

Etude AIJ

Avis des sections sur les rapports intermédiaires n° 5 « Statu quo+ » et n° 3 « entité de type cantonal à 6 communes »

Remarque. Les avis des sections sont transmis au plénum pour information. Les avis du CJB figurant à la fin de chaque série d'avis des sections sont soumis au plénum pour décision.

STATU QUO+

Section Culture

1. Le but du statu quo « + » doit en fait consister à avoir un statu quo « mieux ». Une augmentation des compétences ne se justifie pas en tant que telle, mais parce qu'elle permet de mieux appliquer les recommandations qui ont présidé à la LStP : autonomisation progressive et relativisation des frontières.

2. Dans le cadre du statu quo+, le CJB pourrait émettre des revendications sur deux points principaux :

- Disposer d'un « **office de la culture** » du Jura bernois (délégué culturel ou délégué aux subventions). La situation actuelle, où les compétences ont été décentralisées mais l'administration reste centralisée et sous la responsabilité du directeur INS n'est pas claire. Sur le plan financier, cela implique de renforcer l'administration du CJB. Toutefois, cette nouvelle dépense pourrait être compensée par une économie à l'Office de la culture (pour rappel, l'Office de la culture a créé peu après la création du CJB un poste supplémentaire à 50% pour les affaires du Jura bernois). Le poste de délégué aux subventions pourrait également concerner les Fonds de loterie et du sport, sans vouloir empiéter sur les compétences de la section POMFIN.

- Avoir les **mêmes compétences que le Conseil-exécutif** en matière de subventions culturelles, et pas simplement que la Direction INS.

3. En ce qui concerne l'**office interjurassien de la culture**, ce projet est irréaliste dans la situation actuelle où la section francophone de l'office bernois est hybride, puisqu'elle s'occupe de tâches liées au Jura bernois, à Bienne romande et alémanique, aux commissions francophones, intercantionales et interjurassienne, aux bibliothèques de tout le canton, sans oublier son rôle de représentation de la partie francophone dans les projets internes à l'office. Il faudrait donc :

a. Créer un « office » du Jura bernois (délégué aux subventions)

b. Décider ensuite si cet office suffit ou s'il faut faire l'étape suivante de l'office interjurassien. Seront décisifs dans la création d'un office interjurassien l'amélioration de la situation pour les acteurs culturels jurassiens et le maintien des relations avec Bienne

4. La question de la **représentation du directeur INS** dans les contacts intercantonaux est également une question sensible. Le dossier CREA offre une bonne illustration : M. Pulver a été représenté dans le groupe de pilotage par M. Moeschler. Dès que le rapport a été rendu, l'affaire a été discutée entre M. Pulver et Mme Baume Schneider seuls. Bref, le CJB participe à la phase d'étude mais est pas à la phase de négociation et de concrétisation, ce qui représente une perte d'énergie consacré au dossier. Le statu quo+ devrait régler cette question

5. Le rapport AIJ revient sur la question de **Swisslos** et de la **Loterie romande**. La question de savoir s'il vaut mieux être affilié à Swisslos ou à la Loterie romande semble avoir été réglée, mais la section Culture fait les réflexions suivantes :

a. Les recettes par habitants de Swisslos et de la Loterie romande sont comparables. Il n'y a donc pas plus d'argent à la LoRo.

b. Par contre, le canton de Berne finance par le Fonds de loterie des projets qui sont financés dans certains cantons romands par le budget ordinaire (exemple : halles de gymnastiques). Cela permet aux cantons romands d'être plus généreux pour les projets en comparaison avec Berne, car les Fonds alimentés par les loteries sont déchargés de certaines dépenses.

c. Le canton du Jura dispose, en plus des recettes de la loterie, d'un fonds alimenté par le casino, ce qui augmente les moyens à sa disposition pour les projets, notamment sportifs.

d. Les cantons LoRo ont une délégation indépendante de l'Etat pour gérer l'argent de la loterie : cela permet le double subventionnement, mais cela signifie aussi que si le Jura bernois rejoint la Loterie romande, le CJB perd son enveloppe annuelle d'env. 2.7 millions répartis entre les fonds de loterie, du sport et des actions culturelles.

Section Institutions

La section INST a discuté les axes 3 et 4 du statu quo+.

Axe 3 : enveloppes financières pour les institutions communes

L'axe 3 comporte un principe général visant à doter le CJB d'enveloppes budgétaires pour la gestion des institutions communes, de manière à intensifier le partenariat direct.

La section est favorable à l'idée de doter le CJB d'enveloppes budgétaires dans le domaine des institutions communes, à l'exemple de la déléguée à la jeunesse, mais aussi pour des institutions propres au Jura bernois (exemple : AEMO).

L'AIJ postule que le partenariat direct fonctionnera mieux lorsque le CJB sera doté de compétences plus étendues. Quelques membres de la section estiment qu'elle se trompe dans son diagnostic et que le partenariat direct fonctionne mal parce que le Gouvernement jurassien n'est pas intéressé à avoir le CJB pour partenaire.

Pour une majorité de la section, l'enveloppe financière ne doit pas être versée a priori, mais en présence d'un besoin reconnu. Certains font remarquer qu'il faut au moins un principe général dans la loi garantissant que le CJB ne se voie pas signifier systématiquement une fin de non-recevoir lorsqu'il identifie un besoin. Un membre estime que le CJB n'a pas à se prononcer sur la façon dont fonctionnerait la remise des enveloppes, mais à dire qu'il approuve le principe et à demander au Conseil-exécutif, qui dispose des compétences juridiques adéquates, de le mettre en place.

Axe 4 : partenariat direct avec Neuchâtel

L'axe 4 veut étendre le partenariat direct à d'autres exécutifs cantonaux, notamment avec Neuchâtel dans un organe intercantonal Arc jurassien qui étudierait la faisabilité d'un canton de l'Arc jurassien.

La section est favorable à cette extension, qui tient compte des réalités actuelles (intensification de la collaboration au niveau BEJUNE) et montée en puissance de l'intercantonalité.

Un membre estime qu'en esquisant la piste d'un canton BEJUNE en tant qu'évolution possible, l'AIJ se prononce implicitement en faveur du statu quo+, qui est une étape cohérente alors que les 6 communes seraient un gaspillage d'énergie (pourquoi créer un canton et mettre en place des institutions qui devraient être rapidement supprimées pour créer une nouvelle entité encore plus grande ?) Un autre membre relève que l'AIJ parle du canton BEJUNE comme une piste possible, pas comme une piste souhaitable.

Section JCE

Axe 1 : simplification institutionnelle – renoncer à la création de la sous-conférence et créer une plateforme de coordination

Remarque initiale. La création ou non d'une conférence régionale, et en son sein d'une sous-conférence du Jura bernois et de Bienne, n'est pas du ressort du CJB mais de la population (conférence) et des maires (sous-conférence). Le CJB n'a pas à dire ce qui est souhaitable mais à s'adapter à la situation. Il a déjà montré qu'en cas de création d'une conférence régionale, ses prérogatives ne sont pas menacées, car ses compétences et celles des communes sont bien délimitées.

Simplification institutionnelle. La création de la conférence réduit le nombre d'associations régionales (régions de montagne, conférence régionale des transports, conférence des maires, conférence transport et urbanisme, conférence culturelle régionale) et apporte une simplification.

Plateforme de coordination. Renoncer à cette plateforme est aussi un élément de simplification institutionnelle. C'est possible parce que :

1. Les territoires couverts par le CJB (Jura bernois) et la sous-conférence (Jura bernois, Bienne et Evilard) ne sont pas identiques
2. La coordination se fera automatiquement dans le domaine culturel, puisque les institutions sont soutenues par le CJB pour le canton et la sous-conférence pour les communes. En ce qui concerne les autres compétences décisionnelles du CJB, le besoin de coordination est minime ou nul car les communes n'ont pas de compétence de décision

(nominations de commissions, programme d'études scolaires), ou le CJB n'en a pas (aménagement du territoire, transports, etc.).

Parler d'une seule voix. La présence de nombreux représentants des communes au sein du CJB garantit une cohérence des avis dans l'exercice de la participation politique. Bien que le CJB et la conférence des maires aient tous deux des compétences de participation, ce droit est exercé principalement par le CJB, qui est reconnu par les autorités cantonales comme le porte-parole du Jura bernois. La plateforme de coordination n'est donc pas nécessaire. Une coordination informelle a lieu sur certains sujets qui concernent particulièrement les communes (exemple : LPFC, où le CJB a coordonné sa prise de position avec les administrateurs des finances communales du Jura bernois)

Axe 2 : fusions de communes

La section JCE est favorable au mouvement général de fusion des communes, tout en ayant soin de respecter l'autonomie communale. Une fusion n'a pas à être imposée, sauf cas exceptionnel, et le délai de 5 ans fixé par l'AIJ pour passer de 49 à 8-10 communes semble optimiste. La section JCE fera d'autres commentaires sur les fusions dans le cadre de l'examen de la piste des 6 communes, où cet élément est central, contrairement au statu quo+ où il constitue l'un des 4 axes.

Axe 3 : élargissement des compétences du CJB

La section JCE rappelle l'existence de l'article 53 LStP, qui montre que de nouvelles compétences peuvent lui être attribuées du bas vers le haut et pas uniquement du haut vers le bas. La création de la conférence régionale pourrait toutefois rendre caduque cette disposition.

La possibilité d'étendre le droit de participation politique du CJB, actuellement limité au Jura bernois, aux affaires qui concernent l'ensemble de la conférence régionale, est évoquée mais divise la section. Pour certains cela permet de conserver un regard sur les objets qui ne seront plus réglés par les communes mais par la conférence et qui auront des répercussions sur le Jura bernois. Pour d'autres, cela peut amener des conflits de compétences car c'est à la sous-conférence régionale, où le Jura bernois dispose d'un droit de vote séparé, de veiller aux intérêts du Jura bernois.

La section JCE admet que le CJB ait de nouvelles compétences là où il y a un sens à les régionaliser, ce qui n'est pas le cas de ses domaines d'attribution (justice, églises, aménagement du territoire), sauf la jeunesse. Organe politique le plus en vue du Jura bernois, un CJB plus fort simplifierait la lisibilité institutionnelle.

Section TTE

L'AIJ relève à juste titre qu'il n'y a pas, dans le domaine de la TTE, de compétences qui pourraient être déléguées au CJB, car les enjeux dépassent son seul territoire. Les éléments concernant l'unité territoriale IX comportent des erreurs factuelles qui ont déjà été relevées lors de l'analyse du rapport n°4. Mais de toute manière, ce domaine relève de la Confédération, ce qui limite la marge de manoeuvre des cantons et ne permet pas d'envisager le scénario préconisé par l'AIJ.

Deux éléments seraient importants dans le cadre d'un statu quo+ :

1. Il faudrait renforcer la coordination entre le CJB et l'organe qui remplacera la CRT en cas de création de la conférence régionale. La collaboration est actuellement liée aux personnes en place, et elle devrait s'institutionnaliser. Les commissions des conférences régionales étant ouvertes à des membres externes, le CJB devrait bénéficier d'une place dans cette commission.

2. Le CJB doit être mieux impliqué dans les contacts intercantonaux, spécialement en matière de transports publics, selon l'exemple du contournement autoroutier du sud-est de La Chaux-de-Fonds.

Section ECO

En ce qui concerne les collaborations avec les communes (axe 1 : plateforme de coordination) et au niveau de l'Arc jurassien (axe 4), les schémas de fonctionnement sont peu compréhensibles.

A l'axe 3, l'AIJ propose un transfert de compétence au CJB dans le domaine de la politique régionale. Financièrement, le CJB aurait ainsi un droit de décision allant jusqu'au million de francs, mais le problème de l'articulation entre les services centraux, qui préparent le programme quadriennal, et le CJB, qui libèrerait les crédits, n'est pas assez développée.

De plus, la majorité des projets intercantonaux de politique régionale incluent aussi Bienne, ce qui pose la question de la faisabilité d'un transfert de compétences au CJB (seulement si le projet concerne le Jura bernois uniquement ? droit de co-décision avec l'ECO si Bienne est aussi concernée ?)

Section POMFIN

Deux propositions concernent la POMFIN :

1. Octroyer au CJB des enveloppes financières pour gérer l'Office interjurassien du sport, qui serait intégré à l'Office interjurassien de la culture. Cette proposition va dans le sens de la proposition de la section Culture doter le CJB d'un délégué aux subventions, ce qui contribuerait à augmenter sa marge de manoeuvre (autonomisation progressive). La question de savoir s'il faut un office interjurassien du sport et si cet office doit être intégré à la culture est une question indépendante du statu quo+. Le CJB devra répondre à cette question en fonction de ses besoins. Toutefois, un office interjurassien semble impossible dans la situation actuelle où l'administration centrale partage son temps entre tâches cantonales et soutien administratif au CJB.
2. Intégrer le territoire de la Loterie romande. Cf. remarques de la section Culture. Il ne sert à rien de persévérer sur cette voie.

Section INS

Le diagnostic de l'AIJ est correct, et le statu quo+ ne changerait pas grand chose dans le domaine de l'INS, si ce n'est une possibilité accrue de négocier avec Neuchâtel. Comme la section l'avait indiqué dans son évaluation du rapport sur le statut particulier, la collaboration interjurassienne a surtout lieu dans un cadre élargi : BEJUNE ou Suisse romande. La dimension BEJUNE forme un territoire pertinent et permet aussi de tenir compte des besoins de la « façade occidentale » du Jura bernois.

Section SAP

L'AIJ évalue si des compétences de décision supplémentaires pourraient être attribuées au CJB dans le domaine santé et prévoyance sociale. L'AIJ estime que la **planification hospitalière** doit rester de la compétence du canton avec droit de participation du CJB. Commentaire section SAP : c'est la situation dans le statu quo.

En matière de **prévention**, l'AIJ propose l'octroi de compétences financières au CJB ? Les contacts avec la SAP ont montré au CJB que les mentalités jouent un rôle dans la prévention et qu'il y a parfois des différences culturelles. Si on prend l'exemple de l'AEMO, dans le statu quo, le CJB monte un projet pour que la SAP octroie un subventionnement et il cosigne la convention de prestations, ce qui lui prend deux ans ; dans le statu quo+ : la seule différence est que le contrat de prestations est signé par le seul CJB au nom du canton.

On peut donc imaginer que la SAP verse des enveloppes budgétaires au CJB et que le CJB signe lui-même les contrats de prestations avec les institutions du Jura bernois. Dans les faits, cela change peu de choses car ce sont toujours les spécialistes de l'administration centrale qui devront négocier et contrôler les contrats. Les avantages : aspect symbolique (CJB est l'autorité cantonale) et relations des institutions avec le canton basées sur une meilleure compréhension (les institutions du Jura bernois ont le CJB pour interlocuteur, mais cela signifie aussi que le CJB endosse le rôle de celui qui surveille et peut-être sanctionne à la place de la SAP.

La section SAP se voit mal demander des enveloppes financières a priori en vue de financer des tâches éventuelles. Par contre, l'ajout dans la LStP d'un article disant que « le canton peut attribuer au CJB des enveloppes financières pour l'accomplissement de tâches liées à l'identité » faciliterait peut-être le travail pour obtenir des fonds lorsqu'un besoin est reconnu. Mais sans cet article, le CJB a déjà obtenu des fonds pour l'AEMO et la déléguée à la jeunesse.

Politique du 3^e âge : l'AIJ pense que le CJB peut jouer un rôle de coordination selon l'article 53 LStP. A noter que les communes ont déjà demandé à la CMJB d'assurer cette coordination. La Groupe de travail GAS-insertion et la Députation ont demandé au CJB de coordonner l'offre des POIAS. On sent qu'il y a des attentes vis-à-vis du CJB mais aussi un potentiel conflit de compétences avec la CMJB, qui a pour tâche de coordonner les tâches communales.

Négociations pour les facilités de placement : ce dernier point mis en évidence par l'AIJ semble possible dans le cadre légal actuel, mais nécessiterait un changement organisationnel interne à la SAP, qui chargerait le CJB de ces questions.

Avis du CJB (rapport intermédiaire n°5 sur le statu quo+)

Avis adopté en séance plénière du 24 novembre 2010, à Tavannes, par 22 voix et 1 abstention.

Le statu quo+ est une proposition pour faire évoluer le statut particulier, qui s'articule autour de 4 axes :

1. Une simplification institutionnelle visant à faire du CJB la « voix unique » du Jura bernois.
2. Une réorganisation territoriale permettant d'arriver à 8-10 communes dans les 5 ans et 3 communes dans les 20 ans.
3. Un renforcement du partenariat direct avec le Jura grâce à l'octroi de nouvelles compétences au CJB.
4. L'extension du partenariat direct envers Neuchâtel afin de créer un organe stratégique de concertation intercantonale ayant pour but l'étude de la faisabilité d'une entité cantonale de l'Arc jurassien

Que faut-il retenir du statu quo+ à l'issue de son étude par les sections ?

1. Simplification institutionnelle

Le besoin de coordination avec les communes n'est pas contesté, spécialement lorsqu'elles disposeront d'un organe ayant un certain poids politique (sous-conférence Jura bernois-Bienne). La création d'une plateforme est ressentie comme un élément qui complique la situation. La coordination est assurée de manière informelle par le fait que de nombreux maires et membres d'exécutifs communaux siègent au CJB. Une coordination plus étroite mais à géométrie variable est privilégiée, dans le but de parler d'une seule voix.

2. Fusions communales

Le CJB est favorable aux fusions de communes et oeuvre à les favoriser dans la mesure de ses moyens, qui se résument à la possibilité d'émettre des prises de position. Même si les délais fixés par l'AIJ sont peu réalistes, il existe une tendance générale vers les fusions.

3. Octroi de compétences supplémentaires

La conclusion de l'AIJ selon laquelle le partenariat direct ne fonctionne pas parce que le CJB n'a pas assez de compétences n'offre qu'une vision partielle de la réalité. Il faut relever :

- d'une part que de nombreux contacts ont eu lieu et de nombreuses collaborations ont été mises en place durant la première législature (déléguée à la jeunesse, fédération interjurassienne de coopération et de développement, soutien aux associations et projets sportifs, projets culturels,...)

- d'autre part que les blocages peuvent aussi s'expliquer par l'agenda politique des gouvernements bernois et jurassien, ainsi que par l'empressement mesuré du Gouvernement jurassien à reconnaître le CJB en tant que partenaire direct, indépendamment des compétences dont dispose le CJB.

Reste que le CJB est favorable à l'octroi de compétences supplémentaires, dans deux domaines :

- a. Domaines qui font déjà l'objet d'une délégation de compétences spécifiques selon le droit actuel (nominations, subventions, coordination scolaire)*

Le statut particulier étant un projet sans équivalent, le législateur a imaginé des instruments sans pouvoir comparer avec ce qui existe. Plus que toute autre politique publique, il est perfectible et doit tenir compte avant tout des expériences faites. Les sections concernées ont constaté que des améliorations seraient nécessaires, de manière à accroître la prise en charge du Jura bernois par ses ressortissants et à rendre plus efficaces les procédures qui impliquent un service au public. Ces améliorations passent par des modifications des lois thématiques (LEAC, loi sur les loteries, etc.) et pourraient impliquer le renforcement de l'administration du CJB (poste de délégué aux subventions). Il s'agit d'un domaine que l'AIJ n'a fait qu'effleurer.

- b. Domaines où une délégation de compétence est possible mais qui ne sont pas désignés spécifiquement dans le droit actuel*

L'AIJ fait des propositions dans des domaines qui sont liés aux conditions socio-économiques particulières du Jura bernois (exemple : politique régionale), ou à sa mentalité francophone (exemple : prévention).

Le CJB insiste sur la notion de « clause du besoin ». Dans les faits, il est possible au CJB d'obtenir, dans le droit actuel, des enveloppes qu'il gère lui-même pour des projets interjurassiens (déléguée à la jeunesse). Pour le projet AEMO, le CJB ne reçoit pas l'enveloppe mais est arrivé à convaincre la Direction concernée de débloquer un financement et de le laisser co-signer un contrat de prestations.

Une modification de la LStP pourrait être examinée. Question cruciale : faut-il lister des domaines de compétences supplémentaires ou demander un mécanisme général permettant aux Directions cantonales d'octroyer des enveloppes financières au CJB pour des projets liés au statut particulier ? Le CJB est d'avis qu'il faut privilégier un mécanisme général.

En effet, les expériences faites notamment par les sections SAP et JCE montrent que, hors des domaines liés étroitement à la langue française (culture, éducation), il est difficile de lister a priori des domaines relevant du statut particulier par rapport à d'autre qui n'en relèveraient pas. Avec le fonctionnement actuel de l'Etat par listes de produits et contrats de prestations, l'avenir du CJB se trouve, outre l'accomplissement de tâches cantonales à la manière d'une administration décentralisée, dans le rôle d'autorité cantonale attribuant les tâches fixées par la loi aux institutions du Jura bernois. Il faudrait alors que les Directions cantonales développent une structure analogue à celle de la Conférence de coordination francophone de la Direction de l'instruction publique (COFRA). Cela permettrait de s'assurer que les compétences de l'administration au service du Jura bernois soient maintenues à un haut niveau de spécialisation et soient mises en réseau de manière à accroître la proximité entre la société civile et l'autorité politique. Les expériences faites dans les domaines de la culture et des Fonds de loterie montrent que le Jura bernois se sent plus impliqué par les projets cantonaux si le CJB donne les impulsions plutôt que l'administration centrale, ce qui contribue à renforcer la participation politique du Jura bernois et la cohésion cantonale.

Le CJB en tant qu'organe politique pourrait même à l'avenir se dégager de certaines tâches opérationnelles qu'il accomplit actuellement, pour autant qu'il dispose de ressources administratives, soit directement sous son autorité, soit rattachées à l'administration centrale mais coordonnées en tant que services francophones accomplissant les tâches décidées par le CJB, dans le respect du cadre légal et des procédures budgétaires.

c. Conclusion sur l'extension des compétences

L'extension des compétences du CJB doit être un processus évolutif, passant par la révision progressive des lois thématiques qui le concernent particulièrement (LEAC, loteries, etc.) et de la loi organique qui fonde son existence (LStP), mais également par des adaptations à l'intérieur du cadre légal existant (organisation institutionnelle et procédures).

4. Partenariat direct avec Neuchâtel

Parmi les nouvelles compétences liées au statu quo+, l'extension du partenariat direct avec le canton de Neuchâtel est une priorité pour le CJB.

5. Conclusion

Pour les sections du CJB, certaines pistes du statu quo+ sont praticables, d'autres non. Le CJB a quant à lui procédé à une analyse du statut particulier qui lui a permis de proposer des pistes d'évolution future.

Le CJB devrait examiner une « autre piste », qui ferait la synthèse entre les éléments constitutifs du statu quo+ qu'il juge praticables et utiles ainsi que des éléments d'amélioration du statut qu'il a lui-même mis en évidence dans son étude menée au premier semestre 2010. Avec le statu quo+, l'AIJ a en effet démontré qu'une évolution du statut particulier est une piste valable, alors que le CJB a mis en évidence les domaines où cette évolution fait sens.

ENTITÉ À SIX COMMUNES

Section JCE

La JCE a examiné cette piste sous l'angle des fusions de communes et en tire deux conclusions principales :

1. Une fusion des communes à grande échelle implique une menace pour l'emploi dans la fonction publique (administrations communales et administration cantonale décentralisée)
2. Une fusion communale n'a pas forcément le potentiel d'économie figurant dans le concept de l'AIJ, car les attentes de la population en termes de proximité de l'administration et l'accessibilité aux services administratifs sont différentes que dans un canton de référence comme Zoug.

La section est méfiante par rapport à l'examen des fusions communales sous le seul angle de l'économicité des moyens. L'expérience dans le Bas-Vallon a montré que ce critère n'est pas le seul en jeu et que même dans une fusion avantageuse sur le plan financier, d'autres facteurs sont importants.

Un membre de la section estime que l'AIJ n'a pas à lier fusions communales et nouvelle entité cantonale, car c'est l'affaire d'une Constituante, qui tiendrait certainement compte des autres facteurs que la réduction des coûts cités ci-dessus.

Section TTE

Les objectifs généraux que poursuivrait un canton à 6 communes sont identiques aux objectifs actuels, qui sont jugés pertinents. La section constate toutefois dans les transports publics, l'AIJ reprend la priorisation actuelle des cantons de Berne et du Jura. Pour le Jura bernois, la création d'une nouvelle entité maintient la liaison Bienne-La Chaux-de-Fonds-Besançon en 2^e priorité. Il n'y a donc pas d'effet de meilleure prise en compte des intérêts du Jura bernois avec un nouveau canton.

Le noeud de Bienne joue un rôle essentiel dans la planification des transports publics dans le Jura bernois. La section est d'avis que le fait d'avoir une frontière entre Bienne et le Jura bernois ne serait pas de nature à favoriser les solutions les plus favorables, même si les planifications dépendent également de ce qui se passe dans d'autres régions hors-canton. Or le noeud de Bienne n'est mentionné à aucune place dans le rapport n°3 sur les 6 communes.

La section s'est demandé si le fait de disposer d'une pleine souveraineté ne rendrait pas plus efficace la défense des dossiers qui intéressent le Jura bernois et dépendent de décisions fédérales. La réponse est non dans le cas des autoroutes, où les difficultés actuelles sont dues à des éléments extérieurs à l'engagement financier de la Confédération (difficultés géologiques, oppositions, désaccord sur le contournement ouest de Bienne, sous-effectif des bureaux d'ingénieurs mandatés par le canton). En ce qui concerne les transports publics, la

section se demande si, privé du Jura bernois, le canton de Berne continuerait de peser de son poids aux côtés du reste de la Suisse occidentale. Le Jura bernois serait sûrement mieux représenté par ses ressortissants dans les lobbies et organes intercantonaux (CTSO, Oustrail), mais avec moins de poids que ne l'est actuellement le canton de Berne.

Section ECO

Un canton formé du Jura et du Jura bernois n'apporte pas de nouvelle ouverture pour résoudre les problèmes actuels du Jura bernois, qui sont liés au fait qu'il est tourné vers des centres urbains qui se trouvent à l'extérieur.

La masse critique ne serait pas suffisante pour les questions qui concernent l'ECO. L'idée de créer un canton BEJU comme préalable à un canton BEJUNE est un gaspillage d'énergie.

Les promotions économiques du Jura et du Jura bernois sont tournées vers des centres opposés. Par ailleurs, le modèle présenté laisse peu de place à la notion de développement durable.

L'entité à 6 communes apporterait-elle une amélioration dans les domaines de l'ECO ?

Agriculture : pas de changements car la collaboration au sein de la FRI ne tient déjà pas compte de la frontière.

Promotion économique : outre le problème du Jura tourné sur Bâle et du Jura bernois tourné vers la Suisse romande et ayant une industrie comparable à celle de la région biennoise, la promotion économique se fait à des échelles qui dépassent un canton de 120'000 habitants.

Chômage : création d'un canton où les coûts des mesures d'accompagnement en cas de crise ne seraient pas pondérés par le fait que d'autres régions vont bien.

Tourisme : fait déjà l'objet d'une collaboration dépassant le cadre du Jura et du Jura bernois.

Politique régionale : certains projet deviendraient cantonaux ou bicantonaux, donc simplification ; ceux qui associent Bienne resteraient intercantonaux.

Dans les points positifs : les actuels pôles régionaux de développement économique (Moutier et Tramelan/Saint-Imier) deviendraient des pôles cantonaux et la planification des zones industrielles pourrait peut-être être mieux coordonnée.

Section INS

Quelles seraient les conséquences d'un canton à 6 communes selon le modèle de l'AIJ ?

Risques et faiblesses :

- Fermetures de classes dans les petits villages qui deviennent des quartiers de grandes communes.
- Le modèle AIJ offre des réflexions sur la scolarité qui sont de type entrepreneurial et ne correspondent pas forcément à l'opinion dominante.

Forces et opportunités :

- Plus facile d'organiser les sites de formation dans l'école obligatoire, car moins de concurrence entre les communes qui deviennent des quartiers.

La section n'est pas unanime sur les conséquences qu'aurait un canton à 6 communes sur les sites de formation secondaire (Saint-Imier, Moutier, la Neuveville, Tramelan, Bienne) et tertiaire (Saint-Imier, Bienne) :

- Niveau tertiaire : pour les uns, risque de fermeture des sites bernois HE-Arc et HEP au profit d'un duopole JU-NE – pour les autres, dans un nouveau canton du Jura, l'ex-Jura bernois aurait le poids de conserver des sites par rapport à l'ex-Jura sans qu'il y ait forcément une centralisation à Delémont.
- Niveau secondaire 2 (formation professionnelle) : mêmes remarques, risque que les sites aillent dans la partie ayant le plus grand poids démographique vs remarque qu'il serait peut-être plus facile d'organiser la complémentarité Moutier-Delémont ou Tramelan-Saint-Imier-Franches-Montagnes
- Niveau secondaire 2 (gymnase) : constat pour les uns que l'ex-Jura bernois serait dans un autre canton que le Gymnase de Bienne, contrebalancé pour les autres par le fait que le modèle AIJ prévoit un accord intercantonal et que donc cela n'induit aucun changement.

Enfin quelques remarques :

- Former un seul canton ne résout pas les tiraillements entre les régions
- « Un canton plus fort est mieux armé dans la négociation BEJUNE » vs « Si BEJU ne forme plus qu'une entité, on passe de 3 à 2 partenaires (la loi du plus fort supplante la loi des alliances qui permet à BEJU d'avoir du poids par rapport à NE) »
- La nouvelle entité ne dispose pas d'Université, ce qui montre qu'on ne réfléchit pas sur un assez grand territoire.
- Le risque de fermetures de classes liées aux fusions de communes est à relativiser, car une Constituante pourrait renoncer aux méga-fusions prônées par l'AIJ.
- Dans un nouveau canton, dommage de garder un enchevêtrement canton-communes pour les salaires des enseignants.

Section POMFIN

1. La section POMFIN ne se prononce pas sur les détails du budget. Elle propose que le CJB tienne compte des futurs résultats de l'analyse différenciée menée par le Conseil-exécutif.
2. Elle relève que certaines critiques ont été émises depuis la publication du budget à propos d'oublis: CIP, Regenove, différence de l'endettement communal.
3. Ce budget représente un "possible" uniquement dans le cas d'une fusion de communes à grande échelle. Une réunification sans les fusions communales n'offre pas le même résultat.
4. Le Jura et le Jura bernois ne profiteraient pas de la même manière du potentiel d'économie mis en évidence par le budget. Les conséquences pour le Jura bernois seraient soit un statu quo, soit une légère amélioration, alors que le Jura est dans tous les cas gagnant. Ce budget n'est ni une raison suffisante pour entrer en matière sur un nouveau canton, ni une raison suffisante pour ne pas entrer en matière.
5. La viabilité du nouveau canton accentue la dépendance vis-à-vis de la péréquation financière fédérale, ce que le Gouvernement jurassien juge, dans la situation actuelle du canton du Jura, comme étant une situation préoccupante. Le Jura bernois ne serait plus dépendant du canton de Berne, mais de la Confédération.

Section Culture

Pas vraiment de réflexion globale, propositions au coup par coup (pourquoi décider a priori que le service des sports sera intégré à l'office de la culture ou que le Jura à 6 communes deviendrait un pôle pour l'art vidéo ?)

Bienne est le principal lieu extérieur où la population du Jura bernois consomme de la culture. Le Jura bernois a donc intérêt à ce que la culture francophone soit forte à Bienne, pour avoir la plus grande offre possible. Dans un canton de Berne qui n'aurait que 2-3 % de francophones, la situation risquerait de se détériorer. Si le Jura bernois rejoint un autre canton, cela pourrait provoquer un affaiblissement de la culture francophone dans ses proches alentours. Etant donné que le budget Jeanrenaud recommande de renoncer aux institutions « de prestige », l'entité à 6 communes ne pourrait pas créer de nouvelles grandes institutions pour compenser l'offre qui serait perdue pour le public à cause du recul de la culture francophone à Bienne.

Une entité cantonale unique implique la fin du double subventionnement actuel Berne-Jura aux institutions et projets interjurassiens. Mais les grandes communes auraient les moyens de compenser, du moins en partie. Le réseau des centres culturels régionaux pourrait être renforcé par une hausse de la participation communale, mais peut-être au détriment des grandes institutions cantonales auxquelles le budget Jeanrenaud recommande de renoncer. Toutefois, le problème de la localisation d'une éventuelle grande institution ne se poserait pas (si un seul canton, le double site n'est plus nécessaire pour un CREA).

Section SAP

La section SAP estime que l'AIJ a proposé un concept qui fonctionne sur le papier mais tient peu compte du principe de réalité. Est-ce qu'un nouveau canton signifie des fermetures d'hôpitaux ? Réponse difficile mais de toute manière, avec la réforme de la LAMal en 2012, les frontières cantonales seront abolies et des changements importants ne sont pas exclus. Les fermetures éventuelles tiendront aux forces propres des hôpitaux dans un environnement concurrentiel plus qu'aux choix politiques de maintenir telle ou telle structure.

Dans le domaine de l'aide sociale, l'AIJ propose le modèle du Jura, où le canton décide et les communes exécutent. Dans le canton de Berne, les services sociaux sont communaux, ce sont les communes qui décident et exécutent. Les communes du Jura bernois, fusionnées en 3 grandes communes afin qu'elles puissent assumer des tâches plus efficacement, pourraient avoir de la difficulté à accepter de n'être plus que des exécutantes de décisions prises au niveau cantonal.

Section INST

A. Résumé des conclusions de l'Assemblée interjurassienne (AIJ) :

- L'AIJ a renoncé à une solution de type additionnel, c'est-à-dire une mise en commun des administrations des deux territoires concernés qui ne serait pas accompagnée d'une modification institutionnelle d'une certaine ampleur ;
- L'AIJ a choisi une solution innovatrice dont les principaux éléments sont :
 - une nouvelle entité politique à six communes (espace mis en commun avec découpages différents) ;
 - une forte réduction de l'administration cantonale agissant selon les principes la nouvelle gestion publique ;
 - un renforcement des tâches et activités des nouvelles communes ;
 - de nouvelles coopérations intercantionales et surtout intercommunales efficaces (économies budgétaires et meilleures prestations)
 - une proximité et une simplification grâce à l'uniformisation du réseau informatique cantonal et communal.

Ce modèle permet d'espérer une amélioration budgétaire. Il se base sur des cantons-modèles se situant dans la moyenne suisse et tient compte des contraintes précitées.

B. Remarques de la section INST :

1. Ce modèle a pour inconvénient des conséquences sur l'emploi public et comporte des inconnues liées à la pérennité des retombées de la péréquation financière fédérale.
2. Ce modèle n'a par contre pas d'impact négatif sur les sites économiques, qui restent dans les localisations/régions actuelles, mais il pourrait en avoir un sur les sites de formation.

3. L'absence d'un grand centre reste une caractéristique de l'entité à six communes, mais la collaboration devrait se poursuivre avec les centres situés hors du territoire des six communes.

4. La mise en place de six communes en une seule étape peut être ressentie comme un repoussoir.

5. A première vue les charges qui n'ont pas été prises en compte (exemples : CIP, Regenove) ne devraient pas remettre fondamentalement en cause la tendance à une amélioration financière. Il convient toutefois d'attendre l'analyse différenciée du budget annoncée par le Conseil-exécutif avant de se prononcer définitivement sur cet aspect.

6. Toute divergence qu'une Constituante pourrait être tentée d'apporter par rapport au modèle de l'AIJ aurait des effets négatifs qui remettraient en question l'attractivité de cette piste.

C. Avis de la section INST

La section INST est partagée dans son appréciation de cette piste.

Pour une partie de ses membres, le concept d'une nouvelle entité à six communes est financièrement et techniquement réalisable. Cette approche remet en question les modèles traditionnels de gouvernance. Elle nécessite de l'ambition et du courage civique au vu de son caractère avant-gardiste.

Pour l'autre partie de la section, cette piste ne fait pas preuve du réalisme politique indispensable à toute réforme institutionnelle de cette ampleur. Le courage civique consiste à dire que ce modèle n'est pas praticable. Le statut particulier du Jura bernois est aussi un modèle avant-gardiste.

Avis du CJB (rapport intermédiaire n°3 sur l'entité à six communes)

Avis adopté en séance plénière du 15 décembre 2010, à Cortébert, par 15 voix contre 6 et 2 abstentions.

La nouvelle entité est un modèle différent de l'existant et ne peut pas être entièrement évaluée selon les standards habituels, ce qui rend les prévisions hasardeuses. Le budget se base sur des cantons-modèles, ce qui signifie qu'un niveau de dépenses étatiques réduit par rapport à la situation actuelle est possible en Suisse, même si les cantons-modèles n'ont pas les mêmes caractéristiques que la région interjurassienne. Par ailleurs, la population du canton de Berne est habituée à un haut niveau de qualité des prestations, qui n'est pas forcément atteint dans les cantons-modèles.

De manière générale, les sections du CJB n'ont pas une opinion favorable de la piste des six communes. L'obligation de fusionner les communes est presque unanimement critiquée. Les sections ne remettent pas en cause l'intérêt des fusions communales. Toutefois, les membres du CJB, quel que soit leur avis sur l'avenir institutionnel du Jura bernois, relèvent que les fusions proposées par l'AIJ ne s'inscrivent pas dans une analyse du possible et du souhaitable, mais dans la recherche conceptuelle d'un moyen de réaliser l'objectif d'une entité cantonale qui soit à tout prix attractive fiscalement.

Le CJB rappelle que la constitution d'une entité à six communes est une condition *sine qua non* que pose l'AIJ à l'attractivité de la nouvelle entité et à la possibilité que cette piste règle politiquement le conflit jurassien. Toutefois, une Constituante ne serait pas liée au modèle de l'AIJ sur le plan juridique, même si les Constituants auraient un mandat implicite au cas où le Jura et le Jura bernois se prononceraient en faveur de la piste des six communes. Les commentaires des sections permettent de constater que la fusion en six communes ne bénéficie pas d'un grand soutien des élus régionaux. La faisabilité de cette piste doit en tenir compte.

S'agissant d'une éventuelle réalisation de ce modèle, le CJB émet des craintes, plus ou moins fortes selon les sections, qui sont de deux types :

- une baisse des prestations si l'objectif financier consistant à réduire le poids de la fiscalité est atteint ;
- à l'inverse, un échec de l'objectif financier comme prix à payer d'un maintien des prestations actuelles.

L'obligation pour le Jura bernois de former une entité plus petite que le canton de Berne et séparée de la ville de Bienne soulève également des questions sur l'intérêt de cette piste pour le Jura bernois.

La décision de soutenir la piste de l'entité à six communes est par conséquent une question politique de pesée des intérêts, mais aussi de sentiment d'appartenance et ne saurait reposer uniquement sur l'argument financier.