, lettre d (nouvelle teneur)

Le Parlement édicte par voie de décret des dispositions complémentaires concernant:

d) la fusion de communes et leur rattachement à d'autres communes.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

2. Modification de la loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques et du décret sur la conservation des monuments historiques et à la protection des biens culturels

Les deux modifications proposées (voir chiffre 3.1.2 ci-dessus) sont directement liées à la problématique de la répartition des tâches. Elles visent à assurer aux communes la possibilité de donner leur préavis lorsque les autorités cantonales ont l'intention de porter un monument historique ou un bien culturel à l'inventaire. L'article 3 de la loi du 9 novembre 1978 sur la conservation des objets d'art et des monuments historiques (RSJU 445.1) de même que l'article 3 du décret du 6 décembre 1978 sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels (RSJU 445.3) doivent être complétés dans ce sens.

Loi sur la conservation des objets d'art et des monuments historiques

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête:

I.

La loi du 9 novembre 1978 sur la conservation des objets d'art et monuments historiques (RSJU 445.1) est modifiée comme il suit:

Article 3, alinéa 2 (nouvelle teneur)

Les décisions de classement dans l'inventaire sont rendues par le Gouvernement sur proposition du Département de l'Education. Lorsque la procédure de classement se déroule en dehors de toute procédure d'octroi du permis de construire, le Département de l'Education doit requérir le préavis des communes sur le territoire desquelles sont situés les objets à classer, avant de transmettre sa proposition au Gouvernement.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Décret sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête:

I.

Le décret du 6 décembre 1978 sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels (RSJU 445.3) est modifié comme il suit:

Article 3, alinéa 2 (nouveau)

Avant établissement de cet inventaire, les communes seront consultées par l'Office de la culture concernant les objets situés sur leur territoire.

Proposition de la commission:

Avant établissement de cet inventaire, les communes sont consultées par l'Office de la culture concernant les objets situés sur leur territoire.

II.

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

3. Abrogation de la loi sur le maintien de locaux d'habitation

Pour les raisons évoquées sous chiffre 3.1.6 de la partie C ci-devant, la loi du 9 novembre 1978 sur le maintien de locaux d'habitation (RSJU 843.1) peut être abrogée. L'abrogation de l'ordonnance d'application (RSJU 843.11) relève de la compétence du Gouvernement

Loi sur le maintien de locaux d'habitation

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête:

Article premier

La loi du 9 novembre 1978 sur le maintien de locaux d'habitation (RSJU 843.1) est abrogée.

Article 2

¹ La présente abrogation est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement en fixe l'entrée en vigueur.

4. Loi sur la péréquation financière

La nouvelle loi est divisée en cinq chapitres dont certains comprennent plusieurs sections. La systématique du projet se présente comme il suit:

- Chapitre premier: Champ d'application
- Chapitre II: Péréquation financière directe
 - Section 1: Dispositions générales
 - Section 2: Péréquation des ressources
 - Section 3: Compensation des charges structurelles
 - Section 4: Fonds de péréquation financière
 - Section 5: Fonds de soutien stratégique

- Chapitre III: Péréquation financière indirecte
- Chapitre IV: Décompte et versements
- Chapitre V: Dispositions transitoires et finales
 - Section 1: Fonds d'aide aux fusions
 - Section 2: Aide de transition
 - Section 3: Evaluation
 - Section 4: Autres dispositions transitoires et finales

Chapitre premier: Champ d'application

Article premier. Champ d'application

L'article premier décrit de manière très générale le champ d'application de la nouvelle loi sur la péréquation financière.

Article 2. Cadre

L'article 2 fixe en son alinéa 1 les buts du système global de péréquation financière. Ces derniers, même s'ils restent évidemment encore généraux, ont été révisés et précisés par rapport à l'ancienne loi du 26 octobre 1978 concernant la compensation financière en faveur des communes. Ils incorporent les éléments du mandat du groupe de projet 07, les principes généraux retenus au cours du processus de réforme, ainsi que les résultats issus de la pratique. Il s'agit en fait de «l'esprit» du système.

Ainsi, sous la contrainte financière de l'alinéa 2, les instances compétentes devront tout mettre en œuvre afin d'atteindre les trois objectifs cités aux lettres a), b) et c) de l'alinéa 1, notamment par le soutien d'un système de péréquation financière adapté.

L'ancienne loi concernant la compensation financière en faveur des communes restait vague au sujet des buts à atteindre. En effet, elle proposait simplement de «verser des prestations aux communes municipales ou mixtes dont la capacité économique et financière est inférieure à la moyenne» (article premier).

Chapitre II: Péréquation financière directe

La structure du chapitre II de la loi se calque sur l'articulation des différentes parties du système de péréquation préconisé. Après une première section contenant les dispositions générales, ce chapitre aborde successivement la péréquation des ressources (section 2), la compensation des charges structurelles (section 3), le fonds de péréquation financière (section 4) et le fonds de soutien stratégique (section 5).

Section 1: Dispositions générales

Article 3. Buts

L'article 3 développe les objectifs de la péréquation financière directe qui précisent les buts généraux. Ainsi, il s'agit pour le système de péréquation financière directe d'offrir la meilleure adéquation possible entre les prestations versées ou à verser et l'estimation du potentiel des communes.

En ce sens, le but primordial est de réduire les disparités de ressources entre les communes, notamment en allouant les moyens nécessaires (proportionnés) aux communes qui en ont besoin. Il s'agit là d'une importante correction du défaut principal du système actuel de péréquation financière directe où l'adéquation entre le niveau de l'aide et le niveau de ressources des communes n'était pas du tout assurée.

L'article 3 rappelle en fait les causes des disparités que l'on entend corriger: le manque de ressources de certaines communes et les charges structurelles.

Article 4. Fonds de péréquation financière

L'article 4 institue l'élément central du système de péréquation financière directe, à savoir le fonds de péréquation financière. Actuellement, son équivalent est le fonds cantonal de compensation financière. La terminologie a volontairement été changée pour bien marquer la différence fondamentale entre la notion de compensation financière et celle de péréquation financière. Toute l'alimentation financière de la péréquation directe passe par ce fonds. Il est par ailleurs utilisé à d'autres fins: une partie de ses ressources servira à verser des compensations spécifiques en matière de charges structurelles excessives et à alimenter le fonds de soutien stratégique ainsi que le fonds d'aide aux fusions.

Section 2: Péréquation des ressources

La section 2 s'attache à décrire les mécanismes par lesquels la péréquation financière directe, par son instrument principal, le fonds de péréquation (voir section 4), va atteindre ses objectifs.

Article 5. Péréquation des ressources, principe

L'article 5 reprend de manière coordonnée l'objectif initial visant à réduire les disparités de ressources entre les communes. Pour la première fois depuis qu'un système de péréquation existe dans le canton du Jura, une dotation minimale est introduite pour les communes qui en ont le plus besoin. Auparavant, aucun niveau minimum de ressources n'était garanti aux communes pour l'accomplissement de leurs tâches. La nouvelle loi reconnaît enfin ce manque mais ne le fixe pas de manière rigide puisque «les mesures de la péréquation financière sont prises dans le cadre des moyens financiers disponibles, de l'intérêt général prépondérant de l'ensemble du Canton et d'une gestion administrative et financière communale économe et efficiente» (article 2).

Article 6. Indice des ressources

L'article 6 définit l'indice des ressources (IR) qui est l'instrument retenu pour mesurer le potentiel brut des ressources des communes. L'IR trouve sa source dans un indice et un indicateur actuellement bien connus des communes, soit le taux de capacité contributive (TCC) directement dérivé de la capacité contributive, tous deux calculés chaque année par le Service des communes sur la base des données fournies par les communes.

L'indice des ressources (IR) et le taux de capacité contributive (TCC) sont deux notions proches. L'IR se distingue du TCC surtout par le fait que la déductibilité des versements au fonds disparaît (l'analyse a démontré que cette dernière pouvait aller jusqu'à procurer un avantage plus que proportionnel) et qu'on procède à une multiplication supplémentaire par la moyenne pondérée de l'IR de toutes les communes, ce qui ne modifie pas le résultat final mais le rend plus compréhensible. La définition de l'indice des ressources est précisée encore dans le décret.

L'utilisation de cet indice a aussi pour effet que la position d'une commune dépend de sa propre situation, mais également de la conjugaison de l'ensemble des situations des autres communes.

Article 7. Ecart des ressources

L'article 7 définit l'écart des ressources.

Article 8. Indice supérieur à la moyenne

L'article 8 décrit le type de communes qui alimente le fonds de péréquation.

L'alinéa 2 donne annuellement la compétence au Gouvernement, par arrêté et sur proposition du Service des communes, de fixer la valeur du coefficient progressif d'alimentation.

Article 9. Zone neutre

L'article 9 reflète les choix qu'il a fallu opérer pour tenir compte des contraintes financières générales (coût supportable et durabilité du système). De même, la réforme a tenu compte de l'impact que pourrait avoir la présence de communes dont l'indice se situe aux environs de 100, notamment sur leurs choix de gestion communale. En effet, selon que l'on se trouve à 99 ou à 101 d'IR, on pourrait être tenté de modifier sa gestion pour éviter de passer le cap de l'indice 100 et devenir contributeur. Or, dans l'absolu, toute manœuvre dans ce sens serait contre-productive. Par l'introduction d'une zone neutre (entre 90 et 100 d'IR), on cherche à faire obstacle à ce comportement et on réserve les ressources limitées à disposition pour les communes qui en ont le plus besoin.

L'alinéa 2 de l'article 9 décrit précisément les effets pour les communes qui se trouvent dans cette zone neutre: elles ne contribuent pas au fonds de péréquation et n'en retirent aucun versement à titre de la péréquation directe.

Le Gouvernement garde toute la latitude nécessaire au pilotage optimal du système par une fixation annuelle des paramètres définissant la zone neutre (alinéa 3).

Article 10. Indice inférieur à la zone neutre

L'article 10, alinéa 1, est en quelque sorte le corollaire de l'article 8, alinéa 1. La disposition veut assurer que seules les communes dont l'indice est inférieur à la zone neutre toucheront des prestations de la part du fonds de péréquation.

L'article 10, alinéa 2, explique la «mécanique» générale de l'allocation des ressources. Il est tenu compte de l'écart par rapport au revenu fiscal moyen par habitant, au revenu fiscal de la commune et à la taille de sa population. Toutefois, le système connaît deux types de communes au bénéfice des prestations du fonds. L'existence d'une dotation minimale assurée et de la zone neutre explique cette distinction. La mécanique du système doit assurer la cohérence du mode d'allocation des prestations fournies par le fonds de péréquation.

Article 11. Dotation minimale

L'article 11 contient une des grandes innovations du nouveau système. En effet, le système actuel ne garantit aucun niveau de ressources minimum aux communes. Le système proposé permet de le fixer.

Comme les ressources sont limitées et fluctuent d'année en année, le niveau de la dotation minimale ne peut être fixé de manière rigide dans la loi. Le Gouvernement doit pouvoir conserver la latitude nécessaire en modifiant d'année en année la limite d'indice de la dotation minimale (alinéa 2).

Article 12. Limitation de la redistribution

Lors de l'analyse complète du système actuel, il a été remarqué, en particulier, que les prestations versées par le fonds actuel, même relativement peu importantes, ont un effet qui peut être fort différent de commune à commune. Ce fait s'explique par plusieurs éléments interdépendants:

- la valeur du point d'impôt par contribuable ou par habitant n'est pas identique;
- le niveau des prestations offertes diffère fortement;
- le coût de fourniture des prestations n'est pas le même;
- la valeur du montant dépensé selon la capacité de décision propre à la commune est également fort différente.

Compte tenu de ces éléments et notamment des contraintes générales, l'article 12 procède à une légère limitation des prestations versées.

L'alinéa 2 limite la réduction qui ne saurait supprimer totalement la prestation pleine. L'alinéa 3 offre également la flexibilité de gestion nécessaire par une fixation annuelle de ce paramètre par le Gouvernement.

Article 13. Procédures de calcul

La flexibilité et la durabilité du système sont fondamentales. L'article 13 renvoie à une ordonnance du Gouvernement s'agissant de certaines procédures de calcul.

Section 3: Compensation des charges structurelles

La section 3 du chapitre II consacré à la péréquation directe règle la problématique des charges structurelles en introduisant un processus approprié et itératif. Au rang des avantages de cette nouvelle optique, on peut citer:

- une séparation des missions de mesure du potentiel de ressources (par l'intermédiaire de l'indice des ressources) et des autres éléments qui composent le système de péréquation financière;
- une plus grande neutralité des critères et des systèmes de compensation des charges structurelles; en effet, la méthode de compensation proposée ne permet plus d'influencer par ses propres actions l'importance de la contribution à effectuer;
- un élargissement des charges structurelles compensées;
- un processus itératif correctif dans la fixation annuelle des critères de compensation; les compensations étant aisément identifiables.

Le mécanisme de la compensation des charges structurelles est indépendant du système principal de la péréquation financière directe; il le complète et élargit en fait les paramètres retenus dans ce domaine. Le détail complet de la procédure de calcul se trouve à l'annexe B en partie D en ce qui concerne les charges liées à la topographie et en annexe A7 toujours en partie D en ce qui concerne les charges de centre.

Article 14. Principe

L'article 14 définit les catégories de charges compensées.

Article 15. Redistribution des prestations liées à la topographie

L'article 15, alinéa 1, décrit le mécanisme unique applicable à la compensation de charges structurelles excessives liées à la topographie. Les communes qui dépassent la limite retenue reçoivent une compensation qui tient compte de leur population.

L'alinéa 2 traite de la compétence du Gouvernement de fixer la limite de compensation ainsi que du montant du pot commun de compensation sur proposition du Service des communes. Comme cela a déjà été relevé, le montant est tributaire de l'alimentation générale du fonds de péréquation.

Article 16. Critères

L'article 16 énonce les deux catégories de charges structurelles excessives liées à la topographie soumises à compensation, à savoir:

- la surface en fonction de la population
- et le déneigement.

La surface en fonction de la population postule l'hypothèse que certains types de charges dépendent de la surface des communes; on peut citer, à titre d'exemples, les routes, les canalisations d'eau potable et d'eaux usées ou le réseau électrique. Il ne s'agit pas d'une règle absolue. Ainsi, il aurait été possible de prendre en considération l'importance du périmètre bâti par commune; or ce dernier ne prend pas en compte les hameaux, routes et autres constructions se situant à l'extérieur des zones à bâtir définies par le plan d'aménagement local, lorsqu'il en existe un. La répartition d'un pot commun selon deux critères objectifs et non manipulables, telles la surface en hectares de la commune et sa population, paraît être la plus objective.

La compensation des charges de déneigement ne s'opérera plus par le biais de la déduction des charges effectives en la matière, mais bien par:

- la prise en compte de l'altitude
- et la prise en compte de l'importance de la population.

Le nouveau système offre l'avantage d'exclure tout comportement stratégique de la part des communes. Pour la première fois, le montant issu de la compensation est connu d'emblée par tous les acteurs.

Article 17. Surface

L'article 17 définit la référence à utiliser lors de la détermination des surfaces des communes.

Article 18. Charges de déneigement

Le mécanisme de compensation décrit à l'article 18 est identique à celui applicable à la compensation des charges structurelles de surface. La seule précision apportée ici touche la limite de compensation fixée à 800 mètres. Cette limite se base sur deux paramètres actuellement utilisés, puisqu'elle:

- correspond à la zone de montagne III définie par la Confédération;
- coïncide également à la valeur de la limite retenue pour la compensation des charges structurelles géo-topographiques de la population habitant à plus de 800 mètres en matière de nouvelle péréquation financière fédérale.

De plus, ce point d'altitude correspond bien à une réalité déclenchant des coûts en matière de déneigement.

Article 19. Charge nette de centre

L'alinéa 1 précise le cercle des bénéficiaires de la compensation des charges de centre. Cette définition a été arrêtée sur la base d'une étude particulière menée sur cette question (annexe A7).

L'alinéa 2 fixe le principe selon lequel la compensation est prévue par district, en tenant compte du temps d'accès aux prestations.

L'alinéa 3 décrit le processus général de mise à jour de la compensation des charges de commune-centre. Le Gouvernement en est responsable. Cette disposition permet au Gouvernement de ne pas tenir compte des frontières de district quand des circonstances le justifient. Il peut s'agir du cas où une commune d'un district utilise en fait essentielle-

ment les prestations de la commune-centre d'un autre district.

Article 20. Calcul des montants, évaluation

L'article 20 donne compétence au Gouvernement de déterminer la valeur du critère d'éloignement pour chaque commune. Cette estimation du temps d'accès s'effectue selon la constitution d'isochrones (isos=même, chronos=temps).

Section 4: Fonds de péréquation financière

La section 4 s'attache à décrire le mode d'alimentation financière du système de péréquation financière directe, ceci notamment par son principal instrument, à savoir le fonds de péréquation. Cette section règle encore la composition générale de la commission du fonds.

Article 21. Alimentation

L'alinéa 1 rappelle que le fonds de péréquation reste un système de péréquation à caractère mixte puisqu'il est alimenté par l'Etat et les communes possédant un indice des ressources supérieur à la moyenne. Tous les systèmes de péréquation directe ne sont pas mixtes en Suisse. Le système neuchâtelois est horizontal, l'Etat n'intervenant pas financièrement. Bâle-Ville possède le seul système vertical en Suisse (canton-ville).

Par rapport au système actuel, l'alimentation irrégulière, anticyclique et non péréquative par l'impôt sur les banques et les caisses d'épargne est abandonnée. Les communes disposent donc à nouveau de ces montants. La structure du financement, basée sur l'ensemble des recettes ordinaires, est beaucoup plus stable et permet donc de mieux satisfaire à l'objectif de péréquation.

L'alinéa 3 de l'article 21 a pour but d'assurer une coordination avec les variables de l'environnement économique général, mais également avec les autres actions de l'Etat.

Article 22. Allocations

L'article 22 est consacré aux allocations à charge du fonds de péréquation. Il postule une nouvelle fois qu'un système pleinement efficace, durable et stable passe par le fait qu'il soit supportable par le plus grand nombre.

Article 23. Gestion et fonctionnement

L'article 23 donne au Gouvernement la responsabilité de la gestion du fonds de péréquation financière.

Article 24. Commission

L'alinéa 1 constitue la base légale de création de la commission du fonds de péréquation, l'ancienne loi qui l'instituait étant abrogée.

L'alinéa 2 définit le rôle général de la commission en matière de péréquation financière, qu'elle soit directe ou indirecte; ce rôle consiste à fournir des préavis à soumettre au Gouvernement. Son champ d'action évolue donc puisque la commission intervient lors de la fixation des paramètres du système.

L'alinéa 3 assure la continuité par rapport au rôle joué actuellement par la commission au sein du fonds de secours. Ce dernier disparaît et est remplacé par le fonds de soutien stratégique, qui gagne en importance grâce à des moyens financiers, décisionnels et techniques accrus. Le rôle de la commission est donc également accru sur ce point.

La composition de la commission n'est pas modifiée par rapport au droit actuel. En effet, l'alinéa 4 conserve la composition générale et la procédure de nomination des membres de la commission telles qu'on les connaît aujourd'hui.

Selon l'alinéa 5, le législateur délègue la compétence au Gouvernement de fixer les règles de fonctionnement de la commission du fonds de péréquation financière.

Section 5: Fonds de soutien stratégique

L'actuel fonds de secours aux communes est remplacé par le fonds de soutien stratégique. La section 5 pose les règles essentielles régissant ce nouveau fonds.

Article 25. Constitution

L'article 25 institue le fonds de soutien stratégique et en définit le mode d'alimentation.

Article 26. Objectifs

L'article 26 fixe les deux missions du fonds de soutien stratégique.

La première (lettre a) s'inscrit dans l'évolution logique, élargie et affinée de la mission actuelle du fonds de secours aux communes qui consiste à offrir une contribution aux communes fortement obérées. L'esprit reste sensiblement le même mais la manière d'offrir l'aide appropriée change. Les compensations potentielles ne répondent plus simplement à un fort endettement mais aux événements extraordinaires (inattendus) et durables qui compromettent gravement leur équilibre financier. Dès lors, il n'est plus possible de recourir à une formule mathématique pour répartir les prestations. Le rôle de la commission prend donc de l'ampleur. Les aides ne pourront plus être attribuées que si des conditions fixées préalablement sont remplies (plan d'actions, retour à une situation saine, atteinte de certains objectifs, remboursement de l'aide reçue, etc).

Le fonds de soutien stratégique a une deuxième mission (lettre b de l'article 26) qui est de nature temporaire. Il s'agit d'assurer de façon satisfaisante la transition entre l'ancien et le nouveau système de péréquation sur une période de cinq ans.

Article 27. Fonctionnement et gestion

Selon l'alinéa 1, le Gouvernement est chargé de déterminer les règles de fonctionnement du fonds de soutien stratégique.

Les conditions d'octroi (assainissement de la situation financière, projet de fusion, etc.) sont fixées à l'alinéa 2.

L'alinéa 3 fixe la procédure annuelle de versement des aides. Les versements des aides sont arrêtés chaque année par le Gouvernement sur préavis du Service des communes; ils sont portés à la connaissance du public par la publication des arrêtés.

Article 28. Contrôle des objectifs

L'article 28 représente une autre nouveauté par rapport au droit actuel puisqu'il donne mandat au Service des communes d'évaluer régulièrement le degré d'atteinte des objectifs, ceci en vue d'une utilisation économe et efficace des moyens mis à disposition dans des cas extraordinaires. Le but de ce contrôle est de pouvoir procéder à des corrections si nécessaire.

Chapitre III: Péréquation financière indirecte

Le chapitre III traite des systèmes de partage des charges entre l'Etat et les communes. Les subventions échelonnées d'investissement, qui font également partie de la péréquation indirecte, ont été analysées mais elles ne sont pas abordées dans le projet, notamment parce qu'elles sont trop apériodiques.

Article 29. Objectifs

L'article 29 définit les grands principes qui fondent le système de péréquation financière indirecte.

Article 30. Domaines et clés de répartition

L'article 30 fixe les clés de répartition entre l'Etat et les communes. La flexibilité du système permet au Parlement, s'il le souhaite, de réaliser les transferts de charges désirés, en particulier dans le domaine des charges de la santé. Les dispositions et la clé de répartition en matière d'investissement relatif aux établissements médico-sociaux demeurent inchangées.

Les mesures Propul's ne sont pas expressément citées, car, utilisant la même clé de répartition, elles font partie intégrante des mesures de l'action sociale.

La teneur de l'article 30 nécessite l'adaptation de plusieurs autres lois (voir article 43). Toutefois, ainsi que cela est relevé dans l'introduction générale (partie B, VII), l'article 43 n'est pas exhaustif.

Article 31. Critère de répartition entre communes

L'article 31 introduit le changement le plus important de la réforme de la péréquation financière indirecte, et peut-être même du système entier. En effet, le critère de la «capacité économique et financière» est abandonné au profit du critère unique de la population résidente.

Chapitre IV: Décomptes et versements

Le chapitre IV définit, dans les grandes lignes, les procédures liées au fonctionnement du fonds de péréquation financière.

Article 32. Parts des communes et modalités de paiement

L'article 32 correspond à la pratique actuelle: les montants de la péréquation financière directe et indirecte et les modalités de paiement sont arrêtés chaque année par le Gouvernement.

Article 33. Base de calcul

L'alinéa 1 indique que l'ensemble des calculs se fondera sur la base unifiée de la dernière année connue.

L'alinéa 2 précise exactement quelle sera la base statistique en matière de population. Il s'agit de la donnée publiée par le Bureau de la statistique, soit celle découlant du recensement cantonal annuel. Ce dernier n'incorpore pas, par exemple, les requérants d'asile et les réfugiés, dont le nombre peut sensiblement fluctuer au cours de l'année.

Article 34. Décompte

L'optique retenue par l'article 34 postule des versements uniques.

Article 35. Publication

L'article 35 reprend la pratique actuelle en l'officialisant, c'est-à-dire que l'ensemble des transferts péréquatifs sera publié dans le Journal officiel, comme actuellement.

Chapitre V: Dispositions transitoires et finales

La nouvelle loi engendrera de très profonds changements dans de nombreux domaines. L'objectif principal du chapitre V est d'assurer que l'ensemble de ces changements s'opère de la meilleure manière possible. Certains mécanismes particuliers (sections 1 à 3) sont institués. Plusieurs lois sont touchées par l'introduction du nouveau système de péréquation financière (section 4).

Section 1: Fonds d'aide aux fusions

Article 36. Constitution

L'article 36 crée le fonds d'aide aux fusions et décrit le mécanisme financier d'alimentation temporaire par le fonds de péréquation. Une alimentation annuelle de 1 million de francs est retenue pour les trois premières années, puis cette dernière passe à 0,5 million de francs jusqu'à ce que l'alimentation totale du fonds d'aide aux fusions atteigne 10 millions de francs.

L'alinéa 2 décrit la procédure d'avance en cas de besoins dépassant temporairement la fortune du fonds d'aide aux fusions. Le Gouvernement est compétent pour effectuer l'avance. Il est encore précisé que les futures recettes affectées au fonds d'aide aux fusions servent prioritairement à rembourser les éventuelles avances effectuées.

Article 37. Renvoi

L'article 37 renvoie aux dispositions légales applicables en la matière (alinéa 1). Il introduit par ailleurs un contrôle des objectifs comparable à celui qui est appliqué dans le domaine de la péréquation directe (alinéa 2).

Section 2: Aide de transition

Afin d'atténuer les répercussions excessives de l'introduction du nouveau système sur les finances de certaines communes, il est prévu de leur fournir une aide de transition pour une durée limitée.

Article 38. Conditions

L'alinéa 1 limite la durée de l'aide de transition à une période de cinq ans.

L'alinéa 2 énumère les trois conditions cumulatives pour bénéficier de l'aide de transition. L'objectif est de venir en aide seulement aux communes qui en ont besoin (indice des ressources inférieur à la moyenne) et dont les citoyens supportent une charge fiscale supplémentaire et cumulée (Etat-communes) supérieure de 1,5 dixième. On tiendra compte aussi de la charge fiscale globale. Selon les premières estimations découlant d'études effectuées pour l'année 2001, après aide de transition du fonds de soutien stratégique, 16 communes sur 26 auraient dû supporter une hausse de leur fiscalité générale. Les 10 autres auraient disposé d'une marge nette d'autofinancement leur permettant de ne pas totalement répercuter la hausse, toutes choses étant égales par ailleurs.

Section 3: Evaluation

En introduisant un système d'évaluation, le projet renouvelle le souci de connaître le niveau d'atteinte des objectifs et donc de procéder à des corrections si nécessaire.

Article 39. Evaluation du système

Pour permettre une évaluation relativement complexe, l'article 39 propose au Gouvernement de s'appuyer sur les travaux d'un comité de suivi qui se chargera d'une évaluation ex post des effets induits par le nouveau système de péréquation.

Le Parlement est informé des résultats de l'évaluation et d'éventuelles propositions de modification lui sont soumises.

Section 4: Autres dispositions transitoires et finales

Article 40. Ancien droit

L'alinéa 1 abroge les dispositions actuelles régissant la péréquation financière directe ou indirecte et la répartition des charges Etat-communes qui seraient contraires à la présente loi.

L'alinéa 2 mentionne que les subventions échelonnées d'investissement ne sont pas touchées dans leurs mécanismes d'attribution. Toutefois, le taux de capacité contributive sera remplacé par l'indice des ressources. Cette correction est dictée par souci d'unité de système et des concepts. Dans la pratique, elle ne devrait avoir que peu d'effets sur le calcul des subventions échelonnées car les notions d'IR et de capacité contributive sont très proches.

Malgré l'examen et le remplacement des anciennes dispositions couvrant une matière aussi complexe que vaste qui ont été entrepris, l'article 40 permet de pallier d'éventuels manques.

Article 41. Dissolution de fonds

L'article 41 n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 42. Quotités recommandées

Pour les raisons expliquées dans le rapport, il est nécessaire que les communes connaissent, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau système, la quotité d'impôt théorique qu'elles devront adopter si elles entendent répercuter les effets du système du point de vue de leur charge fiscale, toutes choses égales par ailleurs. A cet effet, le Gouvernement établira une recommandation des quotités communales ordinaires d'impôts.

L'alinéa 3 prévoit une application analogue aux taux des impôts ecclésiastiques. Les taux recommandés seront ainsi portés à la connaissance des autorités ecclésiastiques.

Article 43. Modification du droit en vigueur

L'article 43 n'appelle pas de commentaire particulier. Toutefois, ainsi que cela est relevé dans l'introduction générale (partie B, VII), la norme n'est pas exhaustive.

Article 44. Abrogation

L'article 44 n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 45. Référendum

L'article 45 n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 46. Entrée en vigueur

L'article 46 n'appelle pas de commentaire particulier.

Loi concernant la péréquation financière

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu l'article 126 de la Constitution cantonale (RSJU 101),

arrête:

Chapitre premier: Champ d'application

Article premier. Champ d'application

La présente loi s'applique à la péréquation financière directe et à la péréquation financière indirecte.

Article 2. Cadre

¹ La péréquation financière a pour but:

- a de permettre aux communes de disposer des ressources nécessaires pour accomplir leurs tâches sans devoir appliquer une fiscalité trop lourde;
- b d'atténuer les disparités importantes dans les ressources des communes;
- c d'instaurer une solidarité entre les communes dans les secteurs d'activité où les charges sont partagées entre les communes et l'Etat.

² Les mesures de la péréquation financière sont prises dans le cadre des moyens financiers disponibles, de l'intérêt général prépondérant de l'ensemble du canton et d'une gestion administrative et financière communale économe et efficiente.

Chapitre II: Péréquation financière directe

Section 1: Dispositions générales

Article 3. Buts

La péréquation financière directe vise à réduire les disparités de ressources entre les communes, par:

- a l'allocation des moyens financiers aux communes ayant le moins de ressources;
- b la compensation des charges structurelles.

Article 4. Fonds de péréquation financière

Un fonds de péréquation financière est créé afin d'atteindre ces objectifs.

Section 2: Péréquation des ressources

Article 5. Péréquation des ressources, principe

La péréquation des ressources vise à réduire les disparités de ressources entre les communes et à assurer une dotation minimale.

Article 6. Indice des ressources

¹ L'indice des ressources est égal, pour chaque commune, au rapport entre son revenu fiscal harmonisé par habitant et le revenu fiscal harmonisé moyen par habitant de l'ensemble des communes, multiplié par 100.

² Le revenu fiscal harmonisé équivaut au rendement net des recettes fiscales ordinaires, divisé par la quotité ordinaire

de la commune et multiplié par la quotité ordinaire moyenne pondérée de l'ensemble des communes.

Article 7. Ecart des ressources

L'écart des ressources exprime la différence existant entre l'indice des ressources de la commune et l'indice des ressources moyen de l'ensemble des communes.

Article 8. Indice supérieur à la moyenne

¹ Les communes dont l'indice des ressources est supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes alimentent le fonds de péréquation financière en fonction de leur écart des ressources, d'un coefficient progressif, du revenu fiscal harmonisé moyen par habitant de l'ensemble des communes et de leur population.

² Sur proposition du Service des communes, le Gouvernement fixe annuellement, par voie d'arrêté, le coefficient progressif d'alimentation.

Article 9. Zone neutre

¹ Les communes dont l'indice des ressources est inférieur à la moyenne, mais proche de celle-ci, appartiennent à la zone neutre.

² Les communes de la zone neutre n'alimentent pas le fonds de péréquation financière et n'en bénéficient pas.

³ Sur proposition du Service des communes, le Gouvernement définit annuellement, par voie d'arrêté, la zone neutre dans les limites des moyens disponibles.

Article 10. Indice inférieur à la zone neutre

¹ Seules les communes dont l'indice des ressources est inférieur à la zone neutre bénéficient des prestations du fonds de péréquation financière visant à réduire les disparités.

² La réduction des disparités correspond à la différence entre l'indice des ressources de la commune et un indice qui tient compte du niveau de la dotation minimale, de la limite inférieure de la zone neutre, de la population de la commune et du revenu fiscal harmonisé moyen par habitant de l'ensemble des communes.

Article 11. Dotation minimale

¹ La dotation minimale est une allocation de moyens permettant d'atteindre la limite d'indice des ressources que les prestations du fonds de péréquation financière assurent à chaque commune.

² Sur proposition du Service des communes, le Gouvernement détermine annuellement, par voie d'arrêté, la limite d'indice de la dotation minimale.

Article 12. Limitation de la redistribution

¹ Les prestations du fonds de péréquation financière sont dégressives pour les communes qui verraient leur quotité générale d'impôt être inférieure à la quotité générale moyenne si les prestations leur étaient versées en plein. La dégressivité concerne également les communes qui se trouvent au-dessous de la limite de la dotation minimale.

² La réduction ne peut pas aller jusqu'à annuler la prestation reçue.

³ Sur proposition du Service des communes, le Gouvernement fixe annuellement, par voie d'arrêté, la limitation de la redistribution.

Article 13. Procédures de calcul

Le Gouvernement arrête, par voie d'ordonnance, les procédures de calcul relatives à :

- a) l'indice des ressources;
- b) l'alimentation du fonds de péréquation financière;
- c) la réduction des disparités;
- d) la dotation minimale;
- e) la limitation de la redistribution.

Section 3: Compensation des charges structurelles

Article 14. Principe

La compensation des charges structurelles vise à réduire les disparités de situations entre communes concernées, soit :

- a) les communes défavorisées en raison de leur environnement topographique;
- b) les communes supportant des charges spécifiques liées à leur fonction de communes-centres.

Article 15. Redistribution des prestations liées à la topographie

¹ Les communes dont la charge structurelle liée à la topographie dépasse la limite retenue reçoivent une aide proportionnelle au nombre d'habitants et à l'écart par rapport à cette limite.

² La limite donnant droit aux prestations et le montant total à répartir sont définis annuellement par arrêté du Gouvernement sur proposition du Service des communes

Article 16. Critères

Le critère des charges structurelles liées à la topographie se fonde sur :

- a) la surface par habitant;
- b) la charge de déneigement.

Article 17. Surface

La surface déterminante correspond à la mesure de l'Office fédéral de la statistique.

Article 18. Charges de déneigement

La compensation des charges de déneigement intervient grâce à la répartition annuelle d'un montant forfaitaire, proportionnellement à la population des communes dont l'altitude est égale ou dépasse 800 mètres.

Article 19. Charge nette de centre

¹ Les communes de Delémont et de Porrentruy bénéficient d'une compensation des charges de centre.

² La compensation des charges de centre est supportée, d'une part, par les communes de la couronne urbaine et, d'autre part, par les autres communes du district en fonction de leur éloignement de la commune centre

³ Le Gouvernement détermine, par voie d'ordonnance, les charges qu'il y a lieu de compenser et les communes qui font partie de la couronne urbaine. Si les circonstances le justifient, il peut sortir une commune périphérique du district et l'intégrer dans les calculs au district voisin.

Article 20. Calcul des montants, évaluation

¹ Le Gouvernement détermine périodiquement, par voie d'arrêté, la pondération du critère de l'éloignement en vue du calcul des montants à répartir.

² Sur proposition du Service des communes, le Gouvernement arrête chaque année les montants à répartir.

³ Le Service des communes gère la problématique des charges structurelles et évalue régulièrement le degré d'atteinte des objectifs

Section 4: Fonds de péréquation financière

Article 21. Alimentation

¹ Le fonds de péréquation financière est alimenté par l'Etat et les communes dont l'indice des ressources est supérieure à la moyenne de l'ensemble des communes.

² Sur proposition du Service des communes, le Gouvernement définit annuellement, par voie d'arrêté, les contributions de l'Etat et des communes.

³ La contribution de l'Etat tient compte des besoins futurs du fonds de péréquation financière, de la situation des finances cantonales et des objectifs poursuivis en matière communale.

Article 22. Allocations

Sur proposition du Service des communes, le Gouvernement fixe annuellement, par voie d'arrêté, dans les limites des disponibilités, le montant des allocations à charge du fonds de péréquation financière.

Article 23. Gestion et fonctionnement

¹ Le Gouvernement gère le fonds de péréquation financière.

² Il en détermine les règles de fonctionnement par voie d'ordonnance.

Article 24. Commission

¹ Une commission du fonds de péréquation financière est créée.

² Elle donne son préavis sur les propositions du Service des communes à l'intention du Gouvernement relatives aux paramètres et aux montants de la péréquation financière directe et indirecte.

³ En outre, elle se détermine sur les propositions émises par le Service des communes en application de l'article 27, alinéa 3.

⁴ La commission est composée de neuf membres, dont quatre sont désignés par le Parlement et quatre par le Gouvernement en tant que représentants des communes. La commission est présidée par le chef du département auquel est rattaché le Service des communes.

⁵ Le Gouvernement règle, par voie de règlement, le fonctionnement de la commission.

Section 5: Fonds de soutien stratégique

Article 25. Constitution

1 Un fonds de soutien stratégique est institué.

2 Il est alimenté par le fonds de péréquation financière.

Article 26. Objectifs

Le fonds de soutien stratégique a pour but:

- d'offrir un soutien financier conditionnel aux communes confrontées à des événements extraordinaires et durables qui compromettent gravement leur équilibre financier;
- de faciliter la transition entre l'ancien et le nouveau système de péréquation financière en offrant une aide

financière aux communes possédant un indice des ressources inférieur à la moyenne et répondant aux conditions fixées dans les dispositions transitoires de la présente loi.

Article 27. Fonctionnement et gestion

¹ Le Gouvernement détermine, par voie d'ordonnance, les règles de fonctionnement du fonds de soutien stratégique.

² Il subordonne l'octroi d'allocations du fonds à certaines conditions, notamment en ce qui concerne l'assainissement de la situation financière de la commune ou la mise en œuvre d'un projet de fusion.

³ Il gère le fonds de soutien stratégique et fixe chaque année, par voie d'arrêté, les versements de prestations sur proposition du Service des communes

Article 28. Contrôle des objectifs

Le Service des communes évalue régulièrement le degré d'atteinte des objectifs et en rapporte au Gouvernement.

Chapitre III: Péréquation financière indirecte

Article 29. Objectifs

Le système de péréquation financière indirecte a pour principaux objectifs:

- la simplicité et l'unification des procédures de calcul;
- la mise en commun des efforts des communes et de l'Etat dans les secteurs d'activité qui le justifient.

Article 30. Domaines et clés de répartition

La péréquation financière indirecte régit la répartition des charges entre l'Etat et les communes dans les domaines et selon les clés suivants:

Domaine	Etat %	Communes %
1. Action sociale	60	40
2. Assurances sociales	66,66 (deux tiers)	33,33 (un tiers)
3. Allocations familiales dans l'agriculture, après couverture par les contributions de l'agriculture	100	0
4. Santé, à l'exception du chiffre 5	100	0

Proposition de la commission et du Gouvernement:

4. Santé		
5. Financement des frais d'investissement relatifs aux établissements médico-sociaux	60	40

Proposition de la commission et du Gouvernement:

5. (Pas de chiffre 5.)		
6. Enseignement (dépenses dites générales selon les articles 152 et 153 de la loi scolaire (RSJU 410.11))	31	69
7. Mesures en faveur des demandeurs d'emploi	50	50

Article 31. Critère de répartition entre communes

La population résidante conformément aux données du Bureau cantonal de la statistique constitue le critère de répartition de l'ensemble des charges appartenant au système de péréquation financière indirecte entre les communes.

Chapitre IV: Décompte et versements

Article 32. Par des communes et modalités de paiement

Le Gouvernement détermine annuellement, par voie d'arrêté, les parts des charges dévolues aux communes et les modalités de paiement.

Article 33. Base de calcul

¹ L'indice des ressources et les calculs de la péréquation financière indirecte sont déterminés en prenant en considération les éléments de chaque commune arrêtés pour l'année la plus proche de l'année durant laquelle le décompte est effectué.

² Pour la population, il est tenu compte pour chaque commune de la dernière population résidante conformément aux données du Bureau cantonal de la statistique au 31 décembre,

Article 34. Décompte

Les contributions des communes au fonds de péréquation financière et la redistribution des ressources aux communes bénéficiaires font l'objet d'un seul décompte.

Article 35. Publication

Les prestations octroyées aux communes sont publiées dans le Journal officiel.

Chapitre V: Dispositions transitoires et finales

Section 1: Fonds d'aide aux fusions

Article 36. Constitution

¹ Dès l'année d'entrée en vigueur de la présente loi, et pour les trois premières années, un montant de 1 million de francs est affecté annuellement au fonds d'aide aux fusions (article 10 du décret sur la fusion de communes (RSJU 190.31) par le fonds de péréquation financière. Dès la quatrième année, l'alimentation passe à 0,5 million de francs jusqu'à ce que l'alimentation totale du fonds d'aide aux fusions atteigne 10 millions de francs.

² Si les besoins dépassent temporairement la fortune du fonds d'aide aux fusions, le Gouvernement peut procéder à une avance, conformément à l'article 35, alinéa 4, de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611). Les futures recettes affectées au fonds d'aide aux fusions serviront prioritairement à rembourser les éventuelles avances effectuées

Article 37. Renvoi

¹ La loi sur les communes (RSJU 190.11) et le décret sur la fusion de communes (RSJU 190.31) régissent l'utilisation et la gestion du fonds d'aide aux fusions.

² Le Service des communes évalue régulièrement le degré d'atteinte des objectifs et en rapporte au Gouvernement

Section 2: Aide de transition

Article 38. Conditions

¹ L'aide de transition à charge du fonds de soutien stratégique est accordée pendant cinq ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Elle est accordée aux communes possédant un indice des ressources inférieur à la moyenne dont les contribuables devraient supporter une charge supplémentaire qui dépasse 1,5 dixième de quotité ordinaire. Il sera tenu compte de la charge fiscale globale supportée par le contribuable.

³ Les prestations du fonds de soutien stratégique liées à la transition sont linéairement dégressives.

Section 3: Evaluation

Article 39. Evaluation du système

¹ Après trois ans d'exercice du nouveau système de péréquation financière, le Gouvernement procède à une évaluation en se basant sur les travaux d'un comité de suivi composé de représentants de l'Etat et des communes.

² Il fait part, dans l'année qui suit, de ses conclusions au Parlement et lui propose, le cas échéant, les adaptations nécessaires.

Section 4: Autres dispositions transitoires et finales

Article 40. Ancien droit

¹ Les dispositions contraires de péréquation financière directe ou indirecte et de répartition des charges contenues dans d'autres textes législatifs antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont plus applicables.

² Les dispositions relatives aux subventions échelonnées d'investissement et de fonctionnement selon la force fiscale des communes ne sont pas touchées par la présente loi; toutefois, le critère de la capacité contributive est remplacé par l'indice des ressources au sens de la présente loi.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

² Dans le calcul du montant des subventions cantonales aux communes ou aux syndicats de communes, l'indice des ressources au sens de la présente loi s'applique en lieu et place de la capacité contributive et de la capacité économique et financière. Au surplus, les dispositions spéciales relatives à ces subventions, notamment les critères autres que la capacité contributive et la capacité économique et financière, ne sont pas touchées par la présente loi.

Article 41. Dissolution de fonds

¹ Le fonds de péréquation financière reprend les avoirs du fonds de compensation financière qui est dissous.

² Le fonds de soutien stratégique reprend les avoirs du fonds de secours aux communes et du fonds spécial de compensation financière qui sont dissous.

Article 42. Quotités recommandées

¹ Afin d'assurer le passage au nouveau système de péréquation financière dans les meilleures conditions possibles, le Gouvernement établit une liste des quotités communales recommandées pour l'année d'entrée en vigueur de la présente loi.

² Les quotités communales d'impôt recommandées sont portées à la connaissance des autorités législative et exécutive communales appelées à déterminer la quotité communale d'impôt applicable au budget de la première année du nouveau régime de péréquation.

³ Les alinéas qui précèdent s'appliquent par analogie aux taux des impôts ecclésiastiques.

Article 43. Modification du droit en vigueur

¹ La loi du 20 décembre 1990 sur l'école infantine, l'école primaire et l'école secondaire (loi scolaire) (RSJU 410.11) est modifiée comme il suit:

Article 153, alinéa 2 (nouvelle teneur)

L'ensemble des collectivités publiques responsables se répartissent les dépenses dites générales, après déduction de la part prise en charge par l'Etat définie par la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651), pour les écoles enfantines, les écoles primaires, les écoles secondaires et les institutions spécialisées.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

Article 154, alinéas 1 et 3 (nouvelle teneur)

¹ Le Parlement fixe par décret les modalités de répartition des dépenses dites générales entre les communes. Il tient compte de la population.

L'excédent des charges des institutions spécialisées (article 40, alinéa 2) est réparti selon le même critère.

³ Le Gouvernement arrête les prescriptions de détail relatives à la procédure, aux décomptes et à l'intérêt des avances éventuelles.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

^{1bis} Le décret du 14 décembre 1994 fixant la répartition des dépenses scolaires entre les communes (RSJU 410.16) est modifié comme il suit:

Article 2 (nouvelle teneur)

Les dépenses scolaires générales et les dépenses générales et d'exploitation des institutions spécialisées telles que définies à l'article 40, alinéa 2, de la loi scolaire incombant aux communes sont réparties entre elles sur la base de la population.

Articles 3, 4, 8 et 9

(Abrogés.)

² Le décret du 6 décembre 1978 concernant le service dentaire scolaire (RSJU 410.72) est modifié comme il suit:

Article 19, alinéa 4 (nouvelle teneur)

Les frais d'équipement et d'exploitation de la clinique dentaire scolaire sont répartis entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

Proposition du Gouvernement et de la commission:

Les frais d'équipement et d'exploitation de la clinique dentaire scolaire et les honoraires et autres frais du médecin-dentiste de confiance sont portés à la répartition des charges de l'action sociale conformément à la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

Proposition du Gouvernement et de la commission:

^{2bis} La loi du 26 octobre 1978 sur la construction et l'entretien des routes (RSJU 722.11) est modifiée comme il suit:

Article 39, alinéa 4 (nouvelle teneur)

Les subventions cantonales sont calculées selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

³ La loi sanitaire du 14 décembre 1990 (RSJU 810.01) est modifiée comme il suit:

Article 13, lettre a (nouvelle teneur)

L'Etat assume le financement de la prévention et de la lutte contre les maladies transmissibles, dangereuses ou très répandues par un fonds spécial qui est alimenté par:

a) le versement d'un montant annuel fixé par le Gouvernement;

Article 39, lettre a (nouvelle teneur)

L'Etat assume le financement des soins à domicile par un fonds spécial qui est alimenté chaque année par:

a) le versement d'un montant annuel fixé par le Gouvernement;

Proposition du Gouvernement et de la commission:

Article 64, alinéa 8 (nouvelle teneur)

Les structures psychiatriques et la clinique dentaire scolaire sont des institutions cantonales.

Les frais d'équipement et d'exploitation de la clinique dentaire scolaire sont portés à la répartition des charges de l'action sociale conformément à la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

Proposition du Gouvernement et de la commission:

Article 65, alinéa 6

(Abrogé.)

Proposition du Gouvernement et de la commission:

Article 68 (nouvelle teneur)

La répartition des charges entre l'Etat et les communes des établissements de soins publics, de la promotion de la santé, de la prévention et des soins à domicile est réglée par la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

⁴ La loi sur les hôpitaux du 22 juin 1994 (RSJU 810.11) est modifiée comme il suit:

Article 67, alinéa 2 (nouvelle teneur)

Les autres dépenses de fonctionnement découlant de la présente loi sont réparties entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

Proposition de la commission et du Gouvernement:

Note marginale: Principe

L'Etat assume seul les dépenses d'investissement et de fonctionnement affectées aux hôpitaux publics et aux établissements médico-sociaux.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

Article 68

(Abrogé.)

Article 99 (nouvelle teneur)

¹ Si la situation financière de l'Hôpital du Jura présente des déficits antérieurs à l'année d'entrée en vigueur de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651) et dont les collectivités publiques devraient répondre, ceux-ci seront répartis entre l'Etat et les communes à raison de 48% à la charge de l'Etat et 52% à la charge des communes.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

¹ Si la situation financière de l'Hôpital du Jura présente un découvert (fonds propres négatifs) lors de l'entrée en vigueur de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651) et dont les collectivités publiques devraient répondre, celui-ci est réparti entre l'Etat et les communes à raison de 48% à la charge de l'Etat et 52% à la charge des communes.

² Les anciennes dispositions de la présente loi sur la répartition des charges Etat-communes s'appliquent à cette répartition (art. 67, 68 et 99 dans leur teneur précédant l'entrée en vigueur de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

³ Au surplus, le Gouvernement définit, par voie d'arrêté, les modalités de cette répartition.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

^{4bis} L'arrêté du 31 mars 1988 portant création de l'Ecole de soins infirmiers de la République et Canton du Jura (RSJU 811.21) est modifié comme il suit:

Article 6 (nouvelle teneur)

L'Etat assume seul les dépenses de fonctionnement.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

^{4ter} Le décret du 24 mars 1999 sur le financement de la gestion des déchets (RSJU 814.015.6) est modifié comme il suit:

Article 9, alinéa 3 (nouvelle teneur)

Les taux de subvention sont fixés en fonction de l'indice des ressources des communes calculé sur les trois dernières années connues au moment de la décision de subventionnement, conformément au barème de l'annexe du présent décret.

⁵ La loi du 26 octobre 1978 portant introduction de la loi fédérale du 20 décembre 1946 (RSJU 831.10) sur l'assurance-vieillesse et survivants est modifiée comme il suit:

Article 23 (nouvelle teneur)

La contribution du canton du Jura à l'assurance-vieillesse et survivants d'après les articles 103 et suivants de la loi fédérale est répartie entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

Article 24

(Abrogé.)

⁶ La loi du 26 octobre 1978 portant introduction de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (RSJU 831.20) est modifiée comme il suit:

Article 7, alinéa 1 (nouvelle teneur) et alinéa

² (abrogé)

¹ La contribution du canton du Jura au sens de l'article 78 de la loi fédérale est répartie entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

² (Abrogé.)

⁷ La loi du 9 décembre 1998 portant introduction à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (RSJU 831.30) est modifiée comme il suit:

Article 11, alinéa 1 (nouvelle teneur)

Les dépenses en faveur des prestations complémentaires non couvertes par les subventions fédérales sont réparties entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

Proposition du Gouvernement et de la commission:

^{7bis} La loi du 6 décembre 2000 portant introduction de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services et de la loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RSJU 837.0) est modifiée comme il suit:

Article 22, alinéa 2 (nouvelle teneur)

La répartition entre les communes s'effectue en fonction de la population de ces dernières.

⁸ La loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale (RSJU 850.1) est modifiée comme il suit:

Article 69, alinéa 2 (nouvelle teneur)

La somme totale est répartie entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

Article 70, alinéa 2 (nouvelle teneur)

La répartition s'effectue en fonction de la population de chaque commune.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

^{8bis} Le décret du 21 novembre 2001 sur la répartition des dépenses de l'action sociale (RSJU 857.1) est modifié comme il suit:

Article 2 (nouvelle teneur)

¹ La répartition entre les communes s'effectue par année civile selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

² La répartition s'effectue en fonction de la population de chaque commune.

⁹ La loi du 26 octobre 1978 sur les allocations familiales dans l'agriculture (RSJU 917.14) est modifiée comme il suit:

Article 10, alinéa 1 (nouvelle teneur) et alinéa 2 (abrogé)

¹ La part des dépenses qui n'est pas couverte par les contributions dans l'agriculture est répartie entre l'Etat et les communes selon les dispositions de la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

² (Abrogé).

Article 44. Abrogation

La loi du 26 octobre 1978 concernant la compensation financière en faveur des communes est abrogée.

Proposition du Gouvernement et de la commission:

Sont abrogés:

- la loi du 26 octobre 1978 concernant la compensation financière en faveur des communes;
- le décret du 6 décembre 1978 concernant le fonds de secours aux communes.

Article 45. Référendum

La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Article 46. Entrée en vigueur

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Modification du décret concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête:

I.

Le décret du 25 septembre 1986 concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers (RSJU 649.751.1) est modifié comme il suit:

Article 2, alinéa 2 (nouvelle teneur) et alinéa 3 (nouveau)

² La part versée au Canton est répartie comme suit:

- a) 10% sont acquis au Canton;
- b) 45% sont acquis à titre de part communale;
- c) 10% sont acquis à titre de la part cantonale;
- d) 35% sont acquis au financement du fonds de péréquation.

³ Chaque année, le Gouvernement peut, par voie d'arrêté, diminuer la part cantonale (alinéa 2, lettre c) en faveur du financement du fonds de péréquation (alinéa 2, lettre d), dans le but de garantir l'alimentation de celui-ci.

II.

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

5. Décret sur la fusion de communes

I. Considérations générales

L'actuel décret sur la fusion de petites communes (RSJU 190.31) a été adopté par l'Assemblée constituante et repris de la législation bernoise. Il règle essentiellement la procédure à suivre pour la fusion de communes. Il aménage un système souple qui est de nature, du point de vue de la procédure, à permettre les fusions de communes de manière harmonieuse. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de reprendre pour l'essentiel les dispositions de procédure du décret actuel. Les articles font toutefois l'objet d'une nouvelle numérotation.

En revanche, le projet de décret comprend des innovations qui sont destinées à mettre en œuvre les propositions contenues dans le rapport. Il s'agit de la mise sur pied des comités intercommunaux (section 2) et du fonds d'aide aux fusions (section 3).

II. Commentaire article par article

Section 1: Dispositions générales

Les articles 1 et 2 reprennent pour l'essentiel les dispositions du décret actuel. Il est toutefois précisé que le Canton facilite la fusion de communes, plutôt que de petites communes, car, comme on l'a indiqué dans le rapport, le Gouvernement a renoncé à s'appuyer sur la notion de taille critique des communes.

Par ailleurs, le renvoi à la loi sur les communes a été adapté.

L'article 3 est nouveau.

Section 2: Les comités intercommunaux

Cette section, qui comprend les articles 4 à 13, est une nouveauté.

L'article 4 définit, à son alinéa 1, les buts généraux des comités intercommunaux: encourager la collaboration intercommunale et faciliter la fusion des communes concernées. Par communes concernées, on entend celles qui sont membres d'un comité intercommunal. Ces buts généraux sont précisés par le cahier des charges prévu à l'article 9.

A son alinéa 2, l'article 4 prévoit que chaque comité intercommunal définit, dans le cadre prévu au premier alinéa, les buts particuliers qu'il se donne. A titre exemplatif, il pourrait s'agir de défendre une position unique des communes concernées dans le cadre d'objets mis en consultation par l'Etat, de présenter et de défendre des projets régionaux de développement, de zones à bâtir, d'infrastructures, d'activités culturelles ou sportives, de susciter la mise en place de services administratifs communs, de créer des institutions communes, de planifier des projets à effet de débordement, de constituer un groupement pour des achats communs.

L'article 5 concerne la procédure de création d'un comité intercommunal. Ce dernier est tout d'abord proposé par les communes intéressées. Le rôle du Service des communes sera important: il lui incombera souvent de donner les impulsions en vue d'inviter les communes concernées à prendre les dispositions nécessaires (article 5, alinéa 2). Le Service des communes prendra également des contacts s'agissant de la fixation du périmètre d'un comité intercommunal (article 5, alinéa 3). L'alinéa 4 énumère, à titre exemplatif, les critères à prendre en compte pour fixer le périmètre. Enfin, il va de soi que la création d'un comité intercommunal est approuvée par le Gouvernement (article 5, alinéa 5). En préparant sa décision d'approbation, le Gouvernement s'assurera que

le périmètre proposé soit opportun dans la perspective d'une fusion des communes concernées. Le Gouvernement rappellera aussi quels sont les buts du comité intercommunal. Il s'assurera enfin que la constitution du comité soit propre à lui assurer son dynamisme. Il pourra, au besoin, le compléter en nommant, outre les maires des communes concernées, d'autres personnalités (article 6, alinéa 1). Enfin, le Gouvernement fixera le statut juridique du comité. Il s'agira en principe du statut d'une commission spéciale au sens de la loi sur les communes.

L'article 6 règle précisément la composition et la constitution des comités intercommunaux. L'expression «en principe» signifie qu'une commune pourrait déléguer non pas son maire mais un conseiller communal porteur du dossier. En cas de renouvellement du comité intercommunal, après quatre ans, une nouvelle décision d'approbation du Gouvernement sera nécessaire (article 5/5).

L'article 7 se réfère à l'assistance technique et administrative mise à disposition par l'Etat dès que le comité intercommunal engage une réflexion sur la fusion de communes. La pratique précisera sans doute les modalités d'application de cette disposition. On peut supposer que, dès que le comité intercommunal communiquera au Gouvernement sa décision de mener une réflexion sur la fusion des communes concernées, le Gouvernement mettra à sa disposition un chargé de mission en vue de mener des études techniques, de préparer des dossiers, de faire des suggestions pour l'élaboration d'un contrat de fusion, etc. Pour les premiers processus de fusion, le temps de travail de cette personne équivaut, par projet, au maximum, à celui d'un poste à 25% pendant une année. Le coût de cette assistance technique est pris en charge par l'Etat.

L'article 8 règle le problème du financement des comités intercommunaux. On notera la nécessité pour ces derniers d'établir un budget approuvé au préalable par le Service des communes.

L'article 9 impose aux comités intercommunaux un cahier des charges minimal. Le but de ce cahier des charges est de permettre aux différents partenaires (autorités et corps électoral des communes, services administratifs de l'Etat) de pouvoir suivre l'évolution des travaux du comité intercommunal. L'alinéa 2 prévoit que trois ans après son entrée en fonction, le comité intercommunal se prononce sur l'opportunité de lancer la procédure de fusion de communes. S'il renonce à envisager une fusion de communes, il conviendra alors que l'Etat cherche à déterminer, avec le comité intercommunal, quels sont les éléments qui font obstacle à une telle procédure de fusion. Le Gouvernement peut dissoudre en tout temps un comité intercommunal.

Section 3: Fonds d'aide aux fusions

Les articles 10 à 13 sont également nouveaux dans le décret: fondés sur une nouvelle disposition de la loi sur les communes, ils sont destinés à mettre sur pied un fonds d'aide aux fusions.

L'article 10 institue le fonds et en détermine l'alimentation. Il précise également que le fonds est géré par le Gouvernement. Le décret renvoie ici à la nouvelle loi sur la péréquation financière.

L'article 11 précise que la commune issue d'une fusion reçoit un subside unique. Elle est libre d'utiliser ce subside comme elle l'entend. Ainsi, elle peut soit l'utiliser pour chercher à diminuer la pression fiscale pendant une période donnée, pour réduire son endettement, ou pour financer de nouvelles infrastructures. On peut supposer que dans la

pratique, l'affectation du subside d'aide aux fusions fera l'objet d'une réglementation précise dans le cadre de la convention de fusion. Les communes peuvent ainsi convenir que tout ou partie du subside soit affecté à la mise en place d'une infrastructure déficiente ou inexistante dans telle ou telle ancienne commune.

L'article 12 détermine le mode de calcul du subside d'aide aux fusions. Le rapport donne l'exemple suivant:

– Commune A (300 habitants; indice de 89)	
- forfait: $300 \times (1/89 \times 100) \times 500$ fr =	Fr. 168'539.–
– Commune B (120 habitants; indice de 76)	
- forfait: $120 \times (1/76 \times 100) \times 500$ fr =	78'947.–
– Commune C (1'300 habitants; indice de 105)	
- forfait: $1'000$ (limitation) $\times (1/105 \times 100)$	
$\times 500$ francs =	476'190.–
Total pour A, B et C:	723'676.–

L'article 13 fixe le moment déterminant pour calculer le subside d'aide aux fusions. Comme ce subside est calculé en fonction d'éléments objectifs que les communes concernées ne peuvent pratiquement pas influencer à court terme (indice de ressources et population), il est logique de fixer le moment déterminant au moment de la signature de la convention de fusion: quand elle s'engage, chaque commune sait ainsi exactement à quoi s'en tenir. Si la fusion intervient sans convention ou si la convention est conclue après les votes communaux, il est opportun de fixer le moment déterminant suffisamment tôt pour que les communes sachent, pour la suite de la procédure, de manière précise, quel est le montant du subside qu'elles recevront. C'est ainsi qu'il a été prévu de fixer le moment déterminant au jour du premier avis communal favorable au sens de l'article 74, alinéa 1, lettre c, de la loi sur les communes.

Section 4: Autres mesures propres à faciliter la fusion

L'article 14 reprend, tel quel, l'article 11 de l'ancien décret. En revanche, les anciens articles 12 et 13 ont été supprimés. Ils sont remplacés par les dispositions relatives aux comités intercommunaux et au fonds d'aide aux fusions.

Section 5: Procédure

Comme on l'a déjà indiqué, cette section est reprise pour l'essentiel de l'ancien décret (section 2 de l'ancien décret).

L'article 3 de l'ancien décret prévoyait que le Gouvernement pouvait introduire une procédure de consultation en vue d'une fusion de communes, soit sur proposition d'une commune intéressée par une fusion, soit d'office lorsque l'administration d'une commune n'est plus assurée. Le nouveau texte (article 15) prévoit quant à lui trois hypothèses dans lesquelles le Gouvernement peut introduire une procédure de consultation auprès des communes concernées: ou bien une commune concernée la sollicite, ou bien un comité intercommunal en fait la demande, ou encore d'office, sans autre condition. Cette modification vise à faciliter les fusions de communes.

L'article 16 précise en quoi consiste la procédure de consultation prévue à l'article 15. Chaque commune concernée doit soumettre à son corps électoral (article 74, alinéa 1, lettre c, de la loi sur les communes) le principe de la fusion de communes envisagée. Le nouvel article 16 prévoit que les votes communaux seront organisés dans un délai de six mois dès l'introduction de la procédure de consultation et que le résultat sera communiqué immédiatement au Département (alinéa 2). L'ancienne disposition prévoyait un délai d'une

année. Il est important de relever que si les communes doivent se prononcer sur une convention de fusion, ce vote tiendra lieu d'avis communal au sens de l'article 16. Ainsi le corps électoral ne sera pas appelé à se prononcer deux fois (article 16, alinéa 3).

L'article 4, alinéa 3, de l'ancien décret est supprimé: il visait l'hypothèse selon laquelle une fusion ne pourrait concerner qu'une partie de commune; cette hypothèse paraît être sans intérêt.

L'article 17 permet au Gouvernement, nonobstant des votes communaux positifs, de refuser la fusion envisagée. Le Gouvernement peut refuser la fusion simplement s'il l'estime inopportune. Comme exemple d'inopportunité, le nouveau décret mentionne le fait que la fusion devrait concerner un cercle plus large de communes, élément que ne contenait pas l'ancien décret.

L'article 18 détermine la marche à suivre lorsque le Gouvernement accepte le projet de fusion:

- il rend une décision préalable sur le montant du subside d'aide aux fusions;
- il soumet au Parlement un projet d'arrêté qui comportera des dispositions nécessaires énumérées dans l'ancien décret et reprises à l'article 18. Parmi ces dispositions nécessaires a encore été ajoutée la date à laquelle la fusion entre en force.

L'article 18, alinéa 3, a été repris tel quel de l'article 6, alinéa 3, de l'ancien décret.

L'article 19 n'appelle pas de commentaire particulier car il a été repris tel quel de l'article 7 de l'ancien décret.

Il est utile toutefois de rappeler que la procédure de consultation que lance le Gouvernement au sens de l'article 15 peut être précédée de la négociation et la conclusion d'une convention de fusion par les communes. Les communes peuvent également organiser un vote sur la convention de fusion et, comme on l'a déjà dit, ce vote tient lieu d'avis communal au sens de l'article 74, alinéa 1, lettre c, de la loi sur les communes. Cette manière de faire, qui est la plus logique, est celle qu'il conviendra de recommander aux communes.

L'article 20 prévoit des précisions que ne contenait pas l'ancien décret. Il est ainsi prévu quelles sont les tâches des communes avant l'entrée en force de la fusion. On rappelle que l'entrée en force est fixée par arrêté du Parlement (article 18). Il est également précisé que le Gouvernement peut prendre les mesures qui s'imposent au sens de l'article 54 de la loi sur les communes si les communes concernées ne s'acquittaient pas de leurs obligations en temps utile.

L'article 21 prévoit que le subside d'aide aux fusions est versé dans les six mois suivant l'entrée en force de la fusion. Comme on peut s'attendre à ce que l'entrée en force sera en principe fixée au 1er janvier pour des raisons pratiques et comptables, la nouvelle commune pourra ainsi bénéficier du subside au cours de son premier exercice comptable.

L'article 22 reprend l'article 10 de l'ancien décret. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Section 6: Dispositions finales

L'article 23 reprend la teneur en substance de l'article 14 de l'ancien décret, en l'adaptant.

Décret sur la fusion de communes

Le Parlement de la République et Canton du Jura

vu l'article 112, alinéa 2, de la Constitution cantonale (RSJU 101),

vu les articles 69a, alinéa 4, lettre d, de la loi du 9 novembre 1978 sur les communes (RSJU 190.11),

arrête:

Section 1: Dispositions générales

Article premier. Principe

¹ L'Etat facilite la fusion de communes.

² Par fusion de communes, on entend la fusion proprement dite et le rattachement à d'autres communes.

Article 2. Champ d'application

Par communes, au sens du présent décret, on entend les communes municipales et mixtes.

Article 3. Terminologie

Les termes du présent décret s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

Section 2: Les comités intercommunaux

Article 4. Buts

¹ Les comités intercommunaux encouragent la collaboration intercommunale et facilitent la fusion des communes concernées.

² Chaque comité intercommunal définit, dans ce cadre, ses buts particuliers.

Article 5. Création, dissolution

¹ La création d'un comité intercommunal est proposée par les communes intéressées.

² Le Service des communes peut prendre les contacts nécessaires pour inciter des communes à créer un comité intercommunal.

³ Si la création d'un comité intercommunal fait suite à une demande émanant d'une ou de plusieurs communes, le Service des communes peut prendre contact avec d'autres communes voisines, en vue de définir le périmètre de la région concernée, de la manière la plus rationnelle.

⁴ Pour déterminer le périmètre, sont notamment pris en compte la situation géographique des communes, leurs besoins en matière de coopération, leurs souhaits et l'état actuel des collaborations intercommunales.

⁵ Le Gouvernement approuve la création d'un comité intercommunal. Il en fixe le périmètre et détermine son statut juridique.

⁶ Il est loisible au Gouvernement de dissoudre un comité intercommunal.

Article 6. Composition et constitution

¹ Le comité intercommunal est composé en principe des maires des communes concernées. D'autres personnes peuvent en outre y être désignées en raison de leurs compétences particulières.

² Les comités intercommunaux sont renouvelés tous les quatre ans, au début de la nouvelle législature communale.

³ Le comité intercommunal désigne son président et se constitue lui-même.

Article 7. Assistance technique et administrative

Dès que le comité intercommunal engage une réflexion sur la fusion de communes, l'Etat lui met à disposition une assistance technique et administrative à cet effet.

Article 8. Financement

Les frais de fonctionnement des comités intercommunaux sont financés à parts égales par l'Etat et les communes intéressées, sur la base d'un budget approuvé au préalable par le Service des communes.

Article 9. Cahier des charges

¹ Six mois après son entrée en fonction, le Comité intercommunal établit:

- l'inventaire des besoins en matière de coopération intercommunale;
- la planification des infrastructures et des services intercommunaux qu'il estime souhaitables;
- les projets spécifiques qu'il entend promouvoir ou développer.

² Le comité intercommunal publie un rapport d'activités annuel. Trois ans après son entrée en fonction, il se prononce sur l'opportunité de lancer la procédure de fusion de communes et, cas échéant, fait le nécessaire.

³ La procédure de fusion de communes peut être lancée plus tôt. De même, l'inventaire des besoins et la planification des projets peuvent être complétés en cours de législature.

Section 3: Fonds d'aide aux fusions

Article 10. Institution

¹ Un fonds d'aide aux fusions de communes est institué.

² Le fonds est alimenté conformément à la législation sur la péréquation financière directe.

³ Le fonds est géré par le Gouvernement.

Article 11. Subside d'aide aux fusions

La commune issue d'une fusion reçoit un subside unique.

Article 12. Calcul

¹ Le subside d'aide aux fusions équivaut, pour chacune des communes qui fusionne, à un montant de 500 francs multiplié par le nombre d'habitants, pondéré par l'inverse de l'indice des ressources.

² L'indice des ressources est celui qui est en vigueur au moment déterminant. Le nombre d'habitants est le dernier établi par le Bureau cantonal de la statistique au moment déterminant.

³ Lorsque le nombre d'habitants d'une des communes qui fusionne est supérieur à 1'000, le subside pour cette commune se calculera sur une population de 1'000 habitants.

⁴ En cas de fusions successives, les anciennes communes qui ont été prises en considération pour le calcul d'un premier subside ne le sont plus pour le calcul du ou des subsides complémentaires.

Article 13. Moment déterminant pour le calcul

¹ Le moment déterminant pour calculer le subside est celui de la signature de la convention de fusion par les exécutifs communaux.

² Si la fusion intervient sans convention ou si la convention est conclue après les votes communaux selon l'article 74, alinéa 1, lettre c, de la loi sur les communes, le moment déterminant est celui du jour où le premier avis communal favorable a été exprimé, au sens de la disposition précitée.

Section 4: Autres mesures propres à faciliter la fusion

Article 14. Tâches du Service des communes

¹ Sur mandat du département auquel il est rattaché (dénommé ci-après: «Département»), le Service des communes élabore un rapport sur la nécessité de procéder à une fusion de communes. Il renseigne sur les conséquences d'une fusion éventuelle et sur la procédure à suivre à cet effet.

² Le Service des communes collabore à la préparation et à l'organisation de fusions de communes.

Collaboration d'autres personnes mandatées

³ Le Département peut confier de telles tâches à d'autres personnes.

Section 5: Procédure

Article 15. Introduction

Le Gouvernement introduit la procédure de consultation, sur la proposition d'une commune intéressée par une fusion, d'un comité intercommunal ou d'office.

Article 16. Consultation des intéressés

¹ Le Département soumet les propositions et décisions de l'article 15 aux communes concernées pour qu'elles donnent leur avis selon l'article 74, alinéa 1, lettre c, de la loi sur les communes.

² Les votes communaux sont organisés dans un délai de six mois dès l'introduction de la procédure de consultation et leur résultat est communiqué immédiatement au Département.

³ Les votes sur les conventions de fusions (article 19) peuvent tenir lieu d'avis communal.

Article 17. Décision de non-lieu

Si, après réception de l'ensemble des avis communaux, une fusion s'avère inopportune, notamment parce qu'elle devrait concerner un cercle plus large de communes, le Gouvernement décide de ne pas donner d'autre suite à la procédure de consultation et notifie sa décision aux intéressés.

Article 18. Fusion

¹ Si, en revanche, la fusion s'avère opportune, le Gouvernement rend une décision préalable sur le montant du subside d'aide aux fusions et soumet au Parlement un projet d'arrêté (article 112 de la Constitution cantonale).

² Le projet d'arrêté doit comporter les dispositions nécessaires concernant:

- le statut de sections de communes et de communes bourgeoises sur le territoire de la commune municipale ou mixte, nouvelle ou élargie;
- le tracé des limites de la commune et de celles du district;

- les compétences permettant d’approuver le dernier compte d’une commune appelée à être supprimée;
- la mise à jour des documents cadastraux et la tenue du registre foncier;
- les cercles électoraux pour les élections et votations cantonales ainsi que les arrondissements de l’état civil;
- la date à laquelle la fusion entre en force.

³ Si les communes intéressées ont conclu une convention sur leur fusion (article 19), le Parlement, sur proposition de celles-ci, détermine les dispositions de ladite convention qui ne peuvent pas être modifiées par la seule commune nouvelle ou élargie. Si, par la suite, la situation subit un changement fondamental, la commune nouvelle ou élargie peut, avec l’accord du Gouvernement, modifier ou abroger de telles dispositions conventionnelles au moyen de ses règlements.

Article 19. Conventions de fusion

¹ Dans la limite des dispositions légales, les communes concernées peuvent, par convention, avec effet sur la nouvelle commune ou la commune élargie, régler notamment:

- les limites, le nom et les armoiries de la commune (article 71 de la loi sur les communes);
- l’organisation, les tâches et les redevances publiques;
- le statut du personnel;
- l’utilisation de fortunes à destinations déterminées de la commune appelée à être supprimée et celle du subside d’aide aux fusions;
- le maintien, à titre exceptionnel, sous forme de section de commune, d’une commune municipale ou mixte qui a disparu (article 119 de la loi sur les communes).

² Pour être valables, les conventions doivent être approuvées par les électeurs de chaque commune partie à la convention, ainsi que par le Gouvernement.

³ Les conventions concernant la fusion de communes ont valeur de règlements de la nouvelle commune ou de la commune élargie, pour autant qu’elles ne comportent pas de dispositions de droit civil.

Article 20. Exécution

¹ Avant l’entrée en force de la fusion, les communes concernées:

- adaptent le droit communal à la situation nouvelle;
- procèdent aux élections des autorités de la nouvelle commune pour la période courant jusqu’à la fin de la législature;
- mettent en œuvre les dispositions prévues dans l’arrêté du Parlement et, cas échéant, dans la convention de fusion.

² Le Gouvernement prend les mesures qui s’imposent (article 54 de la loi sur les communes) si les communes fusionnées ne s’acquittent pas de leurs obligations en temps utile. Au préalable, il consulte les conseils communaux concernés.

Article 21. Versement du subside

Le subside d’aide aux fusions est versé dans les six mois suivant l’entrée en force de la fusion.

Article 22. Transfert de biens

¹ Le transfert de biens est régi par les dispositions de l’article 70 de la loi sur les communes.

Droit de cité

² Quiconque, au moment de la fusion, est citoyen de l’ancienne commune, acquiert, de par la loi, le droit de cité de la nouvelle commune ou de la commune élargie.

Section 6: Dispositions finales

Article 23. Surveillance

Le Département exerce la surveillance sur la fusion de communes.

Article 24. Abrogation

Le décret du 6 décembre 1978 sur la fusion de petites communes est abrogé.

Article 25. Entrée en vigueur

Le Gouvernement fixe l’entrée en vigueur du présent décret.

6. Collaborations intercommunales et fusions de communes

Nouvel article 4, lettre d, de la loi du 25 juin 1987 sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d’intérêt public

La loi sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d’intérêt public prévoit que bénéficient de subventions les installations présentant un caractère régional.

La notion de «caractère régional» est déterminée en fonction de plusieurs éléments (voir partie D, point 7.6).

Dans la perspective de favoriser les collaborations intercommunales, la loi actuelle contient deux lacunes.

Premièrement, les communes concernées n’ont pas d’obligation de réaliser l’installation dans le cadre d’une entente intercommunale. Il peut ainsi se produire qu’une seule commune soit maître d’œuvre du projet, quand bien même ce dernier concerne un bassin de population plus étendu.

Deuxièmement, selon la loi actuelle, le fait que les communes concernées par l’installation participent à son financement est un élément qui détermine le caractère régional du projet. La loi ne dit toutefois pas de quelle manière cette participation doit intervenir de sorte qu’il pourrait se produire qu’elle soit purement symbolique.

La modification proposée vise à combler ces deux lacunes. D’une part, si on entend qu’une installation sportive soit reconnue comme étant de caractère général et d’intérêt public, il convient, entre autres critères, qu’elle soit réalisée dans le cadre d’une entente intercommunale. D’autre part, il convient que les communes qui participent à son financement le fassent en fonction de critères objectifs, tels que le nombre d’habitants.

Modification de la loi sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d’intérêt public

arrête:

I.

La loi sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d'intérêt public du 25 juin 1987 (RSJU 415.61) est modifiée comme suit:

Article 4, lettre d (nouvelle teneur)

Le caractère régional d'une installation est déterminé en fonction des éléments suivants:

d) Les communes concernées par l'installation doivent la réaliser dans le cadre d'une entente intercommunale (syndicat de communes ou convention) et participer à son financement en fonction de critères objectifs, tels que le nombre d'habitants;

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Articles 80, alinéa 2, et 80, alinéa 2bis, de la loi sur les hôpitaux

La modification de l'article 80, alinéa 2, vise à faire concorder le texte de la loi avec la nouvelle loi sur la péréquation financière puisqu'on remplace la notion de «capacité contributive» par celle d'«indice de ressources».

L'article 80, alinéa 2bis (nouveau), vise à favoriser la collaboration intercommunale lors de la construction de homes médicalisés subventionnés par l'Etat (voir page 71 du rapport). Il est renvoyé au commentaire du projet de modification de l'article 4 de la loi du 25 juin 1987 sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d'intérêt public.

Modification de la loi sur les hôpitaux

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

arrête:

I.

La loi du 22 juin 1994 sur les hôpitaux (RSJU 810.11) est modifiée comme il suit:

Article 80, alinéa 2 (nouvelle teneur) et alinéa 2bis (nouveau)

² Le taux de subventionnement varie de 25% à 50% en fonction de l'indice de ressources de la commune ou du syndicat de communes maître de l'ouvrage.

^{2bis} Lorsqu'une commune entend créer un établissement destiné également à répondre aux besoins d'autres communes, la subvention de l'Etat est subordonnée au fait qu'il soit réalisé et géré dans le cadre d'une entente intercommunale (syndicat de communes ou convention intercommunale); les communes concernées devront participer au financement de l'établissement selon des critères objectifs, tels que le nombre d'habitants.

Proposition de la commission et du Gouvernement:

(Pas d'alinéa 2bis.)

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement en fixe l'entrée en vigueur.

M. Jérôme Oeuvray (PDC), président de la commission spéciale «Répartition des tâches»: Je vous remercie de ce vote très clair en vue de la votation populaire du 26 septembre prochain sur la Constitution cantonale et je me permets d'ores et déjà de souligner que les élèves de l'Ecole professionnelle de Delémont participent à un débat qui leur paraîtra un peu long – certainement aussi à nos collègues députés – mais important. Ils se rappelleront peut-être un jour de cette réunion du 16 juin 2004 qui comporte une modification de base et puis des modifications législatives extrêmement nombreuses, que je vais me permettre de vous présenter et qui, comme je vous l'ai indiqué et comme un journaliste l'indiquait aussi, comporte des éléments révolutionnaires.

Unaniment, la commission spéciale «Répartition des tâches» m'a confié le mandat d'effectuer non seulement le rapport d'entrée en matière mais aussi de m'exprimer au nom de tous les groupes représentés en son sein, et aussi pour le parti UDC, au sujet du classeur, le «cahier rouge». Je mentirais en vous disant que cette marque de confiance ne m'a pas touché; elle démontre surtout l'unanimité en faveur des propositions qui vous sont faites en vue de la première lecture.

L'ensemble des neuf actes législatifs que nous avons à traiter ce jour fait donc l'objet de cette entrée en matière. Nous savons aussi que l'analyse de quelques points sera poursuivie par notre commission entre les deux lectures. J'y reviendrai encore ou lors de la discussion de détail. Il me plaît enfin de relever que toutes les modifications apportées ont obtenu tant l'unanimité de la commission que l'appui du Gouvernement. Vous ne trouverez donc pas dans vos textes «Commission du 9 juin» de propositions de majorité et de minorité.

Lors de notre séance du Parlement dernier, je vous ai présenté les trois axes principaux du message gouvernemental du 21 octobre 2003, intitulé «Message relatif à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, à la nouvelle péréquation financière cantonale et aux mesures destinées à faciliter les fusions de communes et les collaborations intercommunales». Il faut relever ici l'imposant travail préparatoire du groupe de projet dénommé «GP07». Que chacun de ses membres en soit en remercié.

Notre commission s'est réunie à quinze reprises en vue du passage en première lecture de ce jour. Après une présentation générale du dossier, nous avons scindé notre travail en fonction des trois parties de ce message et des actes législatifs y relatifs.

Le Bureau du Parlement a informé les présidents de commission qu'il était souhaitable qu'une réflexion soit portée régulièrement dans toutes les commissions quant à l'information publique de leurs travaux. Dans cet esprit, les membres de la commission ont pu participer à une conférence de presse qui s'est tenue le 9 juin dernier quant à l'avancée de nos travaux.

La première partie du message porte sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

Une analyse approfondie et unique a été effectuée sur plus de 200 secteurs touchés par la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Chacun de ces secteurs a été passé au crible de la subsidiarité, qui veut qu'une tâche soit effec-

tuée au niveau le plus bas pour une efficacité et un coût équivalent ou moindre. Les domaines analysés vont de l'organisation des communes à la conservation du patrimoine bâti en passant par les permis de construire et la police des constructions, la surveillance du travail à domicile, le maintien des locaux d'habitation, l'organisation des autorités tutélaires, la protection civile, l'enseignement, le repos dominical, l'exécution de la loi fédérale sur le travail, les améliorations foncières, le service dentaire scolaire, l'organisation de l'état civil, les tâches communales en matière de succession, l'aide aux victimes d'infractions, l'administration des archives communales, l'arrondissement des digues, le contrôle du commerce et du port d'armes, l'imposition à la source des travailleurs étrangers, la police du commerce et de l'industrie, les caisses d'assurance du bétail, les subventions fédérales en matière agricole, les passeports, le recensement de la population, la naturalisation, le contrôle des habitants, le contrôle de l'affiliation à l'assurance mobilière, l'entretien des bibliothèques, la gestion et la planification financière communales, l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance maladie, la police du feu (mais soyons précis, sans le ramonage), les forêts, l'action sociale ou les sapeurs-pompiers. 200 fiches vous disais-je. Chacune indique la situation actuelle, un état souhaitable selon le Gouvernement et les mesures proposées pour y parvenir.

Les modifications législatives que nous traiterons tout à l'heure reprennent une partie des mesures proposées lorsqu'elles sont de la compétence de notre Parlement. D'autres modifications de notre compétence seront traitées ultérieurement par les commissions ad hoc, comme c'est le cas par exemple des permis de construire.

Enfin, certaines mesures élargissent à la compétence gouvernementale, voire des services administratifs. Notre commission ne s'est exprimée formellement sur ces fiches que lorsqu'elle était saisie d'une modification législative y relative. Le reste faisant partie du message propre au Gouvernement. C'est ce qui nous amène à vous proposer d'accepter les modifications de la loi sur les communes, de la loi sur la conservation des objets d'art et des monuments historiques, du décret sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels ainsi que l'abrogation de la loi sur le maintien de locaux d'habitation.

La loi sur les communes comportera des adaptations importantes, notamment en matière de montants maximums pour les amendes, de procédure disciplinaire, de procédure électorale, de contrôle de régularité et d'ordre dans les communes par le service cantonal compétent, de modifications territoriales et de fusions de communes ou des droits et devoirs des fonctionnaires communaux.

En matière de conservation et de biens culturels, le préavis communal sera nouvellement demandé avant tout classement.

Enfin, la norme sur maintien de locaux d'habitation pourra être supprimée puisque sa portée n'était effective qu'à Delémont et que cette localité n'utilise plus cette norme mais qu'en cas de pénurie, c'est la loi du 31 mars 1988 concernant l'amélioration du marché du logement qui serait appliquée.

Cette partie du dossier est aussi l'occasion de se reporter au cadre institutionnel de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, tant d'un point de vue historique que du statut des communes. Cette dizaine de pages du message doit certainement avoir fait particulièrement votre délice, vous qui êtes soucieux d'inscrire nos décisions dans une histoire en mouvement.

Le deuxième chapitre du message porte sur la péréquation financière. Relevons, pour débiter, que le système actuel est largement hérité du canton de Berne. Ceci n'expliquant peut-être pas forcément cela, il a clairement démontré ses limites et ses nombreuses insuffisances. Le système en vigueur est lourd, complexe, parfois peu transparent et les aides bénéficient tant à des communes dites faibles qu'à des collectivités disposant de bonnes ressources financières. Le système actuel ne permet pas d'atteindre les objectifs péréquatifs; pire, il peut accentuer les écarts entre les communes, maintenir, voire augmenter, les inégalités de traitements entre elles! De plus, il y a dans sa complexité la possibilité pour certaines communes de jouer sur des comportements stratégiques, voire opportunistes, au détriment des autres communes. Bien que ces situations ne soient pas illégales en soi, elles ne sont plus acceptables, ce que l'ensemble des communes reconnaît bien volontiers d'ailleurs. C'est pourquoi la loi concernant la compensation financière en faveur des communes aura vécu au profit de la nouvelle loi concernant la péréquation financière.

Le décret concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs, décret plus connu sous le nom «Impôts des frontaliers» sera, lui, adapté aux nouveaux pourcentages d'alimentation du fonds de péréquation financière.

Le Gouvernement aura en ses mains un outil dont il coordonnera les différents volants de manœuvre. Il déterminera les procédures de calcul relatives à l'indice de ressources, l'alimentation du fonds de péréquation, du fonds de péréquation financière, la réduction des disparités, la dotation minimale et la limitation de la redistribution. Cette compétence fera encore l'objet de son suivi parlementaire entre les deux lectures. La nouvelle référence sera donc l'indice de ressource. Celui-ci se basera sur les recettes fiscales rapportées à l'habitant local et à la moyenne jurassienne. Cet indice de ressource aura une moyenne de 100, avec une zone dite des communes inférieures à la moyenne, une zone neutre et une zone supérieure. Les communes se situant dans la tranche inférieure se verront allouer des prestations du fonds de péréquation jusqu'à ce qu'elles atteignent un indice de ressource équivalent à une dotation minimale, une sorte de revenu minimal. Actuellement, les calculs se basent sur une dotation minimale représentant 78% de la moyenne cantonale.

Chaque année, ce sont quelque 5,3 millions de francs qui devraient ainsi permettre de réduire les disparités et d'octroyer une dotation minimale. Le fonds de péréquation financière permettra aussi de compenser des charges structurelles comme les frais de déneigement pour communes situées à plus de 800 mètres d'altitude (annuellement estimés à 200'000 francs) ou ayant une faible densité de population (annuellement 150'000 francs). Le nouveau système péréquatif entraînera pour certaines communes de grandes différences. Souvent par de moins grandes dépenses liées, parfois par de moins grandes recettes du fonds de secours actuel. Pour permettre cette transition, il est nécessaire que pour une durée limitée à cinq ans, en vue d'un assainissement des finances locales et/ou d'une fusion, une aide à la transition provenant du fonds de péréquation leur soit octroyée. Annuellement, on pense qu'environ 300'000 francs seraient nécessaires pour une demi-douzaine de communes.

Le fonds de péréquation permettra aussi de faire transiter les montants que chaque commune des deux districts de la

Vallée et de l'Ajoie et du Clos-du-Doubs verseront aux communes de Delémont et de Porrentruy pour leur rôle de commune-centre. On parle de 480'000 francs et de 110'000 francs par an pour des infrastructures du type bibliothèque, ludothèque et piscines dans le premier cas, et à la bibliothèque municipale et à la piscine en plein air pour le deuxième cas, soit Porrentruy. Ces montants et les objets inscrits au titre de charges de commune-centre sont susceptibles d'évoluer selon l'accord de toutes les communes du district. La commission insiste pour que tous les utilisateurs du district soient traités de façon égalitaire, y compris les ressortissants de la commune siège de l'infrastructure.

Entre les deux lectures, nous désirons encore étudier la mention formelle de l'accord des communes concernées pour l'adjonction de nouveaux services admis au titre de commune-centre. Pour les Franches-Montagnes, à ce stade, les communes de ce district n'ont pas demandé de pouvoir bénéficier de ce système. Si le besoin s'en faisait sentir, il faudrait bien entendu adopter les dispositions le permettant.

Le fonds de péréquation permet encore de soutenir financièrement les fusions de communes. Son alimentation est prévue à hauteur de 1 million de francs par an, puis, selon les besoins, avec un plafonnement à 10 millions. Ce tigre dans le moteur doit donner une impulsion réelle aux fusions. En fait, ce sont quelque 7,8 millions qui seront réinjectées des communes envers d'autres, tout comme une part d'un demi-million de francs de l'Etat par le biais de ce fonds de péréquation. 3,4 millions proviendront des localités disposant d'un indice de ressource supérieur. Ensuite, une part importante de l'impôt des frontaliers, qui est actuellement redistribué à toutes les communes au prorata de leurs habitants, alimentera le fonds. Il faut mentionner que l'impôt des frontaliers perçu en fonction de leur lieu de travail reste acquis à ces communes. L'entrée en vigueur des bilatérales et de la libre circulation des personnes (des travailleurs) ne modifie pas le principe de la perception de l'impôt puisqu'il se base sur leur domiciliation fiscale française. Le montant revenant au fonds par ce biais est prévu à 3,3 millions de francs. Enfin, je vous ai présenté le principe d'alimentation du fonds au sens des charges de commune-centre, ainsi que son utilisation.

La péréquation directe a été ainsi passé en revue par ce fonds. Il n'est pas nécessaire de revenir plus longuement sur la péréquation indirecte puisque nous l'avons longuement abordé ce matin et en début d'après-midi, si ce n'est pour indiquer que, selon votre décision quant à la modification constitutionnelle, l'Etat assumera l'intégralité des coûts publics de la santé, soit quelque 40 millions de francs transférés supplémentaires, que les clefs de répartition Etat-communes pour l'enseignement, l'action sociale et les secteurs annexes ne sont pas modifiées mais que la répartition entre les communes se fera nouvellement au prorata de la population résidente.

La nouvelle loi sur la péréquation financière reprend tous les éléments que je viens de vous exposer dans ses différents articles.

Elle comporte aussi la modification de quinze actes législatifs en vigueur, soit la loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école secondaire, le décret fixant la répartition des dépenses scolaires entre les communes, le décret concernant le service dentaire scolaire, la loi sur la construction et l'entretien des routes, la loi sanitaire, la loi sur les hôpitaux, l'arrêté portant création de l'Ecole de soins infirmiers de la République et Canton du Jura, le décret sur le financement

de la gestion des déchets, la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'AVS, la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'AI, la loi portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires, la loi portant introduction de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services et de la loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et indemnité en cas d'insolvabilité, la loi sur l'action sociale, le décret sur la répartition des dépenses de l'action sociale et la loi sur les allocations familiales dans l'agriculture. De plus, tant la loi concernant la compensation financière en faveur des communes que le décret concernant le fonds de secours aux communes seront abrogés.

La troisième partie du message gouvernemental porte sur les collaborations et les fusions de communes. Quelques cantons suisses ont mis sur pied une politique volontariste qui a conduit à une fusion de communes. D'autres cantons ont tenté l'expérience par des moyens coercitifs, qui s'est soldée par des résultats plus que mitigés. Une troisième série de cantons ont tout simplement renoncé à empoigner cette question ou leur législatif a à ce point diminué le projet, voire l'a repoussé, qu'il n'a pas été suivi d'effets probants. Cet état de situation helvétique ne se veut pas exhaustif. Il démontre pourtant le défi que nous nous lançons ce jour. Qui aurait cru, il y a encore quelques années, que la simple expression «fusion de communes» allait entrer dans les mœurs. Il n'y a pas si longtemps, on avait l'impression qu'en prononçant ces mots, on disait un gros mot! Pourtant, ceci ne sera réalisable qu'à plusieurs conditions.

Tout d'abord le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes doit être engagé; nous l'avons vu plus haut. Ensuite, le nouveau système péréquatif doit être transparent, clair et équitable. Il ne doit pas permettre de laisser perdurer des situations financières chroniquement irrémédiables; nous avons vu ce point aussi plus haut. Ceci étant acquis, il faut encore choisir entre l'incitation ou l'obligation. Le projet que nous traitons ce jour se base très clairement sur l'appui, l'aide et le soutien. Les mesures répressives ou les mises en demeure ne seront pas le fait du législateur cantonal, ni de son exécutif. Chaque commune devra être à même de se positionner librement sur le sujet. Il ne faudra cependant plus compter sur une manne de secours des autres communes permettant de sauver des situations économiques insurmontables.

Tout comme il n'est pas normal qu'un système péréquatif permette des comportements opportunistes, il n'est plus acceptable non plus qu'il soit maintenu artificiellement, quasi sous perfusion, des situations locales ingérables dans l'autonomie communale.

Un autre élément plaide en faveur des fusions de communes. Celui-ci n'était peut-être pas le plus attendu. En effet, nous pourrions bien voir éclore de nouvelles collectivités regroupant non seulement de petites communes mais associées avec des localités moyennes ayant des indices de ressources proches de la moyenne, voire supérieures. Cette nouvelle donne est réjouissante et porteuse d'un avenir régional dynamique. Pour parvenir à nos objectifs, il s'agit de mettre des moyens importants à disposition, tant en appui technique que financier. Le nouveau décret sur la fusion de communes remplacera l'actuel décret sur la fusion de petites communes. Il inscrira les principes énoncés ainsi qu'un montant à la fusion basé sur 500 francs par habitant, modulé selon l'indice de ressource des communes concernées et maximisé, tant à 1'000 francs qu'à 1'000 habitants. Cet effort élargera au fonds de péréquation. Il doit être considéré comme conséquent, notamment en rapport à l'effort fourni

par les quelques rares cantons qui soutiennent de telles démarches. Les articles 17 et 18 notamment feront encore l'objet d'améliorations rédactionnelles entre les deux lectures.

Tant la loi sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d'intérêt public que la loi sur les hôpitaux seront adaptées selon les principes des nouvelles collaborations intercommunales.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je vous aura ainsi présenté succinctement les objets soumis à l'approbation du Parlement. Deux nouveaux actes législatifs, vingt et un modifiés, adaptés ou profondément remaniés, trois abrogations, tout à l'heure une modification constitutionnelle. Mais, ne nous y trompons, l'exercice que nous effectuons n'est pas prioritairement d'ordre juridique. Il aura une influence fondamentale sur les relations entre l'Etat et les communes ainsi qu'entre elles-mêmes. L'Etat a initié ce processus et les communes l'ont très largement appuyé lors de la très complète procédure de consultation.

Certes, quelques points pourront encore faire l'objet d'améliorations entre les deux lectures. Les principes sont pourtant posés. Ils sont bons et sont de nature à insuffler une dynamique bien nécessaire à notre Canton. Ils permettent aussi à l'Etat, aux communes et aux citoyens de travailler main dans la main afin d'œuvrer en faveur de notre coin de pays.

Comme nous nous sommes mis d'accord, je vous indique donc que non seulement le groupe démocrate-chrétien mais aussi le groupe socialiste, le groupe radical, le groupe CS-POP et le parti UDC vous proposent d'accepter l'entrée en matière sur les points 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18 de notre ordre du jour. Je vous remercie de votre patience.

M. Jean-Michel Conti (PLR) : Je n'interviens pas ici, dans le cadre du débat, au nom du groupe parlementaire PLR puisque les groupes se rallient au rapport d'entrée en matière de Monsieur Oeuvray et je souscris également à ce que celui-ci dit. Seulement, en ma qualité de président d'une autre commission, la CGF, je me permets tout de même de rendre le Parlement attentif aux remarques qui ont été faites par le Contrôle des finances et qui figurent dans le rapport d'audit.

Le rapport d'audit sera discuté tout à l'heure lors des comptes mais comme, ici, il s'agit de la problématique de l'Hôpital du Jura, je pense que c'est dans ce débat-ci que je dois vous rendre attentifs à ce problème. C'est pour être complet et l'honnêteté intellectuelle commande de faire cette remarque.

Relativement à l'Hôpital du Jura, la question qui se pose, c'est : «quid des déficits reportés des années antérieures?». La question qui est posée par le Contrôle des finances – dont je me fais le relais au nom de la CGF et dont je transmets le problème aussi au Parlement – et qui devrait être tranchée, c'est de savoir ce qui va arriver en cas de changement de structure actuelle – nous sommes sur le point de la décider, sous réserve du vote du peuple – de l'Hôpital du Jura ou de modification profonde du système de répartition des charges actuelles.

Les commentaires de la Trésorerie générale sur le bilan 2003 mentionnent (je cite expressément mot à mot) : «Etant donné que le projet de nouvelle législation sur la péréquation financière prévoit notamment le transfert des coûts de la santé à l'Etat, le cas de l'Hôpital du Jura mérite pourtant d'être relevé. La situation financière de cette institution ne

disposant d'aucune garantie de l'Etat devra être analysée afin de définir et de répartir d'éventuels déficits entre l'Etat et les communes avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi». A ce propos, un mandat de contrôle – et le ministre va pouvoir le confirmer sans problème – du bilan comptable de l'Hôpital du Jura a été confié au Contrôle des finances, selon l'article 72, lettre b, de la loi sur les finances, par le chef du Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Police. Les travaux d'audit auront lieu en deux temps : au premier semestre 2004, analyse de la situation financière au 31 décembre 2003; ultérieurement, mise à jour de l'analyse sur la base des comptes 2004. On parle d'une entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 2005; il faudra bien régler la situation Etat-communes au 31 décembre 2004. «Toutefois, suivant la modification de la péréquation financière qui sera discutée par le Parlement, les conditions de répartition des charges Etat-communes s'en trouveront également totalement modifiées. Ainsi, les instances décisionnelles de la République et Canton du Jura devront se déterminer officiellement quant à la prise en compte des excédents de charges reportés au 31 décembre 2004 de l'Hôpital du Jura». Ce qui veut dire, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, que cette problématique n'est pas close par le débat de ce jour. Je pense qu'on aura l'occasion d'y revenir en fonction de l'avancement des travaux relatifs à ce mandat et nous attendons à la fois les conclusions de ce rapport et la position du Gouvernement à ce sujet.

M. Jérôme Oeuvray (PDC), président de la commission : Tout d'abord un oubli grave et puis une remarque à mon collègue président de la commission de gestion et des finances.

L'oubli grave, pour lequel je tiens encore à faire part de mes excuses, c'est que le groupe chrétien-social indépendant est lui aussi bien entendu favorable à l'entrée en matière. Et je vois qu'ils ont été attentifs jusqu'à la fin de mon exposé puisqu'ils se sont rendu compte, eux particulièrement (*rires*), ce dont je les remercie, que je les avais omis, non pas en pensée mais bien dans mon texte. (*Rires*.) Je vous prie encore d'accepter mes excuses. Mais c'est assez rare de pouvoir faire cet exercice pour le faire correctement jusqu'au bout. C'est pourquoi ces excuses sont effectivement sincères.

En ce qui concerne l'intervention de mon collègue président de commission Jean-Michel Conti, je saisis extrêmement volontiers que cela démontre là à nouveau la collaboration qui s'instaure – comme je suis président de la commission de la santé, respectivement ici dans le cadre de cette commission spéciale – avec la CGF. Bien entendu, entre les deux lectures, nous reprendrons contact avec sa commission pour avoir le co-rapport qu'il évoque au sujet du rapport du Contrôle des finances afin que nous puissions, dans le cadre de la deuxième lecture, informer complètement sur les modifications et les tenants et aboutissants de l'article 99 de la loi sur les hôpitaux, modifié par l'article 43 de la loi sur la péréquation financière. Je saisis très volontiers cette balle au bond, au nom de la commission, et nous nous organiserons pour pouvoir, premièrement, bénéficier de ce rapport du CFI et, deuxièmement, le traiter de manière conjointe parce que c'est un point qui nécessite encore des discussions. Monsieur Conti a raison, la question n'est pas close ce jour. Je le remercie encore de son ouverture coutumière.

M. Claude Hêche, ministre: Je répondrai tout d'abord à l'intervention du président de la CGF, Monsieur le député Jean-Michel Conti. Effectivement, je confirme à cette tribune le mandat que j'ai confié au CFI afin d'établir une photographie financière réelle de l'Hôpital du Jura, ceci (je tiens aussi à le relever) de concert avec mon collègue Gérald Schaller, ministre de la Justice et des Finances.

Je vous invite aussi, pour la meilleure compréhension du dossier, à reprendre le projet de l'article 99 de la loi sur les hôpitaux qui indique: «Si la situation financière de l'Hôpital du Jura présente un découvert lors de l'entrée en vigueur de la loi concernant la péréquation financière et dont les collectivités publiques devraient répondre, celui-ci est réparti entre l'Etat et les communes à raison de 48% à charge de l'Etat et de 52% à charge des communes».

Effectivement, le CFI travaille en deux temps. Pour quelles raisons? Photographie de l'exercice connu, fin décembre 2003. Je bénéficierai de ce résultat peut-être au mois de juillet, sinon pour la rentrée d'août de cette année. Ensuite, au début de l'année 2005, dès connaissance du résultat de l'exercice 2004, la photographie se complète. Il est clair que – et je l'ai indiqué à la commission parlementaire de la santé – dès que je serai en possession de ce rapport, une communication sera transmise de manière automatique aux deux commissions qui sont très directement concernées, celle que vous présidez Monsieur le député Conti et celle que préside Monsieur le député Ouevray.

J'insiste quand même sur un point: cela ne veut pas dire qu'il y aura reconnaissance du déficit puisqu'il y a peut-être quelques interprétations de la loi sur les hôpitaux. De l'interprétation que fait le Gouvernement et dans la volonté politique exprimée en 1994 sur le débat sur la même loi, il était clairement indiqué qu'il n'y avait plus de prise en charge du déficit. Mais il est fondamental de procéder à une photographie et en particulier d'examiner non seulement les comptes liés au fonctionnement mais également tout le volet des investissements. C'est aussi dans ce sens-là que M. Brêchet, chef du Contrôle des finances, est intervenu à la dernière séance de la CGF. Voilà le premier volet pour répondre à l'interpellation de Monsieur Conti.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, au mois d'octobre dernier, le Gouvernement a adressé un message au Parlement relatif à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, à la nouvelle péréquation financière et aux mesures destinées à faciliter les fusions de communes et les collaborations intercommunales. Il vous a également transmis, à cette occasion, le dossier complet relatif à cet important objet.

Les décisions que vous êtes appelés à prendre aujourd'hui vont modifier fondamentalement les rapports entre l'Etat et les communes et entre les communes elles-mêmes. J'aimerais bien sûr rappeler plusieurs objectifs qui ont guidé les réflexions du Gouvernement dans l'élaboration des différentes propositions soumises à votre approbation.

Le premier, d'ordre général, vise à accroître l'efficacité du système de répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes ainsi que des mécanismes de péréquation financière. Le Gouvernement a considéré qu'une réflexion générale dans ce sens était absolument nécessaire dès lors qu'aucune analyse systématique n'avait jamais été menée à ce sujet depuis l'entrée en souveraineté.

Quatre sous-objectifs ont été retenus, à savoir:

- examiner la répartition des tâches en vue d'une application accrue du principe de subsidiarité et du désenchevêtrement des tâches;
- reconsidérer la répartition des tâches, notamment à la lumière des principes «qui commande finance» et «qui finance commande»;
- établir le bilan de la péréquation financière directe et indirecte et bien sûr procéder aux adaptations nécessaires;
- repenser l'organisation des communes.

Cet ambitieux projet, qui est le fruit d'un travail d'une équipe dynamique et soudée, à savoir le groupe de travail GP07, épaulé de manière remarquable par des collaborateurs de l'Etat et quelques personnes externes, répond à un réel besoin car:

- il débouche sur une meilleure équité financière entre les communes et instaure une véritable dynamique de fusions de communes,
- il est à la fois scientifique et pragmatique,
- il est plus juste parce qu'il évite les comportements stratégiques; plus simple dans son application de tous les jours et, surtout il repose, sur le principe «qui commande paie et qui paie commande».

Il convient de mentionner que ce projet a été élaboré, dès son lancement, en partenariat avec les communes et les représentants des bourgeoisies et de la coordination des syndicats de la fonction publique. C'est un dossier inédit, tourné vers l'avenir et susceptible d'adaptation, attendu qu'un organe chargé du suivi mesurera les effets découlant du nouveau régime.

Abordons quelques volets de cet important dossier dans le prolongement du message prononcé à cette tribune par le président au nom de l'ensemble de la commission.

Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

C'est la première fois depuis l'entrée en souveraineté qu'un tel examen a été réalisé. La cellule chargée de concrétiser les mesures structurelles en matière de répartition des tâches a commencé ses travaux à l'issue d'un long processus d'analyse des mécanismes de répartition, travail effectué par le groupe de projet 07.

Il a d'abord retenu les critères permettant de fixer l'état souhaitable de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Subsidiarité

La tâche est attribuée au niveau le plus bas à condition que la prestation puisse être fournie correctement et à un coût acceptable.

Désenchevêtrement

La tâche est confiée, dans la mesure du possible, à un seul niveau politique (Canton ou communes) en évitant le partage des responsabilités.

Connexité entre le pouvoir décisionnel et le financement

Le pouvoir qui décide de fournir une prestation et qui en définit les caractéristiques doit en assurer le financement.

Equivalence fiscale

Le cercle des usagers doit correspondre au cercle des payeurs: «qui utilise paie».

Efficacité du point de vue des coûts

La tâche est attribuée au niveau de qui l'accomplira aux meilleures conditions financières.

Efficacité du point de vue de l'offre de prestations

Une tâche est attribuée au niveau de ceux qui peuvent l'accomplir de la façon la plus satisfaisante pour les usagers.

C'est sur la base de ces critères qu'un modèle de fiche a été établi, lequel a permis d'apprécier les différentes tâches à la lumière des éléments que je viens de citer. C'est ainsi qu'il a été procédé à la rédaction d'environ 200 fiches qui répertorient tous les secteurs concernés par la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Dans l'analyse de ces tâches, il ressort que, dans la majeure partie de celles-ci, la répartition actuelle correspond à un état souhaitable. Cette analyse a été le socle sur lequel repose les deux autres sujets, à savoir la péréquation et les fusions.

Un autre constat doit être opéré: la répartition des tâches entre l'Etat et les communes n'est pas figée. J'insiste sur ce point, c'est un chantier institutionnel permanent puisque chaque décision législative qui dépasse le cadre d'une intervention ponctuelle nécessitera un réexamen des rôles entre les collectivités publiques.

La deuxième partie du dossier porte sur des propositions d'une nouvelle péréquation financière, aussi bien sur le plan Etat-communes que sur le plan horizontal, c'est-à-dire entre les communes elles-mêmes.

Evaluation du système actuel

Actuellement, le transfert des ressources en faveur des communes à faible capacité fiscale s'effectue à l'aide de plusieurs instruments relevant à la fois de la péréquation financière directe et de la péréquation financière indirecte. Les communes faibles bénéficient de versements du fonds cantonal de compensation alors que le fonds de secours s'adresse aux collectivités connaissant de sérieuses difficultés. Ces deux formes constituent les deux principales composantes de la péréquation financière directe.

Pour être complet, il faut encore mentionner la part cantonale rétrocédée aux communes découlant du produit de l'impôt sur les rémunérations des travailleurs frontaliers. Comme celle-ci est répartie en proportion de la population résidente, ce transfert ne réduit pas les disparités des ressources entre les communes.

Les cinq systèmes de partages des charges, que ce soit l'enseignement, la santé, les assurances sociales, l'action sociale et les mesures en faveur des demandeurs d'emploi, auxquels s'ajoutent les subventions échelonnées en fonction de la force financière des communes, sont les instruments de la péréquation financière indirecte.

L'évaluation de la situation actuelle a mis clairement en évidence les limites du régime actuel et ses nombreuses insuffisances. Le système en vigueur est lourd, complexe, parfois peu transparent et des aides bénéficient aussi bien à des communes faibles qu'à des collectivités disposant de bonnes ressources financières. Paradoxe, Mesdames et Messieurs les Députés!

Il apparaît aussi que les effets des péréquations financières directe et indirecte se neutralisent partiellement puisque les aides du fonds de compensation sont prises en compte dans le calcul de la capacité économique et financière.

Le mode d'alimentation du fonds de compensation n'est pas optimal; le fonds ne bénéficie pas d'un apport régulier de ressources puisque le produit de l'impôt sur le bénéfice et le capital des banques varie d'année en année en fonction de la conjoncture économique et d'événements particuliers. Le fait que les ressources du fonds proviennent en partie de communes à faible capacité contributive constitue, vous en conviendrez, un autre inconvénient.

Finalement, le défaut majeur du système actuel est que les autorités communales ont la possibilité d'influer, par leurs décisions en matière d'investissement, sur leur participation aux charges supportées conjointement par l'Etat et les communes.

Il faut également relever que les dépenses particulières supportées par les communes défavorisées, en raison de leur situation géographique ou topographique ou par les communes centres, ne sont pas prises en compte dans la péréquation financière directe actuelle.

En résumé, le système actuel de péréquation ne répond plus aux exigences d'une gestion moderne des administrations publiques, le modèle a vieilli et nécessite une réforme en profondeur.

Le nouveau système a donc été conçu afin de remédier aux insuffisances du régime actuel. Il doit permettre une meilleure efficacité et apporter – et c'est là le volet le plus important – une aide plus substantielle aux communes faibles et ainsi réduire la disparité des ressources.

Nouvelle péréquation financière

En regard du système actuel, la nouvelle péréquation financière offre de nombreux avantages. Les buts étant définis de manière explicite sous la forme d'une loi, il devient possible d'en contrôler les résultats et d'examiner si le système mis en place permet d'atteindre les objectifs définis par le législateur.

Les deux composantes du nouveau système – péréquation directe et péréquation indirecte – s'appuient désormais uniquement sur le potentiel des revenus des communes, celui-ci étant mesuré par l'indice des ressources. L'avantage d'un tel indice par rapport au système actuel tient au fait qu'il ne dépend pas du niveau des quotités communales ou de la gestion communale (par exemple l'endettement). En outre, il permet aux communes les plus faibles financièrement de bénéficier d'une dotation minimale.

L'indice des ressources détermine donc à la fois le droit aux prestations et l'obligation de contribuer à l'alimentation du fonds.

La péréquation directe apporte encore d'autres changements. Ainsi, les charges découlant d'une faible densité de population ou celles qui concernent le déneigement et l'altitude de la commune font l'objet d'un système de compensation propre. La fonction de communes-centres est pour la première fois également prise en compte pour les villes de Delémont et de Porrentruy. Ces communes fournissent en effet actuellement des prestations bénéficiant à l'ensemble des communes de la région, sans obtenir en retour une compensation adéquate. Le financement de cette compensation s'opère par les communes des districts auxquels les communes-centres appartiennent.

L'autre innovation fondamentale touche la péréquation financière indirecte. Celle-ci sera désormais calculée sur la base d'un seul critère, en l'occurrence la population résidente de chaque commune en lieu et place de la capacité économique et financière. La péréquation financière indirecte ne

cherche plus qu'à répartir solidairement les charges des domaines de prestations où la responsabilité de décision est encore partagée entre l'Etat et les communes.

Les systèmes de partage des charges actuellement en vigueur se sont développés de manière non coordonnée et chaque domaine applique des règles qui lui sont propres. C'est aussi un constat que nous avons fait. Aussi, les projets visent véritablement une simplification du système et des procédures, une péréquation des ressources destinée à assurer l'autonomie des communes et un système de compensation de charges structurelles.

S'agissant des communes pour lesquelles le passage au nouveau système de péréquation entraînerait une hausse importante des charges, le Gouvernement prévoit de soutenir le processus de transition au moyen d'une aide linéairement dégressive sur cinq ans. Cette aide sera octroyée par le fonds de soutien stratégique, qui aura également une fonction durable visant à soutenir les communes devant faire face à des événements extraordinaires. L'allocation de ce type d'aides sera subordonnée à l'acceptation d'un plan de mesures visant à retrouver une situation normale.

Le troisième volet du dossier traite des collaborations intercommunales et des fusions de communes.

Aujourd'hui – et je crois qu'il n'est pas inutile de le rappeler – la moitié des communes jurassiennes comptent moins de 410 habitants. La Suisse est un des pays d'Europe parmi lesquels on compte le plus de petites communes. Le canton du Jura est de ceux qui dénombrent le plus de petites communes au niveau national.

Une vingtaine de celles-ci peinent à offrir une palette de prestations d'une certaine importance et surtout à repouvoir les postes au sein des instances communales.

L'Etat n'entend pas imposer les fusions de communes mais souhaite les faciliter. Dans ce sens, il propose la création d'un fonds d'aide aux fusions. L'autre mesure est la création de comités intercommunaux soutenus techniquement, administrativement et financièrement par l'Etat.

Comités intercommunaux

Afin de faciliter les fusions de communes sans les imposer, il est proposé de créer des organismes spéciaux. Ceux-ci ont pour but général de favoriser, dans une région donnée, la collaboration intercommunale et de permettre la fusion des communes concernées si ces dernières le souhaitent.

L'activité de ces comités doit permettre de développer, dans la population et au sein des autorités locales, une véritable prise de conscience régionale.

L'Etat peut bien sûr prendre les contacts nécessaires pour inciter les communes d'une région donnée à constituer un comité intercommunal. La création de ce comité est approuvée par le Gouvernement. De manière anticipée, je tiens à relever à cette tribune que le Gouvernement l'a déjà fait à l'égard de trois communes des Franches-Montagnes (Goumois, Les Pommerats et Saingelégier) qui, résolument, étudient une solution de fusion.

Dès que le comité intercommunal engage une réflexion sur la fusion de communes, l'Etat lui met donc à disposition l'assistance nécessaire.

Conclusion

L'Etat reste le partenaire des communes pour gérer l'ensemble du changement. Il est prévu – je l'indiquais tout au début de mon message – de créer un organe de suivi composé de représentants de l'Etat et des communes. L'en-

semble de la problématique de ce dossier demeure, par définition, évolutive. Il est en effet dans la nature du fonctionnement de l'Etat et des communes que cette problématique soit constamment ouverte à propos de tâches nouvelles ou même de tâches actuelles.

Il est donc évident que les réformes devront faire l'objet d'une évaluation et probablement d'adaptations dans les années qui suivront leur entrée en vigueur. A cet effet, le Gouvernement mettra sur pied un organe qui aura notamment pour mandat de suivre et bien sûr d'évaluer la mise en œuvre de l'ensemble du projet et, au besoin, de formuler les adaptations nécessaires.

Mesdames et Messieurs les Députés, vous êtes invités à statuer sur un dossier qui a suivi un long processus participatif avec l'appui d'experts et de représentants de collectivités publiques. Il bénéficie du soutien massif des communes. C'est, quelque part, une révolution dans les rapports entre l'Etat et les communes et entre les communes elles-mêmes. Ainsi ce dossier permettra :

- une simplification des procédures et des relations entre le Canton et les communes,
- une meilleure transparence financière,
- une réduction des disparités entre les communes,
- au travers du transfert des charges de la santé (que vous avez décidé tout à l'heure), une responsabilisation accrue pour l'Etat et, conséquemment pour l'ensemble des communes, une amélioration de leur marge financière,
- de concrétiser une politique active en matière de fusions de communes.

J'en arrive au terme de mon entrée en matière. J'aimerais, et la conclusion est bien sûr d'importance, saluer la qualité des travaux menés par l'ensemble des membres de la commission parlementaire, auxquels j'associe les deux secrétaires. J'aimerais apporter mes remerciements publics à l'ensemble des membres qui se sont succédé au sein du GP07, auxquels j'associe les experts. Et vous me permettez d'adresser un merci tout particulier aux collaborateurs et notamment aux quatre qui sont ici présents, MM. Rüegg, Bersier, Kübler et Sangsue, pour le travail extraordinaire qu'ils ont réalisé.

Au vote, l'entrée en matière de ces objets est acceptée par la majorité du Parlement.

10. Modification de la loi sur les communes

(première lecture)

Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, la modification de la loi est adoptée par la majorité du Parlement.

11. Modification de la loi sur la conservation des objets d'art et des monuments historiques (première lecture)

L'article 3, alinéa 2, et le chiffre II, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, la modification de la loi est adoptée par la majorité des députés.

12. Modification du décret sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels (première lecture)

L'article 3, alinéa 2, et le chiffre II, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, la modification du décret est adoptée par la majorité du Parlement.

13. Abrogation de la loi sur le maintien de locaux d'habitation (première lecture)

Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, l'abrogation de la loi est adoptée par la majorité des députés.

14. Loi concernant la péréquation financière (première lecture)

Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, la loi est adoptée par la majorité du Parlement.

15. Modification du décret concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers (première lecture)

Article 2, alinéa 2

M. Gérard Meyer (PDC): Ce décret concerne principalement l'alimentation du fonds de péréquation en prélevant sur l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers. Cette alimentation du fonds de péréquation est composée de plusieurs facteurs, dont cet impôt sur la rémunération des travailleurs frontaliers.

Lorsque le dossier a été mis en consultation auprès des communes, il était prévu de prélever un montant global de 1,1 millions de francs, soit 30% de la part de cet impôt due aux communes. Surprise, dans le projet soumis au Parlement, 3,3 millions, soit 77,7% de cette même part reversée aux communes, est affectée à ce fonds.

La conséquence directe de cette modification, celle qu'elle diminue le versement dans le fonds des communes disposant de ressources fiscales supérieures à la moyenne.

Je ne comprends pas la raison ou la manœuvre du transfert de moyens entre le versement des communes disposant de ressources supérieures à la moyenne par un prélèvement supérieur sur l'impôt des travailleurs frontaliers, ceci afin d'alimenter ce fonds. Ce changement bouscule, à mon avis sans motifs évidents, pour certaines communes, leurs rentrées fiscales, respectivement leur part destinée à alimenter ou à recevoir du fonds de péréquation.

Afin de respecter un équilibre dans l'alimentation de ce fonds entre communes riches et nécessiteuses, je demande à la commission d'étudier ce point et respectivement de réaliser une correction de l'article 2, alinéa 2, lettre d, du décret concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des travailleurs frontaliers, qui dit, justement à sa lettre d, que «35% sont acquis au financement du fonds de péréquation». A mon avis, ce taux ne devrait pas excéder 25%, respectivement le versement d'un montant maximum sur la part à l'impôt sur les frontaliers en faveur des communes de 2,2 millions de francs en faveur du fonds. Il est clair que cette diminution est reportée sur la part cantonale acquise par les communes.

Je remercie la commission de prendre en compte ma requête et de lui donner la suite qu'il convient.

M. Claude Hêche, ministre: Je considère que l'intervention de Monsieur le député Gérard Meyer est une proposition de réflexion entre les deux lectures mais j'aimerais quand même brièvement apporter une partie de réponse à la proposition formulée.

Effectivement, nous avons apporté un certain nombre de correctifs mais, pour que l'ensemble du système soit supportable pour tous les acteurs, il a fallu effectivement procéder à la modification que vous venez d'indiquer.

L'autre élément qui a changé, c'est qu'à l'époque il y avait plus de communes à capacité économique et financière forte. C'est aussi le deuxième critère que nous avons pris en considération.

Le troisième, qui suscitera légitimement une discussion entre le Gouvernement et la commission parlementaire, c'est que si l'on modifie ce taux, le risque est grand que la répercussion se reporte sur une série de communes ou plutôt sur quelques communes. Et là réside un danger de la proposition que vous formulez mais il est bien clair que nous allons encore l'examiner de manière un peu plus détaillée pour pouvoir répondre plus précisément à cette proposition de réflexion entre les deux lectures.

L'article 2 et le chiffre II, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés.

Au vote, en première lecture, la modification du décret est adoptée par la majorité des députés.

16. Décret sur la fusion de communes (première lecture)

M. Gérard Meyer (PDC): Je ne vais pas revenir sur un article précis mais je ne savais pas à quel moment précis intervenir. Cela concerne principalement un point particulier qui est traité dans le message.

Dans le domaine de la fusion de communes, il est prévu d'augmenter la dotation en personnel d'un quart de poste. Cette dotation supplémentaire en ressources humaines, comme énumérée dans le message, doit servir à l'accompagnement des communes qui s'engagent dans un processus de fusion. Si cela doit en être nécessaire, je demande fermement au Gouvernement de s'engager à pratiquer cette disposition avec l'effectif du personnel actuel, par transfert interne.

Vu la situation catastrophique présente des finances cantonales, je considère qu'il serait mal venu de ne pas donner un

signal clair, Madame et Messieurs les Ministres, correspondant à votre intention de prises de mesures dans le secteur administratif et de l'enseignement, tel que vous l'avez publiquement annoncé dernièrement dans un communiqué de presse.

J'attends une prise de position du Gouvernement et que la commission, pour la deuxième lecture, se penche sur ce texte.

M. Claude Hêche, ministre: J'essaie de répondre rapidement parce qu'on va bien sûr poursuivre la réflexion. Je crois qu'il faut, Mesdames et Messieurs les Députés, prendre conscience d'un certain nombre de choses.

On peut continuer de fonctionner avec l'effectif actuel du Service des communes. Mais alors, si l'on veut faire appliquer toutes les dispositions légales, si l'on veut répondre toutes les heures – je n'ai pas dit tous les jours, c'est toutes les heures pour être encore un peu plus précis – à toutes les sollicitations (secrétaires, caissiers, maires et conseillers et conseillères), je devrais fixer un certain nombre de choix. Nous avons toujours voulu fonctionner de concert, Jean-Louis Sangsue et moi-même, que ce soit un outil à disposition bien sûr des services de l'Etat mais également en faveur des communes.

Tenant compte de l'évolution de la situation et de l'intérêt, que nous souhaitons, dans le cadre des fusions de communes, il est clair que nous devons renforcer cet effectif. Nous avons indiqué – c'est une indication sous forme plutôt d'évaluation – un demi-poste mais j'ai précisé en séance de commission que nous travaillons plutôt par mandats, en fonction des requêtes qui seraient déposées visant la fusion de communes.

Voilà la réponse que je puis apporter présentement mais il n'est pas prévu, pour être encore plus précis, de prévoir un quart d'emploi temps supplémentaire dans la situation actuelle.

Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés.

Au vote, en première lecture, le décret est adopté par la majorité du Parlement; un avis contraire est dénombré.

17. Modification de la loi sur le subventionnement des installations sportives à caractère régional et d'intérêt public (première lecture)

L'article 4, lettre d, et le chiffre II, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, la modification de la loi est adoptée par la majorité des députés.

18. Modification de la loi sur les hôpitaux (première lecture)

L'article 80, alinéa 2, et le chiffre II, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, la modification de la loi est adoptée par la majorité du Parlement.

19. Motion no 743

Davos: la démocratie d'abord!
Pascal Prince (PCSI)

20. Motion no 746

Organisation et gestion du ménage: mesure de prévention
Jean-Pierre Petignat (PS)

22. Interpellation no 659

Allocations familiales: Anne, ma sœur Anne, ne vois-tu rien venir?
Suzanne Maître (PCSI)

(Ces points sont renvoyés à la prochaine séance.)

Le président: Avant de passer au point suivant de l'ordre du jour, je voudrais saluer parmi nous la visite de la classe des électriciens constructeurs de deuxième année du Centre professionnel de Delémont, emmenés par leur professeur, M. Roland Biétry, et auxquels nous adressons toutes nos salutations.

23. Arrêté approuvant les comptes de la République et Canton du Jura pour l'année 2003

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu l'article 84, lettre f, de la Constitution cantonale (RSJU 101),

vu l'article 63, lettre d, de la loi du 18 octobre 2000 sur les finances cantonales (RSJU 611),

arrête:

Article premier

Les comptes de la République et Canton du Jura pour l'exercice 2003 sont approuvés.

Article 2

Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

Le président: Pierre-André Comte
Le vice-chancelier d'Etat: Jean-Claude Montavon

M. Jean-Michel Conti (PLR), président de la commission de gestion et des finances: Les comptes 2003 de la République et Canton du Jura ne sont pas bons. La phrase est courte mais elle est juste. *(Rires.)*

Le président: Monsieur le Député, excusez-moi mais je ne sais pas si ce sont les comptes qui sont responsables du bruit! Est-ce qu'on peut continuer?

M. Jean-Michel Conti (PLR), président de la commission: Merci Monsieur le Président. J'aimerais tout d'abord, au nom de la commission, remercier les cinq membres du Gouvernement qui ont présenté, de manière exhaustive, les comptes de leur département respectif à la commission et qui ont répondu, de manière claire et précise, à toutes les questions qui ont été posées. Les remerciements de la commission vont également à MM. Rüegg et Brêchet, avec lequel nous avons longuement discuté du rapport d'audit. A ce sujet, je précise, pour qu'il n'y ait pas de malentendu, que celles et ceux qui souhaitent intervenir sur le rapport d'audit le feront dans le cadre du débat d'entrée en matière. Comme vous l'avez vu, il n'y a pas un point spécifique à l'ordre du jour sur le rapport d'audit; ce rapport d'audit du bilan est traité en même temps que les comptes. Les remerciements vont également à M. Kohler, notre dévoué et compétent secrétaire qui manifeste, comme à l'habitude, une parfaite maîtrise de ses dossiers.

Je rappelle également l'article 24, alinéa 2, de la loi de finances qui dit clairement que les principaux écarts entre le budget et les comptes sont expliqués. Donc, l'explication des écarts qu'il y a entre un budget et les comptes est une obligation légale et, finalement, le débat que nous avons maintenant, et bien c'est cela, c'est tenter d'expliquer ou expliquer les écarts principaux qu'il y a entre le budget et les comptes de l'Etat.

Nous savons que, par rapport au budget, la différence que les comptes présentent est de 13,2 millions, donc une différence défavorable. Si nous prenons la peine d'examiner cette différence département par département, y compris la Chancellerie, nous constatons ce qui suit au niveau des explications crédibles – en tout cas la commission les a admises comme étant crédibles – qui ont été rapportées par le Gouvernement.

Pour ce qui est de la Chancellerie, nous avons ici une différence, qui est favorable entre le budget et les comptes, de plus de 1,6 millions de francs; vous l'avez vu. L'explication provient du fait qu'il y a eu une sous-utilisation provenant essentiellement du projet «Jura Pays ouvert» retardé (1,2 millions) et, de manière subsidiaire, également une différence qui s'explique par une sous-utilisation au Service de l'informatique et à l'Economat.

Pour ce qui est du Département de l'Environnement et de l'Equipement, là également nous avons une différence favorable d'un peu plus de 460'000 francs. Cette amélioration entre le budget et les comptes s'explique: elle a pour origine la Section des routes nationales (– 400'000 francs). Pour le reste, un surplus à l'Office des forêts est compensé par une sous-utilisation au Service de l'aménagement du territoire.

Pour ce qui est du dernier département, je dirais, favorable, à savoir celui de l'Economie et de la Coopération, un montant légèrement supérieur à 80'000 francs. Comme vous l'avez constaté, l'écart est minime et il résulte de plusieurs variations dans les deux sens.

Pour les trois départements où la différence est fortement défavorable, les explications sont les suivantes:

Pour ce qui est du Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Police, nous avons une différence défavorable, qui est de plus de 2,5 millions, entre le budget et les comptes. L'explication essentielle provient du fait que le

surplus a pour origine les assurances sociales (+ 1,5 millions) pour les charges liées à l'AVS et à l'AI et les charges nettes du Service de l'action sociale (1,25 millions), fortement influencées par un dépassement de 1,8 millions dans les subventions aux institutions sociales jurassiennes ayant pour origine des subventionnements inférieurs de l'OFAS. Egalement, à l'Office des véhicules, on note des rentrées inférieures de l'ordre de 500'000 francs. La sous-utilisation principale s'observe aux charges nettes de la santé (850'000 francs) où les dépassements dans les établissements psychiatriques sont plus que compensés par un versement nettement inférieur pour les hospitalisations en chambres privées et mi-privées.

Au Département de l'Education, nous avons là aussi une différence défavorable d'un peu plus de 3,8 millions. Ce surplus se situe au Service financier de l'enseignement où un rattrapage dans les subventions avec versement de soldes des années antérieures et l'inscription du transitoire pour les soldes 2003 entraîne un dépassement de 3 millions pour les écoles privées et de 800'000 francs nets pour la «Fondation Pérène». Pour le reste, les surplus à l'école primaire, au Lycée cantonal et à l'Ecole de culture générale sont compensés par des sous-utilisations pour la HEP-BeJuNe et au Service du personnel.

Pour terminer avec le Département de la Justice et des Finances où la différence défavorable est proche des 9 millions (plus de 8,9 millions). Comme vous l'avez constaté à l'examen du budget, cette différence s'explique essentiellement par des rentrées inférieures de la part à l'impôt anticipé (6 millions) et à l'IFD (près de 3 millions). Vous avez l'explication qui donne cette différence. Il faut relever – ce n'est pas important au moment où l'on parle de fiscalité – que les rentrées fiscales nettes d'impôts des personnes physiques et des personnes morales (– 3,3 millions) sont compensées par des améliorations par rapport au budget touchant les gains comptables, les intérêts nets, les amortissements, les dividendes, les impôts sur les successions, les rentrée au Registre foncier et la révision des valeurs officielles.

On doit constater, toutes et tous ensemble – c'est une réalité, c'est un constat – que ces comptes (différence de l'ordre de 13 millions) ne correspondent pas aux prévisions budgétaires.

Dans le programme de législature – et je laisserai évidemment au Gouvernement le soin de défendre sa position – nous le savons puisqu'on en a débattu et qu'il est connu, le Gouvernement s'est fixé comme objectif de retrouver des finances cantonales saines. Je ne fais pas de commentaires, je dresse aussi un constat: je ne dis pas que cet objectif ne va pas être réalisé mais je constate qu'actuellement on n'est peut-être pas sur la voie de le réaliser. C'est une déclaration tout à fait personnelle que j'émetts à cette tribune à ce sujet-là. On n'a en tout cas pas pris le chemin permettant de réaliser un tel objectif.

En 2003, la conjoncture était défavorable. La Confédération – on le sait puisque c'est mon ministre des Finances au niveau fédéral qui le dit (quand je dis «mon», c'est donc de mon parti) – a annoncé un deuxième programme d'allègement budgétaire. Les conséquences des mesures fédérales pour les cantons n'ont pu être précisément estimées. C'est toujours le problème lorsqu'on débat du budget: il faudra peut-être une fois qu'on se penche à fond sur la question de cette estimation par rapport aux conséquences fédérales. Le volume des parts fédérales – nous l'avons démontré avec le

Département de Justice et des Finances – a une incidence considérable sur nos finances.

Les comptes jurassiens posent aussi le problème, à mon avis, de la situation générale des cantons (en tout cas de plusieurs cantons). C'est un débat qui est peut-être plus général que lié à notre seul canton parce qu'on constate qu'il y a un déficit global des cantons, qui tend à devenir énorme. Il est estimé à 2,5 milliards de francs! Neuchâtel: 64 millions et on a vu que les perspectives n'étaient pas bonnes pour Genève, Vaud et même pour le grand Zurich.

Pour les parts aux recettes fédérales – et comme on est tributaire de cela, il faut être attentif à ce problème – l'avenir n'est pas très rose. L'allusion ici n'est pas de couleur politique, c'est un terme tout à fait adéquat qui correspond à décrire la situation. L'avenir n'est pas très rose. Pourquoi je dis cela? Et bien parce que les dernières prévisions de la Confédération font état, pour 2004 à 2007, respectivement de 45, 43, 42 et 48 millions de francs.

Je ne vais pas abuser du fait que mon temps de parole n'est pas limité; c'est un droit que j'ai comme président de la commission mais je ne vais pas en abuser! Je vais donc faire état de quelques caractéristiques de ces comptes 2003, sans être exhaustif. Les groupes pourront évidemment apporter leurs propres remarques. Ces caractéristiques qui me paraissent essentielles sont les suivantes:

- L'évolution des dépenses propres peut être considérée comme maîtrisée, il faut le reconnaître, c'est la réalité aussi, puisqu'elles sont inférieures de 0,5% au budget. Elles progressent toutefois de 0,9% par rapport aux comptes 2002, soit à un niveau comparable au renchérissement.
- L'évolution des dépenses reste préoccupante. Nous sommes toutes et tous concernés. Abstraction faite des subventions redistribuées, elles sont supérieures de 2,9% au budget et elles progressent de 12,2% par rapport aux comptes 2002.
- A l'heure où l'on parle de débat fiscal, il faut quand même constater qu'effectivement il y a stagnation des rentrées des impôts ordinaires puisqu'elles sont inférieures de 1,9% au budget et qu'elles ne progressent que de 0,2% par rapport aux comptes 2002.
- La progression des impôts spéciaux provient surtout des impôts sur les successions, dont le fondement est, comme vous le savez, discuté par certains.
- Le déficit bien supérieur au budget s'explique en grande partie (on l'a dit) par des parts fédérales inférieures aux prévisions. C'est cela qu'il faudrait peut-être arriver à mieux maîtriser mais c'est peut-être plus facile à dire qu'à faire mais il est vrai que c'est un problème qui peut expliquer le décalage qu'il y a pratiquement chaque année entre budget et comptes. Il est par contre tout proche de celui des deux années précédentes, sans les recettes extraordinaires. L'insuffisance de financement augmente même si les investissements sont inférieurs au budget.
- Le degré d'autofinancement moyen – c'est important – est de 75,76% pour les quatre dernières années mais si l'on fait une moyenne sur les huit dernières années, il est de 53,07% alors que l'objectif minimum, à moyen terme, est de 60%.
- L'évolution de la dette brute a été supérieure à celle du revenu cantonal en 2003 et la quote-part reste supérieure à l'objectif de 20%.

Voilà, Mesdames et Messieurs, ce qui pourrait paraître comme étant les caractéristiques essentielles sur les comptes 2003 de la République et Canton du Jura.

Un commentaire encore sur le rapport d'audit qui est en votre possession et qui concerne le bilan de la République. Ce rapport a été étudié en commission et vous l'avez examiné dans le cadre de vos groupes. Vous connaissez le document. Je ne vais donc pas trop insister si ce n'est relever quelques points qui paraissent devoir être soulignés.

Vous aurez constaté que le Contrôle des finances insiste pour présenter ce qu'il appelle la déclaration d'intégralité. Je me réfère à ce sujet à ce qui est présenté par le Contrôle des finances dans son rapport, en page 6, où il démontre l'opportunité d'une telle mesure. La question que je pose – et je la pose au Gouvernement parce que celui-ci, je crois, souscrit aux remarques de M. Brêchet concernant cette déclaration d'intégralité – c'est peut-être la question de la base légale. Je ne veux pas, moi, résoudre cette question maintenant; elle reste ouverte: est-ce que, si on introduit ce système de déclaration d'intégralité, un arrêté gouvernemental est une base légale suffisante ou faut-il introduire une modification de la loi de finances? Ce qui voudrait dire que ce serait de la compétence du Parlement. Je ne réponds pas à la question mais je la pose. A partir du moment où l'on entrerait dans ce système de déclaration d'intégralité, il faut évidemment se poser la question de la légalité de cette mesure, donc de sa base légale.

Une remarque a attiré l'attention de la commission, faite par M. Brêchet dans son rapport d'audit, et on a considéré et constaté que M. Brêchet, dans ses revendications, dans ses remarques à ce sujet-là, pouvait manquer de soutien. C'est donc pour cela que j'insiste sur cette remarque que fait M. Brêchet. Cela concerne notamment sa prise de position lorsqu'il défend la problématique de la gestion des débiteurs avec le logiciel comptable «GEFI». A fin 2002, le CFI a relevé que la gestion des débiteurs, dans le cadre de «GEFI», améliore la qualité de ce domaine, l'intégralité et la transparence du bilan. Lors du choix du logiciel de gestion, il était ainsi prévu d'intégrer l'ensemble des débiteurs, objectif pas encore atteint à ce jour. Seules quinze unités administratives procèdent à la facturation et au suivi des débiteurs par «GEFI». Depuis le dernier rapport du Contrôle des finances, la situation n'a pratiquement pas évolué, ce qui me fait dire qu'il n'y a peut-être pas un grand suivi des remarques qu'il fait et ce qui se passe après. Il faut toujours taper sur un clou pour qu'il s'enfonce bien et correctement et je pense que cette remarque de M. Brêchet est pertinente et qu'elle est adressée à qui de droit. En tout cas, je me fais peut-être aussi le porte-parole du Contrôle des finances parce que je trouve que la problématique de cette gestion des débiteurs avec ce logiciel est tout à fait opportune.

Je veux pas revenir sur la remarque qui a été faite par rapport au problème de l'Hôpital du Jura, je renvoie à ce sujet-là, pour le procès-verbal, à ce que j'ai dit (c'est important que ce soit au procès-verbal) lorsqu'on a parlé tout à l'heure de la problématique Etat-communes dans ce dossier-là et les remarques que j'ai faites liées à cette problématique.

J'aimerais terminer par une remarque qui est faite par M. Brêchet, qui n'engage que lui mais je crois que l'honnêteté commande que je la fasse parce qu'on n'a pas suivi sa remarque et on doit aussi considérer le fait qu'on ne l'a pas suivie. C'est une remarque qui peut paraître pertinente. C'est un problème (de comptable, ce n'est pas lui le politique) qu'il avait soulevé s'agissant de la problématique des actions

FMB et des écritures comptables de 15 millions, qui portent le libellé «Provisions pour charges futures». Cela a été imputé suite au bénéfice généré par la vente des 90'000 actions FMB le 31 octobre 2002. Le Contrôle des finances – vous l'aurez vu mais il faut quand même en être conscient – avait rendu attentif que la procédure choisie ne correspondait pas au manuel d'harmonisation des comptes publics, qui ne permet pas la constitution de telles provisions. Donc, le CFI aurait préféré que ce montant fasse l'objet d'un amortissement du découvert, comme en 2000. Or, le Parlement jurassien, le 25 juin dernier, Mesdames et Messieurs, toutes et tous que nous sommes ici, on avait entériné les comptes 2002, y compris la provision précitée. Pour ce qui est de demain, pour ce qui est de l'utilisation de cette dernière, il n'y a pas de ponction imputée en 2003. Seulement, je vous rappelle que, lors du débat et du vote du plan financier 2004-2007 (vote difficile mais tout de même), il avait été dit que cette provision serait utilisée de manière linéaire, à savoir 3,750 millions par an dès 2004, qui diminueraient ainsi le déficit de fonctionnement. Donc, l'honnêteté me commande de dire que M. Brêchet fait une remarque, sur le plan de la comptabilité, qui ne correspond peut-être pas à la volonté politique que nous avons exprimée.

Et puisqu'on parle des Forces Motrices, c'est par cela que je vais terminer mon rapport d'entrée en matière en vous demandant, au nom de la commission, de l'accepter. Je crois que la réalité commande de dire ce qui a été dit au sujet des comptes et de leur état mais, à mon avis, il n'y a pas de raison de ne pas accepter ces comptes et donc de ne pas entrer en matière. Une dernière remarque donc sur cette problématique des actions FMB parce que le Canton détient encore 158'400 actions FMB qui, selon la cote boursière actuelle, représentent environ 100 millions de francs. Dans le cadre de l'opération 2002, avec l'entrée des FMB en bourse, une convention engageait notre Canton à ne plus vendre aucune action jusqu'à fin juin 2004. Nous sommes le 16 juin 2004, on est près de l'échéance. J'attire l'attention là dessus. Passé ce délai, dans quelques semaines, dans quelques jours, la question de la stratégie va se poser. Alors, là, évidemment, elle interpelle le Gouvernement, elle interpelle la commission mais je pense que c'est une question qu'on peut qualifier d'ouverte et sur laquelle il faut être extrêmement attentif. Il était important de vous rappeler cette échéance, ce délai, et de permettre à ceux qui souhaitent intervenir dans le débat d'apporter leur appréciation.

Voilà ce que je tenais à dire, au nom de la commission, dans le rapport d'entrée en matière. En son nom – elle est unanime sur cette entrée en matière et je m'en réjouis – je vous recommande d'accepter l'entrée en matière des comptes de la République et Canton du Jura pour l'année 2003.

M. Ami Lièvre (PS): Comme en faisait état le communiqué de presse du Gouvernement du 10 mars dernier relatif aux comptes de l'Etat 2003, pour la troisième année consécutive, le résultat est influencé négativement par la baisse des parts fédérales (impôt anticipé et IFD), qui sont de 9 millions de francs inférieures aux prévisions. Peut-être convient-il de rappeler, dans ce contexte, qu'en refusant massivement le paquet fiscal fédéral, nous venons d'échapper, pour l'année prochaine déjà, à des pertes supplémentaires de plusieurs millions, provenant de l'IFD notamment.

En dehors de ces pertes dramatiques de rentrées fiscales pour notre Canton et du caractère de plus en plus aléatoire des prévisions délivrées par l'administration fédérale, se

pose la question, à notre sens, de la perte croissante de souveraineté des cantons. Les cantons, en effet, jouissent d'une marge de manœuvre de plus en plus limitée, qu'il s'agisse de politique économique ou de gestion financière. Le Gouvernement le souligne d'ailleurs lorsqu'il invoque notre dépendance face à la Confédération pour expliquer le mauvais résultat des comptes de l'Etat. Nous sommes d'accord avec lui et souhaitons à cet égard que le canton du Jura reste déterminé à réclamer de la Confédération qu'elle fonctionne de manière à préserver la souveraineté des cantons. Le système de péréquation financière par exemple doit aller vers une redistribution des richesses qui permette de sauvegarder le fédéralisme et, au bout du compte, la cohésion du pays. Le mouvement centralisateur, voulu par certains adeptes de politiques ultralibérales privatives des moyens d'existence des cantons, doit être combattu.

Le malaise vis-à-vis de la Confédération est encore accru par les restrictions croissantes des investissements dans les cantons dits périphériques, routes nationales, chemins de fer (vous avez l'habitude), qui se sont accentuées encore depuis la nouvelle composition du Conseil fédéral. Les faits montrent d'ailleurs à cet égard que les craintes exprimées par certains de nos collègues, après l'arrivée de deux nouveaux conseillers fédéraux de la région zurichoise, étaient fondées et n'étaient certainement pas assimilables à des procès d'intention.

En plus des diminutions de parts fédérales, la mauvaise conjoncture est naturellement responsable de rentrées fiscales cantonales inférieures aux prévisions et d'une augmentation de certaines subventions, en raison d'une détérioration croissante de la qualité de vie de nos concitoyens. Le mal de vivre est certainement directement lié à l'augmentation des dépenses dans les domaines sociaux et de la santé. Chaque projet à venir pour le développement de notre Canton devra, à notre sens, prendre en compte cette problématique. Dans le même ordre d'idée, les mesures structurelles envisagées par la majorité du Parlement et du Gouvernement pour diminuer les dépenses de l'Etat devront s'inscrire dans une perspective de développement durable où la qualité de vie figure comme priorité. Elles devront aussi, bien entendu, être prises en concertation avec les différents partenaires concernés.

Notons enfin, pour faire un parallélisme avec notre première remarque – la même remarque a été faite tout à l'heure par le président de la CGF – que, pour la troisième année consécutive également, les dépenses sur lesquelles l'Etat exerce une influence directe sont maîtrisées. En effet, les charges de personnel et celles liées à l'acquisition de biens, services et marchandises s'élèvent à 250 millions de francs, soit 0,5% de moins que prévu, ce qu'il convient de saluer.

Le rapport concernant le bilan – comme l'a dit également le président de la CGF – fait partie intégrante des comptes. Il en ressort qu'à l'issue des discussions de ce qu'on appelle actuellement un audit, il ne subsiste aucune divergence entre les unités administratives et le CFI et qu'aucune écriture problématique n'a dû être soumise à l'autorité politique. Certaines questions, déjà évoquées lors du débat sur les comptes 2002, ne sont toutefois pas encore réglées. Il apparaît maintenant que la responsabilité de l'Etat est explicitement ou implicitement engagée dans les éventuels déficits des CJ et de l'Hôpital du Jura notamment. Des mesures devront être prises pour clarifier la situation dans ces différents domaines, en particulier dans celui de l'Hôpital du Jura, déjà évoqué et je n'y reviens pas.

Pour l'heure, le groupe socialiste, malgré tout, accepte l'entrée en matière et votera l'arrêté relatif aux comptes.

M. Vincent Theurillat (PCSI): Le président de la CGF ayant commenté ces comptes de manière détaillée, comptes acceptés à l'unanimité de la commission, je n'interviendrai donc que sur quelques points et d'une manière très générale.

En bref, si l'on additionne le manque à gagner de la Confédération de 9 millions aux 3,5 millions de recettes fiscales manquant par rapport au budget et si l'on additionne encore le surplus des charges relatives au chômage et aux travaux d'occupation, on arrive déjà au montant du déficit de 16,8 millions de francs.

Les mauvaises langues diraient ou diront que ce budget 2003 a été élaboré dans une période préélectorale, d'où les prévisions optimistes sur les recettes fiscales et celles de la Confédération pour présenter un budget artificiellement équilibré. Ce sont des mauvaises langues. Cela dit, la mauvaise conjoncture n'est pas sans influencer fortement ces diminutions de recettes.

S'agissant des dépenses de 250 millions de francs dont l'Etat a la maîtrise directe, aucun reproche ne peut être adressé au Gouvernement puisque la somme de ces dépenses est inférieure de 0,5% par rapport au budget.

S'agissant des taux d'intérêts, ils sont au plus bas et nous n'osons pas penser aux conséquences qu'engendreraient les charges si le taux était à 7% par exemple.

S'agissant des emprunts avec contrat «swap», nous ne sommes pas certains qu'ils soient la panacée si l'on compare l'emprunt «swap» contracté en 2003 à un taux de 4,245% pour un montant de 50 millions de francs (d'une durée de neuf ans) avec un autre emprunt de 20 millions de francs à un taux de 2,95% (contrat fixe celui-là pour une durée de huit ans). Une différence de 1,3% est constatée, ce qui représente une différence de charges par an de 650'000 francs. La question nous est posée, à savoir si ce système est vraiment la panacée. Un ancien directeur de banque, éminent membre de la CGF, est du même avis sur cette question.

Pour la santé, les écoles et le social, les charges sont en constante augmentation, ce qui doit inciter le Gouvernement à mettre en place rapidement l'application des réformes pour l'Hôpital du Jura, pour le Service de l'enseignement et pour l'administration. Nous apportons notre soutien à tout changement qui pourrait apporter des améliorations ou des économies dans ces secteurs. Seules des économies générées dans ces secteurs permettront d'assurer ou d'améliorer les prestations sociales actuelles accordées par l'Etat.

En conclusion, notre groupe acceptera les comptes 2003 avec remerciements aux départements et services concernés.

M. Fritz Winkler (PLR): En tant que rapporteur du groupe libéral radical, je serai très bref dans ma présentation des comptes 2003. Il s'agit d'éviter des redites, à la fois par rapport au président de la CGF et aux rapporteurs des autres groupes.

Notre groupe a analysé les comptes 2003 lors de ses précédentes séances. Les comptes 2003 ne satisfont pas notre groupe. En effet, au budget, il était prévu un déficit de l'ordre de 3,671 millions de francs; au final, les comptes présentent un découvert de 16,792 millions de francs, soit une augmentation de 13,120 millions de francs.

Les explications de ce déficit ont été rapportées par le président de la CGF, Jean-Michel Conti. Je n'y reviendrai pas.

Aujourd'hui, le Parlement doit approuver ou refuser les comptes 2003. Mais comme cet argent a déjà été dépensé, il serait difficile de refuser ces comptes!

Notre groupe entrera donc en matière et approuvera les comptes 2003. Nous serons toutefois très attentifs lors de l'élaboration du budget 2005.

Le groupe PLR est inquiet face à la progression de la dette nette de l'Etat. De 1999 à 2002, la dette augmentait en moyenne de l'ordre de 4'750'000 millions par année. Or, en 2003, elle a fait un bon de quasi 20 millions!

Pour le moment, les taux d'intérêt sont très favorables. Il faut néanmoins demeurer attentif. Les financiers nous annoncent des hausses très importantes dans une échéance proche.

Il est aussi surprenant de constater que les impôts ordinaires ne couvrent plus les salaires de nos fonctionnaires.

Aux plans financiers 2004-2007, le Parlement a accepté une diminution de cinquante postes de travail dans l'administration jurassienne, sans licenciement. Or, nous constatons que, jusqu'à présent, des emplois ont été créés chaque année, dont neuf en 2003 dans l'administration ainsi qu'une vingtaine dans l'enseignement!

Le volume des investissements en 2003 nous interpelle également. Il y a une grande différence, en négatif, entre 2002 et 2003.

Dans un communiqué du 19 mai 2004, le Gouvernement a informé la classe politique des propositions qu'il entendait faire au personnel et au syndicat afin de réaliser des économies sans licenciement. Notre groupe attend de voir ce qui va se passer.

Des quelques remarques qui précèdent, il découle que notre groupe votera l'entrée en matière et approuvera les comptes 2003 en votation finale.

M. Jean-Marc Fridez (PDC): Les comptes 2003 de la République et canton du Jura ont été étudiés avec une attention particulière par le groupe démocrate-chrétien. Pour votre gouverne et en guise de préambule, le groupe démocrate-chrétien acceptera l'entrée en matière ainsi que l'arrêté y relatif.

Le budget 2003 prévoyait un excédent de charges de 3,7 millions de francs alors que les comptes bouclent avec un déficit de 16,8 millions de francs. Evidemment, le résultat des comptes 2003 génère un sentiment de vive déception.

A l'instar des comptes 2002, on constate des écarts importants par rapport aux prévisions élaborées par l'administration fédérale au moment de l'élaboration du budget. Ainsi, les parts aux recettes fédérales 2003 sont inférieures à celles escomptées et ce pour un montant de 8,8 millions de francs. Rappelons que cet écart était de 10,4 millions francs pour les comptes 2002 et de 7,7 millions pour l'année 2001.

Malheureusement, il convient de constater, année après année, que les chiffres fournis par l'administration fédérale semblent de plus en plus aléatoires. Le groupe démocrate-chrétien admet très difficilement l'écart qui s'inscrit chaque année entre les prévisions fédérales promises par le biais du budget et celles dont nous bénéficions réellement.

S'agissant de l'effectif du personnel de l'administration, ce dernier s'élève à 815,30 postes au 31 décembre 2003, ce qui correspond à une augmentation de 23 postes par rapport au

31 décembre 2002. Parmi ces 23 postes supplémentaires, il convient néanmoins d'indiquer que 14 nouveaux postes figurent dans les effectifs en raison du changement de leur statut; il s'agit ici des officiers de l'état civil et des forestiers bûcherons.

Selon les documents remis à la commission de gestion et des finances, l'effectif au 31 décembre 2004 a été arrêté par le Gouvernement à 790 postes pour l'administration, ce qui correspond à une réduction de 25 postes par rapport à l'effectif recensé au 31 décembre 2003. Rappelons à ce sujet que les plans financiers prévoyaient une régression de 50 postes sur une période de quatre ans, soit 12.5 postes par année. Le groupe démocrate-chrétien a pris note de l'objectif très ambitieux pris par le Gouvernement, c'est-à-dire de doubler la réduction de personnel cette année. L'objectif sera-t-il atteint? La réponse vous sera donnée l'année prochaine mais je crois déjà la connaître!

Si vous prenez la peine d'examiner l'évolution de l'effectif général contenu dans les comptes de l'Etat (fonctionnaires et enseignants), on constate bien évidemment que l'effectif va toujours grandissant générant ainsi des charges fixes qu'il s'agira à l'avenir de contenir, voire de réduire.

A propos de l'augmentation de l'effectif des enseignants, on constate, année après année, la même sérénade revenir dans le répertoire des ministres en charge du Département! L'interprétation des notes contenues dans cette mélodie est passée d'une ministre à l'autre sans commettre de couacs! Toutefois, à force d'entendre chaque année et à la même période la même chanson, force est de constater que la chansonnette s'est transformée en rengaine que plus personne n'a envie d'entendre! Ainsi, la maîtrise de l'effectif doit devenir un objectif permanent et prioritaire au sein du Département de l'Education. La commission de gestion et des finances se devra d'y accorder une attention toute particulière.

A propos des revenus, il était réjouissant de constater (naïvement sans doute car c'était une première) que les chiffres du budget 2003 sous la rubrique 40 «Impôts» permettaient de financer totalement la rubrique 30 «Charges de personnel». A l'heure des comptes, le financement des charges de personnel par les recettes fiscales n'est malheureusement pas assuré. En effet, les prévisions de recettes fiscales s'avèrent inférieures de 3 millions de francs par rapport au budget, la mauvaise conjoncture ayant, entre autres, plombé les recettes fiscales.

Les investissements nets se montent à 35,5 millions de francs, soit 4,3 millions de moins que prévu. Ces investissements ont été financés à hauteur de 43,2%, taux inférieur à l'objectif à moyen terme qui, rappelons-le, est toujours de 60%.

La dette brute, stable depuis 1998, augmente de près de 20 millions de francs pour s'établir à 511,6 millions de francs; il s'agit ici des rubriques 21 et 22 du bilan. Par rapport au revenu cantonal, la dette brute est de 22,1%; dès lors, l'objectif des 20% est également ici dépassé.

Avant de conclure, permettez-moi de signaler encore que le refus par le peuple jurassien, en mai dernier, du projet «Jura Pays Ouvert» doit notamment être interprété comme un «non» clair à des dépenses nouvelles. Par sa non-adhésion à ce projet de société, une partie importante des électeurs jurassiens a donné un signe précis à la classe politique. Ils souhaitent vivre dans un canton où les dépenses et l'endettement s'avèrent maîtrisés, raison pour laquelle le groupe démocrate-chrétien déposera ce jour une motion demandant

l'instauration d'un frein à l'endettement au sein de notre République.

Malgré ces quelques remarques et comme indiqué en préambule, le groupe démocrate-chrétien vous recommande l'acceptation de l'entrée en matière ainsi que l'approbation des comptes telle qu'elle vous est proposée par le Gouvernement.

M. Marcel Hubleur (PLR): Les comptes reflètent avec quelle maîtrise le ménage de l'Etat cantonal a été géré au cours de l'année écoulée. Les finances des différents départements sont en général bien gérées mais il en est un qui a retenu mon attention, celui de l'Education qui motive mon intervention à cette tribune, comme vient de le dire le député Fridez.

Dans les commentaires, à la page 17, on peut lire: «Dans les traitements du personnel enseignant, outre le renchérissement qui a été supérieur de 0,1% à celui estimé au budget et qui représente un peu moins de 100'000 francs, l'augmentation est surtout liée à l'augmentation des effectifs, qui a été d'environ 18 postes». Ce serait merveilleux, Mesdames et Messieurs, si ces 18 postes correspondaient à une augmentation proportionnelle du nombre des élèves. On pourrait dire que «Jura Pays ouvert» a déployé ses effets avant même qu'il ne voit le jour! Mais en allant plus loin dans la lecture des comptes, on constate que l'augmentation des élèves est de 32. Oui, c'est bien 18 postes pour 32 élèves! De plus, il était prévu la fermeture d'une dizaine de classes à la rentrée 2003; dans cette direction, il semble bien que rien n'a été réalisé.

Quant au personnel administratif, on note un effectif moyen annuel supérieur de 7 unités. En 2003, on a cité tout à l'heure le chiffre de plus de 20 unités.

Mesdames et Messieurs, se moque-t-on de nous? De toutes les interventions parlementaires visant à une réduction des charges en personnel, le résultat va exactement dans le sens contraire!

Vu ce qui précède, j'ai l'impression que le bateau gouvernemental dérive sérieusement et que la barre n'est plus tenue! La presse, par contre, me laisse des témoignages de gérance beaucoup plus stricte de la part des autres cantons. Parmi ceux qui réussissent le mieux, il faut citer plus particulièrement Fribourg, Berne et Thurgovie. Ce dernier canton n'est pas parmi les riches, il est un peu comme le canton du Jura mais ce qui a fait sa force, c'est bien le dialogue qui a été conduit par le Gouvernement avec tous les acteurs de la fonction publique pendant la période de crise. Pendant cette même période, chez nous, on a encore gonflé l'appareil administratif et le résultat est malheureusement un déficit que je qualifie de record.

Dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, cantons réputés riches, des mesures austères sont mises en place. Il est prévu la suppression de plusieurs centaines de places de travail et des économies dans tous les secteurs, économies dépassant 200 millions à Bâle-Ville et 174 millions à Bâle-Campagne.

Pendant ce temps, nous continuons à vivre au-dessus de nos moyens! Il nous appartient prioritairement de modérer nos envies et nos souhaits, sans toujours demander à l'Etat cantonal par le biais de motions ou de postulats. Il faut nous concentrer sur les tâches essentielles afin d'endiguer nos exigences. Nous avons une image défavorable au niveau de la Suisse vu notre fiscalité. Il suffirait de peu pour l'embellir car, en compensation, nous avons les loyers parmi les plus

bas de Suisse et en particulier vis-à-vis de nos voisins bâlois. Nous avons donc tous un effort à réaliser et, comme l'a précisé le président de la CGF, nous sommes toutes et tous concernés afin que le programme de législature qui prévoyait un équilibre des comptes soit réalisé.

C'est donc dans l'étude du budget 2005 que nous y serons très attentifs.

M. Gérald Schaller, ministre des Finances: Le président de la commission de gestion et des finances et les différents intervenants à cette tribune ont clairement dressé la situation à laquelle nous sommes confrontés, la situation telle qu'elle ressort des comptes 2003. Ceux-ci bouclent avec un déficit de près de 17 millions alors que notre budget tablait sur un excédent de 3,7 millions. C'est là un mauvais résultat et je ne crois pas qu'on puisse le qualifier différemment. Un mauvais résultat qui s'explique par différents facteurs.

Bien évidemment, et cela a été relevé à plusieurs reprises, les recettes n'ont pas correspondu à nos attentes pour nos recettes propres comme pour celles en provenance de la Confédération. Les parts du Canton aux recettes fédérales, pour la troisième année consécutive, ont été inférieures de près de 10 millions à ce qui nous avait été indiqué par le Département fédéral des Finances lors de l'adoption du budget. Pas de souci, Monsieur le député Theurillat, il n'y avait aucune volonté de la part de qui que ce soit d'embellir la situation; bien au contraire puisque, je vous le rappelle, lors de la discussion du budget 2003 au sein de ce Parlement, nous avions, au dernier moment, corrigé nos prévisions de recettes au titre de notre part à l'impôt fédéral direct. Il s'en était suivi une détérioration de nos prévisions budgétaires de plus de 3 millions. Le budget, tel qu'il vous avait été transmis par le Gouvernement, tablait quasiment avec l'équilibre et c'est à la suite de cette révision de nos prévisions en matière d'impôt fédéral direct que nous avons abouti à ce déficit de 3,7 millions.

Pour un canton financièrement faible comme le Jura, qui dépend de façon marquée de la Confédération, de tels écarts (donc 10 millions de francs), qui ne sont connus qu'au moment du bouclage des comptes, provoquent des trous auxquels nous ne sommes pas en mesure de faire face. Le manco de cette année est donc particulièrement lourd et il grève de manière significative ces résultats 2003.

Selon les explications qui nous ont été fournies par la Confédération, l'évolution défavorable des parts fédérales est liée à la mauvaise conjoncture. Celle-ci explique aussi l'évolution de nos propres recettes, en particulier de nos recettes fiscales. Elles n'ont que très peu augmenté par rapport à 2002 et elles sont malheureusement restées inférieures à nos prévisions budgétaires et cela autant pour le produit de l'impôt perçu auprès des personnes physiques que pour celui prélevé auprès des personnes morales.

La mauvaise conjoncture économique a aussi eu des conséquences sur les charges de l'Etat, notamment dans le domaine de la lutte contre le chômage où les dépenses ont sensiblement augmenté.

Cependant, du côté des charges, le fait marquant de cet exercice 2003 aura été, une nouvelle fois, l'évolution plus que préoccupante des dépenses dites de transfert, autrement dit des subventions. Elles augmentent de plus de 12% par rapport aux comptes 2002 dans le secteur de la formation, de la santé et du social. Le seul motif de consolation, s'il y en a un, réside, comme plusieurs intervenants l'ont relevé, dans le fait que les dépenses dont l'Etat a la maîtrise directe

sont sous contrôle. Le président de la commission de gestion et des finances l'a dit, le représentant du groupe socialiste également: les dépenses en termes de personnel, de biens, services et marchandises, n'ont augmenté que de 0,9% par rapport 2002. Cela correspond donc quasiment à l'inflation constatée durant cette année et elles sont restées inférieures au budget de 0,5%. Dans ce domaine-là, les efforts réalisés par l'Etat et par son administration portent leurs fruits et permettent effectivement une véritable maîtrise de nos dépenses.

L'évolution de notre endettement constitue le dernier indicateur sur lequel je souhaite attirer votre attention. Bien que les investissements aient été inférieurs aux prévisions en raison notamment de la diminution des crédits fédéraux à disposition pour l'A16, en raison également de quelques retards dans la réalisation de divers chantiers, nous n'avons pas pu autofinancer ces investissements à plus de 43% alors que l'objectif, tel qu'indiqué dans la loi de finances, prévoit un autofinancement de 60%. Ainsi, la dette que nous avons pu stabiliser depuis 1998 augmente de nouveau et cela de près de 20 millions. Je partage tout à fait l'inquiétude qui a été manifestée à cette tribune par le représentant du groupe libéral-radical. Par rapport à notre potentiel économique, la dette de plus de 500 millions à laquelle nous devons faire face est manifestement trop élevée. Elle représente 22,1% du revenu cantonal. En outre, comme cela a aussi été indiqué, malgré des taux qui sont historiquement bas, cette dette génère des charges d'intérêts qui absorbent près de 8% de nos recettes fiscales. Cela représente plus de 17 millions de francs par année, que je préférerais bien sûr pouvoir affecter à d'autres fins.

En ce qui concerne la problématique des intérêts, Monsieur Theurillat a évoqué l'utilisation ou le recours aux «swaps». Il s'agit de contrats qui ont pour but de fixer des taux d'intérêt par anticipation partant de l'idée que, dans les mois qui suivent, on sera confronté à une augmentation des taux d'intérêt. Compte tenu des taux qui ont cours maintenant depuis un certain nombre d'années, nous avons escompté qu'une remontée des taux d'intérêt intervienne à court terme, raison pour laquelle nous avons effectué cette opération de couverture. Cela a été fait en totale transparence puisque la commission de gestion et des finances a été régulièrement informée de cela. J'admets que le recours à de tels instruments ne constitue pas la panacée mais fait partie d'une gestion active de notre dette et, dans la mesure où on peut raisonnablement anticiper des augmentations à venir de taux d'intérêt, il n'y a pas de raison de ne pas recourir à de tels outils.

Ce résultat 2003 entre effectivement dans la ligne de ceux qui avaient été enregistrés en 2002 et en 2001 si l'on fait abstraction, pour l'année 2002, du produit de la vente d'une partie de nos actions FMB. Sur cette base, on doit donc bien parler d'une détérioration de notre situation financière. Depuis trois ans, je crois qu'il faut absolument en être conscient, notre situation financière se détériore, ce qui pose problème, en particulier par rapport à l'objectif financier que le Gouvernement s'est fixé dans le programme de législature.

L'actualisation récente de nos perspectives en matière financière – on a revu nos plans financiers pour les quatre prochaines années – confirme et accentue même cette tendance. Dès lors, si l'on veut respecter les dispositions de la loi sur les finances cantonales, qui impose l'équilibre financier, il faudra bien, Mesdames et Messieurs les Députés, se fixer des priorités; il faudra bien faire des choix. Cela passe

évidemment par la mise en œuvre des mesures de corrections. Le Parlement sera une nouvelle fois associé à cet exercice et j'espère bien, Monsieur le député Hubleur, que vous arriverez, peut-être mieux que le Gouvernement la dernière fois, à convaincre vos collègues députés de la nécessité d'adopter de telles mesures. Qu'il s'agisse de celles qui ont déjà été débattues dans le cadre de la discussion des plans financiers 2004-2007 ou qu'il s'agisse d'autres mesures, je crois qu'elles sont absolument nécessaires face à la détérioration à laquelle nous devons faire face.

Sur la base des indications fournies par cette actualisation du plan financier et au vu aussi des premiers éléments qui ressortent du processus budgétaire 2005, je peux en tout cas vous avertir que l'ampleur des corrections ne pourra en aucun cas être réduite. De ce point de vue, le rejet du projet «Jura Pays ouvert» et le rejet du paquet fiscal fédéral ne nous dispenseront pas de l'obligation de prendre des mesures de corrections.

A ce propos, je voudrais quand même vous indiquer qu'une partie des mesures qui accompagnaient le plan financier a déjà été réalisée. Il s'agit notamment des mesures prévues dans le domaine des biens, services et marchandises et, dans une mesure un peu plus partielle, de celles qui avaient trait aux subventions. D'autres devront encore impérativement être concrétisées, en particulier celles qui touchent à la masse salariale du personnel administratif et du personnel enseignant.

Aux yeux du Gouvernement, il n'est absolument pas envisageable de ne pas réagir face à la détérioration de notre situation financière et il serait aussi extrêmement naïf de ne compter que sur l'aide des autres. D'une part, comme je l'ai déjà indiqué tout à l'heure, nous sommes déjà fragilisés par notre fort degré de dépendance vis-à-vis de la Confédération. D'autre part, on ne peut pas trop attendre de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Le bilan actualisé du projet RPT, récemment rendu public, a certes mis en évidence une légère amélioration pour le Jura par rapport au bilan précédent. Cependant, le nouveau système ne débouchera pas sur une augmentation extraordinaire de nos revenus en provenance de la Confédération. Il faut donc se garder de trop compter sur la solidarité inter-cantonale pour résoudre nos difficultés.

Dans ce contexte, on doit aussi relever que la probabilité de recevoir la part de l'or excédentaire de la BNS qui nous revient, conformément aux dispositions de la Constitution fédérale, est réduite après la récente décision du Conseil national qui, une nouvelle fois, a fait fi des intérêts et des droits constitutionnels des cantons.

Enfin, on ne peut pas faire abstraction des programmes d'allègement budgétaire de la Confédération qui débouchent, qu'on le veuille ou non, sur des transferts de charges de la Confédération vers les cantons, voire même vers les communes.

Dans un tel contexte, le Gouvernement maintient que tout doit être entrepris pour rétablir l'équilibre financier et cela en agissant d'abord sur les éléments dont nous avons la maîtrise effective. Pour cela, des mécanismes, des instruments nouveaux devront être développés et mis en place. Je pense par exemple à un frein à l'endettement tel qu'il a été évoqué par Monsieur le député Fridez, à une loi permettant de mieux cadrer les subventions en fonction des ressources disponibles ou encore à l'instauration de règles plus strictes prévoyant que de nouvelles dépenses ne peuvent être admises que si elles ont leurs propres sources de financement

(par exemple par des compensations, par des ressources extérieures ou nouvelles). A cet égard, je vous informe qu'un projet de loi sur les subventions est actuellement en préparation. Il devrait pouvoir vous être transmis dans le courant de l'année prochaine.

Pour boucler ce tour d'horizon, je relèverai, sur la base du rapport d'audit du Contrôle des finances, que la comptabilité de l'Etat est régulièrement tenue. Ce rapport (vous l'avez certainement constaté) contient essentiellement des indications et, finalement, un très petit nombre de recommandations, qui portent d'ailleurs le plus souvent sur des questions d'opportunité et qui ne mettent pas en évidence de véritables manquements. A cet égard, le président de la commission de gestion et des finances a fait état de la proposition du CFI d'introduire une déclaration d'intégralité qui serait établie par le Gouvernement. Après discussion avec le Contrôle des finances, il a été admis que celui-ci élaborerait un projet et qu'il allait le soumettre au Gouvernement durant cette année 2004. Le Gouvernement examinera cette proposition; cas échéant, il en nantira le Parlement. Il examinera bien sûr la question de savoir si l'introduction d'une telle déclaration d'intégralité doit reposer sur une base légale et déboucher par exemple sur la modification de notre loi de finances.

Monsieur le président de la commission de gestion et des finances s'est arrêté également à la problématique de la gestion des débiteurs pour attirer votre attention sur le fait que le Contrôle des finances regrettait finalement que quinze services seulement travaillent à l'aide du logiciel «GEFI». Il est vrai que, là, des efforts peuvent encore être réalisés mais j'aimerais quand même attirer votre attention sur le fait que ces quinze services génèrent 90% de la totalité des factures de l'Etat jurassien. On peut donc considérer que l'outil est utilisé là où on en a véritablement le plus besoin.

Sur la base des constatations faites par le Contrôle des finances, sur la base des considérations qui ont été émises à cette tribune et du message qui vous a été adressé par le Gouvernement, je vous recommande, au nom de celui-ci et même si ces comptes 2003 ont mauvaise allure, d'accepter l'entrée en matière et d'approuver les comptes 2003 de l'Etat jurassien.

Je ne voudrais pas terminer sans remercier l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de la Trésorerie générale et de l'ensemble des unités administratives de l'Etat qui n'ont pas, je dois le relever, ménagé leurs efforts tout au long de l'année 2003, et cela dans un contexte particulièrement difficile. J'aimerais également adresser mes remerciements à la commission de gestion et des finances qui, comme à l'accoutumée, a examiné les comptes de l'Etat avec sérieux et compétence. Suivant son préavis, je vous recommande d'accepter l'entrée en matière et les comptes 2003.

L'entrée en matière n'est pas combattue.

Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, l'arrêté est adopté par la majorité du Parlement; une voix contraire est dénombrée.

24. Modification de la Constitution de la République et Canton du Jura (initiative populaire rédigée de toutes pièces) (première lecture)

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête:

I.

La Constitution de la République et Canton du Jura (RSJU 101) est modifiée comme il suit:

Article 75, alinéa 1 (nouvelle teneur)

¹ Deux mille électeurs ou huit communes peuvent demander, par une initiative populaire conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces, l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou de lois.

Article 75, alinéa 3 (nouvelle teneur)

³ L'initiative doit être conforme au droit supérieur, ne concerner qu'un seul domaine et n'être pas impossible, faute de quoi le Parlement l'écarte pour cause de nullité.

Article 76, alinéa 1 (nouvelle teneur)

¹ Le Parlement décide si les dispositions qu'il adopte ou modifie à la suite d'une initiative conçue en termes généraux figurent dans la Constitution ou dans la loi.

Article 76, alinéa 4 (nouvelle teneur)

⁴ Si le peuple accepte une initiative conçue en termes généraux, le Parlement doit y satisfaire dans un délai de deux ans.

Proposition du Gouvernement:

Article 13 des dispositions finales et transitoires (nouveau)
Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

II.

La présente modification est soumise au référendum obligatoire.

M. Pierre Lièvre (PDC), au nom de la commission de la justice: Lors de sa séance du 19 mai 2004, le Parlement jurassien a adopté la modification des articles 75 et 76 de la Constitution cantonale à une large majorité. Il n'y a donc pas lieu, à ce stade de l'entrée en matière, de revenir ce jour sur cette adoption constitutionnelle.

Cela étant posé, la problématique de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions n'a pas été discutée. Or, en l'absence de dispositions particulières à ce sujet, les modifications constitutionnelles acceptées par le peuple entrent en vigueur immédiatement. Il y a donc lieu de différer l'entrée en vigueur de ces dispositions constitutionnelles dans la mesure où la loi sur les droits politiques devra encore être modifiée entretemps.

Pour ce faire, une disposition finale doit être intégrée dans la Constitution cantonale dont le libellé est soumis aujourd'hui à votre approbation.

Je tiens encore à formuler un vœu, à savoir l'adaptation rapide de notre législation cantonale aux modifications constitutionnelles acceptées récemment afin de satisfaire au

mieux à la volonté clairement manifestée par le Parlement jurassien.

L'entrée en matière n'est pas combattue.

Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en deuxième lecture, la modification de la Constitution est adoptée par la majorité des députés.

Le président: Nous allons donc nous arrêter dans notre ordre du jour.

25. Modification du décret concernant l'exécution de la loi sur le notariat (première lecture)

26. Modification de la loi d'introduction du Code civil suisse (première lecture)

27. Modification du décret sur l'établissement d'inventaires (première lecture)

28. Modification du décret concernant les émoluments des notaires (première lecture))

29. Motion no 741

Exonérer de taxes les manifestations à caractère humanitaire
Luc Schindelholz (CS-POP)

30. Motion no 745

Les mesures pour une meilleure protection de l'enfant Blulette Riat (PS)

31. Rapport 2003 du Tribunal cantonal

32. Motion no 742

Un livre pour les 25 ans de notre Canton!
Michel Jobin (PCSI)

33. Motion no 744

Le CEJARE, outil précieux pour la recherche en histoire économique
Maxime Jeanbourquin (PCSI)

34. Postulat no 233

Travailler moins pour travailler tous!
Jean-Pierre Petignat (PS)

(Tous ces points sont renvoyés à la prochaine séance.)

Le président: Je voudrais, au terme de cette session, vous remercier de votre engagement au service du Parlement. Je vous souhaite d'excellentes vacances, vous donne rendez-vous au 25 août, ressourcés et ayant goûté au bonheur du soleil. Merci et bonne fin de journée.

(La séance est levée à 17.20 heures.)