



Tél. 021 310 23 23
Fax 021 310 23 24
www.bdo.ch

BDO SA
Biopôle - Epalinges
Case postale 7690
1002 Lausanne

SIDP

A l'attention de M. Michel Choffat
Président
Rue d'Airmont 7
2900 Porrentruy

Séminaire Participatif du 25 juin 2013

Rapport de synthèse

1. Position des communes dans la structure politique suisse

Les communes constituent le premier échelon de la structure politique suisse. Maillons indispensables d'une démocratie réellement directe et participative, elles s'inscrivent dans le contexte local, où la proximité géographique du peuple et des institutions publiques devrait permettre à l'action de l'Etat de refléter aussi fidèlement que possible les volontés citoyennes. Mais pour que la démocratie de proximité porte les fruits attendus, la commune doit disposer des ressources suffisantes pour répondre aux préférences locales, tout en accomplissant les tâches qui lui ont été dévolues par la loi cantonale dont elle dépend.

En vertu de l'art.5a de la Constitution fédérale, la répartition et l'organisation des tâches entre les différents niveaux de l'Etat se fonde sur le principe de subsidiarité. Selon ce principe, une tâche n'est dévolue à un niveau supérieur de gouvernement que lorsque l'unité inférieure n'est pas en mesure de l'assumer. Or, plus une commune dispose de moyens, plus elle sera en mesure d'assumer un nombre important de responsabilités et de tâches qu'elle pourra alors adapter aux préférences locales. Autrement dit, il existe un lien indéniable entre l'*autonomie* communale et l'aboutissement réussi du processus démocratique.

2. L'autonomie, une notion complexe

Le concept d'autonomie appliqué à une collectivité publique est complexe. Il réunit plusieurs notions qui peuvent être déclinées en cinq catégories:

1. L'autonomie administrative (sens juridique) est la possibilité, pour une collectivité, d'élire ses propres organes pour contrôler le respect du droit fédéral, cantonal et local.
2. L'autonomie administrative (sens économique) est traduite par la possibilité de gérer la production d'un service public de façon à pouvoir en modifier l'offre en fonction des préférences locales.
3. L'autonomie législative est la possibilité d'établir des dispositions réglementaires permettant de choisir le contenu des tâches dont la collectivité s'est vue confiée la responsabilité.
4. L'autonomie financière est acquise lorsque la collectivité dispose de moyens financiers suffisants pour assumer les conséquences financières de ses décisions de production de services publics.
5. L'autonomie fiscale est intimement liée à l'autonomie financière. Celle-ci traduit la possibilité pour une collectivité d'établir librement les règles sur la base desquelles ses contribuables seront imposés.

A la lumière de ces définitions, il apparaît que l'autonomie d'une collectivité dépend de deux éléments fondamentaux qui sont (1) le pouvoir de décision et (2) le fait de disposer de moyens suffisants pour mettre en œuvre ses propres décisions. Lorsque ces deux composantes ne sont pas réunies, l'autonomie n'est qu'illusoire. En effet, une

collectivité qui prend des décisions sans pouvoir les mettre en œuvre - ou inversement, une collectivité qui possède des ressources sans avoir le droit d'en disposer librement - ne peut être considérée comme autonome. Ces deux cas de figure auront pour conséquence commune que la collectivité n'aura pas de marge de manœuvre pour adapter l'offre de ses services publics aux préférences de ses citoyens.

Une démocratie directe et participative réussie nécessite donc à la fois de la *proximité* pour comprendre les besoins des citoyens et des contribuables, et de l'*autonomie* pour y répondre.

3. Proximité, autonomie et collaboration intercommunale

Lorsque leurs ressources sont insuffisantes, les communes peuvent confier la réalisation de certaines de leurs tâches au canton. Elles peuvent aussi s'engager dans des démarches de collaborations intercommunales qui apparaissent alors comme une solution pour conserver le rapport de proximité au citoyen, ainsi que l'autonomie de décision et de mise en œuvre des services publics. Cependant, la multiplication des transferts de compétences à des entités régionales dans le cadre de tel ou tel service public (école, gestion des déchets, STEP) peut parfois rompre le lien entre le citoyen et l'organe exécutif et, par ailleurs, porter préjudice à la prise de décision par la complexification de l'appareil administratif.

Les rapprochements intercommunaux peuvent également être la conséquence de problèmes de débordement (ex. : l'assainissement d'un cours d'eau en amont par la commune A profite gratuitement à la commune B située en aval) ou d'encombrement (transports, services sociaux, offre culturelle). Les effets d'encombrements surviennent par exemple lorsque les contribuables d'une ville-centre doivent payer pour le développement des routes et des transports publics en raison de l'encombrement provoqué par le transit des habitants des communes limitrophes. Les communes concernées peuvent alors se constituer en agglomération (ex. : agglomération de Delémont) ou encore choisir la fusion pure et simple. Ce type de collaborations peut également être le fruit d'une volonté de devenir un interlocuteur de poids dans le paysage politique.

4. Les préoccupations des communes

A chaque problème sa solution. Du simple contrat de prestation à la fusion de commune, la collaboration intercommunale peut prendre des formes multiples et il s'agit avant tout d'identifier précisément les besoins pour être en mesure de trouver les solutions adéquates. C'est dans ce but qu'un séminaire de réflexion participative a été organisé le 25 juin 2013, à Porrentruy, pour les communes membres du SIDP.

Les résultats des réflexions du séminaire doivent apporter au comité de pilotage du SIDP des éléments qui leurs permettront de poursuivre le travail portant sur l'étude d'une communauté de destin des communes du District de Porrentruy, afin de répondre, par une proposition concrète, aux préoccupations de ses membres.

Lors du séminaire, nous avons posé quatre questions fondamentales qui, à notre avis, permettent de mesurer ces préoccupations :

1. Que voulez-vous préserver dans votre commune ?
2. Que voulez-vous changer dans votre commune ?
3. Quelle autonomie souhaitez-vous pour votre commune ?
4. Selon vous, quels sont les défis et les enjeux à venir de votre commune ? Quels sont ceux du District de Porrentruy ?

Chacune de ces questions a une influence sur les possibilités de la commune en termes d'offre de prestations, de ressources et d'organisation. De plus, ces questions font également écho à des appréhensions, qu'elles soient d'ailleurs liées au changement ou au non changement face à l'évolution des besoins.

Nous avons donc demandé aux participants de classer leurs réponses en fonction de quatre critères :

1. Les éléments concernant l'offre des services publics : Quels sont nos objectifs en matière de prestations ?
2. Les éléments liés aux ressources des collectivités : De quels moyens disposons-nous pour atteindre nos objectifs ?
3. Les éléments concernant le cadre institutionnel, les droits et le processus démocratique : Quelle organisation nous permettra d'atteindre ces objectifs ?
4. Les éléments concernant les appréhensions de la population relative à l'évolution de son cadre de vie : Quels sont les obstacles qui nous empêcheraient d'atteindre nos objectifs ?

Puis, par groupe de travail, nous avons demandé aux participants :

- De structurer les réponses et les propositions,
- De classer ces réponses en quelques thèmes spécifiques,
- D'identifier les problématiques majeures de chaque thème,
- De formuler une proposition de solution pour chaque problématique.

5. Résultats

5.1 Résumé des réponses

En premier lieu, notre démarche d'analyse a été de relever l'ensemble des réponses données, puis de proposer notre propre interprétation des réponses en fonction de la matrice de classement précédente (Préserver, changer, autonomie, défis / offre, ressources, cadre institutionnel, appréhensions). A cette fin, nous avons hiérarchisé les réponses et les préoccupations, puis nous avons repris les quatre questions de base comme trame de la présentation :

1. Que voulez-vous préserver dans votre commune ?

Préserver notre lieu de vie, préserver notre qualité de vie. Ces notions sont précisées :

- Maintenir la population dans les régions périphériques, favoriser l'installation des jeunes en préservant l'emploi, en gardant des entreprises et un tissu économique performant,
- Maintenir des commerces, une banque, des bureaux de poste, une structure adaptée aux différents âges de la vie, une médecine de proximité,
- Maintenir le soutien aux associations qui participent à la cohésion du lien social et à la vie des villages.

Pour cela, il faut offrir des prestations de haut niveau :

- Des services administratifs attractifs et disponibles, des prestations de proximité,
- Des écoles et des salles de classe, des crèches,
- Des infrastructures routières en état et des transports publics efficaces,
- Des infrastructures culturelles et sportives adaptées aux besoins,
- Une qualité d'accueil élevée aussi bien pour les habitants que pour les entreprises.

Il faut préserver et mettre en valeur le patrimoine historique et le patrimoine immobilier, en particulier les bâtiments communaux.

Il faut préserver l'indépendance politique et la capacité décisionnelle, la maîtrise des projets d'investissement et la capacité à les financer, mais également les collaborations intercommunales.

2. Que voulez-vous changer dans votre commune ?

Il faut donc améliorer les finances communales et acquérir l'autonomie financière, optimiser les ressources et les synergies notamment par le développement des collaborations avec les autres communes,

Il faut en particulier développer l'attractivité économique de la région, notamment en développant des zones industrielles, en offrant des places de travail et des logements.

Il faut développer les zones à bâtir, il faut acquérir plus d'autonomie dans la gestion du territoire et dans la possibilité d'attribuer des permis de construire, il faut donc professionnaliser l'administration.

Il faut acquérir un poids supplémentaire sur le plan cantonal, voir fédéral.

3. Quelle autonomie souhaitez-vous pour votre commune ?

Le besoin d'autonomie est financière, dans la possibilité de gestion et d'aménagement du territoire, dans la possibilité de gérer les investissements, et donc, de façon plus générale, de pouvoir influencer l'avenir de la commune notamment en renforçant son attractivité.

L'autonomie est nécessaire pour l'attractivité politique et le renouvellement des autorités, mais aussi pour l'implication des citoyennes et des citoyens dans la vie locale.

Cette autonomie passe par le désenchevêtrement des tâches canton / communes

Il est relevé qu'une trop grande structure est préjudiciable à une participation active.

4. Selon vous, quels sont les défis et les enjeux à venir de votre commune ?
Quels sont ceux du District de Porrentruy ?

Les enjeux principaux sont avant tout la préservation de l'identité communale ainsi que la proximité et le contact avec les citoyens malgré la complexité des tâches.

Ces enjeux sont à placer dans le contexte des appréhensions relatives à :

- La perte d'identité,
- La perte d'autonomie politique et financière,
- La perte d'influence sur le développement des infrastructures,
- La baisse des engagements politiques consécutifs à la diminution de l'autonomie communale,
- La perte de maîtrise de la qualité de vie et du patrimoine social.

5.2 Thèmes spécifiques

Nous présentons maintenant les thèmes spécifiques développés par les groupes de travail.

5.2.1 Conséquence en terme de Prestations à offrir

Structure adaptée aux différents âges de la vie

Problématique	Solutions
Complexité des besoins, complexité de la gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Regroupement intercommunal • collaboration
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Répartition des charges • Partenariat Public / Privé
Proximité	<ul style="list-style-type: none"> • Transports
Locaux à disposition	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuer les exigences • Faciliter l'octroi de permis • Remise aux normes de l'existant
Autonomie communale	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborations

C'est souvent le canton qui dispose de la prérogative de la gestion des besoins. Ceci est problématique car les communes sont en attente des décisions du canton. De ce fait, il est évoqué la nécessité d'une plus grande autonomie et d'un plus grand poids face au Canton, notamment par la mise en place de collaborations, de regroupement, etc.

Mais cela pose un problème financier : Les solutions sont à trouver dans la répartition des charges et l'autonomie des décisions : Qui commande paye. D'autres solutions sont à trouver, par exemple dans des formes de partenariat Public / Privé.

La proximité passe par une réorganisation des transports publics, ce qui va naturellement induire une hausse des coûts et accroître les problèmes financiers.

Aménagement du territoire

Problématique	Solutions
Pouvoir décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Plus d'autonomie régionale
Législation / LAT	<ul style="list-style-type: none"> • LAT
Réhabilitation de l'existant	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions • Diminution des contraintes. Les possibilités sont souvent bloquées du fait d'un centre-ville ancien
Disponibilité des terrains non bâtis	<ul style="list-style-type: none"> • Changement d'affectation
Taille critique	<ul style="list-style-type: none"> • Agglomération

Aménagement du territoire : disponibilité des terrains non bâtis et problème du changement d'affectation. Taille critique des petites entités villageoises et régionalisation, nécessité de collaboration entre différents services (pour une agglomération et les subventionnements liés ?)

5.2.2 Conséquences en terme de ressources

Capacité financière

Problématique	Solutions
Charges liées	<ul style="list-style-type: none"> • Mandat AJC renforcé <ul style="list-style-type: none"> · Autonomie législative • Garder l'autonomie sur certain domaines <ul style="list-style-type: none"> · Autonomie de décision · Autonomie financière · Autonomie de légiférer
Baisse des rentrées fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la consultation et la communication concernant les finances entre communes et Canton
Concurrence économique	

Le problème des charges liées vient du fait que les décisions viennent du Canton. A nouveau est évoqué le principe : "Qui commande paye !"

5.2.3 Conséquence en terme d'organisation

Cadre Institutionnel

Problématique	Solutions
Ordre organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter les collaborations
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du système de collaboration <ul style="list-style-type: none"> · Démocratisation · Démarche participative
Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté de reprendre les compétences au niveau régional

Le manque d'autonomie a pour conséquence le fait que les communes sont liées par des décisions qui ne leur appartiennent pas. Il est donc nécessaire de renforcer l'autonomie communale en collaborant de manière plus étroite, en particulier sur des projets concrets. Mais, afin d'éviter les blocages, il est nécessaire de changer de point de vue et de perspective.

"En se mettant ensemble, il est plus facile de décider".

L'organisation actuelle a atteint ses limites.

"Nous ne voulons pas d'administration lourde, mais nous avons besoin de soutien".

Il est donc nécessaire d'améliorer le système de collaboration sans éloigner les décisions des citoyens. A cette fin, il est évoqué la possibilité de mettre en place une "démarche participative" mettant en évidence la volonté de *"travailler ensemble sans démonter les communes"*.

5.2.4 Conséquence en terme d'appréhensions

Perte d'autonomie

Problématique	Solutions
Inévitable en regard des tailles actuelles des communes. Perte de maîtrise des dossiers, augmentation des tâches administratives. Finances. Centralisation / décentralisation. Syndicats / associations. Péréquation.	<ul style="list-style-type: none">• Augmenter la population• Développer les constructions• Augmenter l'attractivité de la région• Garder les places de travail et augmenter les salaires• Diminuer les procédures et les lourdeurs administratives• Plus de finances et moins de charges liées• Maîtrise des dossiers

L'autonomie est liée à la capacité financière et aux ressources. Donner plus de marge de manœuvre aux communes pour acquérir des ressources et planifier l'avenir.

Collaborations

Problématique	Solutions
Emotionnelle Sentiment de perte d'autonomie forcée/ voulue (par des collaborations naturelles). Plus de collaboration, si possible sans fusions Patinoire Ecole secondaire Collaborations inter-cantonale / interdistricts Equité Péréquation	<ul style="list-style-type: none"> • Fusions • Syndicats SIDP • Triage • Communauté de communes • Collaboration intercommunales • "Petits" projets communes • Collaborations "transfrontalières", ne pas seulement collaborer avec les voisins • Commencer par un jumelage

6. Synthèse

Des réponses aux questions et des présentations des groupes de travail, il ressort les éléments principaux suivants :

Les communes du District de Porrentruy souhaitent la mise en œuvre d'une politique de développement de l'attractivité de la région, aussi bien pour la population que pour les entreprises, afin de favoriser le développement économique et de créer des places de travail. Ce développement permettra une amélioration notable de la situation des finances communales et peut-être une baisse de la fiscalité.

Cette attractivité passe par la préservation de la qualité de vie, la préservation du patrimoine historique et du patrimoine immobilier, le développement des infrastructures de communication (réseau routier, transport), les infrastructures culturelles et sportives, les écoles et les crèches, ainsi que par une offre de services de qualité et adaptée aux besoins.

La mise en œuvre de cette politique de développement nécessite une plus grande autonomie des communes, notamment dans la gestion du territoire, dans la planification de la construction de logements, et donc dans la compétence d'attribuer des permis de construire et de transformation. Cette autonomie doit permettre un allègement des tâches administratives et une plus grande proximité, également favorable à une revalorisation de la fonction politique.

Cette autonomie, associée à l'amélioration des finances doit également permettre une meilleure maîtrise des projets d'investissement.

Dans un cercle vertueux, l'amélioration des finances doit permettre une plus grande autonomie de décision.

L'amélioration des finances pourrait également être possible par une redéfinition des tâches entre le Canton et les communes. De toute manière, une discussion avec le Canton semble nécessaire.

Du fait de la complexité des dossiers et des exigences, les participants constatent de manière générale que dans la forme actuelle des structures communales, la gestion devient difficile et qu'une collaboration ou un regroupement sous une forme ou une autre devient nécessaire. A ce stade de la réflexion, des pistes précises relatives à des formes de collaborations n'ont pas encore été évoquées mais pourraient être imaginées à partir des constats suivants :

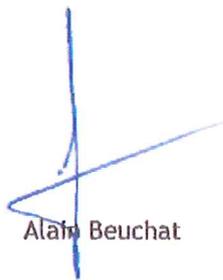
- Nécessité de professionnaliser l'administration afin de gérer des prestations administratives et techniques ainsi que des dossiers complexes,
- Volonté de reprendre des compétences au niveau régional, diminuer les charges liées,
- Nécessité d'un plus grand poids politique,
- Importance d'une taille critique,
- Diminution de la concurrence économique.

Lausanne, le 30 septembre 2013

BDO SA



Jacques Blanc



Alain Beuchat

