

La Communauté de travail du Jura

MICHEL SCHWOB

"La coopération transfrontalière tire sa substance de l'activité des cantons. C'est à eux qu'il appartient, dans la mesure où ils sont intéressés, de prendre l'initiative de développer cette coopération. Ils ont la responsabilité de donner forme aux relations transfrontalières."¹

1. L'origine

La Communauté de travail du Jura (ci-après la CTJ) est née en 1985 sous la devise "faire mieux ensemble que séparément". Constatant que l'Arc jurassien, tant français que suisse, risquait de ne pas survivre démographiquement et économiquement en raison du formidable pouvoir d'attraction des régions du bassin rhénan à l'est, du bassin lémanique et de l'agglomération lyonnaise à l'ouest, des esprits éclairés, parmi lesquels en premier lieu Edgar Faure et François Lachat, ont pris l'initiative de regrouper les forces, de formaliser un espace et d'en encourager le développement concerté en mettant l'accent sur la coopération transfrontalière. C'est ainsi que la région de Franche-Comté d'une part, les quatre cantons du Jura, de Berne, de Vaud et de Neuchâtel d'autre part signèrent le 3 mai 1985, à Delémont, la Convention instituant la Communauté de travail du Jura. Cette convention s'inscrit dans le contexte de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités

¹ Rapport du Conseil fédéral du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, chiffre 61, 1^{er} tiret (FF 1994 II 604 ss.)

ou autorités territoriales (Convention de Madrid)² et, au plan national, de la loi française de décentralisation d'un côté, des articles 9 et 10 de la Constitution fédérale de l'autre. Il convient de signaler que de nombreuses autres organisations de ce type ont vu le jour, auxquelles 18 cantons suisses participent (notamment la Communauté de travail des Alpes occidentales, COTRAO, la Commission consultative/Comité franco-genevois, le Conseil du Léman, la Conférence du Rhin supérieur, etc.) et que la coordination entre elles est assurée par divers organismes, dont le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France.

2. L'Espace CTJ

Même si la CTJ concerne avant tout l'Arc jurassien, son espace déborde largement cette région, puisque ses partenaires sont non des collectivités locales, mais les quatre cantons du Jura, de Berne, de Vaud et de Neuchâtel, ainsi que la région de Franche-Comté qui recouvre les quatre départements du Jura, du Doubs, du Territoire de Belfort et de Haute-Saône. C'est ainsi que cet espace a une superficie de 2,7 mio d'hectares et que près de 3 mio d'habitants y vivent (cf. carte de la CTJ).

3. La CTJ de 1985 à 1993

Institution consultative n'ayant que le pouvoir de faire des recommandations à l'intention des autorités compétentes des parties contractantes, la CTJ s'est d'emblée donné pour but de favoriser la coopération transfrontalière dans ses aspects économiques, sociaux, culturels, écologiques, infrastructurels et autres, en mettant l'accent sur le développement et l'aména-

² RS 0.131. L'article premier présente la teneur suivante: "Chaque Partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avèreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque partie."

gement concertés et convergeants de l'espace jurassien, compte tenu des spécificités propres à cet espace (articles 4 et 5 de la convention).

La CTJ a rapidement évolué et s'est adaptée aux circonstances, dans un respect parfois relatif de la convention.

S'agissant des structures, le rôle principal a été rapidement dévolu au *comité*. Premier organe de la CTJ d'après la convention, l'*assemblée* a très tôt perdu cette qualité pour ne plus assister que passivement aux travaux de la CTJ. Au début 1993 encore, neuf *groupes de travail* étaient chargés d'étudier les divers domaines d'activités, de présenter des propositions au comité et d'assurer la réalisation des opérations lancées par lui. Enfin, un *secrétaire général* par pays avait la mission d'assister le comité. Pour la Suisse, cette fonction a été liée dès 1985 à la présidence et elle fut exercée d'abord à mi-temps, puis à 25 pour cent dès 1990. A partir de 1987, chaque canton a chargé l'un de ses fonctionnaires d'assumer la coordination interne et le suivi des dossiers pour le compte du représentant au comité; cette fonction de *délégué cantonal* est une activité à 20 pour cent environ. Il convient encore de préciser que les délibérations du comité sont régulièrement suivies par deux observateurs, qui représentent le gouvernement fédéral (Département des affaires étrangères) et le gouvernement français (Préfecture de région). Depuis quelques années, la CTJ a organisé en outre des *assises* qui, consacrées à un thème choisi, permirent de regrouper tous les deux ans, puis chaque année l'ensemble des organes de la CTJ ainsi que de nombreuses autorités, institutions et personnes intéressées.

En ce qui concerne les activités, elles furent multiples pour ce qui est tant de leur genre que de leur portée. Elles ont permis, dans les neuf champs d'action choisis, d'instaurer le dialogue par-dessus les frontières cantonales et nationales, de résoudre des problèmes ponctuels et de déboucher sur des réalisations concrètes et des études fondamentales. Il convient en particulier de souligner que, après avoir activement participé aux actions menées notamment par la Franche-Comté en faveur de la ligne TGV Rhin-Rhône et tout en poursuivant les efforts visant à accélérer la réactivation de ce projet, la CTJ a commandé une étude consacrée à l'amélioration des liaisons ferroviaires entre la Suisse et la ligne TGV précitée. Ce projet lourd (800'000 francs) a permis d'examiner les moyens de réduire les temps de parcours actuels. En outre, la publication d'un guide du travailleur frontalier, l'organisation d'une assemblée consacrée aux problèmes des tra-

vailleurs frontaliers et une opération "portes ouvertes" en milieu rural ont marqué plus encore que d'autres réalisations et études les activités de la CTJ au cours de ces années. Enfin, une "Etude sur l'armature urbaine et économique de l'espace CTJ", parue en novembre 1990, a incité la CTJ à remettre en cause ses buts, son mode de travail et ses structures. Il est apparu en effet qu'elle devait devenir plus efficace, concentrer ses actions en les orientant vers des objectifs clairement définis, et dynamiser ses organes, sa nouvelle "philosophie" devant être ancrée dans une charte qui lierait tous les partenaires.

4. La "nouvelle" CTJ

4.1 Un document: la charte

Il n'est pas exagéré de prétendre que, si l'étude sur l'armature urbaine a indiqué la direction dans laquelle la CTJ devait s'orienter, la décision de suivre les conclusions de cette étude a été facilitée et accélérée par le résultat de la votation du 6 décembre 1992, par laquelle la Suisse refusait d'entrer dans l'Espace Economique Européen. La coopération transfrontalière apparut alors à tous les partenaires de la CTJ d'une importance accrue, voire existentielle. Aussi, les travaux de préparation furent intensifiés et c'est le 25 novembre 1993 que la Charte de la CTJ put être signée. La ratification bernoise fut certes plus tardive, car il apparut sinon indispensable, du moins fortement souhaitable de donner à la future participation du canton de Berne aux actions de la CTJ la légitimité qu'octroie la sanction par le législatif; c'est ainsi que le Grand Conseil décida le 16 mars 1994 d'autoriser le Conseil-exécutif à signer la charte (cf. Journal du Grand Conseil 1994, pages 216 ss.).

La charte est donc devenue le document de référence. La convention de 1985 reste certes théoriquement en vigueur, mais elle n'a plus qu'une valeur symbolique.

4.2 Principes d'action, priorités et stratégie

La CTJ s'est donnée deux principes d'action. D'une part, elle veut consolider son rôle en partenariat avec toutes les collectivités locales, qui doivent être associées à ses travaux; il s'agit en d'autres termes de mener des actions tangibles sur le terrain qui conforteront l'identité propre de la CTJ, la feront connaître à l'intérieur et à l'extérieur de son espace et renforceront la cohésion transfrontalière entre les individus et les collectivités. D'autre part, elle veut que son espace prenne une place solide dans l'Europe: tous les projets qui seront entrepris sous l'égide de la CTJ viseront à rendre l'espace jurassien plus attractif et plus compétitif sur le plan européen. L'action de la CTJ sera donc basée sur ces deux principes. De surcroît, elle devra viser six objectifs qualifiés de prioritaires, ce qui lui donnera une cohérence et lui permettra de favoriser continuité, complémentarité et échanges. Ces six objectifs prioritaires sont les suivants:

- *intégration à l'Europe*: renforcer la notoriété et l'attractivité de l'espace jurassien à l'échelle européenne;
- *identité jurassienne*: développer l'identité jurassienne et le sentiment d'appartenance à une même entité;
- *développement économique*: renforcer l'environnement de l'espace jurassien, notamment dans le domaine du tertiaire, par le développement concentré des potentiels d'activités spécifiques;
- *pôles urbains*: consolider le réseau de moyennes et petites villes et conforter les grandes villes dans leurs fonctions;
- *communications*: promouvoir un réseau performant de communications internes et avec l'extérieur;
- *aires frontalières*: assurer un aménagement et un développement coordonnés des secteurs proches de la frontière.

Enfin, l'action devra obéir à une stratégie. Cela signifie qu'un projet qui répond aux principes d'action et s'inscrit dans le cadre des objectifs ne sera retenu que si et dans la mesure où il ressortit à l'un des six thèmes qualifiés de stratégiques. Ces thèmes sont:

- un thème qui regroupe les généralités (information, schéma général de développement, réflexion générale sur le développement des secteurs économiques dans le cadre des coopérations souhaitables);
- l'aménagement du territoire (programmes spécifiques pour les aires frontalières, incluant le domaine sanitaire et social ainsi que la protection de l'environnement);
- les transports (amélioration des lignes ferroviaires, création d'un réseau de télécommunications);
- l'économie (coopération avec d'autres régions européennes en matière de microtechnique, coordination en matière de formation professionnelle, agriculture);
- le tourisme (politique générale de valorisation et réseau d'activités touristiques; conception et vente de produits communs);
- la culture et l'éducation (créer et échanger des manifestations culturelles, promotion culturelle transfrontalière, compléter les programmes scolaires pour renforcer l'identité CTJ dans le cadre de l'Europe).

4.3 Des structures

La charte a considérablement modifié les structures institutionnelles de la CTJ, dont les organes sont désormais définis comme suit:

- Instance de décision, le *Comité* comprend un représentant du gouvernement de chacun des quatre cantons suisses et quatre conseillers régionaux représentatifs de l'existence des départements. Il fixe les lignes générales de l'action de la CTJ, mandate des groupes de travail pour mener à bien les projets de la communauté, participe à l'élaboration des programmes de travail transfrontaliers et assure les relations avec les organismes similaires de coopération transfrontalière.
- Instance consultative, le *Conseil* de la CTJ réunit les principales collectivités de l'espace CTJ. Il participe à l'élaboration des programmes de travail transfrontaliers, il est consulté sur toutes les questions d'intérêt transfrontalier et sur les décisions ayant une incidence sur la vie des collectivités locales. Il est le lieu privilégié d'élaboration des projets de la communauté et de la concertation entre les collectivités.

- Regroupant toutes les personnes, autorités et organisations concernées par la coopération transfrontalière, les *Etats généraux* sont réunis régulièrement pour prendre connaissance des activités menées sous l'égide de la CTJ et émettre propositions et avis. Associant un large public, ils constituent le moment privilégié de rencontres, d'échanges et d'informations sur tous les domaines d'intérêt de la CTJ. Ils facilitent la coordination entre les différents projets et permettent d'associer un large public au développement de la coopération transfrontalière.
- Des *groupes de travail* (ad hoc) sont constitués pour mener à bien une mission précise. Sur la base de propositions émanant des diverses instances et s'intégrant dans la stratégie à moyen terme, le comité mandate des groupes de travail restreints, composés de techniciens, pour une durée limitée avec un cahier des charges précis. Ils doivent contribuer directement à faire de la CTJ un instrument performant de coordination et de réalisation de projets.
- Un *secrétariat permanent* assiste ces différentes instances et assure le suivi et la coordination des différentes actions de la CTJ. Il est notamment chargé de la préparation et de la gestion des budgets mis à disposition de la CTJ par ses membres. Deux secrétaires généraux à plein temps, l'un pour la France, l'autre pour la Suisse, conduisent ce secrétariat, auquel sont rattachés les délégués cantonaux.

5. Les travaux actuels

Plusieurs groupes de travail ont été institués et ont entrepris ou vont incessamment entreprendre leurs activités en vertu d'un mandat précis de durée déterminée. Ils ont pour mission

- d'explorer les moyens techniques, juridiques et financiers qui permettraient la réalisation par étapes des travaux nécessaires à l'amélioration de la ligne ferroviaire Dôle - Lausanne/Neuchâtel et Berne;
- de rechercher la cohérence entre les deux réseaux routiers français et suisse, pour l'irrigation optimale de la zone frontalière ainsi que pour son raccordement aux grands réseaux autoroutiers;

- de porter l'ensemble de l'espace CTJ à un niveau de qualité globale qui le rende compétitif à l'échelon européen, et ce par l'élaboration d'un schéma général d'aménagement du territoire incluant l'examen de la cohérence d'ensemble entre les schémas existants de part et d'autre et la mise en évidence des domaines qui feront l'objet de réflexions plus approfondies;
- de développer l'agrotourisme en valorisant les spécificités de l'espace CTJ et d'accroître la clientèle touristique des agriculteurs impliqués dans des actions touristiques;
- de mettre en commun l'ensemble des données statistiques des deux recensements généraux de population de 1990 en utilisant l'opportunité qui se présente d'un recensement aux mêmes dates dans les deux pays pour constituer un fichier commun à l'espace CTJ et pour publier une analyse de la démographie et de son évolution récente dans la zone montagneuse;
- de mener divers projets relevant de la coopération de proximité.

6. Eclairage bernois

Membre de l'assemblée des régions d'Europe depuis quelques années, le canton de Berne est acquis à la cause de la concertation transfrontalière. Il n'est certes pas le seul dans cette situation, mais il présente la particularité d'agir dans ce cadre en vertu d'un mandat constitutionnel. En effet, l'article 54, 1^{er} alinéa de la Constitution cantonale du 6 juin 1993 stipule que "le canton participe à la coopération entre les régions d'Europe". Il s'agit d'une innovation que le Conseil fédéral a relevée tout particulièrement dans le rapport auquel il est fait référence au début du présent rapport. Pour ce qui est de la CTJ plus précisément, il convient de répéter que Berne est le seul canton à avoir soumis la charte à la sanction du Grand Conseil et à bénéficier ainsi, dans ses actions futures, d'une légitimité qui facilitera considérablement la tâche de ceux qui représentent le canton au sein de la CTJ.

Le canton présente une autre particularité. S'il fait partie en tant que tel de la CTJ, celle-ci concerne avant tout le Jura bernois et Bienne. Or, des instances régionales existent déjà, avec le risque de cloisonnement et de

confusion qu'implique la multiplicité d'instances. Pourtant, ce risque est limité du fait que les compétences sont clairement réparties. C'est ainsi que, au plan interne, la Députation du Jura bernois et de Bienne romande assure au sein du Grand Conseil l'exercice des droits parlementaires particuliers réservés à la région, alors que le Conseil régional et la Conférence des maires s'occupent des relations extraparlimentaires entre le Jura bernois et le canton, exerçant notamment la participation politique de la population du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne³. S'agissant des relations extérieures du Jura bernois, elles feront l'objet des débats de l'Assemblée interjurassienne en ce qui concerne les rapports bilatéraux entre le Jura bernois et le canton du Jura, et du Conseil de la CTJ pour ce qui est des relations multilatérales au sein de l'Arc jurassien. La représentation du Jura bernois au sein de ces divers organes a été fixée de manière que les interrelations soient assurées.

7. INTERREG II

INTERREG II est une initiative créée par la Commission des Communautés Européennes concernant la coopération transfrontalière, dans le cadre de laquelle une aide communautaire sous la forme de prêts, de subventions et d'assistances techniques peut être accordée à des mesures et dans des zones déterminées pour autant qu'elles soient comprises dans les programmes opérationnels et les projets présentés par les Etats membres. Programmation et mise en valeur conjointes de programmes transfrontaliers, introduction de mesures visant à améliorer le flux d'informations de part et d'autre des frontières et entre les régions frontalières, mise en place de structures institutionnelles et administratives communes pour soutenir et encourager la coopération: tels sont les types d'action qui peuvent être proposés dans le cadre des programmes opérationnels et faire l'objet de l'aide communautaire.

³ Articles 2ss (Conseil régional), 10ss (participation politique) et 13ss (Conférence des maires) de la loi du 19 janvier 1994 sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne, ROB 94-57.

La région de Franche-Comté a déjà bénéficié de l'initiative INTERREG I, aux objectifs analogues. La CTJ n'avait pas pu y participer, notamment du fait que sa partie suisse n'était pas en mesure d'assurer sa part du financement des actions portées au programme. En revanche, dès le lancement d'INTERREG II, toutes les démarches nécessaires ont été entreprises pour que la CTJ puisse pleinement participer au processus de manière à rendre éligible au titre de l'initiative un certain nombre de mesures correspondant aux principes d'action, aux objectifs et aux thèmes définis dans la charte. Les partenaires suisses de la CTJ sont, à cet égard, d'autant plus à l'aise que le Conseil fédéral, après avoir expressément reconnu l'importance du rôle que les cantons jouent dans leurs relations avec les régions voisines d'Etats membres de l'Union Européenne (cf. rapport du Conseil fédéral cité au début du présent rapport), prépare pour l'automne 1994 un projet de subventionnement de la coopération transfrontalière. Ainsi, comme tous les autres cantons frontaliers, les partenaires suisses de la CTJ disposeraient des fonds permettant de respecter le principe de l'équivalence des prestations financières (règle des trois tiers: tout projet est financé à raison d'un tiers chacun par les fonds européens, la région de Franche-Comté et les partenaires suisses) d'ores et déjà sanctionné par le comité suisse de la CTJ.

Il est prévu d'organiser au début 1995, en un lieu à désigner se trouvant dans l'espace CTJ, un séminaire consacré à la coopération transfrontalière et à l'initiative INTERREG II.

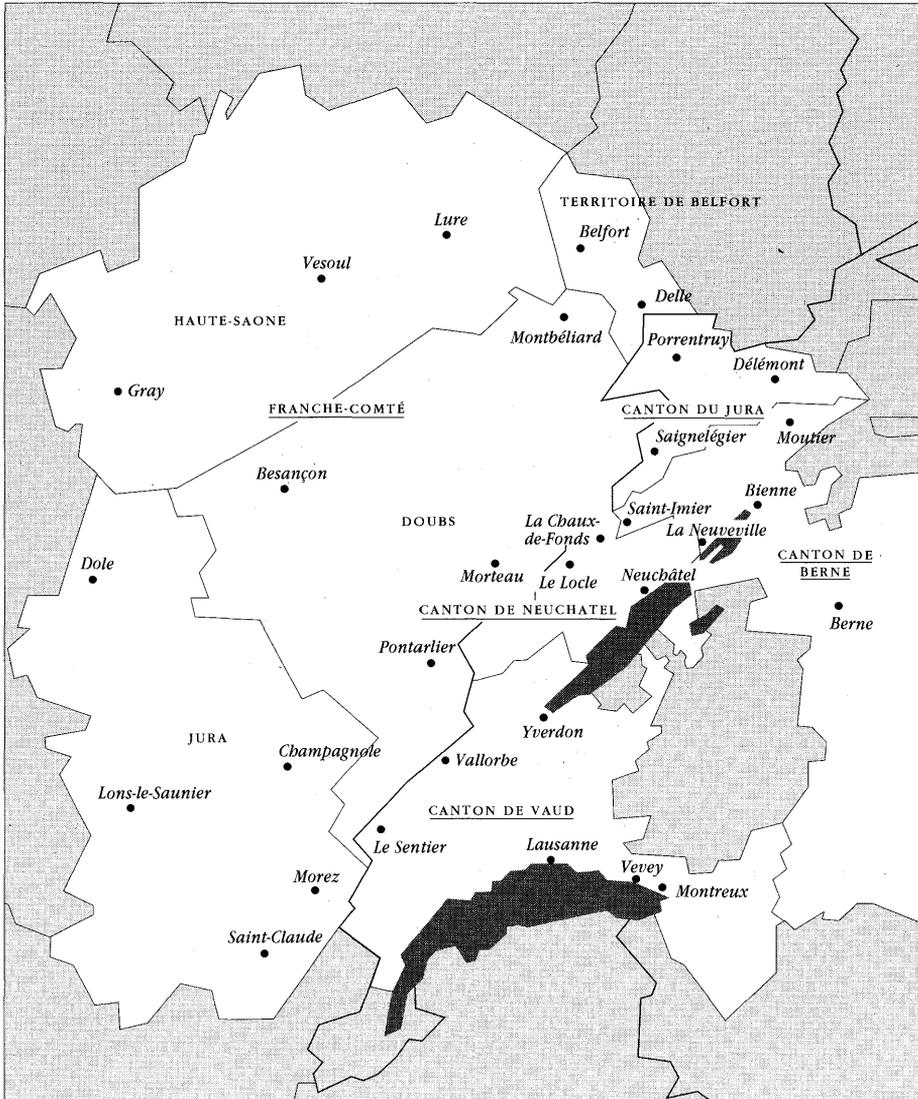
8. Conclusions

La CTJ existe depuis neuf ans. Globalement, le bilan peut être qualifié de positif. Certes, les actions d'éclat sont peu nombreuses, les réalisations sont d'importance diverse, l'image de marque de la CTJ ne s'est pas encore imposée comme cela eût été souhaitable. Il faut cependant comprendre que la coopération transfrontalière, que les frontières soient cantonales ou, plus encore, nationales, requiert un apprentissage parfois long et difficile.

Cela dit, le moment est venu de passer la vitesse supérieure, et la CTJ s'est dotée des moyens qui devraient le lui permettre. Entre le triangle d'or Zurich - Bâle - Argovie et la région lémanique, entre le Haut-Rhin et Lyon,

il y a une place à prendre. Personne ne peut se permettre de la laisser inoccupée, sous peine de vivre une marginalisation de plus en plus prononcée. Mais sans concours des synergies, sans regroupement des forces dans tous les domaines qui font d'une région qu'elle est viable à long terme, il ne sera pas possible d'occuper cette place. La devise "faire mieux ensemble que chacun séparément", sous laquelle la CTJ est née, reste plus que jamais valable en 1994. Tous les partenaires de la CTJ en sont convaincus, et c'est ce qui permet d'avoir foi en l'avenir de cette institution.

Carte de la Communauté de travail du Jura



Organigramme de la Communauté de travail du Jura

