

Section Institutions

Séance du 26 juin 2013

Rapport sur la votation du 24 novembre 2013 concernant l'avenir institutionnel de la région interjurassienne

1. But du rapport

Le Conseil du Jura bernois (CJB) s'est exprimé en mai 2011 sur les conclusions de l'Assemblée interjurassienne (AIJ) relatives à l'avenir institutionnel de la région interjurassienne. Il s'était alors prononcé par 17 voix en faveur du statu quo+, contre 7 qui étaient favorables à la piste de la nouvelle entité cantonale formée de 6 communes. Depuis lors, les gouvernements des cantons de Berne et du Jura ont signé une déclaration d'intention le 20 février 2012 portant sur l'organisation d'un vote dans le Jura bernois et le canton du Jura.

La question posée à la population du Jura bernois sera : « Voulez-vous que le Conseil-exécutif engage un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés ? » Bien que les pistes de l'AIJ figurent en arrière-plan comme un objectif à suivre dans l'intérêt général de la région interjurassienne en fonction du résultat de la votation (entité à 6 communes si c'est un double oui, statu quo+ si c'est non), elles ne sont pas reprises telles quelles dans le libellé de la question pour diverses raisons juridiques, en particulier le fait qu'il est juridiquement impossible de lier une Assemblée constituante à un modèle préétabli.

Cela signifie que le CJB est appelé à se prononcer sur la question institutionnelle, en donnant sa position par rapport à la question qui sera posée à la population du Jura bernois le 24 novembre 2013. Pour ce faire, il a établi le présent rapport dans lequel il examine les conséquences possibles de la votation pour le Jura bernois.

2. Rappel des événements depuis la déclaration d'intention

Suite à la déclaration d'intention du 20 février 2012, le CJB a été sollicité pour donner son avis sur le lancement du processus défini par les deux gouvernements en vue de régler politiquement le conflit jurassien. Le Conseil-exécutif s'est engagé à ne pas agir contre sa volonté, par une déclaration qui revenait à lui octroyer l'équivalent d'un droit de veto dans le contexte de l'avenir institutionnel de la région interjurassienne. Le CJB a mené des discussions approfondies à l'interne et avec les gouvernements des deux cantons durant le premier semestre 2012.

En juin 2012, le CJB s'est prononcé par 16 voix contre 7, en faveur du lancement du processus décrit dans la déclaration d'intention. Alors que l'organisation d'un vote régional recueillait une assez nette majorité d'avis positifs, la deuxième phase qui prévoit le vote communaliste, c'est-à-dire la possibilité pour les communes du Jura bernois de requérir leur transfert dans le canton du Jura ou leur maintien dans le canton de Berne, soulevait des oppositions plus marquées. C'est pourquoi le CJB a expliqué sa position en détails dans une

lettre à l'attention des communes du Jura bernois, afin de les informer des conséquences possibles du processus. Le CJB précisait notamment qu'en cas de non, le transfert de communes dans le Jura serait une conséquence possible mais non inéluctable, puisque lui-même, le Grand Conseil et le corps électoral du canton devraient encore s'exprimer sur le transfert de communes qui l'auraient demandé.

En septembre 2012, dans la suite logique de sa décision du mois de juin, le CJB a approuvé la modification de la loi sur le statut particulier (LStP) permettant d'organiser le vote régional.

Après des débats approfondis qui ont nécessité l'activation du vote séparé par la Députation, le Grand Conseil a confirmé cette option en acceptant la modification de la LStP et en rejetant une motion Blanchard/Hadorn visant à libérer le Conseil-exécutif de l'obligation de transmettre les bases permettant le transfert dans le Jura d'une commune qui aurait émis le souhait de suivre une voie différente de celle de la majorité après le premier scrutin.

Dans sa séance de février 2013, le CJB a décidé d'écrire au Conseil-exécutif bernois pour lui demander des précisions sur sa stratégie en vue de la campagne. Il a aussi demandé à l'aider à définir son propre rôle afin d'inscrire ses interventions dans le cadre légal approprié.

Le CJB a rencontré une délégation du Gouvernement jurassien le 9 avril 2013 pour évoquer les scénarios de l'après-24 novembre. Il a tenu une séance le 14 mai avec la délégation du Conseil-exécutif aux affaires jurassiennes (DAJ), lors de laquelle il a notamment évoqué l'organisation de la votation.

Le 4 juin 2013, le CJB a pris connaissance avec surprise du rapport du Gouvernement jurassien sur la reconstitution de l'unité du Jura. En effet, par l'emploi d'une technique comparative, ce rapport donne en creux l'image d'un Jura bernois qui aurait bénéficié d'un développement contrarié par rapport à celui du Jura. La réalité est plus nuancée et la population du Jura bernois n'a pas l'impression de vivre plus mal que celle du canton du Jura. En tout cas, aucun exode de population du Jura bernois vers le nord n'a été constaté ces 40 dernières années.

Le rapport gouvernemental contient certains biais dans l'utilisation des statistiques. Par exemple :

- Lorsque la statistique montre que la création d'emplois de 2001 à 2010 est supérieure dans le canton du Jura (1434 contre 785), il manque un commentaire qui rende compte de la situation différente des deux territoires. En tant que région frontalière, le canton du Jura emploie 4 à 5 fois plus de travailleurs résidant en France voisine que le Jura bernois¹. De son côté, le Jura bernois, du fait de sa position géographique proche de grandes villes comme Bienne, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, Granges et Berne, exporte plus de travailleurs que le Jura. En termes statistiques, la création d'un emploi occupé par un travailleur frontalier dans le Jura est visible alors que la création d'un emploi à Bienne qui est occupé par un ressortissant du Jura bernois n'apparaît pas. Or en termes de retombées pour la population résidente, le bénéfice est inverse à ce que montre la statistique.
- Une statistique comme celle qui présente le nombre de camps sportifs organisés par le Jura et le Jura bernois n'est pas significative. Outre qu'elle ne mentionne pas sur quelle période elle porte, elle omet de préciser que les cours sont organisés à l'échelle BEJUNE et sont ouverts aux jeunes des trois cantons, qui ont donc accès à des prestations identiques. Par exemple en 2013, les jeunes du Jura bernois comme

¹ En 2011, il y a 5999 travailleurs frontaliers dans le Jura et 1360 dans le Jura bernois. Source : FISTAT

du Jura ont accès à 15 cours organisés par le Jura, 8 par le canton de Neuchâtel et 9 par le canton de Berne (partie francophone).

- Certaines statistiques prennent comme support les chiffres pour le Jura bernois et d'autres les chiffres pour le canton de Berne. Par exemple, il n'est pas possible de tenir compte, pour les primes d'assurance-maladie, du fait que le Jura bernois se trouve en zone 2 et a des primes inférieures à la moyenne cantonale. La prime la plus chère pour un adulte (modèle standard, avec risque accident et franchise à 300 francs) est de 549 francs dans le canton de Berne-zone 1 (villes), 533.20 francs dans le canton du Jura et 490 francs dans le canton de Berne-zone 2 (Jura bernois)².

Au vu des problèmes qu'elle pose et qui sont illustrés par les trois exemples susmentionnés, le CJB ne systématisera pas, dans son rapport, cette approche comparative. Il a fait le choix d'inscrire son analyse dans une perspective tournée essentiellement vers l'avenir plutôt que le passé, en montrant les conséquences pour la région d'un oui ou d'un non ainsi que les instruments existants en faveur du Jura bernois, les effets du statut particulier et les promesses de son évolution dans le cadre du statu quo+. Le CJB n'entend par exemple pas commenter des déclarations datant de la période plébiscitaire, estimant que la procédure actuelle doit être l'occasion de tourner la page.

Le CJB s'abstient également dans ce rapport de porter un jugement sur le développement passé de son partenaire et voisin jurassien. Il manifeste un grand respect pour la République et canton du Jura et ne portera aucun jugement qui pourrait directement ou indirectement inciter sa population à voter non le 24 novembre, selon le principe qui commande de ne pas intervenir politiquement dans les affaires d'un Etat voisin.

3. Les conséquences de la votation du 24 novembre

Il existe quatre résultats possibles pour la votation régionale du 24 novembre 2013. Si les populations des deux régions disent oui, la voie est ouverte en vue de créer un nouveau canton. Si les deux populations disent non, si le Jura bernois dit non et le Jura oui, ou si le Jura bernois dit oui et le Jura non, la création d'un nouveau canton est abandonnée.

3.1. La création d'une Assemblée constituante

Si les urnes livrent un double oui, le Conseil-exécutif bernois et le Gouvernement jurassien seront chargés d'élaborer les bases permettant de créer une Assemblée constituante composée de représentant-e-s du Jura et du Jura bernois. Bien que la déclaration d'intention n'en dise rien, un consensus semble se dessiner pour qu'elle soit composée paritairement de ressortissant-e-s des deux régions. Toutefois, ce serait encore à confirmer dans un accord. On peut également se demander si la parité serait conservée au cas où le déséquilibre numérique entre le Jura et le Jura bernois s'accentuerait suite au maintien de plusieurs communes du Jura bernois au sein du canton de Berne, ainsi que le prévoit le vote communaliste.

Par ailleurs, la déclaration d'intention n'indique pas si le résultat des travaux de la Constituante serait soumis à la double majorité des populations. La déclaration d'intention n'indique pas non plus ce qui se passe si les ayant-droit refusent le projet de Constitution : remet-on l'ouvrage sur le métier pour élaborer un nouveau projet ou le processus s'arrête-t-il ?

² Source : FRC, Mieux choisir n°53, novembre 2012

En conclusion, malgré les déclarations faites jusqu'à présent, aucune garantie ne peut être fournie, à ce stade, quant à un traitement égalitaire de la population du Jura bernois à chaque étape de la procédure entre un vote du 24 novembre qui aboutirait à un double oui et le vote sur le projet de Constitution qui en découlerait.

3.2. Les relations entre les pistes de l'AIJ et le travail de la Constituante

L'AIJ a examiné de nombreuses pistes pour résoudre la Question jurassienne et en a retenu deux : une qui est applicable en cas de oui (nouvelle entité cantonale à 6 communes) et une en cas de non (statu quo+).

L'Assemblée constituante n'est pas tenue de se conformer à la piste des 6 communes. Juridiquement, il est en effet impossible de lier le travail à venir de ses membres à un modèle cantonal prédéfini. Politiquement, la Constituante ne pourrait toutefois pas faire abstraction des travaux accomplis jusqu'à présent.

En effet que nous dit l'AIJ ? L'AIJ explique que le canton à 6 communes est la condition *sine qua non*³ de l'attractivité d'une nouvelle entité. Cela signifie que, si elle veut rendre un projet de canton attractif, la Constituante doit suivre le modèle des 6 communes.

Le CJB est favorable aux fusions de communes mais estime qu'elles doivent venir du bas et non pas être imposées par le haut, comme le ferait une Constituante. Toutefois, comme on l'entend régulièrement et à juste titre, la Constituante est libre de faire ce qu'elle veut et de renoncer aux 6 communes : seule comptera la sanction que les ayant-droit donneront à ses travaux. En effet, le rapport de l'AIJ dessine une solution jugée idéale mais n'exclut pas la possibilité qu'une entité avec plus de 6 communes soit formée. Toutefois, plus il y aurait de communes, plus on s'éloignerait de la solution idéale et moins l'entité serait attractive. Sachant que fiscalement, le modèle de budget a montré que la population de l'actuel canton du Jura serait la principale bénéficiaire de l'entité à 6 communes, le risque est très important qu'en renonçant à un certain nombre de fusions communales, une Assemblée constituante dessine une entité qui ne présente pas d'amélioration fiscale pour la population du Jura bernois alors qu'elle allègerait uniquement les impôts de la population de l'actuel canton du Jura.

Si la Constituante propose un autre modèle, cela a pour conséquence, explique l'AIJ lorsqu'elle met en garde contre les inconvénients d'une réunification de type additionnel⁴, que le canton risquerait alors d'être inattractif, soit en raison d'une fiscalité élevée si on veut des prestations comparables à la moyenne suisse, soit en raison de prestations inférieures en comparaison intercantonale si l'on met l'accent sur la réduction des impôts.

L'idée de voter pour voir ce que pourrait être un projet de Constitution doit donc être appréciée en tenant compte des travaux approfondis déjà réalisés par l'AIJ. Un projet de Constitution ne pourrait donner que nettement moins d'éléments par rapport à ce qui figure dans le projet de l'AIJ. Les lois qui précisent les détails du fonctionnement cantonal seraient

³ Rapport final de l'AIJ, avril 2009, pp. 9-10 : « L'AIJ a estimé que la condition *sine qua non* pour la création d'une nouvelle entité réside dans la mise en place de structures institutionnelles et administratives nouvelles et novatrices ainsi que dans une réorganisation fondamentale de l'organisation territoriale (nombre des communes). Il serait en effet vain de proposer de nouvelles structures cantonales sans prendre en considération les communes et sans agir à ce niveau. »

⁴ Ibidem, pp. 33-34 : « Une réunification des six districts de type additionnel n'est pas une fin en soi et n'est pas retenue par l'AIJ. La création d'un nouveau canton à six communes doit apporter à la communauté interjurassienne une plus-value en termes de crédibilité, de visibilité, d'efficacité et d'attractivité. »

élaborées par le Parlement de la nouvelle entité, dans lequel les élu-e-s en provenance de l'ex-Jura bernois risqueraient d'être minoritaires pour des raisons démographiques.

En conclusion, une éventuelle Assemblée constituante ne pourrait pas faire l'économie de la prise en compte des travaux de l'AIJ. Elle en serait réduite à devoir choisir de retenir un modèle à 6 communes ou de proposer un autre modèle, qui alors ne serait vraisemblablement pas attractif, en particulier pour la population du Jura bernois, soit pour cause de fiscalité trop élevée, soit pour cause d'insuffisance des prestations.

3.3. La durée du processus

En cas de non d'au moins une des populations, l'idée de créer un nouveau canton est abandonnée. En cas de double oui, il est prévu une cascade de votations :

- Une votation cantonale sur l'accord Berne-Jura qui met en place les bases pour élire la Constituante et qui approuve a priori la création du nouveau canton au moment où les populations acceptent le projet de Constitution. Cette votation intervient en principe au plus tôt deux ans après celle du 24 novembre, car il semble nécessaire de connaître le territoire du Jura bernois concerné qui peut subir des modifications en raison de la possibilité du vote communaliste.
- En cas de double oui des populations cantonales, une élection de l'Assemblée constituante.
- Une fois que les travaux de la Constituante sont terminés, une votation pour sanctionner le projet par les urnes.
- En cas de non au projet de Constitution, en fonction de ce que prévoirait l'accord intercantonal, le processus peut reprendre en vue de présenter un nouveau projet ou s'interrompt.
- Si la Constitution est acceptée, une votation fédérale, suivie d'une élection des autorités cantonales et de l'entrée en souveraineté.

On constate avec cette liste que, si le processus s'engage à la suite d'un oui le 24 novembre, la population du Jura bernois n'a plus de garantie de pouvoir stopper les travaux ultérieurement sur la base d'une décision propre, soit parce que les votations subséquentes interviennent dans un cadre élargi au canton de Berne ou à la Confédération, soit parce qu'il s'agit d'élections, soit parce qu'un non au projet de Constitution n'implique pas forcément un arrêt définitif des travaux, mais simplement la remise de l'ouvrage sur le métier.

En conclusion, si un non sort des urnes le 24 novembre, il n'y a plus de débat sur la création d'un nouveau canton formé du Jura et du Jura bernois dès la proclamation des résultats. Si c'est un double oui, une période d'incertitudes s'ouvre alors pour une durée qu'il est raisonnable d'estimer à un intervalle compris entre 6 et 8 ans, sans que la population du Jura bernois ait la possibilité d'arrêter le processus. Le CJB estime que cela détournera la région des enjeux les plus immédiats et cruciaux, et que le risque est important de paralyser le Jura bernois pendant plusieurs années alors que les autres régions continueront de se développer.

3.4. L'unité du Jura bernois

La deuxième phase dite communaliste, sur laquelle il convient de rappeler que le CJB ne s'est pas encore prononcé, fait peser une menace sur l'unité de l'entité formée par l'actuel Jura bernois quel que soit le résultat de la votation du 24 novembre. Il convient de préciser que cette phase peut ne pas avoir lieu si aucune commune ne demande de transfert dans le Jura ou de maintien dans le canton de Berne, par exemple si toutes les communes votent de la même manière ou si des communes, même minorisées, estiment préférable d'accepter le résultat par souci de conserver une unité avec leurs voisines et/ou suite à une analyse montrant qu'une décision solitaire ne leur est pas favorable.

Il est difficile de dire quel résultat, le 24 novembre, est le moins favorable au maintien de l'unité du Jura bernois. Selon l'appréciation du CJB, il est probable qu'il y ait moins de communes qui demandent un rattachement au canton du Jura en cas de non que de communes qui demanderaient à rester bernoises en cas de oui.

Par ailleurs, la déclaration d'intention explique que le processus est terminé au moment où le Conseil-exécutif transmet les bases légales au Grand Conseil. *In fine*, c'est donc le Grand Conseil et le corps électoral bernois qui décideraient du maintien ou non de l'unité du Jura bernois puisqu'il est prévu de les saisir après le règlement du conflit jurassien.

En conclusion, l'unité du Jura bernois ne dépend pas du résultat de la votation du 24 novembre, mais avant tout de la volonté des autorités et populations communales de continuer de vivre ensemble ou non ainsi que de l'analyse que pourraient faire les communes des conséquences du fait de demander un transfert ou un maintien.

3.5. Les relations extérieures

Quel que soit le résultat de la votation du 24 novembre, il aura des conséquences sur les relations extérieures du Jura bernois. Si c'est un oui, le chemin sera tracé vers un nouveau canton qui devra rechercher avec Bienne des accords intercantonaux que les partisans du oui jugent insatisfaisants dans le cas de la coopération interjurassienne actuelle entre le Jura et le Jura bernois.

Si c'est un non, la tentation pourrait exister de mettre fin au partenariat privilégié entre le Jura bernois et le Jura. Ce serait pourtant faire fi des conclusions de l'AIJ qui recommande, dans l'intérêt des deux régions, la piste du statu quo+ comme alternative à la création d'un nouveau canton. Cette piste prévoit une intensification de la coopération.

Il n'est pas exclu qu'un non entraîne une période de retrait sur le plan des relations interjurassiennes. Toutefois, les intérêts communs aux deux régions font qu'il n'est pas raisonnable de postuler une suppression définitive de tout réflexe interjurassien. En cas de non, le CJB n'a pas d'agenda pour défaire les institutions communes ou mettre un terme au subventionnement interjurassien d'institutions ou de projets culturels. Au contraire, un non permettrait de pérenniser les facilités actuelles de montage de projets importants à l'échelle interjurassienne, grâce au fait qu'ils peuvent bénéficier d'un subventionnement de la part de deux cantons différents.

Néanmoins, la fin de la Question jurassienne offrira une opportunité au Jura bernois de redéfinir sa stratégie pour les relations extérieures, en passant d'une logique essentiellement bilatérale nord-sud à une logique multilatérale, par exemple par le biais d'un rapprochement avec la ville de la Chaux-de-Fonds, qui est comme le CJB membre de la Région capitale Suisse, ou avec le canton de Neuchâtel. La section Institutions a commencé à réfléchir à cette question et pourrait solliciter prochainement le mandat de la part du plénum en vue de rédiger une nouvelle stratégie des relations extérieures.

En résumé, si les urnes rendent un verdict négatif le 24 novembre, la collaboration interjurassienne ne cessera pas. Le risque existe qu'elle connaisse temporairement une période de refroidissement. Toutefois, les intérêts communs entre les deux régions sont suffisants pour postuler la poursuite et le développement de collaborations ciblées, qui apportent des bénéfices aux deux régions. Pour le Jura bernois, une opportunité pourrait s'ouvrir en vue de redéfinir sa stratégie des relations extérieures, passant d'une relation bilatérale avec le Jura à une relation multilatérale incluant le canton de Neuchâtel et ses principales communes.

4. L'intérêt général pour le Jura bernois

4.1. Le statut particulier

Le Jura bernois n'est pas un canton. Sa population est partie prenante de la souveraineté cantonale bernoise, mais il ne dispose pas, en tant que territoire, des attributs complets liés à la souveraineté cantonale, tout comme il n'en disposerait pas entièrement en tant que territoire dans une nouvelle entité formée avec un autre territoire. Conscient de cet état de fait et de la situation qu'entraîne pour le Jura bernois son identité de région linguistique minoritaire, le canton de Berne lui accorde un statut particulier reconnu par la Constitution cantonale ainsi que d'autres instruments en faveur de la minorité francophone. Les principaux éléments sont :

- La garantie d'un siège au Conseil-exécutif
- Une surreprésentation proportionnelle du Jura bernois au Grand Conseil
- Un droit de vote séparé pour les affaires qui concernent la population francophone
- Un droit d'initiative régionale
- Un Conseil du Jura bernois chargé de préserver les intérêts de la population du Jura bernois et, dans les domaines en lien avec l'identité, d'exercer la souveraineté cantonale à la place des Directions compétentes pour le reste du canton
- Une part annuelle des recettes de la loterie et du budget culturel réservée au Jura bernois
- Des droits de participation politique accrus visant à renforcer la participation du Jura bernois à la politique cantonale
- La garantie légale de disposer d'institutions et services décentralisés francophones (Mémoires d'Ici, OACOT, etc.)

Ces instruments, qui dans d'autres contrées seraient de nature à paralyser les institutions⁵ font l'objet d'un large consensus dans le canton de Berne et ne sont sur le fond par remis en cause par la majorité. Depuis la mise en œuvre de la loi sur le statut particulier en 2006, on peut mentionner en particulier les développements suivants qui ont permis de faire progresser la situation du Jura bernois :

⁵ Par exemple la région de Bruxelles où la question de la surreprésentation proportionnelle de la minorité flamande alimente les accès de fièvre institutionnelle que connaît le pays.

Culture

- Les dépenses culturelles annuelles sont passées de 1.2 millions à 2 millions de francs. Rien que pour les centres culturels, ce sont plus de 300'000 francs supplémentaires qui ont été versés au total entre 2008 et 2012.
- Mémoires d'Ici a pu s'installer dans de nouveaux locaux grâce à une subvention annuelle qui a doublé et qui a permis de décharger les communes.
- Plusieurs institutions culturelles ont pu procéder à un saut qualitatif important grâce à une hausse non négligeable de leur subvention. A titre d'exemple, citons la Fondation de l'abbatiale de Bellelay, qui est passée de 26'000 à 79'000 francs annuels.
- Avec la nouvelle loi sur l'encouragement des activités culturelles, le Jura bernois dispose de mécanismes pour soutenir ses institutions de manière différenciée par rapport au reste du canton. Le CJB a participé et participe encore à la rédaction des projets de loi et d'ordonnances.

Fonds de loterie et du sport

- Une enveloppe annuelle des Fonds de loterie et du sport est garantie pour le Jura bernois, qui reçoit d'environ 2 millions et demi de francs par année. Le surplus non utilisé reste acquis au bénéfice du Jura bernois et ne finance pas des projets dans d'autres parties du canton. Nombreuses sont les associations qui ont pu être soutenues alors qu'elles ne l'avaient jamais été avant 2006.
- Le CJB peut accorder des subventions à des projets qui n'auraient rien touché sans l'existence du statut particulier. Citons par exemple l'achat de dameuses pour les pistes de ski de fond ou de la numérisation des salles de cinéma, qui a fait du Jura bernois un modèle pour la Suisse romande.
- Les collaborations interjurassiennes pour l'organisation de journées sportives scolaires se sont intensifiées.

Instruction publique

- La création du Centre de formation professionnelle Berne francophone (ceff) a été pilotée par la région elle-même et non par l'administration bernoise. Elle permet de renforcer la formation professionnelle selon un modèle qui n'a pas d'équivalent en Suisse, avec une institution ayant des centres de compétences dans des communes de 4'000 à 8'000 habitants.
- Le Jura bernois a été étroitement associé à la réorganisation de la HE-Arc et de la HEP-BEJUNE.
- De manière générale, la prise en compte des intérêts de la partie francophone s'est renforcée avec la création d'une Conférence de coordination francophone (COFRA) au sein de la direction de l'instruction publique.
- L'Ecole de musique du Jura bernois (EMJB) touche, ce qui est une exception à l'échelle du canton, 20'000 francs par année depuis 2008 pour l'achat d'instruments. Elle peut également bénéficier de contributions du Fonds de loterie pour des projets d'investissements.
- Une filière-pilote ES en soins infirmiers a été lancée (et sera interrompue sous la pression des autres cantons partenaires).

Jeunesse

- Un poste de délégué interjurassien à la jeunesse a été créé grâce à un financement annuel cantonal réservé au Jura bernois.
- La sous-commission de la jeunesse du Jura bernois a obtenu un statut reconnu par la législation après de longues années d'existence informelle. Alors que c'est l'Office des mineurs du canton de Berne qui accorde depuis 2012 les subventions aux projets de jeunes, la commission de la jeunesse a cette compétence pour le Jura bernois et reçoit un montant annuel pour cette tâche, ce qui est une exception à l'échelle du canton.

Santé-social

- L'intervention du CJB, auteur d'un rapport détaillé, a permis la création d'un service AEMO, qui fera office de modèle pour la partie germanophone au vu des résultats qu'il a obtenu.
- Le bureau du contrôle des denrées alimentaires de la région Jura bernois-Seeland est implanté à Tavannes.

Economie

- Un poste de responsable de l'ORP du Jura bernois et de Bienne romande a été créé.

Aide au développement

- Le Jura bernois dispose d'un système qui permet de soutenir les projets d'aide au développement menés par des associations qui étaient systématiquement écartées auparavant.

Transports

- La position du canton de Berne quant à la forme juridique à donner à l'Unité territoriale IX chargée de l'entretien des autoroutes de la région BEJUNE a été définie par la région représentée par le CJB.
- L'Office des transports publics se réfère régulièrement à l'avis du CJB pour définir la position du canton de Berne sur les dossiers qui concernent la Suisse occidentale, et plus particulièrement l'Arc jurassien.
- Le CJB a participé au groupe de portage politique sur le contournement routier sud-est de La Chaux-de-Fonds.

Statistique

- La Fondation interjurassienne pour la statistique (FISTAT) est financée par le canton de Berne depuis 2007 à la demande du CJB.

Etat-civil

- Le Jura bernois a obtenu l'implantation d'un office de l'état-civil et centre pour les documents d'identité dans le Jura bernois, dont le CJB a pu choisir sa localisation.

Egalité

- Une antenne interjurassienne de l'égalité a été mise en place.

Avenir institutionnel

- Le Conseil-exécutif s'est engagé vis-à-vis du CJB, qui est l'organe parlant au nom du Jura bernois, à ne pas agir contre la volonté de celui-ci lors des étapes de la procédure découlant de la déclaration d'intention du 20 février 2012.

Divers

- La voix du Jura bernois est beaucoup plus forte qu'avant la création du CJB. On peut notamment comparer le suivi médiatique des travaux du CJB et du Conseil régional, qui avait une identité beaucoup plus floue et pas de compétences de décision. Le Jura bernois dispose d'un organe de référence.
- Il n'est pas satisfaisant de tirer le bilan du statut particulier uniquement en dénombrant les projets réalisés dans lesquels l'influence du CJB a été entière (décision) ou partielle (participation politique). Le poids du Jura bernois passe également par des dossiers où il est difficile d'identifier un résultat différent par rapport à ce qu'il aurait été sans statut particulier. Lorsqu'un projet n'aboutit pas, ce peut aussi être une conséquence du statut particulier (exemple : la centrale sanitaire d'appels urgents interjurassienne, ou CASU 144, rejetée par le CJB). D'autres projets sont soumis au CJB et approuvés : auraient-ils été menés différemment s'il n'y avait pas eu d'obligation de requérir le préavis du CJB ? Le fait que certaines Directions aient instauré un Regard francophone pour discuter des besoins du Jura bernois avant d'ouvrir la procédure de consultation sur certains projets est un indice que c'est parfois le cas, même si les Directions ont souvent le souci de prendre en compte les besoins spécifiques de la minorité francophone, qu'il y ait ou non une « autorité de contrôle ».

En conclusion, le Jura bernois dispose avec le statut particulier d'une situation enviable qui lui donne les moyens de vivre son identité francophone au sein d'un canton majoritairement germanophone.

4.2. Le statu quo+ en tant que conséquence indirecte d'un non

De même qu'un double oui le 24 novembre déclencherait le processus en vue de la création d'un canton à 6 communes, un non serait interprété comme un mandat en faveur de la mise en place du statu quo+. Il n'y a pas de lien juridique mais un engagement politique entre le résultat de la votation et les pistes institutionnelles développées par l'AIJ.

Les travaux sont actuellement en cours pour mettre en place le statu quo+. Un rapport intermédiaire devrait être publié après les vacances d'été. Le canton de Berne est conscient que le statut de la minorité du Jura bernois doit être évolutif. L'objectif est fixé par la Constitution cantonale : préserver l'identité, conserver la particularité linguistique et culturelle du Jura bernois et lui permettre de participer activement à la vie politique cantonale. Les instruments sont à adapter au fil de l'évolution de la législation. Ainsi, alors que le commentaire de la LStP adoptée en 2004 précisait que le CJB n'aurait pas de compétence déléguée par le Conseil-exécutif, la révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles en 2012 lui a octroyé une telle compétence pour le soutien des institutions régionales.

En conclusion, l'évolution du statut particulier vers des instruments encore mieux à même de concrétiser les objectifs constitutionnels de protection et de développement du Jura bernois est inscrite au calendrier en cas de non le 24 novembre 2013.

4.3. L'attractivité sur le plan des finances publiques

Pour un Jura bernois confronté au choix de savoir s'il va rester au sein du canton de Berne ou former un nouveau canton avec le Jura, il est difficile de définir quelle est la solution la plus avantageuse en termes de finances publiques. Dans les débats menés jusqu'à présent, l'utilisation des chiffres n'est pas satisfaisante. A un taux de chômage inférieur dans le Jura bernois répond un taux d'aide sociale moindre dans le Jura. Un certain nombre de remarques peuvent être faites :

- Le canton de Berne va subir très prochainement un programme d'ajustement structurel visant à absorber un déficit annuel de 400 à 450 millions. Un nouveau canton devrait également connaître un ajustement important pour être attractif selon l'étude de l'AIJ.
- Les caisses de pensions des cantons de Berne et du Jura devront être assainies. Par rapport au taux de couverture de 100%, le découvert se monte à 610 millions dans le Jura (soit 8600 francs/habitant)⁶ et 3.68 milliards dans le canton de Berne (soit 3740 francs/habitant)⁷.
- Les communes du Jura bernois ont des finances saines et la tendance est à l'amélioration⁸ alors que dans le canton du Jura, la situation financière se dégrade depuis quelques années⁹. Sur 49 communes du Jura bernois, 45 bénéficient de la péréquation financière intercommunale et seulement 4 sont contributrices. Il est probable que de nombreuses communes du Jura bernois deviendraient contributrices dans un nouveau canton formé avec le Jura.
- Les cantons de Berne et du Jura sont dépendants de la péréquation financière intercantonale. En 2012, le canton de Berne a touché 1'064'343'000 francs, soit 1'097 francs par habitant, alors que le Jura a touché 144'573'000 francs, soit 2'118 francs par habitant. Autrement dit, près de 4 francs sur 10 (38%) des recettes du canton du Jura proviennent de la péréquation financière, ce qui ne manque pas d'être régulièrement rappelé avec inquiétude par les autorités politiques¹⁰. Pour le canton de Berne, ce sont à peu près 10% des recettes ou 1 franc sur 10 qui proviennent de la péréquation. Les travaux de l'AIJ ont montré qu'un nouveau canton formé du Jura

⁶ Chiffres au 31 décembre 2012, degré de couverture de 61.4%.

⁷ Chiffres au 31 décembre 2012, degré de couverture de 78.8% pour la caisse de pension bernoise (CPB) et de 83.7% pour la caisse de pension des enseignant-e-s (CACEB). A noter qu'au 31 décembre 2012, le taux d'intérêt technique de la CPB a été baissé de 3.5 à 2.5%. Sans cela, le découvert serait de 1.027 milliard (90.4%). Par comparaison, la caisse de pension du canton du Jura a un taux d'intérêt technique de 4%.

⁸ Communiqué de presse du canton de Berne à l'occasion de la publication du rapport 2011 sur les finances communales, 4 avril 2013

⁹ Communiqué de presse de la République et canton du Jura à l'occasion de la publication du rapport 2011 sur les finances communales, 18 avril 2013

¹⁰ Communiqué de presse de la République et canton du Jura du 6 mars 2013 : « L'évolution de la conjoncture continuera d'avoir un impact significatif sur les finances publiques, qui devront intégrer également [...] la nécessité, à long terme, de réduire la dépendance du Jura par rapport aux contributions de la Confédération. La prise en compte de ces différents paramètres implique une réflexion sur les prestations actuellement offertes et celles planifiées. »

et du Jura bernois serait encore plus dépendant de la péréquation que le canton du Jura actuel¹¹. Au moment où les cantons contributeurs négocient la réduction de leur participation contre l'abandon du régime fiscal applicable aux entreprises étrangères ayant leur siège en Suisse, le fait de s'appuyer sur un accroissement de la dépendance à la péréquation intercantonale n'est pas une voie d'avenir pour le Jura bernois.

En conclusion, Jura bernois et Jura ont devant eux un avenir difficile en matière financière. Les éléments mentionnés dans ce chapitre au sujet des budgets annuels, de la situation des caisses de pension, de la santé financière des communes et des aspects liés à la péréquation financière doivent inciter à faire preuve de retenue et de prudence. Une chose est certaine : un nouveau canton formé du Jura et du Jura bernois augmenterait sa dépendance à la solidarité intercantonale par rapport aux cantons actuels, ce qui constituerait une menace pour le développement régional.

4.4. Les structures politico-administratives

Le Jura bernois dispose d'un maillage de services administratifs décentralisés qui est serré. En tant que plus petite région administrative du canton de Berne, il dispose dans certains cas d'antennes francophones intégrées à un grand service commun avec Bienne et le Seeland (justice, ORP, ponts et chaussées, police, circulation routière, etc.). Dans d'autres cas, il possède un service propre à la région (préfecture, autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, Hôpital du Jura bernois, autorité de taxation, poursuites et faillites, ceff, etc.). Il est également le siège de certains services communs au Jura bernois et à l'arrondissement de Bienne (COFRA, OSSM, etc.), voire au Seeland (contrôle des denrées alimentaires, services psychiatriques, etc.). Sans compter les institutions intercantionales qui ont leur siège ou des antennes dans le Jura bernois (HE-Arc, centre MITIC, FISTAT, FRI, etc.) ainsi que le CIP qui est cantonal mais offre des prestations sur un territoire excédant largement le Jura bernois et le canton de Berne.

La liste d'exemples sus mentionnés montre que, si le Jura bernois ne disposait pas d'un statut particulier lié à la langue, il n'aurait pas autant de services cantonaux de proximité pour sa population. En effet, le canton de Berne a l'obligation de fournir certaines prestations en français, qui ne peuvent pas être localisées ailleurs que dans la partie francophone. Lorsque la pression financière ou les réformes visant à améliorer le service à la population remettent en question l'organisation des prestations décentralisées, le statut du Jura bernois lui permet dans certains cas de s'en sortir à bon compte. Citons parmi les exemples récents la suppression d'une heure de cours à l'école obligatoire, qui n'a été appliquée que dans la partie germanophone, ou le cas des examens pour les véhicules routiers, que le droit de vote séparé a permis de conserver dans le Jura bernois.

Il n'y a pas de concurrence ailleurs dans le canton de Berne pour une grande partie des services situés dans le Jura bernois. En cas de création d'un nouveau canton, tous les services et institutions situés dans l'actuel Jura bernois deviendraient des doublons avec les mêmes services implantés dans l'actuel Jura. Certains de ces doublons seraient conservés mais une grande partie d'entre eux devraient être supprimés afin de rendre le canton attractif financièrement. Il n'est pas possible de prévoir dans quelle région ces coupes plus ou moins sombres seraient appliquées. Contentons-nous simplement de signaler que les décisions seraient prises par des autorités cantonales élues par au moins 60% d'ex-Jurassiens et 40% d'ex-Jurassiens bernois (et peut-être moins si des communes devaient rester bernoises), sans que la minorité dispose d'un statut particulier.

¹¹ Claude Jeanrenaud et Françoise Voillat, Budget de la nouvelle entité de type cantonal des six districts, août 2008, p. 136 (Figure III. 1.1 Potentiel de ressources de la nouvelle entité)

Si la Constituante suit le modèle AIJ, la Ville de Moutier pourrait enregistrer une hausse de l'emploi liés aux services administratifs, et tout le reste du Jura bernois une réduction. Encore que le bilan de Moutier en tant que capitale pourrait ne pas être si bon que cela sur le plan de l'emploi et des prestations de proximité : le modèle de l'AIJ ne renforce que les services administratifs liés à la fonction de chef-lieu (chancellerie) et ne garantit pas le maintien des autres services administratifs ainsi que des établissements et institutions autonomes ou semi-autonomes comme les hôpitaux, les tribunaux, les centres de formation professionnelle et les écoles moyennes.

Un élément a par ailleurs été mis en évidence par l'AIJ : le fait d'appartenir à un grand canton permet au Jura bernois de faire appel à des spécialistes dans de nombreux domaines de l'administration et de disposer d'une assez large autonomie, contrairement à ce qui se passe dans un petit canton où l'administration peut se montrer plus tatillonne et où, selon le modèle AIJ, une diminution de l'emploi public serait programmée et l'accès aux administrations serait péjoré sous l'effet de la centralisation¹².

En conclusion, il ne s'agit pas pour le CJB de dire qu'un maintien dans le canton de Berne figera l'organisation administrative en l'état. Des réformes auront encore lieu et la pression financière est d'actualité. Néanmoins, la situation actuelle est relativement bonne et les instruments pour la conserver ou l'adapter sans préjudice pour le Jura bernois voire à son bénéfice existent dans le droit cantonal bernois.

4.5. Le choix du vivre-ensemble dans un canton bilingue

Le fait de constituer une minorité linguistique dans un canton ne doit pas être idéalisé. Cela pose certains problèmes auxquels le canton de Berne cherche à répondre par le biais du statut particulier. Cela implique également que certains choix politiques majeurs n'ayant pas de caractéristique liée à l'identité francophone ne sont influencés par le Jura bernois qu'à la hauteur de son poids démographique.

Pour le CJB, le statut de minoritaire ne doit pas être idéalisé ni considéré comme insupportable. Il s'agit de le considérer comme une chance, un laboratoire de la solidarité entre les communautés linguistiques, et non pas de le vivre sous l'angle du repli identitaire et de la volonté de se séparer. Si le canton de Berne n'est plus capable de faire vivre ensemble deux communautés linguistiques, il y a lieu de se poser des questions pour l'avenir de la Suisse. A l'heure où la crise en Europe déchaîne les velléités indépendantistes (Catalogne, Ecosse) ou remet en question même l'existence d'un pays (Belgique), la Suisse reste un modèle de cohabitation entre les communautés, en particulier parce que les frontières politiques et linguistiques ne sont pas identiques. En ce sens, le vote du 24 novembre ne revêt pas uniquement une signification régionale et cantonale, mais également un enjeu national.

En conclusion, bien que l'enjeu immédiat de la votation du 24 novembre soit essentiellement régional et cantonal, un signal de la population du Jura bernois vers la constitution d'une entité monolingue pourrait avoir des conséquences à plus long terme sur l'avenir de l'équilibre confédéral de la Suisse.

¹² Rapport final de l'AIJ, avril 2009, page 31

5. Conclusion et recommandation de vote

Par 17 voix contre 6 et 1 abstention, le CJB approuve le rapport. Il recommande également, par 15 voix contre 9, de voter non le 24 novembre 2013. La minorité remet une déclaration qui est jointe au rapport.