



Rapport

Date de la séance du CE : 17 novembre 2021
Direction : Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire : 2021.BKD.19207
Classification : -

Bibliobus de l'Université populaire jurassienne. Autorisation de dépense ; crédit d'objet ; crédit d'engagement 2021-2024

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Caractéristiques du projet	3
3.2.1	Clé de répartition et autres statistiques	3
3.2.2	Périodicité	4
3.2.3	Calcul de la subvention annuelle	4
3.2.4	Amortissement du parc de véhicules	5
3.2.5	Mesures d'économies OPTI-MA	5
3.2.6	Contrat entre la République et Canton du Jura et le Bibliobus	5
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	6
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	6
6.	Répercussions sur les communes	6
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	6
8.	Proposition	6

1. Synthèse

Afin de garantir le maintien des prestations fournies jusqu'à présent, le Bibliobus de l'Université populaire jurassienne (UPJ) demande le renouvellement de sa contribution annuelle d'exploitation pour les années 2021 à 2024.

Le présent arrêté du Conseil-exécutif vise à garantir le financement du Bibliobus pour les quatre prochaines années, avec la même clé de financement que celle utilisée de 2017 à 2020 entre les cantons de Berne et du Jura. Le plafond fixé à 150 000 francs pour la subvention annuelle est inchangé.

Par ailleurs, pour permettre au Bibliobus de renouveler régulièrement son parc de véhicules, une part fixe de 10 000 francs, incluse dans le plafond de 150 000 francs, est ajoutée à la subvention annuelle d'exploitation. Cette part sert à alimenter un fonds exclusivement destiné à amortir les véhicules. Une clause de remboursement introduite au chiffre 6 de l'ACE prévoit que les sommes correspondantes soient intégralement remboursées en cas d'utilisation non conforme de ces montants par le Bibliobus ou de retrait du canton de Berne du financement de ce dernier.

Pour pouvoir garantir un haut standard de qualité de ses services, le canton subventionne les bibliothèques itinérantes (Bibliobus), pour autant qu'elles répondent positivement aux critères définis par les normes cantonales en vigueur.

La présente demande remplit les conditions formelles ainsi que les critères de fond pour l'octroi d'une subvention prélevée sur le Fonds d'encouragement des activités culturelles.

Le canton encourage la culture sous toutes ses formes d'expression et veille à assurer une offre de médiation (art. 5, al. 2, lit. e et art. 6, al. 2 LEAC). Dans ce cadre, le Conseil-exécutif peut soutenir des bibliothèques dont les organes responsables sont politiquement et confessionnellement neutres (art. 5, al. 1 OEAC).

2. Bases légales

- Articles 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15, alinéa 1 et 38, alinéa 3, lettre e de la loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11)
- Articles 5, alinéa 1, 15, 16, alinéa 2, lettre c et alinéa 3 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1)
- Articles 43, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
- Articles 146, 148 et 152 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)
- Article 15, alinéa 2 et article 17 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1)

3. Description de l'affaire

La présente décision représente la base pour les paiements des contributions annuelles pour le Bibliobus de l'Université populaire jurassienne pour les années 2021 à 2024.

3.1 Rappel

L'autorité responsable du Bibliobus est l'Université populaire jurassienne. Par arrêté du Conseil-exécutif du 26 novembre 1975, le canton de Berne décidait de financer le Bibliobus de l'Université populaire jurassienne. De 1979 à 2016, ce dernier était subventionné par les cantons du Jura et de Berne, sur la base d'une clé de financement fondée sur les heures de stationnement sur le territoire des deux cantons, soit, en termes de pourcentages, une répartition à hauteur de 80/20 environ.

En écho aux inquiétudes manifestées par l'Assemblée interjurassienne (AIJ) quant à la pérennité du financement de l'UPJ et de son Bibliobus (résolution 78 AIJ, voir annexe 1), les gouvernements bernois et jurassien ont, en 2015, mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner d'éventuelles convergences en vue précisément d'assurer leur financement à moyen et long termes. S'agissant du Bibliobus, il a été constaté un déséquilibre certain dans la répartition du subventionnement entre les deux cantons, la République et Canton du Jura assumant notamment une très grande partie des frais de fonctionnement considérés comme « fixes », tels que les salaires ou encore les coûts de maintenance. Sur recommandation du groupe de travail interjurassien, un rééquilibrage de la clé de financement du Bibliobus entre les cantons de Berne et du Jura a été proposé à partir de 2017, pour mieux répartir la prise en charge de ces coûts fixes induits par l'exploitation des bus. Cette nouvelle clé de financement se fonde non plus sur les heures de stationnement mais sur la population desservie dans les deux cantons. Ce rééquilibrage a été unanimement approuvé par le Conseil du Jura bernois (CJB).

En date du 22 novembre 2017, le Conseil-exécutif a approuvé le nouveau système pour les années 2017 à 2020 (arrêté du Conseil-exécutif no 1269/2017).

3.2 Caractéristiques du projet

3.2.1 Clé de répartition et autres statistiques

La clé de répartition du financement, qui est appliquée au calcul des subventions cantonales octroyées au Bibliobus à partir de 2017 et au-delà, se fonde désormais sur la population desservie dans les deux cantons respectifs. En termes de pourcentage, la répartition est de 76/24 entre le canton du Jura et le canton de Berne, ce qui avait induit, en 2017, une hausse de la subvention annuelle bernoise qui est intégralement compensée dans le cadre de l'enveloppe du CJB. Pour l'actuelle période de subventionnement, allant de 2021 à 2024, le calcul de la population desservie se base sur les chiffres (arrondis) communiqués par le Bibliobus. Les statistiques suivantes démontrent que la répartition entre les deux cantons est restée plus ou moins la même dans les dernières années, c'est-à-dire 76 % de la population desservie est domicilié dans le canton du Jura et 24 % dans le canton de Berne (Jura bernois) :

Statistiques de population desservies

= population totale des communes effectivement desservies par le Bibliobus (chiffres effectivement connus au moment de la demande du Bibliobus).

Année	JU	BE	Total	% JU	% BE
2016	53'366	16'820	70'186	76.04 %	23.96 %
2017	53'501	16'935	70'436	75.96 %	24.04 %
2018	53'736	16'943	70'679	76.03 %	23.97 %
2019	53'937	16'990	70'927	76.05 %	23.95 %

Il n'y a pas eu de nouvelle commune partenaire du Bibliobus, ni dans le canton du Jura ni dans le canton de Berne, par conséquent, la proportion reste à 76/24.

A cause des chiffres de population qui ne sont pas toujours disponibles lors de la préparation du budget de l'année suivante, il y a toujours un décalage entre les chiffres du budget (année 2021) et les statistiques de population officielle des communes (annexe 8). En cas d'évolution majeure de ces chiffres en cours de période de subventionnement, une adaptation à la hausse ou à la baisse de la subvention bernoise pourra être envisagée, dans le cadre du plafond maximal autorisé.

Ci-après, un deuxième tableau informatif avec des chiffres-clés :

	Communes desservies Jura bernois	Lieux de prêt Jura bernois	Heures de prêt Jura bernois	Lecteurs actifs au total (JU+BE)	Nouvelles inscriptions au total (JU+BE)	Documents prêtés au total (JU+BE)	Prêts par habitant au total (JU+BE)	Frais d'exploitation au total (JU+BE)	Contribution annuelle canton de Berne 1
2016	19	28	481.25	4'857	532	219'654	3.14	955'653	117 000
2017	19	28	481.25	4'659	540	217'479	3.09	967'005	126 000
2018	19	28	481.25	4'579	556	223'312	3.16	968'038	130 000
2019	19	28	481.25	4'587	570	225'359	3.18	982'224	128 280
2020 ²	19	28	408.75	4'453	516	189'490	2.66	931'916	130 296

¹ Afin de mieux illustrer l'évolution de la contribution, les chiffres indiqués sous « Contribution annuelles » ne comportent pas le montant annuel fixe de 10 000 francs destiné à alimenter le fonds d'amortissement du parc de véhicules.

En 2017 est entrée en vigueur l'ACE sur quatre ans avec la nouvelle clé de financement.

² Fermeture durant 7 semaines

3.2.2 Périodicité

Jusqu'en 2016, la subvention versée au Bibliobus par le canton de Berne (via le CJB) faisait chaque année l'objet d'un arrêté du Conseil-exécutif. Au vu du changement intervenant sur le plan de la clé de financement et par souci d'allègement des tâches administratives liées à la préparation du dossier pour le gouvernement bernois, une nouvelle périodicité du subventionnement a été proposée. L'arrêté du Conseil-exécutif porte dès 2017 sur une période de quatre ans, actuellement de 2021 à 2024. Comme par le passé, le paiement proprement dit de la contribution se fera annuellement, sur la base de l'ACE quadriennal, via une décision du CJB.

3.2.3 Calcul de la subvention annuelle

Le Bibliobus étant une institution intercantonale, il n'est pas considéré comme une bibliothèque régionale et ne fait donc pas partie des institutions culturelles d'importance régionale selon l'article 18 de la LEAC. Par conséquent, la répartition des coûts entre le canton et les communes n'est pas la même que celle prévue à l'article 19 de la LEAC. Jusqu'en 2016, les communes desservies dans les deux cantons participaient ainsi aux frais du Bibliobus à raison d'environ 35 pourcent, en fonction des heures de stationnement sur leur territoire. Quant aux cantons du Jura et de Berne, ils se partageaient les quelque 65 pourcent restants, également en fonction des heures de stationnement sur leur territoire respectif.

A partir de la contribution annuelle 2017, pour les raisons invoquées précédemment, la clé de financement du Bibliobus a subi une modification et est calculée en fonction de la population desservie dans les deux cantons. Ce changement de paradigme a permis le rééquilibrage politiquement souhaité, puisque la répartition du financement entre les deux cantons a passé d'un taux approximatif de 80/20 à un taux de 76/24 entre le canton du Jura et celui de Berne, la participation des communes restant quant à elle inchangée (environ 35 pourcent). Pour le calcul détaillé de la subvention annuelle, prière de se référer à l'annexe 9.

Le calcul de cette subvention annuelle se fonde sur un budget provisoire et peut être corrigé a posteriori, en fonction du déficit effectif réalisé après déduction des revenus (cotisations annuelles, redevances d'utilisations, frais de rappel, intérêts bancaires, contributions des communes, etc.). S'il s'avère, sur la base du décompte de l'exercice précédent, que le canton a versé une somme trop élevée conformément à la clé de répartition applicable, la différence est soustraite de la subvention cantonale de l'année en cours. Dans le cas inverse, aucun paiement subséquent ne peut être effectué. De ce fait, le Conseil-exécutif est appelé à se prononcer ici sur un plafond annuel de dépenses, incluant aussi une part annuelle fixe visant à alimenter un fonds d'amortissement pour le parc de véhicules, qui est détaillée au point 3.2.4. Lorsqu'il calculera le montant définitif de la subvention annuelle octroyée au Bibliobus, le CJB, à qui incombe la décision concrète relative à la contribution dans le cadre de la dépense ici autorisée, ne devra en aucun cas dépasser le **plafond maximal de 150 000 francs par année** fixé dans l'arrêté ci-joint.

3.2.4 Amortissement du parc de véhicules

Afin de constituer un fonds d'amortissement destiné à financer le renouvellement régulier du parc de véhicules du Bibliobus, une part fixe de 10 000 francs, incluse dans les 150 000 francs, est ajoutée à la subvention annuellement versée à l'institution pour couvrir ses frais d'exploitation (voir annexe 9).

Jusqu'en 2016, la contribution annuelle que le Bibliobus recevait des deux cantons ne tenait en effet pas compte des frais de remplacement des bus. De ce fait, à intervalles réguliers, le Bibliobus devait adresser une demande de financement ponctuelle aux deux cantons pour le remplacement de ses véhicules. Vu que les bus sont indispensables au bon fonctionnement de l'institution et qu'ils doivent impérativement être remplacés à intervalles réguliers, il est tenu compte des coûts de renouvellement du parc de véhicules dans la contribution annuelle, en y intégrant une part fixe exclusivement destinée à alimenter ce fonds d'amortissement. Le montant de 10 000 francs est annuellement versé par le canton de Berne à ce titre et est calculé sur la base des subsides ponctuels versés par ce dernier lors des derniers renouvellements de véhicules du Bibliobus (75 000 francs tous les huit ans environ). Pour sa part, le canton du Jura finance aussi systématiquement l'acquisition de nouveaux véhicules, de manière beaucoup plus importante que le canton de Berne (en règle générale 300 000 francs par véhicule), mais par le biais de la Loterie romande jurassienne.

En cas d'utilisation de ce montant de 10 000 francs à d'autres fins ou d'un éventuel retrait du canton de Berne du financement du Bibliobus, l'Université populaire jurassienne est tenue de rembourser les sommes correspondantes. Une clause allant dans ce sens se trouve au chiffre 6 de l'ACE.

3.2.5 Mesures d'économies OPTI-MA

Dans le cadre du programme de mesures d'économies OPTI-MA, la République et Canton du Jura a décidé de diminuer sa part de la subvention versée au Bibliobus pour les années 2015 à 2018. Cette baisse n'a jusqu'ici pas eu d'influence sur la subvention du canton de Berne puisque le Bibliobus, sans toucher aux réserves mais moyennant des mesures d'économies rigoureuses et des fluctuations du personnel, a pu compenser la réduction de la subvention du canton du Jura. Les mesures OPTI-MA ne sont plus en vigueur mais pourrait encore avoir une influence sur les chiffres du Bibliobus. La condition dans l'ACE 2017–2020 sera donc reprise pour le nouvel ACE 2021–2024. Celle-ci stipule qu'il incombe au Bibliobus de compenser à l'interne les déficits éventuels générés par ces mesures sans préjudice des partenaires de financement bernois que sont le canton, les communes ainsi que les lectrices et les lecteurs (via leurs cotisations). Il est à noter par ailleurs que la nouvelle clé de financement qui a été instaurée à partir de 2017 n'a aucun lien avec les mesures d'économies OPTI-MA, puisque celle-ci résulte d'une volonté politique affichée de rééquilibrer le subventionnement du Bibliobus entre les cantons de Berne et du Jura, pour mieux tenir compte de certains frais fixes inhérents au fonctionnement de la structure, tels que les salaires, les coûts de maintenance ou encore les frais de locaux.

3.2.6 Contrat entre la République et Canton du Jura et le Bibliobus

Le canton du Jura et le Bibliobus prévoient la signature d'un contrat qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022 pour les années 2022 à 2025. Celui-ci définirait une contribution maximale annuelle du canton du Jura au Bibliobus de 423 000 francs, l'amortissement du parc de véhicules inclus. D'ailleurs, concernant le rachat de nouveaux bus, une part importante du financement est assumée par la Loterie romande jurassienne. Etant donné que ce contrat bipartite ne concerne pas la contribution du canton de Berne et qu'il n'est pas possible de prévoir d'éventuelles conséquences financières pour le Bibliobus, il est nécessaire d'insérer une condition dans le nouvel ACE, analogue à celle concernant les mesures d'économies OPTI-MA (voir chiffre 6 de l'ACE).

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Depuis 2017, l'arrêté du Conseil-exécutif porte sur une période de quatre ans. L'ACE qui était valable de 2017 à 2020 doit être remplacé par un nouvel ACE pour les années 2021 à 2024. Comme par le passé, le paiement proprement dit de la contribution se fera annuellement, sur la base de l'ACE quadriennal, via une décision du Conseil du Jura bernois (art. 38, al. 3, lit. e LEAC, art. 16, al. 2, lit. c et al. 3 OEAC en relation avec l'art. 15, al. 2 LStP).

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le canton encourage la culture sous toutes ses formes d'expression et veille à assurer une offre de médiation (art. 4, 5 et 6 LEAC). Dans ce cadre, le Conseil-exécutif peut soutenir des bibliothèques dont les organes responsables sont politiquement et confessionnellement neutres (art. 5 OEAC). Le présent arrêté confirme et renouvelle cet encouragement en soutenant le Bibliobus pour les prochains quatre ans.

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La subvention peut être prélevée sur le Fonds d'encouragement des activités culturelles dans le cadre de l'enveloppe financière réservée au CJB (art. 17 LStP).

Les communes desservies par le Bibliobus et le canton du Jura assurent, comme par le passé, l'essentiel du financement.

6. Répercussions sur les communes

Le présent arrêté n'entraîne aucun changement pour les communes qui financent le Bibliobus par rapport à la période 2017-2020.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le Bibliobus est un bus itinérant qui est très important pour la population des communes du Jura bernois qui n'ont pas de bibliothèque. Le Bibliobus facilite l'accès à la lecture, à l'éducation et à la culture pour la population desservie.

8. Proposition

Avec le plein soutien du Conseil du Jura bernois (CJB), la Direction de l'instruction publique et de la culture propose au Conseil-exécutif d'accepter le présent objet.