

Analyse du statut particulier du Jura bernois

L'analyse est constituée des documents suivants :

- A. Mandat d'étude (adopté le 26 août 2009)
- B. Calendrier des travaux (adopté le 16 décembre 2009, réactualisé le 26 mai 2010)
- C. Contexte historique et actuel (étape 1 adopté le 27 janvier 2010)
- D. Conclusion de l'analyse de l'étude de l'AIJ, y compris le rapport de minorité, et de la Déclaration du Conseil-exécutif concernant l'activité du Conseil du Jura bernois (étape 2 adoptée le 30 mars 2010)
- E. Conclusion de l'analyse du statut particulier, selon la structure systématique préparée par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (étape 3 adoptée le 26 mai 2010)
- F. Conclusion générale
- G. Annexes

A. Mandat pour l'analyse des effets du statut particulier et du partenariat direct

1. Contexte

Depuis la publication de l'étude de l'AIJ le 4 mai 2009, tous les partenaires institutionnels concernés ont eu l'occasion de publier leur avis. Le CJB s'est prononcé uniquement sur l'octroi d'un mandat pour des séances d'information, renvoyant à plus tard les questions de fond relatives à la piste privilégiée et à l'organisation d'un vote. L'AIJ reconnaît dans son étude qu'elle a eu peu de recul pour mener à bien le point 1.2. de son mandat (étudier les effets du partenariat direct découlant des institutions communes interjurassienne et les effets du statut particulier du Jura bernois créé par la loi bernoise y relative du 13 septembre 2004). Elle explique s'être concentrée sur l'étude du partenariat direct, qui concerne à la fois le Jura et le Jura bernois.

Le rapport de minorité et la déclaration du Conseil-exécutif estiment que le point 1.2. du mandat a été soit amputé (rapport de minorité : les effets du statut n'ont pas été étudiés), soit partiellement négligé (déclaration du Conseil-exécutif : dans l'étude des effets du statut, l'AIJ n'a pas fait preuve de l'imagination qu'elle a déployée au point 1.1. du mandat, avec la piste dite des six communes).

2. Avis de la section INST

La section INST est d'avis que le CJB doit entreprendre lui-même une évaluation des effets du statut particulier dans le Jura bernois et de ses effets en lien avec le partenariat direct. Cette réflexion doit lui permettre de préparer sa prise de position sur les scénarios proposés par l'AIJ et le rapport de minorité. En étudiant les résultats obtenus, les potentialités et les limites du cadre légal existant, le CJB pourra contribuer à une meilleure compréhension du statu quo+ et, par conséquent, faire un choix en connaissance de cause entre le statu quo (privilégié par le rapport de minorité), le statu quo+ et les six communes (tous deux privilégiés par la majorité de l'AIJ). Les travaux doivent être engagés rapidement afin de pouvoir bénéficier de l'expertise des élus de l'actuelle législature, qui ont la mémoire des premières années de fonctionnement du CJB.

3. Proposition au plénum

La section INST recommande au plénum de lui octroyer le mandat de se livrer, avec la collaboration des autres sections, à une analyse des effets du partenariat direct et des effets du statut particulier.

B. Calendrier en vue de la prise de position du Conseil du Jura bernois sur les suites à donner.

Note : ce calendrier a été adopté le 16 décembre 2009 et communiqué à la Délégation du Conseil-exécutif aux affaires jurassiennes (DAJ) le 18 janvier 2010. Il a été légèrement réactualisé le 26 mai 2009.

Etape	Validation par le plénum
Introduction explicative : le statut particulier dans le contexte historique de la Question jurassienne ; les institutions politiques du Jura bernois ; la LStP et le CJB ; les premiers rapports d'activité du CJB	Février 2010
Analyse des conclusions de l'AIJ, du rapport de minorité et du Conseil-exécutif concernant les effets du statut particulier et le partenariat direct	Mars 2010
Bilan du statut particulier : résultats, potentialités et limites du statut particulier, selon structure systématique établie par l'Institut du fédéralisme	Mai 2010
1^{er} juin 2010 : changement de législature	
Evaluation du statu quo+	Septembre 2010
Evaluation des 6 communes	Novembre-décembre 2010
Evaluation des autres pistes éventuelles	Février 2011
Conclusion : prise de position sur le rapport de l'AIJ, y compris le rapport de minorité et le rapport sur les séances interactives + prise de position sur une éventuelle consultation populaire	Mai 2011

C. Contexte historique et actuel (Etape 1)

1. Le statut particulier du Jura bernois dans le contexte historique de la Question jurassienne

1.1. Les origines du statut

La notion de « statut » accordé à la partie jurassienne du canton de Berne est un concept qui a plusieurs dizaines d'années. Bien que certaines garanties aient été accordées au Jura dès les années 50, cette notion est popularisée par la Commission confédérée des bons offices en 1968. Cette commission préconise le principe d'un plébiscite en cascade sur l'appartenance cantonale des sept districts jurassiens et demande qu'un statut du Jura soit élaboré avant la votation. Le statut doit selon elle être l'un des termes de l'alternative séparation / maintien dans le canton de Berne. Il prévoit notamment la création d'un Conseil jurassien où les questions concernant la partie francophone du canton doivent être discutées.

L'histoire des plébiscites et, à leur suite, des institutions spécifiques au Jura bernois et au district de Bienne¹ a bénéficié de contributions historiques qui rendent inutile une description détaillée dans le cadre du présent rapport². Pour résumer, l'après-plébiscite consacre l'idée selon laquelle toute décision importante concernant le Jura bernois doit être soumise à ses représentants pour préavis, une idée qui a encore cours aujourd'hui et fait partie des attributions du Conseil du Jura bernois sous une forme étendue.

1.2. Le statut particulier de 1993

Au début des années 90, le canton de Berne se lance dans une révision constitutionnelle qui est l'occasion d'une réflexion sur le statut du Jura bernois. En mars 1993, deux rapports contribuent à l'intensification du débat public sur ce même statut. L'un d'eux, le rapport Haenni, postule que son objectif doit être de ménager au Jura bernois une « autonomie progressive », à même de lui permettre de se forger une « identité » propre et de mettre en place les instruments d'une « relativisation des frontières »³.

Quelques semaines plus tard, le 6 juin 1993, le canton de Berne se dote d'une nouvelle Constitution, dans laquelle apparaît la notion de statut dit particulier, reconnu au seul Jura bernois à l'exclusion de toute autre région du canton. Ce statut doit permettre au Jura bernois de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale⁴.

Là où l'ancienne Constitution garantissait au Jura bernois des droits de coopération, la nouvelle renonce à une garanti expresse, à l'exception du droit à un siège au Conseil-exécutif. Elle formule des objectifs que doit réaliser le statut, qui est un statut ouvert, adaptable en fonction des besoins, appelé à être remodelé dès que les modalités prévues par le législateur n'assurent plus l'accomplissement des buts prescrits⁵. Le statut pourra ainsi se développer au fil du temps et, en relation avec l'article 4, alinéa 2, qui prévoit l'octroi de

¹ Dans l'ordre chronologique : Association des responsables politiques ; Fédération des communes du Jura bernois ; Conseil régional du Jura bernois et de Bienne romande ; Conseil du Jura bernois / Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne.

² Le rapport intermédiaire n°4 de l'Assemblée interjurassienne du 20 juin 2008 offre une bonne synthèse historique de la question.

³ Dominique Haenni, « Les Romands dans le canton de Berne », 1993

⁴ Cst, article 5, alinéa 1

⁵ Manuel de droit constitutionnel bernois, p.18

compétences aux minorités, permettre d'attribuer certaines compétences décisionnelles au Jura bernois⁶. Cette notion prévoyant un développement ultérieur du statut est connue sous le concept d' « évolutivité ».

Afin de mettre en oeuvre l'article 5 de la nouvelle Constitution, le Grand Conseil adopte en 1994 une loi sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois. Il s'agit d'un droit transitoire qui aboutit à l'adoption, le 13 septembre 2004, d'une loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP), dont le Conseil du Jura bernois est le principal instrument.

2. Les institutions politiques du Jura bernois

2.1. Conseil du Jura bernois (CJB)

Le Conseil du Jura bernois est institué le 7 juin 2006 en remplacement du Conseil régional⁷. Il dispose de compétences :

- de décision : subventions culturelles ; subventions prélevées sur les Fonds du sport et de loterie ; coordination scolaire romande et interjurassienne (compétence conjointe avec le CAF) ; nomination de représentant-e-s du Jura bernois.
- de négociation : droit de traiter avec les régions et cantons voisins pour autant qu'il s'agisse d'affaires relevant de la langue, de la culture ou de l'administration d'institutions communes ; dans les relations avec la République et canton du Jura, le Conseil du Jura bernois est habilité à traiter directement avec le Gouvernement jurassien s'il s'agit d'affaires concernant les institutions communes aux deux cantons.
- de participation : obligation de consulter le Conseil du Jura bernois avant toute décision importante concernant spécifiquement le Jura bernois.

Exerçant des compétences exécutives (décision), consultatives (participation) et mixtes (négociation), le Conseil du Jura bernois a la particularité de fonctionner comme un organe législatif (élection à la proportionnelle, sections préparatoires, discussion par groupes, etc...).

2.2. Députation

Composée des députés du Jura bernois et des députés francophones du cercle électoral de Bienne-Seeland au Grand Conseil, la Députation a pour mission de défendre les intérêts des francophones dans les affaires qui les concernent spécifiquement. Elle dispose à cet effet d'un droit de vote séparé. Si elle est en désaccord avec la majorité du grand Conseil sur un objet concernant le Jura bernois ou la population francophone du district de Bienne, elle peut demander qu'une autre réglementation soit soumise au vote. La Députation se réunit avant chaque session dans une séance préparatoire où est invité le président du Conseil du Jura bernois.

2.3. Assemblée interjurassienne

⁶ *ibid.*, p. 248

⁷ Le Conseil régional était composé de représentants du Jura bernois et de Bienne romande. Afin de reprendre et développer cet acquis, la population francophone de Bienne se voit également attribuer certains droits, exercés par le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF)

Créée par l'accord du 25 mars 1994 entre les cantons de Berne et du Jura sous l'égide de la Confédération, l'Assemblée interjurassienne (AIJ) fonctionne sur le principe de la double majorité entre les deux délégations qui le composent. La délégation jurassienne est composée de douze membres désignés par le Gouvernement de la République et canton du Jura et la délégation bernoise est formée des douze députés du Jura bernois au Grand Conseil. Les députés qui renoncent à siéger à l'AIJ sont remplacés par des personnes désignées par le Conseil-exécutif du canton de Berne, sur proposition des partis politiques. Au 1er janvier 2010, seuls trois députés siègent à l'AIJ.

L'objectif prioritaire de l'assemblée est de régler politiquement le conflit jurassien. Dans ce but, les parties signataires lui ont donné mandat de promouvoir le dialogue entre le Jura et le Jura bernois et de proposer une collaboration renforcée de part et d'autre de la frontière cantonale, dans des dossiers déterminés et des projets concrets, par le biais de conventions ou d'institutions communes. L'AIJ a la possibilité d'aborder tous les objets qu'elle jugera utiles de traiter et fixe elle-même ses priorités⁸.

2.4. Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne

La Conférence des maires est composée des maires des 49 communes du Jura bernois, de Bienne et d'Évilard. Il s'agit d'une association de droit privé qui vise principalement à développer la collaboration intercommunale et à organiser l'information mutuelle des communes. Elle est chargée d'assurer la liaison entre les communes et le Conseil du Jura bernois. Elle figure également sur la liste des destinataires des consultations organisées par le canton, par analogie avec les grandes communes de plus de 10'000 habitants. En cas de création d'une conférence régionale Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois, la Conférence des maires va se changer en sous-conférence du Jura bernois de Bienne.

2.5. Sous-conférence du Jura bernois et de Bienne

Lancée en 2004, la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) vise à rendre plus efficiente la collaboration intercommunale, qui sera contraignante dans un certain nombre de domaines : l'élaboration des plans directeurs régionaux, la planification coordonnée des transports et l'urbanisation ainsi que leur harmonisation mutuelle, l'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale, et les tâches régionales découlant de la législation sur la politique régionale. D'autres tâches contraignantes pourront venir s'ajouter au fil des révisions légales (par exemple, actuellement en discussion, les services régionaux de conseil en énergie). Les communes pourront également déléguer aux conférences régionales l'accomplissement de certaines tâches sur une base volontaire (par exemple le financement d'associations régionales telles que Jura bernois Tourisme ou la Chambre d'économie publique).

Les périmètres des conférences régionales sont fixés par le Conseil-exécutif. Le Jura bernois fait partie du même périmètre que Bienne et le Seeland. Une votation doit encore avoir lieu pour décider de la création de cette conférence, selon le principe de la double majorité des communes et de la population. L'organe suprême de la conférence régionale est l'assemblée des maires. Des sous-conférences thématiques, liées à l'accomplissement de certaines tâches, peuvent être créées, ainsi que des sous-conférences géographiques.

⁸ Accord du 25 mars 1994, article 1

Le rôle de la sous-conférence géographique du Jura bernois et de Bienne reste encore à préciser⁹, mais il est acquis qu'elle reprendra les tâches actuelles de la conférence des maires. Le Jura bernois disposant dans la sous-conférence d'un droit analogue à celui du vote séparé dont jouit la Députation, il est probable que la sous-conférence jouera aussi un rôle dans l'examen des affaires soumises à l'assemblée régionale.

Enfin, il n'est pas impossible que la sous-conférence géographique, dans sa totalité ou pour une partie de ses membres, puisse exercer des compétences qui lui auraient été déléguées par les communes. Par exemple, le projet de régionalisation de l'assainissement des eaux actuellement en discussion dans le Jura bernois pourrait aboutir à la création d'une sous-conférence thématique composée des communes qui auront délégué leurs tâches à l'échelon régional, même s'il existe d'autres voies possibles pour la collaboration intercommunale.

2.6. Bilan de la situation institutionnelle du Jura bernois

La situation institutionnelle du Jura bernois semble a priori complexe dans le Jura bernois. Pour ce qui est des organes institués par le canton, chacun a un rôle spécifique par rapport au Conseil du Jura bernois. Ainsi, en se prononçant dans le cadre de consultations, le Conseil du Jura bernois précède la Députation dans la procédure législative. Dans la mise en place d'institutions communes, l'Assemblée interjurassienne a un rôle de proposition alors que le Conseil du Jura bernois intervient dans la phase de réalisation. La Conférence des maires est interne à la région, et ne peut agir vis-à-vis du canton que par l'intermédiaire du Conseil du Jura bernois, sauf dans le cas de procédures de consultation.¹⁰

En ce qui concerne la conférence régionale, son organigramme promet d'être complexe, entre sous-conférences thématiques et géographiques, ainsi qu'entre tâches exercées à l'échelle de la conférence entière et tâches concernant une partie des communes. Toutefois, la conférence régionale ne s'ajoute pas à l'existant mais vise à remplacer :

- la conférence régionale des transports Bienne - Seeland - Jura bernois,
- la conférence chargée de l'élaboration d'une conception régionale des transports et de l'urbanisation,
- la conférence culturelle régionale de Bienne,
- la région de montagne Jura-Bienne,
- la région de montagne Centre-Jura,
- et la conférence des maires du Jura bernois et du district de Bienne,

ce qui induit une simplification des structures.

D'un autre côté, une complexité réside dans le fait que les organes politique ayant un lien le Jura bernois recouvrent des périmètres différents :

- Conseil du Jura bernois → Jura bernois
- Députation → Jura bernois + députés francophones de Bienne et du Seeland
- Assemblée interjurassienne → Jura bernois + Jura
- Conférence des maires / sous-conférence → Jura bernois + Bienne et Evilard

⁹ Le rapport final de l'Assemblée interjurassienne préconise, dans son scénario « statu quo+ », de renoncer à créer une sous-conférence et de la remplacer par une plate-forme de coordination formée des maires et placée sous l'égide du Conseil du Jura bernois.

¹⁰ Jura bernois : son statut particulier et ses institutions, document de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne, http://www.sta.be.ch/site/fr/jura_bernois_statut_particulier_institutions.pdf

3. Le Conseil du Jura bernois et la loi sur le statut particulier

La loi sur le statut particulier vise trois objectifs :

Le premier consiste à créer un statut particulier pour la population du Jura bernois devant lui permettre de préserver son identité, de renforcer sa particularité linguistique et culturelle au sein du canton et de participer activement à la vie politique cantonale¹¹. Le principal instrument pour remplir cet objectif est le Conseil du Jura bernois, doté de compétences de décision et de négociation d'une part (renforcer la particularité linguistique et culturelle), et d'autre part de compétences de participation (participer activement à la vie politique cantonale). Mais d'autres instruments servent également à la réalisation de cet objectif :

- Entretien d'unités administratives francophones décentralisées
- Attribution de tâches publiques à la Fondation Mémoires d'Ici
- Transfert de tâches communales au Conseil du Jura bernois
- Droit d'initiative régionale
- Conférence des maires
- Aides financières (diffuseurs radiophoniques et organe de statistique)

Le deuxième objectif est de promouvoir le bilinguisme dans le district de Bienne et à y renforcer la situation de la population francophone minoritaire¹². La réalisation de cet objectif concerne les chapitres 4 (Conseil des affaires francophones) et 6 (bilinguisme) de la loi sur le statut particulier. Parmi les autres instruments de la loi, les unités administratives francophones décentralisées, la conférence des maires et les aides financières aux diffuseurs radiophoniques jouent également ce rôle.

Le troisième objectif est de contribuer à renforcer la cohésion du canton. Il s'agit d'une sorte d' « effet collatéral » des instruments cités ci-dessus, la loi postulant qu'en accordant certains droits spécifiques à sa minorité linguistique, le canton offre une résistance aux forces centrifuges. En ce sens, à l'image du postulat de la Commission confédérée des bons offices (cf. ci-dessus), le statut particulier doit être compris comme l'un des éléments de l'alternative séparation / maintien dans le canton de Berne.

L'Assemblée interjurassienne, pour sa part, postule que le statut particulier n'est pas satisfaisant et préconise l'alternative séparation (entité à 6 districts) / statut élargi (statu quo+).

Le but de la présente analyse est premièrement de vérifier la validité du postulat de l'Assemblée interjurassienne selon lequel le statu quo n'est pas un élément suffisant de l'alternative¹³.

Elle doit aussi permettre de tirer un premier bilan de l'activité du Conseil du Jura bernois. Elle pourra ainsi aider à apporter des améliorations dans le fonctionnement du conseil et dans la compréhension du statut particulier.

Enfin, l'analyse du statut particulier sera, avec l'étude de l'Assemblée interjurassienne et les études complémentaires mandatées par le Conseil-exécutif bernois¹⁴, l'un des trois

¹¹ LStP, article 1, 1^{er} alinéa

¹² LStP, article 1, 2^e alinéa

¹³ Le rapport de minorité postule l'inverse et estime que l'Assemblée interjurassienne a fait l'impasse sur le statu quo en tant que solution institutionnelle crédible alternative à la constitution d'une entité à six communes.

¹⁴ Etudes des relations entre Bienne et le Jura bernois et Analyse différenciée du budget d'une entité à six districts établi par le Prof. Jeanrenaud

documents sur lesquels le CJB s'appuiera pour donner son avis sur l'avenir institutionnel du Jura bernois.

4. Les rapports d'activité du Conseil du Jura bernois

Le Conseil du Jura bernois remet annuellement un rapport sur ses activités au Conseil-exécutif et à la commission de haute surveillance du Grand Conseil. Le premier rapport annuel de son existence couvrait la période allant de juin 2006 à fin 2007. L'Assemblée interjurassienne s'est principalement basée sur ce document, publié le 27 mars 2008, pour livrer son évaluation du statut particulier¹⁵. La commission Institutions de l'Assemblée interjurassienne a également rencontré le Bureau du CJB le 24 octobre 2007.

Les rapports d'activités du Conseil du Jura bernois dressent une liste quasi exhaustive des dossiers sur lesquels il est intervenu¹⁶. De manière générale, ils comportent les parties ou chapitres suivants :

- Rapport du président : n'engage que son signataire et n'est donc pas soumis à l'approbation du conseil.
- Structures et le fonctionnement du conseil : composition du plénum et des sections, élection du Bureau, nombre de séances, etc.
- Subventions prélevées sur le budget culturel, le Fonds pour les actions culturelles, le Fonds de loterie et le Fonds du sport
- Nominations de représentants du Jura bernois dans diverses instances (compétence décisionnelle) et de collaborateurs cantonaux exerçant des fonctions hiérarchiques supérieures dans le Jura bernois (compétence participative)
- Autres activités du conseil : liste des dossiers sur lesquels le CJB est intervenu, par une décision, un préavis ou tout autre moyen similaire
- Collaboration avec le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne
- Collaboration interjurassienne (partenariat direct)
- Communication d'office : conférences de presse et communiqué (la communication sur demande – réponses à des demandes d'interviews – ne figure pas dans le rapport)
- Conclusion : contrairement au rapport du président, la conclusion est une évaluation qui engage l'ensemble du conseil.

Les rapports annuels peuvent encore contenir d'autres chapitres en fonction d'activités importantes de l'année écoulée. C'est spécialement le cas du rapport annuel 2006-2007, qui mettait en évidence la mise en place du conseil et de ses instruments, un travail qui a occupé une grande partie de ses activités. La conclusion de ce premier rapport est également relativement impressionniste et prospective. En effet, elle donne un sentiment général sur le travail de mise en place accompli et sur les résultats qui en sont attendus, alors que les rapports suivants offrent une évaluation plus concrète des effets du statut particulier.

¹⁵ Rapport intermédiaire No 4 du 20 juin 2008, intitulé « Effets du partenariat direct découlant des Institutions communes interjurassiennes et effets du statut particulier du Jura bernois créés par la loi bernoise y relative du 13 septembre 2004 (LStP) selon point 1.2 du Mandat du 7 septembre 2005 ».

¹⁶ La quasi-exhaustivité s'explique par le fait que certaines interventions se règlent directement par un coup de téléphone ou un courriel et ne font donc pas forcément l'objet d'un rapport au plénum.

D. Conclusion de l'analyse de l'étude de l'AIJ, y compris le rapport de minorité, et de la Déclaration du Conseil-exécutif concernant l'activité du Conseil du Jura bernois (Etape 2)

1. Déroulement des travaux des sections

Chaque section du Conseil du Jura bernois (CJB) s'est penchée à deux reprises sur les documents de l'Assemblée interjurassienne (AIJ) et du Conseil-exécutif. En 1^{ère} lecture, les sections ont mis en évidence les points sur lesquels elles avaient des remarques à apporter. La 2^e lecture a servi à vérifier la mise au propre de ces remarques par le secrétariat général et à adopter le tableau récapitulatif. Dans certains cas (absence de séance de section), la 2^e lecture a été menée par la voie électronique.

Les sections ont pratiquement toutes renoncé à commenter de manière exhaustive les points les concernant, préférant traiter des éléments sur lesquels elles avaient un commentaire à faire, qu'il soit positif ou négatif.

2. Activités du CJB prises en compte

De manière générale, les sections jugent que l'AIJ a livré un panorama exhaustif des activités du CJB compte tenu des informations à sa disposition au moment de la rédaction du rapport 4 (rapport annuel 2006-2007 et une séance avec une délégation du CJB – Bureau et section INST – en octobre 2007). L'AIJ a de plus tenu compte des développements en 2008 de dossiers qu'elle a jugés emblématiques, par exemple la réforme judiciaire.

Bien qu'adopté après la remise du 2^e rapport annuel du CJB (rapport d'activité 2008), le rapport final de l'AIJ reprend les éléments étudiés dans son rapport 4. Quelques sections ont regretté que l'AIJ n'ait pas procédé à une mise à jour de ses informations entre son rapport n°4 et son rapport final, tout en constatant que le calendrier était serré puisque l'AIJ a dû demander une prolongation de délai pour la remise de son rapport.

Le rapport de minorité et la déclaration du Conseil-exécutif livrent peu d'informations concrètes sur l'appréciation du travail du CJB. Seul le rapport intermédiaire n°4 se livre à une prise en compte systématique.

L'AIJ a donc essentiellement jugé le travail du CJB dans sa phase initiale, c'est-à-dire les 18 mois durant lesquels le CJB a passé une partie non négligeable de ses activités à mettre en place ses instruments de base : règlement, règlement commun CJB-CAF, règlement des séances plénières, concept de communication, concept culturel, etc. Dans cette période, peu d'effets concrets ont été constatés par le CJB si l'on compare avec les années qui ont suivi, car outre la réalisation des instruments lui permettant de fonctionner, le CJB a aussi ouvert des chantiers qui n'ont été suivis de résultats qu'à partir de 2008. Le rapport annuel 2009 du CJB met en évidence, dans ses conclusions, les progrès accomplis durant la législature.

L'AIJ reconnaît dans son travail qu'elle ne livre qu'une évaluation partielle du CJB, puisqu'elle se limite aux compétences de partenariat direct (3 articles de la LStP) et aux activités déployés sur la première année et demie d'existence. Elle a traité du CJB en fin de mandat afin d'avoir le plus de recul possible et relève à plusieurs endroits qu'en l'absence d'effets concrets observables en raison des éléments décrits ci-dessus, il existe une volonté manifeste du CJB d'aboutir à des résultats.

L'AIJ se livre à une évaluation de la collaboration interjurassienne en prenant comme indicateur-étalon les institutions communes et pas le CJB. Cela implique que certains

éléments du partenariat entre le CJB et le canton du Jura ne sont pas pris en compte, mais aussi que certains jugements de la collaboration, que les sections qualifient de sévères à plusieurs reprises, ne sont pas dirigés à l'endroit du CJB, dont la volonté manifeste d'appliquer la LStP 28-30 est reconnue.

L'AIJ focalise son attention sur les éléments sortant de l'ordinaire dans les relations interjurassiennes, pour relever que selon elle quelque chose a mal fonctionné (office des sports) ou bien fonctionné (déléguée à la jeunesse). Les relations selon le « courant normal », en premier lieu les projets interjurassiens soutenus par les Fonds de la culture, du sport ou de loterie, sont peu commentées alors qu'elles constituent une part importante du partenariat.

Le choix de mesurer la collaboration interjurassienne à l'aune des seules institutions communes est quelque peu réducteur. En effet, l'absence de création d'une institution commune envisagée n'est pas forcément le signe d'une collaboration déficiente, mais peut aussi signifier que la clause du besoin n'est pas prouvée dans le domaine concerné, ce que l'AIJ n'envisage pas en tant que possibilité.

3. Evaluation des conclusions de l'AIJ

Sur le plan formel, l'AIJ commet quelques imprécisions dans sa description des compétences du CJB ainsi que des dossiers qu'il a traités. En règle générale, ces erreurs ne portent pas à conséquence et s'expliquent par la complexité et la nouveauté du CJB, ou par la reprise d'imprécisions parues dans les médias qui ont rendu compte de son travail (imprécisions qui sont aussi en partie imputables à la communication du CJB). Toutefois, une erreur comme celle qui concerne la compétence en lien avec le Fonds du sport, où le CJB est faussement mis au bénéfice d'un droit de participation alors qu'il jouit d'un droit de décision, n'est pas de nature à mettre en valeur ses prérogatives et les effets de son action.

De par le choix de l'AIJ de traiter du partenariat direct, la description des compétences de décision et de participation du CJB est très restreinte dans le rapport n°4, alors que l'exercice de ces compétences représente une part importante, quantitativement et qualitativement, de l'action du CJB, et constitue un élément important des améliorations que le canton de Berne entendait apporter au Jura bernois avec la loi sur le statut particulier.

De manière générale, les sections ont une appréciation de leur travail qui est plus positive que celle de l'AIJ. Les effets sur le plan interne au Jura bernois sont jugés très nombreux et positifs, même s'ils ne sont pas retenus par l'AIJ en tant qu'élément à même de servir au mieux la communauté interjurassienne.

Plusieurs sections, en particulier celles qui traitent d'affaires où le CJB dispose de compétences de décision (CULTURE, POMFIN, INS), sont relativement critiques quant au jugement de leur action par l'AIJ. En particulier, elles mettent en évidence que la déléguée interjurassienne à la jeunesse, donnée en exemple en tant qu'institution commune, n'est pas le seul projet interjurassien mené à bien et que, pour exemplaire qu'il soit, il ne doit pas cacher que d'autres institutions communes (statistique, bureau de l'égalité, Fédération interjurassienne de coopération et de développement) ou collaborations plus ponctuelles ou moins visibles ont été concrétisées (dameuses pour le ski de fond, Espace Les Halles, AEMO) avant et après l'adoption du rapport 4 de l'AIJ.

La définition du partenariat direct retenue par l'AIJ est parfois jugée trop réductrice. Par exemple, la section INS recueille une appréciation négative de la part de l'AIJ, en raison de la prise de position du CJB sur le projet d'ordonnance sur les écoles moyennes, qui ne fait pas référence à la résolution 43. La section estime pour sa part que le partenariat avec le Jura n'est de loin pas inexistant (centre MITIC interjurassien, formation professionnelle),

mais qu'il s'exerce aussi dans un cadre élargi à BEJUNE (HE-Arc et HEP), voire à la Suisse romande (PER). En outre, plusieurs collaborations ont été mise en place directement avec le partenaire jurassien, mais au niveau administratif, sans passer par les ministres ou le gouvernement.

On trouve dans le rapport n°4, reprises telles quelles dans le rapport final, quelques remarques très négatives qui sont pas ou peu étayées. Par exemple l'office interjurassien des sports, dont l'AIJ conclut que la réalisation ne devrait pas être compliquée sans dire sur quoi elle fonde cette appréciation. Toutefois, l'AIJ s'enthousiasme également pour certains dossiers à mettre au crédit du CJB, en particulier celui de la déléguée à la jeunesse.

L'AIJ commente très peu les effets de la compétence de participation politique du CJB, qui sont en effet difficilement quantifiables. Les sections estiment qu'elles obtiennent globalement de bons résultats et que les désaccords ponctuels sont compensés sur le moyen terme (exemple : désaccord sur le déménagement de l'OACOT compensé par la nomination d'un chef d'unité francophone)

4. Conclusion

Le travail de l'AIJ se manifeste par un souci d'exhaustivité et la recherche d'un équilibre tenant compte des conditions matérielles à sa disposition au moment de son étude. L'AIJ rappelle qu'elle dispose de peu d'éléments pour évaluer le CJB au moment de son étude. Elle estime d'ailleurs que le CJB lui-même est mieux à même de tirer le bilan du statut particulier. Il est difficile de dire si la prise en compte des résultats obtenus par le CJB durant la période 2008-2010 aurait changé l'évaluation du partenariat direct par l'AIJ. Néanmoins, le CJB regrette qu'il n'ait pu être évalué que sur la période 2006-2007, qui est trop courte et pas suffisamment significative de son action. Malgré les précautions prises par l'AIJ et l'affirmation de sa volonté de ne pas être trop péremptoire, certains jugements un peu hâtifs auraient mérités de faire la place à une appréciation plus nuancée. Le choix de l'AIJ de n'évaluer la situation institutionnelle dans le Jura bernois que sous l'angle d'un partenariat direct, qui plus est défini de manière souvent restrictive (création d'institutions communes au Jura et au Jura bernois), ne laissait pas la possibilité d'une prise en compte des résultats obtenus dans leur globalité, et contribue à donner une image moins positive des activités du CJB que ce qui est le cas en réalité.

E. Conclusions de l'analyse du statut particulier selon la structure systématique de l'Institut du fédéralisme (Etape 3)

Compétences de décision (subventions) :

Evaluation. Clairement un très grand progrès amené par la loi sur le statut particulier : hausse des moyens globaux à disposition (hausse du budget culturel, octroi au Jura bernois d'enveloppes pour les Fonds de loterie, du sport et des activités culturelles avec report des soldes d'une année à l'autre), meilleure connaissance du terrain, prise en compte de la comparaison avec les cantons romands,...

Bémol. Gestion administrative complexe, avec deux portes d'entrée pour les requérants et le CJB qui mène la procédure mais sans avoir d'influence directe sur les services administratifs centraux dont il ne maîtrise pas la charge de travail.

Amélioration possible. Augmenter les moyens jusqu'à la limite supérieure fixée par la loi ; aller au bout de la délégation de compétences en dotant le CJB des forces administratives propres à l'exercice de ses compétences ; doter le CJB de certaines compétences qui sont pour l'heure du ressort du Conseil-exécutif. Se heurte à la volonté du législateur de ne pas créer une administration *bis* et au principe général de la LStP selon lequel le CJB a les compétences équivalentes à une Direction cantonale. La création d'un poste de collaborateur scientifique chargé des questions en lien avec les subventions mériterait d'être explorée.

Compétences de décision (coordination scolaire) :

Evaluation. L'exercice de cette compétence est complexe à plusieurs titres : niveau intercantonal faisant coexister des systèmes différents, droit de décision exercé conjointement avec le CAF, domaine en perpétuelle réforme, délais courts, délimitation entre affaires faisant l'objet d'un droit de décision et affaires faisant l'objet d'un droit de participation. Il a fallu 2 à 3 ans pour trouver les marques entre les trois organes impliqués (CJB, CAF et COFRA) et exercer la compétence à satisfaction. A l'issue de la législature, le système mis en place donne entière satisfaction, est solide (validé par le Conseil-exécutif) et la COFRA joue parfaitement son rôle de partenaire et considère le CJB/CAF comme les « patrons » en matière de coordination scolaire.

Bémol. L'unité de vue entre la Direction INS et le CJB sur les dossiers de coordination scolaire romande et interjurassienne est pour beaucoup dans le bon fonctionnement des rapports avec la COFRA qui, malgré les procédures formelles mises en place, dépendent surtout des personnes en place.

Amélioration possible. Le principe d'un processus constant d'améliorations est acquis. Ne nécessite pas de modification légale mais une adaptation aux circonstances et réformes.

Compétences de décision (nomination selon article 26 LStP) :

Evaluation. Compétence appréciée. Importe plus pour son caractère symbolique (statut d'autorité suprême en la matière) que pour sa composante politique (le CJB entérine la nomination de personnes qui lui sont proposées).

Bémol. Parfois une certaine difficulté à faire la différence entre les nominations qui font l'objet d'une compétence de décision et celle qui font l'objet d'une compétence de participation.

Intérêt en lien avec l'évolutivité du statut particulier. Seule compétence exercée par le CJB qui lie le Conseil-exécutif dans le cas où la législation lui accorde la compétence de nomination (le commentaire prévoit une ratification, donc impossibilité pour le Conseil-exécutif de décider autrement que le CJB). Permet de « contourner » l'impossibilité légale pour le CJB d'exercer des compétences qui sont attribuées au gouvernement.

Compétences de négociation (relations avec les voisins) :

Evaluation. Compétence relativement peu utilisée, sauf dans le cas des relations avec le canton du Jura (partenariat direct, cf. ci-dessous) et celui de la coordination scolaire (Conseil de la CIIP). Des premiers contacts ont été noués en fin de législature (Fonds du sport romand, Réseau urbain neuchâtelois). Le fait de limiter les contacts au niveau administratif représente un obstacle, car le CJB est un organe politique. Bonne expérience avec la TTE, qui a permis au CJB de siéger dans un organe BEJUNE aux côtés des représentants des gouvernements.

Amélioration possible. Etendre le partenariat direct aux cantons voisins, prioritairement au canton de Neuchâtel.

Compétences de négociation (partenariat direct) :

Evaluation. Activité importante sur ce plan, avec notamment deux dossiers qui sortent du lot : déléguée à la jeunesse et aide au développement. CJB peu impliqué dans les institutions communes une fois qu'elles ont été mises en place, sauf lorsqu'il les pilote directement (jeunesse) ou a participé concrètement à leur création. Nombreux contacts et collaborations interjurassiens dans les domaines de la culture, du sport, de la statistique et de la prévention. Grande amélioration en fin de législature : modification de l'accord-cadre sur les institutions communes offre des bases pour étendre les activités en lien avec le partenariat direct.

Bémol. Difficulté de négocier des dossiers sur lesquels le CJB n'a qu'un droit de participation et avec un partenaire montrant des réticences certaines. Exception faite du dossier de la déléguée à la jeunesse, il a fallu presque une législature pour commencer à maîtriser cette compétence.

Amélioration possible. Plus le CJB dispose de compétences de décision, plus la compétence de négocier lui est facilitée (exemple : octroi d'une enveloppe budgétaire par la JCE dans le dossier de la déléguée à la jeunesse).

Compétences de participation (consultations élargies) :

Evaluation. Compétence reprise de l'ancien droit. Difficile d'évaluer l'impact de ce droit, car s'exerce avant que les problèmes surviennent et contribue, sur le long terme, à faire en sorte que les projets tiennent compte a priori des besoins du Jura bernois, que ce soit explicitement (regard francophone sur la révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles¹⁷) ou implicitement. Sentiment général que le CJB dispose d'un poids et d'un crédit importants, qui pousse les Directions à proposer des arrangements pour tenir compte de l'avis du CJB lorsqu'il est défavorable ou n'est pas retenu.

Compétences de participation (consultations spécifiques) :

¹⁷ Parmi les groupes de travail chargé de préparer la révision de la LEAC, un groupe regard francophone est confié au président de la COFRA. Outre des représentants de l'Office de la culture, les secrétaires généraux du CJB et du CAF y siègent, dans le but d'attirer l'attention des participants sur tout point qui pourrait être problématique. Le regard francophone a le droit de revenir sur tous les points même après qu'ils ont fait l'objet d'une délibération dans le groupe de pilotage présidé par la directeur INS.

Evaluation. Grand progrès par rapport à l'ancien droit, qui permettait théoriquement la même chose. Le fait de lister de manière exhaustive les arrêtés devant être soumis pour consultation a permis d'avoir une systématique dans les consultations lancées par les Directions.

Bémol. La plupart des Directions n'ont pas changé spontanément leur pratique en matière de consultation à l'entrée en vigueur de la LStP. L'expression d'un mécontentement au premier « bug », suivie d'un travail d'information, a été nécessaire pour que cette compétence soit exercée à satisfaction. Dès qu'elles en ont pris conscience, les Directions ont pris les mesures qui s'imposent, allant dans certains cas à consulter le CJB au-delà de ce que prévoit le strict cadre légal.

Amélioration possible. Le personnel en place change et il est nécessaire de rappeler régulièrement les droits du CJB en matière de participation. Un accès direct au secrétariat général des Directions est important.

Autres compétences selon LStP (hors attributions du CJB) :

Mémoires d'Ici. La garantie d'existence offerte par son inscription dans la loi a été un élément important pour obtenir des moyens supplémentaires.

Transfert de tâches communales au CJB. A permis de créer l'institution commune « déléguée à la jeunesse ».

Initiative régionale. Pas utilisée durant la première législature : trop complexe ou population satisfaite de la situation ?

Conférence des maires (CMJB). Compétence reprise de l'ancien droit ; contrairement à ce qu'on pouvait supposer au départ, l'exigence de coordination avec la CMJB a été peu élevée, pour deux raisons : présence de nombreux élus communaux dans les rangs du CJB, à même de relayer l'avis des communes, et poids du CJB, organe élu par la population, ce qui en fait le porte-parole le plus influent du Jura bernois et l'interlocuteur privilégié, très souvent exclusif, du Conseil-exécutif.

Sous-conférence du Jura bernois. Le positionnement du CJB avec la mise en place de la conférence régionale et la transformation de la CMJB en sous-conférence, ainsi que l'institutionnalisation des relations entre la sous-conférence et le CJB seront un défi prioritaire de la législature 2010-2014.

Aide financière statistique. Progrès de la LStP, a permis de répondre à une demande récurrente du Jura bernois.

Aide financière radios locales. Reprise de l'ancien droit.

F. Conclusion générale sur les analyses du statut particulier faites par l'AIJ et le CJB

En livrant un regard rétrospectif sur la première législature de son existence, le CJB a procédé à deux analyses :

1. Analyse du regard qu'a porté l'AIJ sur son activité et sur le statut particulier : analyse partielle car ne concerne que les années 2006 et 2007 (18 mois) et les activités relatives au partenariat direct (articles 28-30 de la loi sur le statut particulier)
2. Analyse des décisions prises par le CJB depuis sa création : analyse exhaustive qui prend en compte l'ensemble des décisions prises par le plénum ou des informations qui lui ont été données, à quelques exceptions près (dossiers confidentiels, informations peu significatives tels que remerciements, invitations à des représentations, etc.).

Concernant le point 1, le CJB arrive à une évaluation de son activité et du statut particulier plus positive que celle de l'AIJ, qui a été trop négative par manque de matière (les 18 premiers mois du CJB), par manque de connaissance (nouveau de l'institution CJB et du statut particulier) et par manque de recul (quelques jugements hâtifs et peu étayés).

Concernant le point 2, le CJB arrive à la conclusion que la LStP a permis d'obtenir des résultats importants et que la première législature a donné de bonnes bases pour les futurs développements, notamment dans les points où un potentiel d'amélioration est constaté.

Ces analyses sont transmises aux élus de la législature 2010-2014, qui seront appelés à débattre des conclusions du rapport de l'AIJ (choix entre les deux scénarios retenus et opportunité d'un vote) et communiquées publiquement, afin de permettre à tout un chacun de se faire une idée de la question suivante : le statut particulier et le CJB répondent-ils totalement, partiellement ou pas du tout aux attentes ?

G. Annexes

Annexe 1. Tableau récapitulatif des commentaires des sections sur l'étude AIJ et la Déclaration du Conseil-exécutif.

Annexe 2. Introduction à la structure systématique, par l'Institut du fédéralisme

Annexe 3. Réponses aux questions posées par la structure systématique