

EMBARGO

JUSQU'AU 4 MAI 2009, 12H00

Etude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne **Rapport final de l'Assemblée interjurassienne (AIJ)**

suite au mandat

donné en commun par le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura

à l'Assemblée interjurassienne (AIJ)

sous les auspices du Conseil fédéral

de conduire une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne.

Avril 2009

Table des matières

Introduction	3
Première partie L'Accord du 25 mars 1994 et le Mandat du 7 septembre 2005	5
1. L'Accord du 25 mars 1994	5
2. Le principe d'une étude institutionnelle.....	5
3. Le Mandat des cantons de Berne et du Jura	6
4. Le déroulement des travaux.....	7
Seconde Partie Les différentes pistes institutionnelles étudiées par l'AIJ	9
1. L'étude d'une entité des six districts selon le premier volet du mandat.....	9
1.1 Les principes généraux d'organisation.....	9
1.2 Institutions politiques.....	11
1.3 Les aspects financiers.....	11
2. L'étude du partenariat direct selon le second volet du mandat.....	12
2.1 Les effets du partenariat direct découlant des Institutions communes et du statut particulier du Jura bernois.....	12
2.2 Les flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois	14
3. L'étude des « Autres pistes » selon le troisième volet du mandat.....	15
3.1 Demi-cantons	16
3.2 Région Jura bernois – Bienne – Seeland.....	16
3.3 Consultation	16
3.4 Région Arc jurassien	17
3.5 Arc jurassien bis.....	17
3.6 Région supracantonale	17
3.7 Statu quo +.....	17
3.8 Compétences interjurassiennes.....	19
3.9 Piste Miroir	20
3.10 Récapitulatif des « Autres pistes » proposées et suites données.....	20
Troisième partie La comparaison des différentes pistes institutionnelles retenues ...	21
1. L'évaluation factuelle.....	21
1.1 Les données financières : l'estimation du budget d'une nouvelle entité de type cantonal et l'analyse des pertes et gains financiers pour les différents acteurs concernés.....	21
1.2 L'évaluation factuelle sous l'angle du développement durable.	23
1.3 Tableau synthétique des données factuelles	26
2. L'évaluation politique.....	27
2.1 La situation actuelle ou le statu quo.....	27
2.2 Le « Statu quo + ».....	28
2.3 Un nouveau canton à six communes	30
3. Le bilan.....	32
3.1 Partenariat direct : le statu quo en question.....	32
3.2 Analyse croisée des deux propositions.....	33
3.3 Une analyse différenciée selon les régions	35
3.4 Les enjeux politiques	36
3.5 Synthèse du bilan.....	38
Quatrième partie Conclusions et recommandations de l'Assemblée interjurassienne	39
Annexes et autres documents	44
Annexe 1 : Principes généraux proposés pour la phase d'information interactive.....	46
Annexe 2 : Proposition de Charte interjurassienne	49
Autres documents (CD-ROM).....	50

Introduction

Conformément au mandat qui lui a été confié le 7 septembre 2005 par le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura sous les auspices du Conseil fédéral, l'Assemblée interjurassienne (AIJ) a procédé à une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne.

Le 22 avril 2009, l'AIJ a adopté à la double majorité de ses délégations bernoise et jurassienne le présent rapport final qu'elle remettra à ses mandants le 4 mai 2009.

Ce rapport final du 22 avril 2009 fait état :

- du contexte dans lequel s'inscrit l'étude institutionnelle de l'AIJ et du déroulement des travaux (1^{ère} partie) ;
- des différentes pistes institutionnelles étudiées par l'AIJ (2^{ème} partie) ;
- de la comparaison de ces pistes et du bilan que l'AIJ en a tiré (3^{ème} partie) ;
- des conclusions de l'AIJ (4^{ème} partie).

Il est complété par deux annexes signalées comme telles dans la 4^{ème} partie du rapport final : une description des principes généraux proposés pour la phase d'information interactive (**Annexe 1**) et une Proposition de Charte interjurassienne (**Annexe 2**).

Au cours de ses travaux, l'AIJ a approuvé et présenté cinq Rapports intermédiaires faisant partie intégrante du présent rapport final et portant sur : 1) l'état des lieux, 2) les synergies, 3) les propositions concernant une nouvelle entité à six communes, 4) les effets du partenariat direct et du statut particulier, 5) les propositions concernant le « Statu quo + ». Elle a en outre produit de nombreux documents et elle s'est appuyée sur des rapports d'experts. Cette documentation est publiée par l'AIJ sur son site internet (www.aij.ch) ainsi que sur le CD-ROM ci-joint. La référence à ces documents est signalée dans les pages qui suivent par la mention « Doc » suivie du numéro du document (voir la liste détaillée, p. 44).

Première partie

L'Accord du 25 mars 1994 et le Mandat du 7 septembre 2005

1. L'Accord du 25 mars 1994

L'Accord signé sous l'égide de la Confédération le 25 mars 1994 entre le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura (**Doc 0.1**) a ouvert une nouvelle ère dans les relations interjurassiennes. Par la signature de cet accord, la Question jurassienne est sortie d'une logique de relations antagoniques pour entrer dans une dynamique de dialogue susceptible de « régler politiquement le conflit jurassien », objectif prioritaire explicitement convenu entre les deux gouvernements.

Partageant l'avis qu'il importe de ne plus mettre l'accent sur la confrontation politique, les gouvernements bernois et jurassien ont cherché « une solution acceptable par toutes les parties ». Dans cette optique, les deux gouvernements ont institué le dialogue au sein d'une Assemblée interjurassienne (AIJ) chargée de la promotion du dialogue entre le Jura bernois et la République et Canton du Jura sur l'avenir de la communauté interjurassienne et de leurs intérêts communs.

L'Accord du 25 mars 1994 laisse à l'Assemblée interjurassienne « la possibilité d'aborder tous les thèmes qu'elle jugera utile de traiter le moment venu », les gouvernements admettant, dans les perspectives générales de l'accord, que « l'AIJ aborde, lorsqu'elle le souhaitera, la réunification sous une forme ou sous une autre ».

Directement née de l'Accord du 25 mars 1994, l'AIJ s'est réunie en séance constitutive le 11 novembre 1994 à Moutier. L'Accord du 25 mars 1994 régit l'action politique de l'Assemblée interjurassienne, qui s'en inspire constamment.

2. Le principe d'une étude institutionnelle

Parallèlement à la promotion du dialogue et au renforcement de la collaboration entre les deux régions, l'AIJ a véritablement ouvert le dossier institutionnel en décembre 2000 avec sa Résolution No 44 qui, s'agissant de la solution à la Question jurassienne, proposait un processus en deux phases :

- doter le Jura bernois d'un « statut de large autonomie au sein du Canton de Berne et d'organes munis de pouvoirs décisionnels et financiers » ;
- faire l'expérience de la collaboration interjurassienne née du statut d'autonomie du Jura bernois et du partenariat issu des Institutions communes.

Simultanément à ces deux étapes, l'AIJ prévoyait de suivre et d'évaluer le processus afin de préparer les éléments du bilan de cette expérience, ceci dans la perspective de régler le conflit jurassien.

Dans la continuité de la Résolution No 44 et de l'examen des moyens d'atteindre l'objectif politique défini par l'Accord du 25 mars 1994, l'Assemblée interjurassienne décidait en juin 2002 de promouvoir et d'évaluer l'expérience du partenariat direct et se laissait la possibilité d'étudier « d'autres solutions ». Une année plus tard, l'AIJ prenait connaissance du projet de « Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district de Bienne » et décidait, dans l'esprit de la Résolution No 44 et de la Décision No 15, de lancer

« une étude visant à définir quelle est la forme institutionnelle susceptible de servir au mieux la communauté interjurassienne des six districts en regard des objectifs fixés par l'Accord du 25 mars 1994, et ce dans le respect démocratique ». Dans cette perspective, l'AIJ précisait sa démarche dans la Décision No 18 du 28 juin 2004 ainsi que dans la Mise en œuvre et la Feuille de route de la Décision No 18 (**Doc 6.1**).

En décembre 2004, l'Assemblée interjurassienne interrompait ses travaux suite à la validation de l'initiative « Un seul Jura » par le Parlement jurassien quelques semaines plus tôt. Constatant dans sa Déclaration No 7 du 20 décembre 2004 que le texte de cette initiative – axé sur l'idée d'une offre de partage de souveraineté unilatérale proposée par la République et Canton du Jura au Jura bernois – pouvait remettre en cause l'Accord du 25 mars 1994, l'AIJ déclarait vouloir poursuivre ses travaux en toute indépendance. Elle demandait que la Conférence tripartite se prononce dans les meilleurs délais sur les conséquences à tirer de l'acceptation de l'initiative « Un seul Jura ». L'AIJ suspendait donc ses travaux relatifs à l'étude d'une entité à six districts « dans l'attente d'obtenir la clarification souhaitée des mandants (cantons et Confédération) ».

3. Le Mandat des cantons de Berne et du Jura

La prise de position des mandants de l'AIJ est arrivée en septembre 2005 sous forme d'un mandat conditionnel donné en commun à l'AIJ par le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura sous les auspices du Conseil fédéral (**Doc 0.2**). L'acceptation définitive de ce mandat n'est intervenue qu'après que le Parlement de la République et Canton du Jura ait adopté la Loi « Un seul Jura », soit en avril 2006.

Ce mandat demande à l'AIJ d'entreprendre une étude déclinée en trois volets :

- 1.1 l'étude de ce que serait, en termes institutionnels, une nouvelle entité de type cantonal des six districts,
- 1.2 l'étude des effets du partenariat direct découlant des institutions communes interjurassiennes et les effets du statut particulier du Jura bernois (LStP¹),
- 1.3 l'étude des autres pistes que l'AIJ aurait identifiées et dont elle estimerait l'examen utile,

et de dresser un bilan comparatif exposant les avantages et inconvénients de la situation actuelle et de la situation projetée. Le mandat s'appuie sur les travaux de l'AIJ et valide en tous points les objectifs fixés dans la feuille de route précitée. L'AIJ tient à rappeler que le principe de l'étude institutionnelle a été décidé antérieurement au dépôt de l'initiative « Un seul Jura » et qu'elle ne résulte pas de la loi du même nom.

Ce mandat constitue une légitimation réactualisée de l'AIJ ; née de l'Accord du 25 mars 1994, l'AIJ a été créée comme lieu institutionnel du dialogue interjurassien.

Aussi, vu ses décisions antérieures et en exécution du mandat, l'Assemblée interjurassienne a décidé, dans sa Déclaration No 7 bis du 22 juin 2006, de reprendre ses travaux qui visaient à définir quelle est la forme institutionnelle susceptible de servir au mieux la communauté interjurassienne des six districts en regard des objectifs fixés par l'Accord du 25 mars 1994, et ce dans le respect démocratique. A cette occasion, elle a exprimé son intention de mener à bien son étude en toute indépendance, de façon bilatérale et dans l'esprit de l'Accord du 25 mars 1994. Le début de l'étude a été fixé au 28 août 2006.

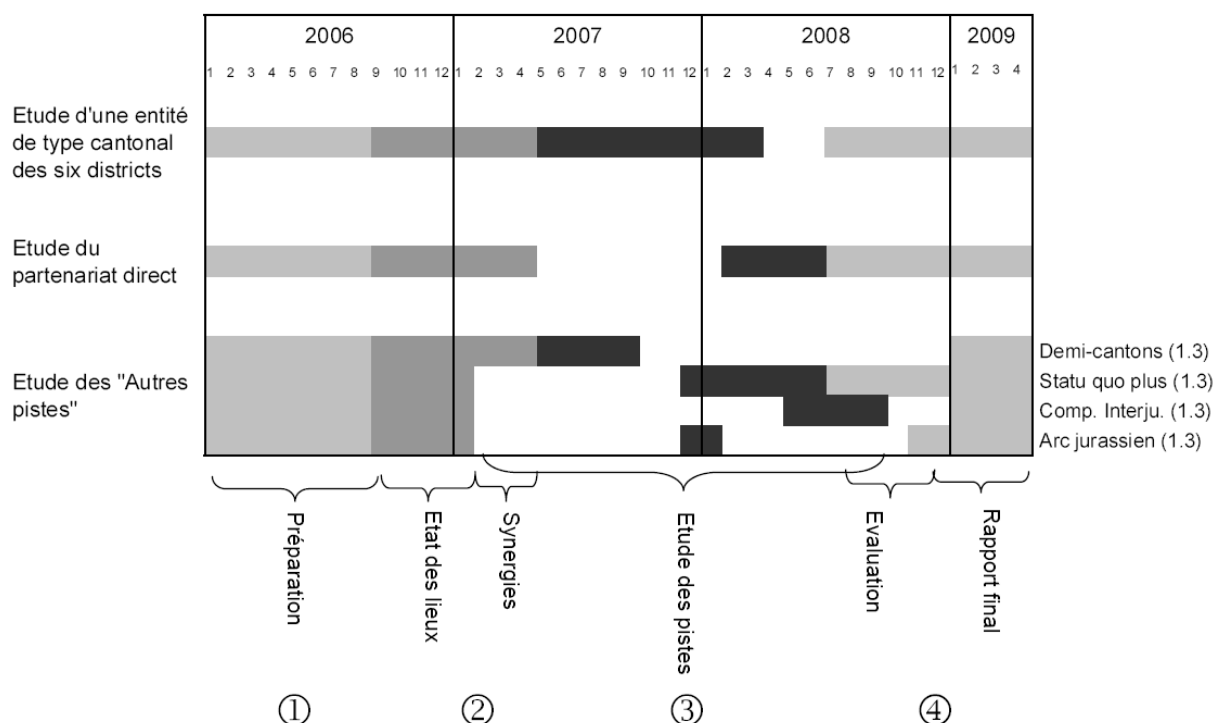
¹ Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP)

4. Le déroulement des travaux

Une étude d'une telle ampleur, réalisée par vingt-quatre miliciens qui se réunissent soit en séances plénières, soit en séances de commissions, nécessite une préparation et une coordination des travaux. La commission « Institutions » a été chargée du pilotage de l'étude et un *Cadre de référence pour l'étude institutionnelle de l'AIJ (Doc 6.3)* a été préparé à l'intention des membres de l'AIJ. Ce document s'appuie sur les décisions antérieures de l'AIJ, sur le Mandat du 7 septembre 2005 et sur une organisation de la matière préparée par l'Institut du fédéralisme (**Doc 6.2**). Au fur et à mesure de l'avancement des travaux et en fonction des besoins, des consignes permettant aux commissions de travailler de manière cohérente ont été préparées.

L'étude institutionnelle de l'AIJ est construite sur les trois volets du mandat. Les travaux se sont échelonnés en quatre grandes phases distinctes représentées dans le schéma ci-dessous.

Déroulement des travaux de l'étude institutionnelle de l'AIJ



Le graphique ci-dessus montre le déroulement des travaux de l'AIJ en quatre grandes phases :

- ① Une phase **préparatoire** dans l'attente de la confirmation du mandat.
- ② **L'état des lieux et l'étude des synergies actuelles et potentielles** concernant les trois volets de l'étude.
- ③ La **définition ou l'étude** des différentes pistes considérées séparément.
- ④ La phase d'**évaluation** des pistes qui ont été retenues et de rédaction du rapport final.

Remarques :

- La réalisation de l'état des lieux et l'étude des synergies potentielles concernent les trois volets du mandat.
- L'étude des effets du partenariat direct n'a commencé qu'au mois de février, soit après une année et demie de fonction du Conseil du Jura bernois (CJB).
- L'AIJ a d'emblée ouvert à ses membres la possibilité de faire des propositions d'« Autres pistes », soit dès le premier jour de l'étude. Un délai de dépôt des propositions a été fixé au 18 avril 2008.
- La piste « Arc jurassien » n'a pas été réellement étudiée, mais plutôt posée comme perspective. Cette dimension a été retenue comme un critère de l'évaluation politique.

Tous les documents méthodologiques et préparatoires sont répertoriés en fin du présent rapport (**Doc 6.1 à 6.9**). L'AIJ a adopté les Rapports intermédiaires No 1 des commissions sur l'« Etat des lieux » (**Doc 1.**) et les Rapports intermédiaires No 2 portant sur les « Synergies actuelles et potentielles » (**Doc 2.**).

Les études des différentes pistes font l'objet d'une description dans la seconde partie du rapport final. Pour les détails à ce sujet, voir les Rapports intermédiaires Nos 3 à 5 figurant dans les documents de l'étude (**Doc 3 ; Doc 4.1 ; Doc 5.7**).

Conformément au mandat, l'AIJ a fait un bilan de l'étude de ces différentes pistes accompagné d'une comparaison des avantages et inconvénients de la situation régnant à ce moment (statut particulier) et de la situation projetée (entité des six districts ou autres pistes). Cette phase de comparaison, que l'AIJ a appelée « évaluation », est détaillée dans la troisième partie du rapport final.

Il est important de rappeler ici que, dans l'esprit de l'Accord du 25 mars 1994 marqué essentiellement par la volonté de dialogue, les travaux et réflexions de l'AIJ visent au consensus. Ainsi que le stipulent l'Accord du 25 mars 1994 et le Règlement de l'AIJ, les prises de décisions se font dans le respect de la double majorité (décisions prises à la majorité de chacune des délégations bernoise et jurassienne).

L'Assemblée interjurassienne a collaboré avec les administrations cantonales bernoise et jurassienne (**Doc 6.4**), ainsi qu'avec l'administration fédérale. Elle a en outre utilisé la possibilité offerte par le mandat de faire recours à des experts dans le cadre d'un budget approuvé par les mandants. Il s'agit de

Auteur(s)	Objet du mandat
Fondation régionale pour la statistique (FRS), Bévillard, aujourd'hui FISTSAT, Delémont et Moutier Institut du Fédéralisme, Fribourg irene, Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel, Claude Jeanrenaud, professeur et Françoise Voillat, économiste M. Franz Koenig, économiste M. Michel Rey, économiste	Etude sur l'avenir institutionnel de la communauté interjurassienne des six districts : quelques aspects statistiques (Doc 7.1). Organisation des thèmes à traiter en une « Structure systématique » et divers mandats de nature juridique sur les demi-cantons, l'autonomie cantonale en matière de normes constitutionnelles, l'éligibilité des fonctionnaires et la piste « Compétences interjurassiennes » (Doc 7.2 – 7.6). Rapport sur les flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois (Doc 7.7). Budget de la nouvelle entité de type cantonal des six districts (Doc 7.8). Nouvelle gestion publique et appui méthodologique, méthode d'évaluation politique. Accompagnement de la Commission « TCAT », appui méthodologique et méthode d'évaluation politique.
M. Jean-François Aubert, professeur sanu, fondation pour le développement durable, Bienne, et IDHEAP, Institut des Hautes Etudes pour l'Administration publique, Chavannes-sur-Lausanne	Etude institutionnelle de l'Assemblée interjurassienne : les « autres pistes » (Doc 7.11). Evaluation selon le développement durable des variantes « Nouvelle entité de type cantonal des six districts » et « Statu quo + » par rapport à la situation actuelle (Doc 7.12).

La Commission « Institutions » s'est par ailleurs entourée de quatre conseillers pour suivre les travaux du professeur Jeanrenaud. Ces conseillers n'ont pas reçu de mandat. Ils ont livré leurs impressions au cours de séances et ont fait part de leur appréciation et de leurs commentaires d'une première version du rapport du professeur Jeanrenaud dans un document destiné à la Commission « Institutions » (**Doc 7.10**). Il s'agit de MM. Yves Houriet (conseiller fiduciaire, St-Imier), Mario Castiglioni (caissier communal, St-Imier), Cyrille Mertenat (conseiller fiduciaire, Delémont) et Vincent Pelletier (caissier communal, Les Breuleux).

Seconde partie

Les différentes pistes institutionnelles étudiées par l'AIJ

1. L'étude d'une entité des six districts selon le premier volet du mandat

Rappel du mandat :

1.1 Le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura (ci-après les deux gouvernements) donnent à l'AIJ le mandat d'effectuer l'étude de ce que serait, en termes institutionnels, une nouvelle entité politique de type cantonal à six districts, composée des districts de Courtelary, de Delémont, des Franches-Montagnes, de Moutier, de La Neuveville et de Porrentruy.

Rapport intermédiaire No 3 de l'AIJ du 14 mars 2008 (Doc 3).

1.1 Les principes généraux d'organisation

Pour construire sa réponse au point 1.1 du mandat, l'Assemblée interjurassienne est partie de trois constats importants :

- la situation financière de la République et Canton du Jura (déficit structurel à hauteur d'environ 18 millions de francs pour 2006) ;
- les flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois en faveur de ce dernier à hauteur de 69 millions de francs (fonctionnement) (voir ci-après § 2.2, p. 14) ;
- le nombre élevé de fonctionnaires cantonaux dans et pour les deux régions, estimé à 1 328 emplois à plein temps².

Ces constats posent la question de la viabilité d'une nouvelle entité de type cantonal et des conditions à remplir pour la réalisation d'un tel projet et appellent à une inéluctable réforme en profondeur des structures. La création d'une nouvelle entité cantonale regroupant les deux régions doit donc être perçue comme une opportunité de changement. Elle ne constitue pas une fin en soi.

L'Assemblée interjurassienne a abordé la problématique de la création d'une nouvelle entité par la question de l'innovation et du dynamisme de la région interjurassienne : comment innover et dynamiser ce nouvel espace cantonal ? Il est apparu qu'une petite entité cantonale de 120 000 habitants ne peut fonctionner qu'avec une organisation particulière, souple et adaptée. L'AIJ estime qu'un Etat moderne doit être fort, efficace et efficient, équitable et solidaire. Il doit être ouvert sur l'extérieur et durable des points de vue financier, économique, culturel, social et environnemental.

Dans une région jurassienne située à proximité des grands centres économiques suisses et européens, le nouveau canton doit être capable d'élaborer et de concrétiser des projets porteurs de développement spécifiques et appropriés de sorte à se rendre attractif. Il paraît par ailleurs primordial qu'il intensifie des collaborations intercantionales et intercommunales fortes et une véritable stratégie de relations extérieures (positionnement), particulièrement avec la ville de Bienne.

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

² Selon une estimation (état au 12.12.2006), ce nombre se répartit de la manière suivante :

- 535.35 EPT pour le Jura bernois, dont 49.75 situés à Bienne et 148.60 situés dans la région de Berne ;
- 792.5 EPT pour la République et Canton du Jura (EPT : emploi à plein temps).

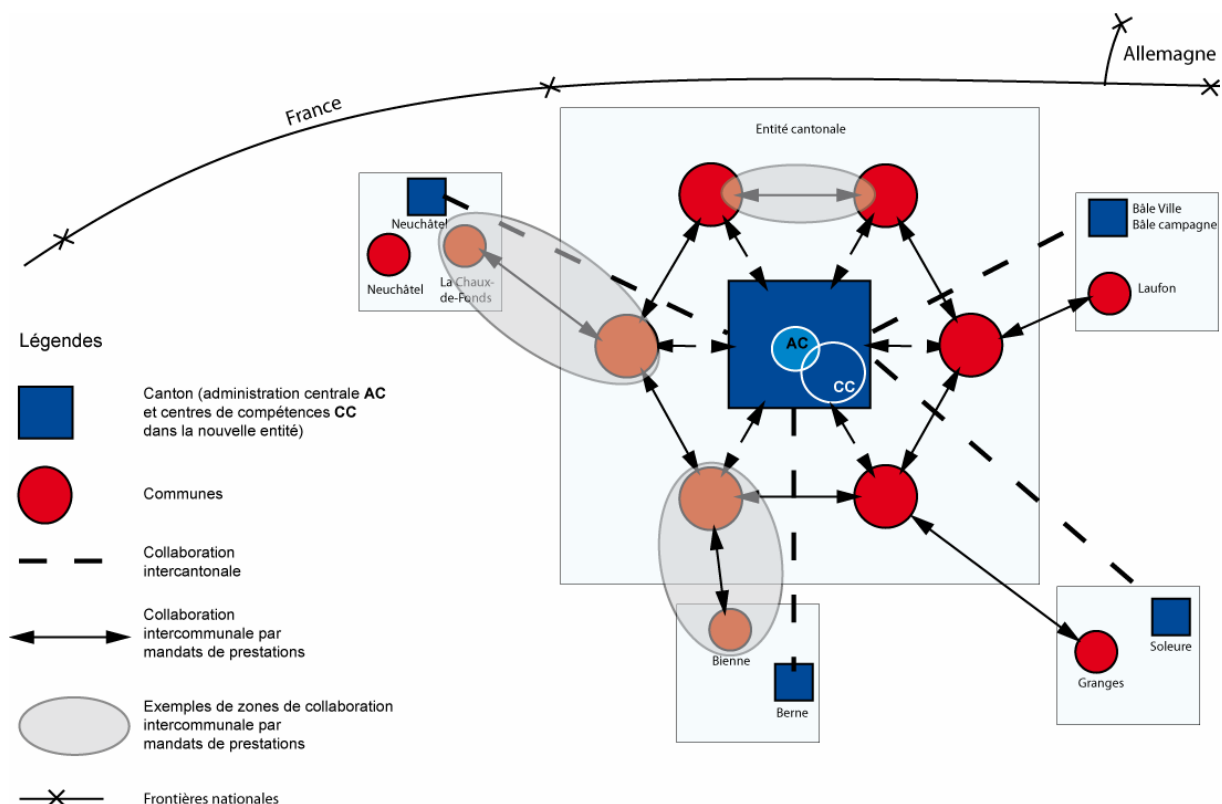
Ces chiffres sont indicatifs, ils ne peuvent pas être comparés. Pour plus de détails, voir l'annexe 2 du Rapport intermédiaire No 3 (Doc 3).

(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. Il est proposé de réduire le nombre des communes à six et, en conséquence, de supprimer le niveau institutionnel des districts, dont les communes reprennent les frontières.

Cette réforme structurelle profonde touche l'ensemble du système institutionnel dans lequel s'imbriquent étroitement les communes et le canton. Elle porte sur :

- la gestion optimale des finances ;
- la réduction du nombre des communes à six, soit une par district actuel, avec d'éventuels réaménagements territoriaux locaux envisageables ;
- le désenchevêtrement des tâches et des charges entre le canton et les communes basé sur le principe de « qui commande paie » ;
- une réforme de la direction politique (concertation canton – communes) selon les principes et règles de la NGP, Nouvelle Gestion Publique ;
- une réforme des structures administratives (centre de gestion, *pools* canton - communes, services administratifs transversaux) ;
- la mise en place d'un système informatique et d'un portail internet communs aux six communes et au canton ;
- l'introduction de meilleurs outils de gestion administrative des secteurs publics, en particulier les mandats de prestations et les enveloppes budgétaires ;
- le renforcement des collaborations extérieures et un positionnement marqué dans l'Arc jurassien.

Les nouvelles structures reposent sur un partenariat équilibré entre un canton et six communes compétentes, crédibles, visibles et actives. Les structures proposées constituent une alternative au système existant formé de cent trente-deux communes disposant de peu de marge de manœuvre et souvent dépassées par les tâches qui leur incombent.



L'action politique du nouveau canton et des communes est ainsi élaborée en concertation. Elle est cohérente, pertinente, performante et coordonnée avec les cantons limitrophes, les communes voisines et tous les partenaires du secteur privé.

1.2 Institutions politiques

L'Assemblée interjurassienne a également fait des propositions concernant les institutions politiques d'un canton à six communes. Après avoir considéré différents critères, l'AIJ, soucieuse de manifester un esprit d'ouverture, retient la ville de Moutier pour le siège du législatif, de l'exécutif et de l'administration centrale. Le siège des autorités judiciaires (tribunal cantonal et cour constitutionnelle) est, quant à lui, situé à Porrentruy.

Le parlement de la nouvelle entité siège à Moutier. Il est élu selon le mode proportionnel sur la base d'un seul cercle électoral pour l'ensemble des six communes. Il compte cinquante députés sans suppléants.

Le gouvernement siège également à Moutier. Il compte cinq conseillers d'Etat élus selon le système majoritaire, sur la base d'un seul cercle électoral pour les six communes.

Les six districts, niveau institutionnel intermédiaire, disparaissent et les cent trente-deux communes existantes en 2008 sont réduites au nombre de six. Les nouvelles communes organisent leurs institutions politiques en fonction de leurs spécificités.

Les autorités cantonales et communales définissent de concert leurs politiques publiques. Elles utilisent à cet effet les instruments de direction politique et de gestion administrative de la nouvelle gestion publique.

1.3 Les aspects financiers

L'étude des aspects financiers liés à la création d'une nouvelle entité des six districts a été confiée aux soins du professeur Jeanrenaud et de sa collègue Mme Françoise Voillat. Ces derniers ont établi une estimation de budget d'un nouveau canton formé du Jura bernois et de la République et Canton du Jura en fonction du modèle d'organisation proposé par l'AIJ³ (**Doc 7.8**).

Le résultat auquel arrivent les auteurs du rapport repose sur une expertise approfondie et complète. Le budget de fonctionnement est établi globalement pour le canton et les communes. Vu la réorganisation proposée, avec notamment la constitution de six grandes communes, cette approche s'est avérée nécessaire pour permettre une vision d'ensemble. L'estimation des charges a été faite à l'aide d'une méthode d'étalonnage ou de *benchmarking*. Cette technique consiste à étudier et à analyser les coûts de cantons modèles présentant de fortes similitudes avec la nouvelle entité. A partir de la moyenne de ces coûts, une enveloppe a été calculée pour chacune des tâches effectuée par l'Etat et les communes, puis corrigée et adaptée en fonction des conditions et des caractéristiques propres au Jura bernois et à la République et Canton du Jura. Les revenus des impôts ont été calculés à partir de données détaillées sur l'assiette fiscale des deux régions. A ces rentrées ont été ajoutés les transferts provenant de la Confédération. L'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière (RPT) a été prise en considération dans les calculs des experts. Les données fournies par la Confédération ont été complétées et adaptées.

Au final, le budget global canton-communes montre un excédent de 116 millions de francs qui permet une première réduction d'impôts pour un montant de 50 millions de francs (hypothèse de travail). Il résulte de cette opération un solde positif de 66 millions de francs. Le calcul de différentes variantes précise qu'un effort de rationalisation plus grand offrirait une marge de

³ irene, Claude Jeanrenaud, Françoise Voillat, *Budget de la nouvelle entité de type cantonal des six districts, Canton du Jura et Jura bernois : estimation selon deux modèles*, Neuchâtel, août 2008 (**Doc 7.8**).

manœuvre additionnelle de 28 millions de francs et porterait le bénéfice budgétaire cumulé des cantons et des communes à 94 millions de francs. D'après l'estimation du professeur Jeanrenaud, le modèle de canton à six communes, selon le projet de l'AIJ, est financièrement viable.

Le rapport du professeur Jeanrenaud relève également que la constitution d'un nouveau canton sans aucune réorganisation permettrait certaines économies d'échelle, mais le bilan serait beaucoup moins positif pour les deux régions. Selon ce modèle qui a aussi été étudié par les experts, le Jura bernois subirait une perte totale de 7 millions de francs dans l'hypothèse la plus défavorable ; il y gagnerait 2,4 millions de francs selon une autre hypothèse plus favorable. La République et Canton du Jura en bénéficierait dans les deux hypothèses, 18,1 millions de francs dans la première, 31,2 dans la seconde.

Les conséquences financières et fiscales pour les différents acteurs concernés, également analysées par le professeur Jeanrenaud dans le chapitre « Pertes et gains » de son rapport, font partie de l'évaluation factuelle traitée dans la troisième partie du rapport final.

2. L'étude du partenariat direct selon le second volet du mandat

Rappel du mandat

1.2 Les deux gouvernements donnent à l'AIJ le mandat d'étudier les effets du partenariat direct découlant des institutions communes interjurassiennes et les effets du statut particulier du Jura bernois créé par la loi bernoise y relative du 13 septembre 2004 (LStP).

Rapport intermédiaire No 4 de l'AIJ du 20 juin 2008 (**Doc 4.1**).

Le Rapport intermédiaire No 4 se limite aux effets du partenariat direct découlant des Institutions communes interjurassiennes et aux effets du statut particulier. Les possibilités d'évolution de la situation actuelle sont étudiées dans le cadre des autres pistes envisageables selon le point 1.3 du mandat (piste « Statu quo + »). Le partenariat direct correspondant à la situation actuelle, son analyse peut être considérée comme un complément à l'état des lieux⁴.

2.1 Les effets du partenariat direct découlant des Institutions communes et du statut particulier du Jura bernois

En étudiant les effets du partenariat direct découlant des Institutions communes interjurassiennes et les effets du statut particulier du Jura bernois, l'AIJ a estimé nécessaire de replacer la problématique du statut particulier du Jura bernois dans son contexte historique afin d'en compléter la compréhension. Elle remarquera ici que ce concept parfois un peu élastique de « statut » revient de manière cyclique et régulière dans l'histoire jurassienne.

Les dispositions constitutionnelles et la Loi sur le Statut particulier (LStP)⁵ donnent au Jura bernois, via un Conseil du Jura bernois (CJB), des compétences particulières dans le domaine de la culture, de la langue et de l'identité. La LStP donne par ailleurs des compétences de négociations au CJB, en particulier dans le cadre du partenariat direct avec la République et Canton du Jura au sujet des Institutions communes (IC)⁶. D'autre part, le

⁴ Voir également à ce sujet « Réponses des cantons au sujet de l'état d'exécution des Institutions communes et des Résolutions du 18 juin 2008 » et « Détermination de l'AIJ y relative du 6 novembre 2008 » (**Doc 4.2**).

⁵ Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP). Voir également le Rapport intermédiaire No 4 **Doc 4.1**.

⁶ LStP, art. 27 « Le Conseil du Jura bernois est habilité, en sa qualité d'organe représentant le Jura bernois, à traiter directement avec les unités administratives des cantons et des régions voisins pour autant qu'il s'agisse d'affaires relevant de la langue, de la culture ou de l'administration d'institutions communes. » et art. 28 « Le Conseil du Jura bernois est habilité à

CJB est une institution permettant au Jura bernois de renforcer sa participation à la politique cantonale bernoise.

Le CJB est la première assemblée élue du Jura bernois. Cette région dispose ainsi d'un organe qui la représente et qui sert d'interlocuteur au Gouvernement de la République et Canton du Jura. L'AIJ rappelle qu'elle n'a pas à se prononcer sur l'activité du CJB, mais qu'elle peut le faire sur l'impact de cette institution pour le partenariat direct. Elle relève dans son Rapport intermédiaire No 4 les caractéristiques de cette institution et souligne que le CJB a été très rapidement mis en place, qu'il fonctionne bien et qu'il a démontré sa forte volonté de jouer pleinement son rôle.

L'AIJ affirme que le partenariat direct pourrait être plus large si les Institutions communes étaient plus nombreuses. Force est de constater qu'il subsiste à ce sujet de nombreux blocages et qu'il est difficile, pour l'instant et dans ces conditions, de concrétiser le partenariat direct. Pour des raisons diverses, les cantons de Berne et du Jura n'ont pas toujours présenté un fort volontarisme et se sont parfois arrêtés à la vue des premiers obstacles (aspects juridiques, personnes, organisations différentes, ...). L'AIJ maintient que la mise en place d'Institutions communes devrait permettre la construction d'un réseau dense de collaborations interjurassiennes, à l'image d'une toile d'araignée. Ce réseau doit répondre à la clause du besoin.

Le statut particulier est fondé sur ce qui fait la particularité du Jura bernois par rapport aux autres régions du canton de Berne, c'est-à-dire la langue, la culture et l'identité. Ce statut ne privilégie pas le Jura bernois mais agit comme une protection de la minorité francophone. Le principe de l'unité cantonale se pose en limite au statut particulier. Le Conseil-exécutif le rappelle lorsqu'il évoque les raisons pour lesquelles il convient de renoncer à accorder à une région des droits qui feraient de cette région un Etat dans l'Etat.

Dans le contexte de la large collaboration intercantonale existant dans le domaine de la **formation** (BEJUNE), il est difficile de mettre en évidence les effets du partenariat direct. L'AIJ relève une bonne collaboration ; mais dès que le niveau organisationnel et administratif est envisagé en une seule entité, on se heurte à des difficultés et à des blocages qui entravent la concrétisation d'Institutions communes. Il n'y a que l'école secondaire de la Courtine qui s'avère être une véritable Institution commune interjurassienne dont l'existence tient avant tout à la volonté pragmatique des communes concernées de travailler ensemble et de maintenir une école malgré les conséquences des plébiscites⁷. A ce jour, le rôle du CJB dans la collaboration interjurassienne n'est pas significatif au niveau de l'instruction publique. Dans ce domaine, le réflexe interjurassien n'est pas très présent et n'a pas été acquis au début de l'action du CJB.

L'appréciation générale de l'AIJ concernant le partenariat direct dans le domaine de **l'économie** est assez réservée. Les résultats sont jugés insuffisants. Si l'on veut progresser, se contenter de bonnes relations ne suffit pas. Il faut réellement faire le pas suivant menant à la mise en place d'Institutions communes porteuses de plus-value pour les deux parties. Il importe toutefois de souligner qu'au niveau économique, la région interjurassienne n'a pas la masse critique suffisante pour s'imposer et que la réflexion doit se faire au niveau intercantonal, voire transfrontalier. A souligner le rôle de « pionnier » de l'AIJ à travers certains projets qu'elle a initiés et qui ont ensuite été repris par d'autres instances et développés de façon positive (regroupement des écoles d'ingénieurs qui ont par la suite intégré la HE-Arc, projet Arc jurassien des microtechniques, ...). Malgré les interventions

traiter directement avec le Gouvernement jurassien s'il s'agit d'affaires concernant des institutions communes aux cantons de Berne et du Jura. ». Voir également le Rapport intermédiaire No 4 de l'AIJ (**Doc 4.1**).

⁷ L'école secondaire de la Courtine, avec les Archives de l'ancien Evêché de Bâle à Porrentruy, sont deux institutions qui sont restées interjurassiennes malgré les conséquences des plébiscites de 1974-1975.

répétées de l'AIJ, le **tourisme** reste un dossier interjurassien insuffisamment développé et concrétisé.

Dans le domaine de la **santé** et du **social**, la collaboration est intense (unité d'hospitalisation psychiatrique pour adolescents, pharmacie interjurassienne, etc.). Les Institutions communes créées répondent réellement à un besoin des usagers. Grâce à la collaboration pragmatique entre les deux régions, la taille critique est atteinte, ce qui permet d'offrir des prestations de qualité à la satisfaction des usagers et à un coût performant. Concernant le dossier particulier de la planification hospitalière, l'AIJ attend les conclusions du groupe de travail intercantonal. Elle relève à nouveau l'importance de ce dossier pour la région jurassienne. Par ses possibilités de négocier les Institutions communes avec le Gouvernement de la République et Canton du Jura, le CJB a par ailleurs fortement contribué à la mise en place de la déléguée interjurassienne à la **jeunesse**, bien qu'il n'ait en principe pas de compétence particulière en la matière.

Une seule Institution commune relevant de la commission « **Transports, communications et aménagement du territoire** » a été réalisée ; il s'agit du poste du délégué à l'information A16 financé en grande partie par la Confédération. L'AIJ constate que, dans le dossier A16, la collaboration entre les deux cantons n'est pas optimale et que ce projet d'envergure interjurassienne aurait pu d'emblée être coordonné à l'échelle de la région. Au niveau des transports publics, les cantons de Berne et du Jura développent des stratégies généralement similaires et coordonnées. Pour ces deux grands domaines, il est difficile de mesurer les effets du partenariat direct étant donné qu'ils relèvent essentiellement des compétences cantonales et fédérales. On observera toutefois que le CJB a usé de son droit de participation et de consultation, ce qui a pour effet d'impliquer plus largement le Jura bernois, sans pour autant concrétiser le partenariat direct. Les grandes options sont, en dernier ressort, définies au niveau des cantons.

La **culture** est un domaine où la collaboration interjurassienne est intense pour des raisons historiques et culturelles. Les institutions culturelles sont nombreuses et achevées. A défaut d'un Office interjurassien de la culture, la collaboration repose partiellement sur le bon vouloir et le dynamisme du délégué à la promotion culturelle de la République et Canton du Jura et de la cheffe de la section francophone des activités culturelles du canton de Berne. Le CJB a, dans ce domaine, des compétences claires : cette institution sera appelée à jouer un rôle déterminant dans la réalisation de certains projets interjurassiens, de même que la Commission culturelle interjurassienne (il s'agit notamment du CREA et d'un office interjurassien de la culture). Le CJB souligne, dans son concept culturel, la dimension interjurassienne en matière de culture. Il est peut-être pour l'heure un peu trop tôt pour faire le bilan des réalisations concrètes du CJB, mais l'AIJ constate que l'intensification de la collaboration culturelle interjurassienne est un objectif du CJB. En revanche et malgré la volonté du CJB, le dossier de l'Office interjurassien des **sports**, dont la réalisation ne devrait pas être complexe, évolue très lentement.

2.2 Les flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois

L'AIJ a souhaité apporter à l'examen de la situation actuelle une analyse financière qui, somme toute, devait compléter l'état de lieux qu'elle a dressé. Si la situation financière dans la République et Canton du Jura peut être étudiée à la lecture des comptes d'Etat, il n'en va pas de même pour le Jura bernois, cette région ne disposant pas de comptes propres.

L'AIJ a ainsi mandaté le professeur Claude Jeanrenaud, de l'Université de Neuchâtel, pour mettre à jour un rapport de 1999 sur les flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois⁸ (**Doc 7.7**). Une telle étude a pour but de comparer la manière dont sont répartis,

⁸ irene, Claude Jeanrenaud, Françoise Voillat, *Flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois*, Neuchâtel, février 2008 (**Doc 7.7**).

entre le canton et le Jura bernois, les prestations et leur financement (par les impôts, les émoluments, etc.). C'est en quelque sorte la double question « qui paie ? qui bénéficie ? ».

Le résultat obtenu par l'expert est celui qui était attendu, vu que les ressources du Jura bernois sont inférieures à la moyenne. La région du Jura bernois est bénéficiaire nette de l'activité du canton de Berne. En effet, l'étude montre que le Jura bernois (5,4 % de la population du canton) bénéficie de 5,8 % des prestations, mais n'en finance que 4,4 %. Les prestations destinées au Jura bernois sont supérieures aux prélèvements dans cette même région d'un montant de 69,3 millions de francs.

Incidence nette du compte de fonctionnement en 2005

Incidence nette 2005			
en 1000 Fr.	Financement	Prestations	Incidence nette
Jura bernois	219'676	289'022	- 69'345
Autres régions	4'756'442	4'687'097	69'345

Les 69 millions de francs des flux financiers portent sur des transferts internes au canton de Berne. La présence du Jura bernois dans le canton de Berne contribue au fait que ce dernier soit bénéficiaire de la péréquation fédérale, dans l'ancien comme dans le nouveau système.

3. L'étude des « Autres pistes » selon le troisième volet du mandat

Rappel du mandat

1.3 Les deux gouvernements lui donnent [à l'AIJ] par ailleurs le mandat d'étudier d'autres pistes que l'AIJ aurait identifiées et dont elle estimerait l'examen utile.

Rapport intermédiaire No 5 de l'AIJ du 26 juin 2008 (Doc 5.7).

Rapport de l'AIJ sur les « Demi-cantons » du 17 septembre 2007 (Doc 5.1).

Rapport de l'AIJ sur la piste « Compétences interjurassiennes » du 22 septembre 2008 (Doc 5.8).

Le Mandat du 7 septembre 2005 donne à l'AIJ la possibilité d'étudier d'« Autres Pistes » dont elle estime l'examen utile. La difficulté réside ici dans le caractère totalement ouvert du point 1.3 du mandat. Il fallait donc chercher à identifier les alternatives institutionnelles afin d'en faire, au besoin, l'étude. Les membres, groupes ou commissions de l'AIJ étaient ainsi invités à faire part de leurs propositions, ensuite soumises à l'Assemblée plénière, accompagnées d'un préavis de la Commission « Institutions » quant à leur recevabilité.

L'AIJ a statué sur la recevabilité de toutes les « Autres pistes » selon les critères suivants : conformité à l'Accord du 25 mars 1994 et au Mandat du 7 septembre 2005 ; caractère interjurassien de la proposition. L'AIJ a fixé au 18 avril 2008 le délai pour les propositions d'« Autres pistes » afin de se donner les moyens d'en faire l'étude avant de discuter les conclusions du rapport final. L'AIJ a reçu huit propositions individuelles d'« Autres pistes ». Une neuvième proposition du groupe UDC-UDF, piste dite « Miroir » (Doc 5.9), a été adressée à la Commission « Institutions » et a été retirée par ses auteurs avant d'être soumise à l'Assemblée plénière (voir ci-après § 3.9, p. 20).

La question d'un canton de l'Arc jurassien est souvent évoquée dans le cadre de la Question jurassienne, également au sein de l'AIJ. De quelle marge de manœuvre dispose l'AIJ pour étudier un tel sujet alors que les éventuels partenaires, par exemple les cantons voisins, n'ont jamais été consultés et ne sont pas parties prenantes au mandat ? La question a d'ailleurs été posée aux chancelleries d'Etat des cantons de Berne et du Jura qui ont formulé la réponse commune suivante (Doc 6.5) :

En conclusion, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de limiter aux six districts actuels du Jura bernois et du canton du Jura la notion d'« autres pistes » énoncée dans le point 1.3 du mandat. L'élargissement à d'autres régions est expressément prévu par l'Accord du 25 mars 1994, qui par ailleurs donne à l'Assemblée interjurassienne la possibilité d'aborder tous les objets qu'elle juge utile de traiter et lui laisse à cet égard la liberté de fixer les priorités (ch. 1, dernier alinéa du dispositif de l'accord).

Cela étant, l'Assemblée interjurassienne n'a pas la possibilité d'étendre le cercle de ses partenaires de discussion, du moins lorsqu'il s'agit de partenaires institutionnels, mais elle peut évidemment se fonder sur des documents existants pour asseoir sa réflexion, discuter des possibilités et indiquer dans son rapport aux gouvernements les perspectives qu'elle aurait ainsi identifiées⁹.

Par ailleurs, soucieux d'ouvrir rapidement un questionnement au sujet des autres pistes, le président de l'Assemblée interjurassienne ainsi que son secrétaire général ont rencontré le professeur Jean-François Aubert, qui a répondu à quelques questions d'ordre constitutionnel relatives aux « Autres pistes ». Ces réponses ont été consignées dans un rapport signé du professeur Aubert (**Doc 7.11**).

3.1 Demi-cantons

La piste des demi-cantons, dont la demande d'étude a été faite par M. Claude Röthlisberger (06 décembre 2006), a fait l'objet d'un mandat à l'Institut du fédéralisme de Fribourg et a été étudiée par l'AIJ. Celle-ci a exposé ses considérants dans son rapport du 17 septembre 2007.

Rappelant que

- le concept de demi-canton est anachronique et ne figure plus nommément dans la Constitution fédérale,
- qu'un demi-canton a les mêmes obligations qu'un canton et doit se doter d'un appareil administratif complet,
- que cette solution déploierait des effets d'anti-synergie,

l'Assemblée interjurassienne a renoncé à retenir la piste des demi-cantons comme une forme institutionnelle susceptible de servir au mieux la communauté interjurassienne des six districts et l'a définitivement écartée de ses travaux relatifs à l'exécution du Mandat du 7 septembre 2005 (**Doc 5.1**).

3.2 Région Jura bernois – Bienne – Seeland

La proposition de M. Claude Röthlisberger (06 décembre 2006) demandait l'étude de ce que serait, en termes institutionnels, une entité regroupant la région Jura bernois – Bienne – Seeland au sein du canton de Berne.

L'Assemblée plénière a estimé que cette proposition d'étude n'était conforme ni à l'Accord du 25 mars 1994 ni au mandat confié à l'AIJ. L'AIJ, constatant que cette proposition était plus une question interne au canton de Berne qu'une question interjurassienne, l'a considérée comme non-recevable (18 décembre 2006) (**Doc 5.2**).

3.3 Consultation

La troisième proposition d'étude faite par M. Claude Röthlisberger (06 décembre 2006) demandait à l'AIJ d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour consulter la population du Jura bernois concernant son appartenance au canton de Berne, une entité à six districts, le Conseil du Jura bernois et l'AIJ.

⁹ Chancelleries du canton de Berne et de la République et Canton du Jura, Limite de l'exécution du pt 1.3, août 2007 (**Doc 6.5**).

L'AIJ, rappelant qu'elle a reçu le mandat d'effectuer l'étude institutionnelle et non pas celui de consulter les populations, a considéré cette proposition comme non-recevable (18 décembre 2006) (**Doc 5.3**).

3.4 Région Arc jurassien

L'AIJ a pris connaissance de

- a) la demande d'étude proposée par Mme Annelise Vaucher (28 juin 2007) et portant sur la piste d'une « Région comprenant le Jura bernois, le canton du Jura, le district de Bienne et le Canton de Neuchâtel » ;
- b) la demande d'étude proposée par M. Jacques Zumstein (21 septembre 2007) et portant sur une région supracantonale et transfrontalière. Les conclusions de la proposition précisent que la région interjurassienne, pour pouvoir s'intégrer dans un ensemble de l'Arc jurassien, doit définir clairement son futur institutionnel : un Jura des six districts, le partenariat direct ou une autre piste.

Vu leur similarité, et avec l'accord de leurs auteurs, ces deux pistes ont été traitées ensemble et ont été considérées non pas comme une alternative institutionnelle aux points 1.1 et 1.2 du mandat, mais plutôt comme une mise en perspective de l'étude de l'AIJ (12 décembre 2007). L'extension de la problématique interjurassienne à un espace « Arc jurassien » plus large a été reprise dans le cadre de l'évaluation (**Doc 5.4 - 5.5**).

3.5 Arc jurassien bis

Voir ci-dessus § 3.4.

3.6 Région supracantonale

La proposition d'étude formulée par M. Marc Meury (24 septembre 2007) concerne la création d'une région supracantonale comprenant au départ le Jura bernois et la République et Canton du Jura, partant de l'idée que le Jura bernois devrait être doté d'organes autonomes en matière de relations avec ses voisins directs (**Doc 5.6**). Elle a été considérée comme recevable par l'AIJ (12 décembre 2007). Couverte par la proposition d'étude de M. Leuzinger, (la piste « Statu quo + » traitée ci-après sous le paragraphe 3.7), l'auteur a finalement retiré sa proposition qui faisait en outre référence au rapport du professeur Aubert.

3.7 Statu quo +

L'Assemblée plénière a accepté (1^{er} février 2008) la recevabilité de la proposition d'étude faite par M. Yves Leuzinger et intitulée « Un Jura bernois fort au sein du canton de Berne, moteur des relations bilatérales avec la République et Canton du Jura, permettant une réflexion à moyen terme sur une entité de l'Arc jurassien ».

Cette piste, entre-temps intitulée « Statu quo + », a été étudiée et les résultats de la réflexion consignés par l'Assemblée interjurassienne dans le Rapport intermédiaire No 5 (26 juin 2008) (**Doc 5.7**). C'est la seule « Autre piste » qui a été retenue pour la poursuite de l'étude institutionnelle de l'AIJ et qui a été évaluée. Les travaux effectués dans le cadre de la piste « Statu quo + » avaient pour objectif de mettre en évidence les moyens de renforcer le Jura bernois vis-à-vis de ses différents partenaires.

L'AIJ remarque **dans un premier temps** que le paysage institutionnel du Jura bernois est dense et complexe et qu'il n'est pas aisé de le simplifier de manière radicale. Il est en revanche apparu une nécessité de coordination entre les différentes institutions qui défendent et promeuvent les intérêts politiques du Jura bernois, de sorte à donner à cette région la possibilité de se positionner comme un acteur proactif à tous niveaux.

L'AIJ propose de renoncer à la création d'une sous-conférence régionale du Jura bernois indépendante. La multiplication des organes de décision en parallèle avec la Députation et le CJB affaiblit considérablement la position du Jura bernois et ne lui permet pas de s'exprimer d'une seule voix. L'AIJ recommande ainsi de mettre en place une plate-forme de coordination permettant, sous l'égide du CJB, l'élaboration d'une action politique claire et crédible par la concertation et la discussion entre les représentants des communes et le CJB. Cette plate-forme de coordination doit également faire office de relais avec les communes de la République et Canton du Jura et, le cas échéant, gérer et coordonner les délégations de tâches de la conférence régionale.

Le **deuxième axe** de la piste « Statu quo + » porte sur l'organisation du territoire et les communes. Le mitage territorial dû au nombre important de petites communes est un frein au développement du Jura bernois et de la République et Canton du Jura. Partant de ce constat, l'AIJ propose une réorganisation. A la différence des propositions énoncées dans l'étude d'une nouvelle entité de type cantonal à six communes, l'AIJ souligne que les fusions de communes prévues le sont à une échelle plus modeste, sur la base des projets et discussions actuels. Dans un premier temps (5 ans), les régions devraient compter une dizaine de communes dans chacune d'elles. A terme (20 ans), l'AIJ propose, pour la piste « Statu quo + », l'objectif de trois communes dans le Jura bernois et de trois communes dans la République et Canton du Jura. Outre les avantages connus et habituels des fusions de communes, un nombre restreint de communes faciliterait la concertation et la coordination entre les communes et les institutions du Jura bernois, mais également entre les communes du Jura bernois et celles de la République et Canton du Jura.

Le **troisième axe** porte sur la question d'un éventuel élargissement des compétences du CJB en vue d'un renforcement du partenariat direct entre le Jura bernois et la République et Canton du Jura. L'AIJ y répond de manière nuancée selon les domaines. Dans l'ensemble, il ressort de ses travaux que les « Institutions communes »¹⁰, instruments existants aux termes de la loi actuelle, permettent de concrétiser le partenariat direct. Mais les Institutions communes ne sont pas pleinement utilisées comme outil du partenariat interjurassien (par exemple les projets dans le domaine de la culture et du sport, dont l'AIJ attend et soutient la réalisation). Le CJB devrait en revanche pouvoir être plus impliqué dans la gestion des Institutions communes. Il devrait disposer à cet effet d'une enveloppe financière, un budget géré par le CJB. Il s'agit là d'une nouvelle compétence clairement identifiée. Le poste de délégué interjurassien à la jeunesse est par exemple financé, mais le CJB n'a pas d'enveloppe à disposition lui permettant de financer les activités liées à ce poste. La déléguée est ainsi limitée dans ses projets. Une enveloppe financière attribuée au CJB faciliterait la gestion des activités de la déléguée à la jeunesse. Au niveau des transports, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, la concertation « CJB – communes » passe par la plate-forme de coordination, sans qu'il soit nécessaire d'étendre les compétences du CJB. Dans le domaine de l'économie, c'est principalement dans les dossiers de la Nouvelle politique régionale (NPR) que la coordination « CJB – communes » peut avoir un impact, en permettant au Jura bernois de préparer et défendre des projets soutenus par l'ensemble des acteurs régionaux concernés (soit du Jura bernois, de la République et Canton du Jura et des cantons limitrophes). L'AIJ estime que le CJB devrait être en mesure de discuter et négocier avec ses voisins les dossiers de la NPR en étroite

¹⁰ Dans l'acception large de cette notion, c'est-à-dire toutes les solutions pragmatiques permettant de concrétiser la collaboration interjurassienne.

concertation avec les communes du Jura bernois et la conférence régionale (par la plateforme de coordination). Enfin, s'agissant de politiques publiques étroitement liées à l'identité régionale, le CJB devrait également se voir attribuer des compétences pour la promotion de la santé et la prévention, de même que pour la politique du troisième âge¹¹.

Quatrièmement, en regard de l'évolution des régions socio-économiques, l'AIJ envisage des perspectives institutionnelles au niveau de l'Arc jurassien (Jura bernois, Jura et Neuchâtel). Dans ce sens, le Jura bernois et la République et Canton du Jura devraient être ensemble les moteurs d'une réflexion tendant à évaluer la faisabilité d'une entité cantonale de l'Arc jurassien, dont le contour reste à définir, mais incluant au moins la République et Canton de Neuchâtel. Le CJB doit être ainsi doté de compétences de discussions et de négociations avec les partenaires intéressés par cette ouverture institutionnelle. Le CJB est directement impliqué comme interlocuteur d'autres gouvernements cantonaux au sein d'un organe stratégique de concertation intercantonale.

3.8 Compétences interjurassiennes

L'Assemblée interjurassienne a considéré comme recevable la piste que M. Sylvain Astier suggérait d'étudier (18 avril 2008) : l'Assemblée interjurassienne ou un autre organe politique interjurassien se voit être doté de compétences et prendre des décisions dans des domaines où les cantons de Berne et du Jura ont délégué leurs compétences par le biais d'un concordat intercantonal.

L'Assemblée interjurassienne a demandé à l'auteur de la proposition des détails complémentaires, qu'il a fournis, et un avis de droit de l'Institut du fédéralisme. Celui-ci arrive aux conclusions suivantes :

Il est en principe possible de mettre en pratique la proposition « compétences interjurassiennes » par le biais d'un concordat. Cependant, ce résultat s'appuie sur une première brève étude des principes constitutionnels pertinents. Une réponse plus concrète ne pourra être formulée que sur la base d'un projet de concordat élaboré.

Par ailleurs, les commissions de l'AIJ ont été saisies de l'étude de cette piste, notamment de la question des domaines présentant des possibilités ou un intérêt de réalisation, et de la question du niveau de compétence de l'organe interjurassien. Il ressort des travaux des commissions que, dans l'ensemble, peu de domaines ont été identifiés pour la concrétisation de la piste « Compétences interjurassiennes ».

Constatant notamment

- que la différence de la piste « Compétences interjurassiennes » avec l'instrument connu des Institutions communes n'apparaît pas ;
- que la mise en place d'un tel organe pourrait vider de sa substance, du moins partiellement, le Conseil du Jura bernois ;
- un conflit manifeste de compétences matérielles et territoriales et de responsabilités entre les cantons et l'organe interjurassien ;
- l'introduction d'un niveau décisionnel supplémentaire ajoutant de la confusion et de la complexité dans un paysage institutionnel déjà compliqué ;
- que la question du contrôle démocratique est souvent évoquée comme limite à la mise en place des concordats intercantonaux ;

et rappelant qu'elle a toujours souhaité un développement plus grand des Institutions communes, l'Assemblée interjurassienne a renoncé (22 septembre 2008) à retenir la piste « Compétences interjurassiennes » comme une forme institutionnelle susceptible de servir

¹¹ Le dossier de la prévention du cancer du sein a par exemple montré que les approches de la Suisse alémanique diffèrent de celles de la Suisse latine.

au mieux la communauté interjurassienne des six districts et l'écarte définitivement de ses travaux relatifs à l'exécution du Mandat du 7 septembre 2005 (**Doc 5.8**).

3.9 Piste Miroir

Selon une précision donnée par les auteurs de la proposition, la piste dite « Miroir » n'est pas une « Autre piste » à proprement parler mais une démarche complémentaire permettant de comparer les résultats de l'étude financière livrée à l'AIJ par le professeur Jeanrenaud. Le groupe UDC-UDF a concrètement demandé (11 février 2008) que l'AIJ étudie, « en opposition à une nouvelle entité de type cantonal des six districts, ce que serait, en termes financiers et à notre époque, une entité regroupant le canton de Berne et la République et Canton du Jura ». Les auteurs estiment que, pour faire une comparaison des résultats de l'étude du professeur Jeanrenaud sur l'estimation du budget d'une nouvelle entité des six districts, il importe d'effectuer la démarche proposée sur la base des mêmes critères que ceux utilisés pour l'étude du professeur Jeanrenaud.

Afin de préparer un préavis à l'intention de l'Assemblée plénière, la Commission « Institutions » a consulté le professeur Jeanrenaud au sujet de la piste « Miroir » en lui demandant si une telle étude était réalisable, à quels coûts et ce qu'elle apporterait à l'ensemble de la démarche de l'AIJ. Le professeur Claude Jeanrenaud a répondu que l'étude de la variante proposée est certes techniquement possible mais que son intérêt lui paraît assez limité.

Considérant la réponse de l'expert et les coûts qu'engendrerait une telle démarche, le groupe UDC-UDF a retiré sa proposition d'étude de la piste « Miroir » avant qu'elle ne soit soumise à l'AIJ. Bien qu'informée du dossier, l'Assemblée plénière n'a donc jamais eu à se prononcer sur cette piste (**Doc 5.9**).

3.10 Récapitulatif des « Autres pistes » proposées et suites données

	Auteur	Intitulé	R	Suite donnée par l'Assemblée plénière.	Document
1	C. Röthlisberger	Demi-canton	Oui	Partiellement étudiée puis écartée (17 sept. 2007).	5.1
2	C. Röthlisberger	Jura bernois – Bienne – Seeland	Non	Non recevable puisque sans dimension interjurassienne.	5.2
3	C. Röthlisberger	Consultation	Non	Non recevable puisque non conforme au mandat.	5.3
4a)	A. Vaucher	BEJUNE	Oui	Mise en perspective de l'étude, cf. évaluation.	5.4 – 5.5
4b)	J. Zumstein	Arc jurassien	Oui	Mise en perspective de l'étude, cf. évaluation.	5.4 – 5.5
6	M. Meury	Région supra – cantonale	Oui	Retirée par son auteur puisque couverte par la proposition de M. Leuzinger (piste « Statu quo + »).	5.6
7	Y. Leuzinger	Jura bernois fort « Statu quo + »	Oui	Étudiée (Rapport int. No 5) et évaluée.	5.7
8	S. Astier	Compétences interjurassiennes	Oui	Partiellement étudiée puis écartée (22 sept. 2008).	5.8
9	UDC-UDF	Miroir	-	Retirée par ses auteurs avant décision du plénum sur la recevabilité de la proposition.	5.9

R : recevabilité, décision de la plénière.

En conclusion, la seule « Autre piste » finalement retenue pour l'évaluation est la piste « Statu quo + » définie et présentée dans le Rapport intermédiaire No 5 de l'AIJ.

Troisième partie

La comparaison des différentes pistes institutionnelles retenues

Rappel du Mandat

2.2 [...] Les résultats des études seront remis aux deux gouvernements, accompagnés d'un bilan de ces études avec comparaison des avantages et inconvénients de la situation régnant à ce moment (statut particulier) et de la situation projetée (entité à six districts ou autres pistes). [...]

L'AIJ a finalement retenu trois variantes institutionnelles pour la comparaison des avantages et des inconvénients. Cette phase de comparaison a également été appelée « Evaluation ». Dans cette troisième partie du rapport final, ces deux termes sont utilisés indifféremment. Les trois objets de la comparaison sont :

Situation actuelle	Situations projetées	
Partenariat direct	Nouveau canton à six communes (1.1)	« Statu quo + » (1.3)

L'AIJ a procédé à une évaluation en deux temps : une évaluation factuelle d'abord, puis une évaluation à caractère politique. Dans les deux cas, les deux situations projetées ont été comparées à la situation actuelle, c'est-à-dire le statu quo. Cette double phase d'évaluation est suivie d'un bilan.

1. L'évaluation factuelle

L'évaluation factuelle repose sur des données considérées comme factuelles. Celles-ci sont de deux types : les données financières et la mise en évidence des impacts des différentes variantes selon les principes du développement durable (DD).

1.1 Les données financières : l'estimation du budget d'une nouvelle entité de type cantonal et l'analyse des pertes et gains financiers pour les différents acteurs concernés

Les principales données financières sont tirées des deux rapports¹² que le professeur Claude Jeanrenaud a réalisés sur mandat de l'AIJ. Il s'agit d'une part de la mise à jour d'un rapport de 1999 sur les flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois (**Doc 7.7**) (voir ci-dessus § 2.2 de la deuxième partie) et, d'autre part, de l'estimation du budget d'une nouvelle entité à six communes accompagné d'un bilan chiffré des pertes et gains dont les résultats sont donnés ci-dessous (**Doc 7.8**).

Les chiffres mis en évidence par le second rapport du professeur Jeanrenaud ne concernent que l'étude d'une nouvelle entité de type cantonal des six districts, c'est-à-dire le volet 1.1 du mandat. Ces résultats ne sont en aucun cas comparables à ceux qui ressortent du premier rapport du professeur Jeanrenaud sur les flux financiers (voir ci-dessus § 2.2. deuxième partie). Les objets des deux études sont absolument distincts. Les 69 millions de francs des flux financiers portent sur des transferts internes au canton de Berne.

L'estimation par le professeur Claude Jeanrenaud du budget d'une nouvelle entité de type cantonal organisée selon les propositions de l'AIJ montre que le budget global canton-communes, après une première réduction d'impôts de 50 millions de francs (hypothèse de travail), fait apparaître un solde positif de 66 millions de francs. Le rapport précise qu'un effort

¹² Ces deux rapports ont été établis à partir des chiffres de l'année de référence 2005 (*op. cit.*, irene, *Flux financiers ... (Doc 7.7)* et *op. cit.*, irene, *Budget de la nouvelle entité ... (Doc 7.8)*).

de rationalisation plus grand offrirait une marge de manœuvre additionnelle de 28 millions de francs et porterait le bénéfice budgétaire cumulé des cantons et des communes à 94 millions de francs. Selon l'estimation du professeur Jeanrenaud, un canton à six communes est financièrement viable.

Bénéfice résiduel du compte de fonctionnement de la nouvelle entité (en milliers de francs)

	Canton du Jura *	Jura bernois *	Nouvelle entité
Résultat du compte de fonctionnement de la nouvelle entité	37'972,7	28'294,0	66'266,7
Marge additionnelle (résultant d'un effort de rationalisation plus grand)	+16'256,6	+ 12'113,0	28'369,6
Total	54'229,3	40'407,0	94'636,3

* Répartition du résultat du compte de fonctionnement de la nouvelle entité proportionnellement à la population du Canton du Jura et du Jura bernois.

Le rapport du professeur Claude Jeanrenaud propose également une analyse financière des pertes et des gains pour les différents acteurs économiques des deux régions concernées. Cette analyse constitue un élément important de l'évaluation factuelle. Pour le détail, voir le rapport des experts et la synthèse y relative.

Tout compte fait, le budget de la nouvelle entité, organisée selon les propositions de l'AIJ, entraîne des gains pour presque tous les acteurs des six districts ; font exception les enseignants du Jura bernois, aux salaires plus élevés actuellement que dans la situation projetée. Les impôts baissent pour tous – personnes et sociétés – tandis que les taxes causales et contributions devraient rester stables, voire diminuer. Selon le rapport Jeanrenaud, l'avantage fiscal des contribuables du Jura bernois est annulé par l'augmentation des primes d'assurance maladie subie en tant qu'assurés. A noter qu'il s'agit d'un élément fluctuant.

Synthèse des gains et des pertes (en milliers de francs)

Groupes concernés	Gains + ou pertes -*	Gains + ou pertes -*
	Canton du Jura	Jura bernois
Ménages et indépendants, fiscalité	+26'467,4	+10'405,7
Ménages, assurance maladie**	+15'948,2	-11'071,0
Ménages, prestations sociales	=	=
Ménages / sociétés, contributions	+ / =	+ / =
Sociétés, fiscalité	+9'776,1	+2'439,4
Enseignants, salaires	+4'717,3	-3'581,3
Gain ou perte net	+56'909,0	-1'807,2

* + Gain pour le groupe concerné. – Perte pour le groupe concerné.

** Primes d'assurance maladie selon l'hypothèse 2 (charges et primes du canton du Jura).

L'hypothèse 2 est l'hypothèse la plus défavorable pour les deux régions.

Comme exposé précédemment, le budget de la nouvelle entité présente au final, après une première réduction fiscale de 50 millions de francs, un excédent important de 66,3 millions de francs. Ce solde peut servir soit à une baisse fiscale additionnelle, soit à l'offre de nouvelles prestations. Or, le calcul du gain ou de la perte net ci-dessus n'en tient pas compte. Avec ce bénéfice résiduel de 66,3 millions de francs, réparti entre les deux régions proportionnellement à leur population, le gain net final se monte à 94,9 millions de francs pour la République et Canton du Jura et à 26,5 millions de francs pour le Jura bernois.

Résultat final (en milliers de francs)

	Canton du Jura	Jura bernois
Gains (+) et pertes (-)	+56'909,0	- 1'807,2
Bénéfice résiduel du compte de fonctionnement	37'972,7	28'294,0
Gain net final	94'881,7	26'486,8

Rappelons que l'effort de rationalisation pourrait être plus fort que celui prévu dans l'estimation de ce budget. En augmentant l'efficacité de l'administration, une marge de manœuvre calculée à 29,3 millions de francs permettrait d'améliorer d'autant le résultat de la nouvelle entité. Répartie elle aussi entre les deux régions proportionnellement à leur population, cette marge porterait les gains nets finaux à 38,6 millions de francs pour le Jura bernois et à 111,1 millions de francs pour la République et Canton du Jura.

Résultat final (en milliers de francs) avec un effort de rationalisation plus grand, à considérer comme une marge de manœuvre par rapport au tableau précédent.

	Canton du Jura	Jura bernois
Gains (+) et pertes (-)	+56'909,0	- 1'807,2
Bénéfice résiduel du compte de fonctionnement	54'229,3	40'407,0
Gain net final	111'138,3	38'599,8

L'AIJ relève qu'il convient de formuler les réserves d'usage sur les chiffres, en rappelant l'influence de la conjoncture économique sur les ressources et sur la péréquation financière, en particulier. Elle souligne également le caractère évolutif des primes d'assurances maladie.

1.2 L'évaluation factuelle sous l'angle du développement durable

L'AIJ a mandaté le SANU, formation pour le développement durable et l'IDHEAP, Institut des Hautes études pour l'Administration Publique, pour effectuer une évaluation factuelle des variantes proposées dans une optique de développement durable (ci-après évaluation DD). Les experts ont préparé une grille d'analyse en collaboration avec les commissions de l'AIJ, puis ils ont accompagné ces commissions dans la phase d'évaluation DD, à laquelle elles ont elles-mêmes procédé. Sur la base des travaux des commissions de l'AIJ, les experts ont produit un rapport de synthèse¹³ (**Doc 7.12**). Cette évaluation DD n'est pas un jugement absolu de durabilité. Elle décrit uniquement l'ensemble des impacts du projet pour permettre une décision politique en connaissance de cause. L'évaluation DD concerne les trois volets du mandat, à savoir l'étude d'une nouvelle entité de type cantonal, le partenariat direct (c'est-à-dire la situation actuelle ayant valeur de référence) et le « Statu quo + »¹⁴.

L'évaluation DD a consisté à analyser la piste d'une nouvelle entité des six districts et la piste « Statu quo + » sur la base de mesures concrètes propres à chacune des deux pistes et extraites des Rapports intermédiaires Nos 3 et 5 de l'AIJ (par exemple : réduction à six du nombre des communes pour la piste nouvelle entité de type cantonal et compétences de négociation octroyées au CJB dans le cadre de discussions avec les gouvernements des cantons voisins en matière de perspectives institutionnelles de l'Arc jurassien pour la piste « Statu quo + »).

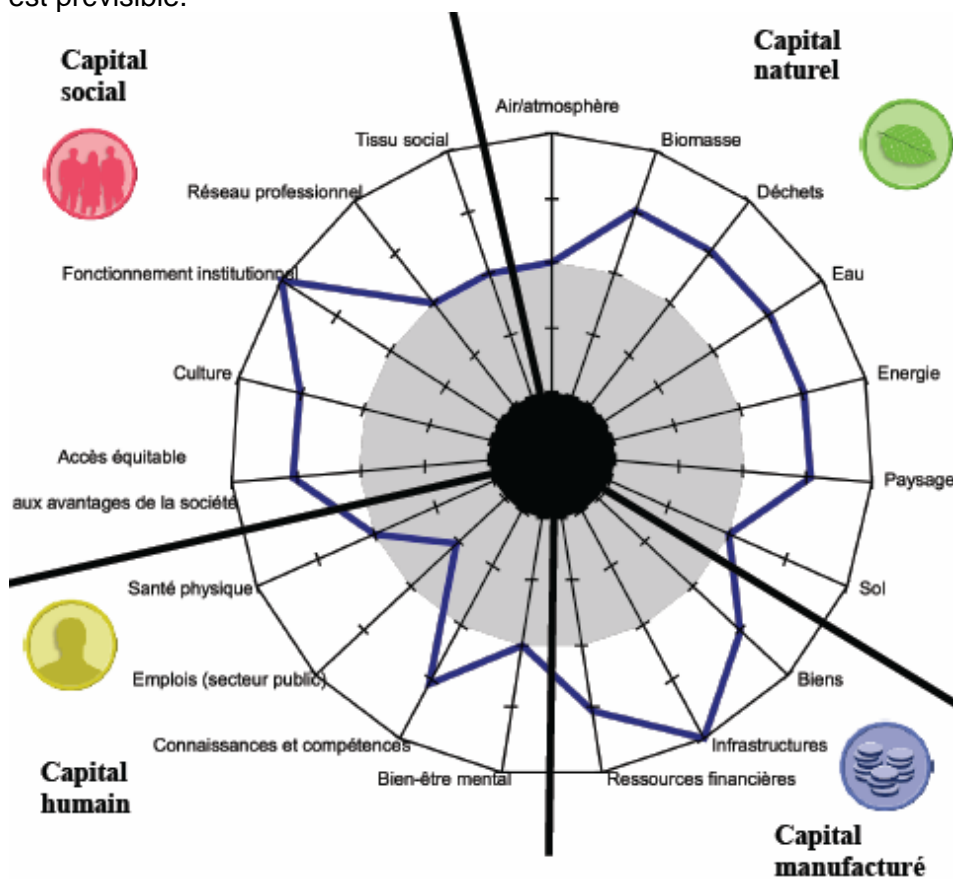
¹³ SANU, IDHEAP, *Evaluation selon le développement durable des variantes « nouvelle entité de type cantonal des six districts » décrite dans le Rapport intermédiaire. No 3 et « Statu quo+ » décrite dans le Rapport intermédiaire No 5 de l'AIJ, par rapport à la situation actuelle (Statu quo)*, Bienne, Chavannes-près-Renens, septembre 2008 (**Doc 7.12**).

¹⁴ L'évaluation factuelle des impacts sous l'angle du développement du rapport des deux pistes projetées s'est faite par rapport à la situation actuelle, qui a valeur de référence. Pour ce faire, l'AIJ s'est référée à ses Rapports intermédiaires Nos 3 et 5, respectivement datés du 14 mars 2008 et du 26 juin 2008. Pour toutes les questions de méthodes et les résultats détaillés, voir le rapport SANU/IDHEAP (**Doc 7.12**).

La grille d'analyse est constituée de dix-neuf composantes, elles-mêmes réparties en quatre capitaux : le capital manufacturé (biens, infrastructures et aspects financiers), le capital naturel (environnement et paysage), le capital social (société, fonctionnement institutionnel, culture, équité d'accès aux avantages de la société) et le capital humain (emplois, santé et connaissance). Les différents impacts sont mesurés en terme de prélèvement (= perte signifiée par le signe -) ou d'apport (= bénéfique signifié par le signe +). Ces pertes et bénéfiques sont identifiés et qualifiés selon leur importance. Si les impacts ne sont pas les mêmes dans le Jura bernois que dans la République et Canton du Jura, les deux impacts sont distingués et spécifiés. Pour les détails méthodologiques, l'AIJ se réfère au rapport de synthèse de l'évaluation DD.

a) Le nouveau canton à six communes (situation projetée) par rapport au statu quo (situation actuelle ayant valeur de référence)

Le graphique ci-après représente **une visualisation des impacts de la variante « Nouvelle entité des six districts »¹⁵ sur le développement durable par rapport à la situation actuelle**. Pour cette variante, les effets positifs les plus importants se situent au niveau des capitaux manufacturés (infrastructures) et social (fonctionnement institutionnel). En matière de capital naturel, l'impact est également positif. Au niveau du capital humain, si l'effet est positif en matière de compétence, la variante « Nouvelle entité des six districts » a un effet négatif en termes d'emplois cantonaux et communaux (diminution des emplois). Enfin, dans le capital social, un effet positif sur l'accessibilité à différents avantages de la société et à la culture est prévisible.



Zone grise : zone des pertes ; zone blanche : zone des gains. La limite entre les deux zones correspond à un impact non significatif, relativement à la situation actuelle. *Le graphique n'est qu'une représentation résumée des pertes et des gains par composante. Il sert de base à la réflexion, mais ne doit pas être utilisé sans prendre en compte le détail des effets.*

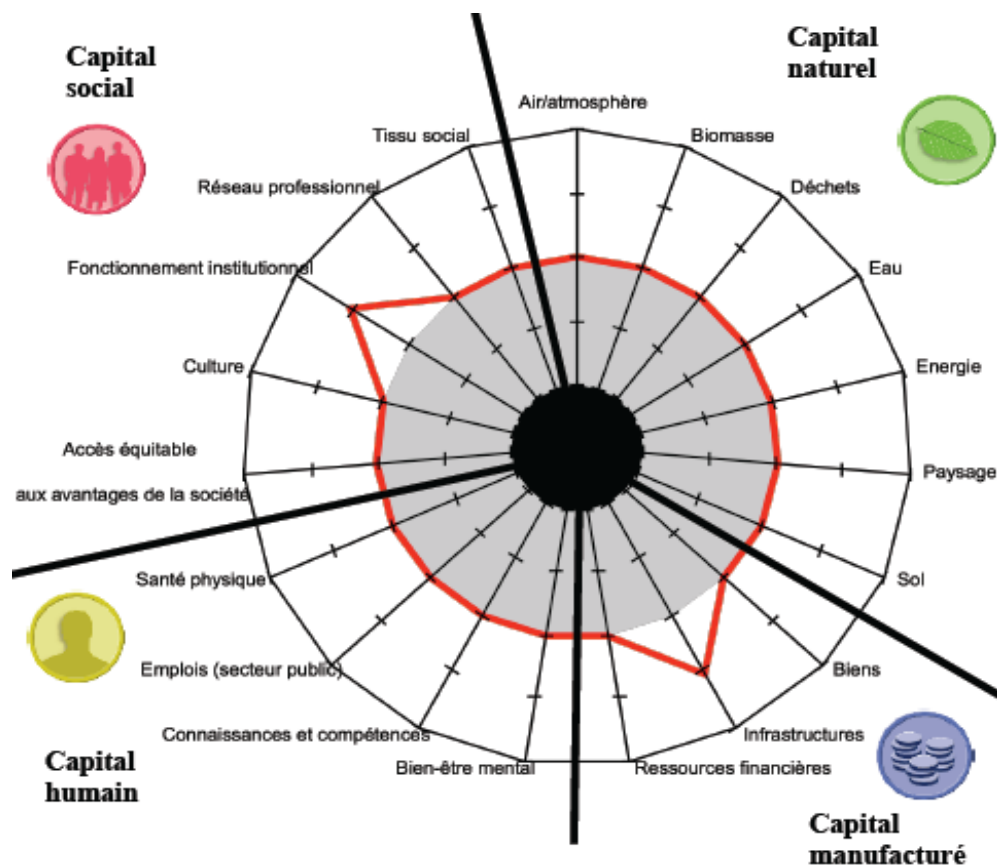
¹⁵ Pour les détails concernant les résultats, l'AIJ se réfère au rapport de synthèse de l'évaluation DD (Doc 7.12).

La variante « Nouvelle entité des six districts »

- a un impact général positif selon le développement durable ; elle améliore sur le long terme les capitaux analysés ;
- est plus large dans ses effets et contient des mesures visant différentes améliorations concrètes dans chacun des quatre capitaux : naturel, manufacturé, humain et social. Le regroupement en six communes est une mesure centrale de cette variante. Il influencera directement un grand nombre d'impacts ;
- exige un investissement significatif sur quelques années ;
- est positive dans son ensemble, tant pour la République et Canton du Jura que pour le Jura bernois, même si les avantages pour ce dernier sont parfois moins importants.

b) La variante « Statu quo + » (situation projetée) par rapport au statu quo (situation actuelle ayant valeur de référence)

Le graphique ci-dessous représente une **visualisation des impacts de la variante « Statu quo + »**¹⁶ **sur le développement durable par rapport à la situation actuelle**. On observe des effets à moins large échelle que ceux déployés par la variante « nouveau canton des six districts » essentiellement limités à une amélioration du fonctionnement institutionnel, à l'accessibilité à certains avantages de la société et aux infrastructures de transports.



Zone grise : zone des pertes. Zone blanche : zone des gains. La limite entre les deux zones correspond à un impact non significatif. La limite entre les deux zones correspond à un impact non significatif, relativement à la situation actuelle. *Le graphique n'est qu'une représentation résumée des pertes et des gains par composante. Il sert de base à la réflexion, mais ne doit pas être utilisé sans prendre en compte le détail des effets.*

¹⁶ Pour les détails concernant les résultats, l'AIJ se réfère au rapport de synthèse de l'évaluation DD (Doc 7.12).

La variante « Statu quo + »

- a un impact général positif selon le développement durable ; elle améliore sur le long terme les capitaux analysés ;
- La variante « Statu quo + » se concentre avant tout sur une réorganisation du fonctionnement institutionnel, avec de nouvelles compétences spécifiques en matière de transports et de culture. Son ampleur est moindre ;
- La variante « Statu quo + » a des effets positifs avant tout pour le Jura bernois, même si elle aura probablement quelques effets positifs (faibles) aussi pour le Jura.

c) Remarques générales concernant l'évaluation DD

Les deux variantes ont des objectifs sur les différents capitaux qui ne sont pas contradictoires, mais elles sont fondamentalement différentes dans leur ampleur. Le choix politique à faire entre les deux variantes se situe au niveau des moyens que l'on est disposé à mettre en œuvre, de la difficulté du défi à relever, et au niveau d'objectifs que l'on souhaite atteindre. La faisabilité et la volonté politique seront déterminantes.

1.3 Tableau synthétique des données factuelles

Les différentes données produites ci-dessus et détaillées dans les divers rapports d'experts peuvent être récapitulées en un tableau synthétique. L'AIJ rend le lecteur attentif au fait que ce tableau n'est qu'une représentation et doit être considéré en regard des détails et des nuances contenus dans les rapports auxquels il se réfère.

Tableau récapitulatif des données utilisées pour l'évaluation factuelle

	Prof. Jeanrenaud		Sanu / IDHEAP
	a) Flux financiers	a) Nouvelle entité	b) Evaluation DD
Situation projetée : - 6 districts		Selon les hypothèses présentant les résultats les plus défavorables (réorganisation et primes assurances maladie), l'estimation des gains financiers découlant du budget d'une entité des six districts organisée selon les propositions de l'AIJ sont (CHF) : Jura bernois : 26 millions Canton du Jura : 95 millions	Impact positif général selon le DD. Variante large dans ses effets. Le regroupement en six communes est une mesure centrale influençant un grand nombre d'impacts. Exige un investissement significatif sur quelques années. Positive dans son ensemble tant pour le Jura bernois que pour la RCJU. Pour le Jura bernois, les avantages sont parfois moins importants.
Situation projetée : - autres pistes (Statu quo +)	En renforçant ses institutions et en optimisant leur fonctionnement, le Jura bernois pourrait améliorer son efficacité financière. Les ressources fiscales du Jura bernois devraient toutefois rester inférieures à la moyenne cantonale.		Impact positif général selon le DD ; Ampleur moindre Elément positif avant tout pour le Jura bernois et quelques effets positifs (faibles) pour la RCJU.

2. L'évaluation politique

2.1 La situation actuelle ou le statu quo

Par statu quo, l'AIJ entend la situation actuelle du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, le partenariat direct existant à ce jour entre les deux régions. Le partenariat direct découle du dialogue interjurassien, des Institutions communes et, plus récemment, de l'entrée en vigueur de la Loi bernoise sur le statut particulier du Jura bernois.

Dans les travaux de l'AIJ, le statu quo a valeur de référence pour l'évaluation de la piste d'un nouveau canton à six communes et de celle dite « Statu quo + ». La situation régnant à ce moment n'a donc pas fait l'objet d'une évaluation spécifique, hormis les considérations de l'AIJ présentées dans le Rapport intermédiaire No 4 et reprises dans le bilan qui suit. Par ailleurs, vu leur similarité, la piste « Statu quo + » et le statu quo se partagent un certain nombre d'arguments (par exemple ceux qui concernent l'appartenance au canton de Berne). Ces arguments communs sont signalés par le signe distinctif (*) dans le tableau des avantages et inconvénients du « Statu quo + » (pages suivantes).

2.2 Le « Statu quo + »

Avantages	Inconvénients
<p>Appartenance du Jura bernois au canton bilingue de Berne (*) Le Jura bernois a développé d'étroites relations avec le canton de Berne dont il fait partie. Il profite ainsi du dynamisme propre à un canton de cette grandeur (958'000 habitants) et de ses prestations. D'un point de vue économique, le Jura bernois bénéficie du développement économique bernois et de sa structure. Pour le Jura bernois, le bilinguisme est une richesse, mais il n'utilise de loin pas tout le potentiel qu'il offre.</p> <p>Poids politique du canton de Berne (*) Lorsque le canton de Berne intervient dans des dossiers concernant le Jura bernois et, dans une certaine mesure la RCJU, les deux régions bénéficient de l'appui du canton de Berne. Ce propos peut tout à fait être illustré par le dossier de la HE-Arc, récemment négocié par les cantons de Berne et du Jura vis-à-vis de Neuchâtel.</p> <p>Le canton de Berne : pont entre la Suisse alémanique et la Suisse romande (*) En tant que canton bilingue, le canton de Berne joue un rôle charnière dans la politique fédérale et appuie, dans certains dossiers, les cantons romands.</p> <p>Maintien des relations entre le Jura bernois et la ville bilingue de Bienne (*) Le Jura bernois entretient des relations particulières avec la ville et le district bilingue de Bienne, en particulier le Bas Vallon principalement tourné vers la cité seelandaise.</p>	<p>Limites imposées par les structures et l'organisation cantonales bernoises (*) En faisant partie du canton de Berne, le Jura bernois doit respecter le cadre légal et constitutionnel du canton. Le canton de Berne ne peut pas modifier toute son organisation uniquement pour régler des problèmes spécifiques au Jura bernois. Le fait d'appartenir au canton de Berne impose au Jura bernois certaines limites, notamment en ce qui concerne le statut particulier et la fusion des communes. Les débats en cours au sujet du futur modèle applicable du tribunal des mineurs illustrent également cette problématique. Le « Statu quo + » et l'avenir du Jura bernois dépendent du canton de Berne.</p> <p>Une faible minorité (*) Le Jura bernois reste une minorité relativement faible dans un grand canton (5.4 % de la population).</p> <p>Ecart linguistique (*) Le Jura bernois, minorité linguistique, a parfois de la peine à se faire entendre au sein du canton de Berne.</p>
<p>Simplification institutionnelle Par rapport à la situation actuelle, la piste « Statu quo + » permet une simplification du paysage institutionnel, même si les institutions demeurent enchevêtrées et le système complexe. La piste « Statu quo + » vise à rassembler et coordonner les forces du Jura bernois vis-à-vis de ses partenaires. La réduction du nombre des communes participe à la simplification institutionnelle.</p>	<p>Division institutionnelle (*) Le maintien des frontières cantonales dans l'espace interjurassien correspond à maintenir un double système institutionnel (deux Etats, deux gouvernements, deux parlements et donc des politiques publiques différentes). Cette division institutionnelle empêche, ou du moins entrave, le développement de stratégies régionales interjurassiennes. Il entretient également une dissymétrie institutionnelle entre le Jura bernois et la RCJU.</p>
<p>Réduction du nombre des communes La piste « Statu quo + » propose une réduction du nombre des communes dans le Jura bernois. Bien qu'il soit difficile de procéder à la fusion des communes par « en haut », c'est-à-dire par une obligation légale ou constitutionnelle, il est envisageable que les communes suivent et accélèrent le mouvement actuel des fusions pour réduire leur nombre à dix communes pour le Jura bernois et dix pour la RCJU dans un délai de 5 ans, voire trois communes dans chaque région dans un délai de 20 ans. La piste « Statu quo + » apporte ainsi une solution à la fragmentation territoriale et à la plupart des conséquences négatives qui lui sont directement liées.</p>	<p>Réalisation problématique : fusion de communes Dans le cas de la piste « Statu quo + », la fusion des communes est limitée par les normes constitutionnelles et légales, notamment dans le canton de Berne qui ne saurait élaborer des dispositions valables uniquement pour le Jura bernois. Dans ce cas, la fusion des communes du Jura bernois ne peut être que le fruit de leur propre volonté, ceci d'autant plus que l'existence des communes est garantie par la Constitution cantonale.</p>

Avantages	Inconvénients
<p>Renforcement du partenariat direct Le partenariat direct et la collaboration interjurassienne sont renforcés, notamment par le développement des Institutions communes et le renforcement des compétences du CJB. Le renforcement du partenariat direct a des conséquences positives dans divers domaines de l'activité de l'Etat, notamment dans la politique régionale, le tourisme et la planification hospitalière.</p>	<p>Effets limités pour la RCJU La RCJU n'est que peu concerné par la piste « Statu quo + ».</p>
<p>Renforcement des compétences du Jura bernois Le Jura bernois, en particulier le CJB, voit sa position renforcée et il dispose de plus d'autonomie au sein du canton de Berne qu'actuellement. A ce jour, le Conseil-exécutif reste ouvert vis-à-vis des propositions du CJB. La porte à diverses perspectives d'évolution n'est donc pas fermée d'emblée.</p>	<p>Limites à l'autonomie du Jura bernois Par son appartenance au canton de Berne, la marge d'autonomie du Jura bernois est limitée (pas d'Etat dans l'Etat). La piste « Statu quo + » ne présente pas de grand changement ni de véritable plus-value.</p>
<p>Acceptation politique : évolution progressive La piste « Statu quo + » esquisse une évolution possible de la situation actuelle sans chambardement institutionnel et donc sans résistance naturelle au changement. Cette évolution se fait de manière progressive et pacifique. Elle ne présente pas les risques de débordement de violence. Les bourgeoisies ne sont pas concernées par cette piste. Il n'y a donc pas de risque de blocages lié au dossier des bourgeoisies.</p>	<p>Acceptation politique : instabilité politique (*) Le maintien des frontières cantonales actuelles peut faire perdurer une certaine instabilité politique dans le Jura bernois. Risque de démarche communaliste (*) Dans ce cas, la ville de Moutier, et peut-être d'autres communes, pourrait entreprendre une démarche communaliste signifiant l'éclatement du Jura bernois.</p>
<p>Evolution politique Pour le Jura bernois, la piste « Statu quo + » permet de négocier avec le canton de Berne des perspectives quant à l'évolution de son statut actuel.</p>	
<p>Arc jurassien Possibilité pour le Jura bernois de développer des contacts directs avec les voisins et de s'ouvrir à un horizon de l'Arc jurassien.</p>	
	<p>Finances (*) Peu d'avantages financiers pour le Jura bernois et la RCJU. Sur ce plan, le statu quo est maintenu.</p>

2.3 Un nouveau canton à six communes

Avantages	Inconvénients
<p>Financièrement avantageux Un nouveau canton à six communes est financièrement viable et procure des avantages financiers aux acteurs économiques de la RCJU et, de manière plus nuancée, à ceux du Jura bernois.</p>	
<p>Une opportunité de changement La création d'un nouveau canton constitue pour la région interjurassienne une véritable opportunité de changement et d'innovation. Les nouvelles structures, entièrement repensées, ouvrent de nouvelles perspectives de développement. La création d'un nouveau canton n'est pas un but en soi. Elle est une opportunité de réformer les structures et une occasion de repositionner la région interjurassienne dans son environnement institutionnel (le fédéralisme suisse), économique, régional et culturel. Elle permet à la région de se donner les moyens d'être attractive vis-à-vis de l'intérieur comme de l'extérieur.</p>	<p>Acceptation politique L'acceptation politique de certaines propositions risque d'être délicate, notamment pour</p> <ul style="list-style-type: none"> - la fusion des communes ; - un parlement cantonal de 50 sièges ; - un seul cercle électoral ; - la discussion de l'avenir des bourgeoisies. <p>Le phénomène de résistance au changement est général.</p> <p>Dérive des concrétisations Lié aux difficultés que pourrait rencontrer l'acceptation politique, il existe un risque de voir les propositions ambitieuses de l'AIJ fortement modifiées pour plaire à tout le monde. En pareil cas, elles pourraient ne plus produire les effets attendus.</p>
<p>Réduction du nombre des communes La constitution de six communes permet d'apporter une solution concrète et globale au problème du fractionnement territorial et à la plupart des conséquences négatives qui lui sont directement liées. La constitution de six communes est une mesure centrale dégageant beaucoup d'effets positifs.</p>	
<p>Nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes et désenchevêtrement Du fait de la réduction à six communes, la répartition des tâches entre le nouveau canton et les communes peut être totalement repensée sous l'angle du désenchevêtrement et du principe du « qui commande paie ».</p>	
<p>Direction politique réformée Elle permet un partenariat équilibré et une politique de concertation entre les cantons et les six communes. La gouvernance politique gagne en cohérence et en performance. Elle permet de développer et de mettre en œuvre des stratégies de développement cohérentes.</p>	
<p>Positionnement Cette variante favorise le rayonnement et le positionnement du nouveau canton et des six communes qui deviennent des partenaires crédibles et représentatifs vis-à-vis des communes et des agglomérations voisines (Bienne, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, ...) Elle permet de concrétiser les perspectives institutionnelles au niveau de l'Arc jurassien.</p>	<p>Aspect géographique Le Jura bernois et la RCJU forment une région géographique dépourvue de centre et tiraillée entre différents pôles (Bienne, Bâle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel). Le Jura bernois se retrouve séparé de la région bernoise par une frontière cantonale.</p>

Avantages	Inconvénients
<p>Meilleure représentation au niveau fédéral La région interjurassienne bénéficie d'une meilleure représentation au niveau fédéral par des institutions cantonales souveraines qui lui sont propres (gouvernement, parlement, représentation aux chambres fédérales, ...). Le poids politique de la région interjurassienne est renforcé. En tant que canton souverain, la région devient une composante fondamentale de l'architecture fédérale helvétique.</p>	<p>Perte du soutien bernois Le Jura bernois, et parfois indirectement la RCJU, perd l'appui existant du canton de Berne lorsque celui-ci intervient et défend la région dans certains dossiers (par exemple celui de la HE-ARC). Diminution du rôle charnière du canton de Berne entre la Suisse allemande et la Suisse romande.</p>
<p>Développement durable Offre des perspectives de développement conformes au principe du développement durable.</p>	
<p>Efficiences administrative Renforce l'efficacité administrative du canton et des communes.</p>	<p>Diminution des emplois dans la fonction publique. La centralisation des administrations communales péjore l'accès à ces mêmes administrations. Pour le Jura bernois, une administration cantonale plus proche pourrait s'avérer plus tatillonne.</p>
<p>Communauté interjurassienne renforcée Le Jura et le Jura bernois constituent une communauté reconnue par l'Accord du 25 mars 1994. La création d'un canton à six communes renforce cette communauté et se fonde sur les solidarités territoriale, linguistique, culturelle et économique existantes. Un nouveau canton permet une gouvernance adaptée aux spécificités de la région interjurassienne.</p>	<p>Perte de la richesse du bilinguisme bernois D'un point de vue culturel, le fait de quitter un canton bilingue constitue une perte pour le Jura bernois. L'identité culturelle du Jura bernois est garantie au sein du canton de Berne.</p>
<p>Force politique des communes La réduction du nombre de communes à six permet à ces dernières de renforcer considérablement leur poids politique et de jouer un rôle déterminant dans la définition concertée canton-communes des politiques publiques.</p>	<p>Représentativité politique Parmi les six communes, les trois plus petites risquent de ne pas ou peu être représentées au sein du parlement cantonal (La Neuveville, les Franches-Montagnes et Courtelary).</p>

3. Le bilan

3.1 Partenariat direct : le statu quo en question

L'AIJ retient de son analyse de la situation actuelle (ou statu quo) trois éléments notables. Elle rappelle en premier lieu l'importance de la signature de l'Accord du 25 mars 1994 et le rapprochement interjurassien qui en découle. Il est incontestable que la situation a évolué positivement en comparaison de celle qui prévalait avant l'institutionnalisation du dialogue interjurassien en 1994. Les cantons de Berne et du Jura sont devenus de véritables partenaires, que ce soit au niveau gouvernemental ou administratif. Les contacts se sont intensifiés et les gouvernements ont concrétisé une quinzaine d'Institutions communes. Plus globalement, les échanges entre le Jura bernois et la République et Canton du Jura sont de nos jours réguliers et nombreux dans beaucoup de secteurs. Il y a là un véritable progrès reconnu par l'AIJ. Ce sont les effets réjouissants du dialogue interjurassien et du partenariat direct. Vu le climat politique instable et conflictuel dominant le dossier jurassien au début des années 1990, l'évolution des relations interjurassiennes ne peut donc aujourd'hui qu'être appréciée positivement. L'Assemblée interjurassienne partage ainsi l'analyse du Conseil-exécutif bernois lorsque celui-ci affirme que le dialogue interjurassien s'est instauré progressivement et qu'il a évolué positivement¹⁷. Il y a donc un acquis de la collaboration et du rapprochement interjurassiens qu'il faut en toute occurrence reconnaître, pérenniser et développer. L'AIJ réitère sa volonté constante de voir la collaboration interjurassienne se renforcer. C'est précisément une des propositions contenues dans la piste « Statu quo + ».

Le deuxième élément d'analyse de la situation actuelle porte sur les blocages existants au niveau de la réalisation. Institutionnalisé au sein de l'AIJ et promu par elle, le dialogue interjurassien s'est certes développé ces quinze dernières années. Mais, se référant à un examen détaillé des Institutions communes interjurassiennes et après avoir fait le bilan de l'expérience de la collaboration interjurassienne, conformément à la Résolution No 44¹⁸, l'AIJ relève toutefois que le réseau qu'elles forment, véritable fondement du partenariat direct, n'est pas suffisamment dense. De nombreux blocages rendent difficile la concrétisation de la collaboration. Même si un certain nombre de réalisations déploient incontestablement leurs effets positifs (on citera par exemple la Fondation rurale interjurassienne ou l'Unité d'hospitalisation psychiatrique pour adolescents) et qu'elles doivent encourager les deux régions à poursuivre leurs efforts, l'AIJ constate que, dans presque tous les domaines, les solutions interjurassiennes peinent à être trouvées et que le réflexe interjurassien¹⁹ passe trop souvent aux oubliettes. L'AIJ observe des lenteurs générales dans un nombre important de cas, notamment pour la formation et l'instruction (écoles professionnelles et écoles de degré diplôme), la culture (promotion culturelle commune), la santé (planification hospitalière), le tourisme, l'économie (Arc jurassien des microtechniques), les routes (centre d'entretien A16), le sport, l'état-civil, etc.

Troisièmement, la Loi sur le statut particulier du Jura bernois (LStP) instituant le Conseil du Jura bernois (CJB) est une composante récente, mais néanmoins importante de la collaboration interjurassienne. Dans son rapport intermédiaire No 4, l'AIJ relève que le CJB, entré en fonction en juin 2006, fonctionne bien et qu'il a montré sa volonté de jouer pleinement son rôle, que ce soit dans les affaires internes au canton de Berne, mais également dans le cadre du partenariat direct avec la République et Canton du Jura. La mise en place d'une déléguée interjurassienne à la jeunesse témoigne de l'engagement du CJB

¹⁷ Réponse du Conseil-exécutif (13 août 2008) à l'Interpellation Astier, Moutier (PRD) du 2 juin 2008.

¹⁸ La Résolution No 44 prévoyait deux phases : 1) mise en place des instruments de coopération, 2) collaboration interjurassienne. Lors de cette seconde phase, « le Canton du Jura et le Jura bernois font l'expérience de la collaboration interjurassienne née du statut d'autonomie du Jura bernois et issue du partenariat au sein des Institutions communes ».

¹⁹ La notion de « réflexe interjurassien » a été définie par l'AIJ dans sa Résolution No 9 (avril 1996), laquelle demandait aux deux gouvernements « d'édicter les directives nécessaires pour que soit examinée à temps, à propos de chaque projet pouvant intéresser le Jura bernois et le canton du Jura, la possibilité d'une réalisation interjurassienne ».

en faveur de la réalisation d'une Institution commune dans un domaine pour lequel la Loi sur le statut particulier ne lui confère pas de compétence particulière, sauf celle de négocier des Institutions communes avec le Gouvernement de la République et Canton du Jura. Malgré cela, il est encore trop tôt pour faire un bilan de l'action interjurassienne du CJB. Hormis la création du poste de délégué à la jeunesse, seuls deux dossiers anciens ont réellement évolué depuis juin 2006 : la création de la Fondation interjurassienne de la statistique (FISTAT en 2007)²⁰ et l'ouverture à la fin de l'année 2008 d'une antenne interjurassienne du Bureau de l'égalité pour le Jura bernois. Ces deux dossiers sont ouverts depuis 1996 pour le premier et 1999 pour le second.

En conclusion, la situation actuelle, vue sous l'angle du partenariat direct, n'est pas satisfaisante. L'appréciation mitigée de l'AIJ ne porte pas sur la collaboration interjurassienne proprement dite, mais bien sur la capacité des différents partenaires à la concrétiser, c'est-à-dire sur leur volonté et leur possibilité de surmonter les entraves politiques et techniques. Outre ce constat peu enthousiaste, l'AIJ estime primordial que la situation actuelle de la région interjurassienne puisse évoluer pour faire face aux défis de demain. En effet, l'état des finances du Jura bernois (flux financiers et santé financière des communes) et de la République et Canton du Jura (déficit structurel et santé financière des communes) ainsi que la complexité institutionnelle de cette région²¹ suggèrent des changements impératifs. Que ce soit dans ses considérations pour la création d'un nouveau canton à six communes ou pour celles de la piste intitulée en toute logique « Statu quo + », l'AIJ est partie du constat que la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante et a posé le postulat du changement pour la première piste et de l'amélioration pour la seconde.

3.2 Analyse croisée des deux propositions

L'AIJ a ainsi travaillé sur différentes variantes institutionnelles en partant de l'idée qu'une évolution et des changements sont nécessaires. Deux pistes ont finalement été retenues : une nouvelle entité de type cantonal des six districts et une piste visant à améliorer les structures actuelles. La première propose la constitution d'un nouveau canton regroupant le Jura bernois et la République et Canton du Jura, formé des six communes et pourvu d'institutions entièrement repensées. La seconde est issue d'une réflexion somme toute très proche de celle qui a guidé les travaux de la première : améliorer la situation existante, mais sans toutefois changer les frontières cantonales. Ces deux pistes visent une plus-value, mais des différences importantes surviennent au niveau des mesures concrètes proposées et de l'ampleur de leurs effets.

a) Des objectifs généraux partagés

Si les deux propositions de l'AIJ partagent en commun la caractéristique d'être orientée vers l'apport d'une plus-value et sont motivées par la volonté de l'AIJ de chercher des solutions permettant, selon les termes de l'Accord du 25 mars 1994, de « déboucher sur un véritable projet pour la région jurassienne », elles n'en sont pas moins fondamentalement différentes quant à leurs effets institutionnels et politiques.

b) Des mesures différentes

Concernant la nouvelle entité de type cantonal, l'AIJ a d'emblée arrêté le principe que, selon elle, la création d'un nouveau canton implique la disparition de la République et Canton du Jura. Il s'agit ici de façonner une nouvelle entité cantonale pourvue d'institutions modernes et prêtes à relever les défis de demain selon les principes du désenchevêtrement, de la concertation des institutions et de leur crédibilité. L'opération consiste non pas à rénover les structures actuelles et, partant, à adjoindre le Jura bernois à la République et Canton du Jura existant, mais bien à constituer *ex nihilo* un canton sous le sceau de l'innovation. 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

²⁰ La concrétisation de cette Institution commune, proposée par l'AIJ en 1996 déjà, est liée à la LStP, dans la mesure où cette loi constitue la base légale bernoise nécessaire à cette réalisation. Le CJB a par ailleurs œuvré afin que ce dossier aboutisse.

²¹ Il est fait mention de cette complexité institutionnelle dans le Rapport intermédiaire No 5 de l'AIJ (Doc 5.7).

interjurassienne une plus-value en termes de crédibilité, de visibilité, d'efficacité et d'attractivité.

La seconde piste explore les voies permettant d'améliorer la situation actuelle et d'ouvrir des perspectives au niveau de l'Arc jurassien, ceci sans changer les frontières cantonales. L'opération consiste à rénover les structures existantes dans un cadre donné par les législations cantonales bernoise et jurassienne. Il faut relever ici que la problématique du changement des frontières cantonales est un enjeu fondamental qui pèse de tout son poids dans l'appréciation des différents acteurs politiques.

La constitution d'un nouveau canton sur des bases absolument nouvelles offre à la région interjurassienne une véritable opportunité de changement et d'innovation. Pour la piste « Statu quo + », la marge de réforme est nettement plus limitée puisqu'elle doit s'opérer dans un cadre existant. L'exemple des communes illustre cette problématique. L'AIJ s'est préoccupée du morcellement territorial et a proposé la réduction du nombre des communes : six communes dans la perspective d'un nouveau canton ; une vingtaine (dans les 5 ans) puis six (dans les 20 ans)²² dans la perspective de la piste du « Statu quo + ». Si la formation de six communes par le haut peut être assez facilement envisagée dans le cadre d'un nouveau canton et sur la base d'une nouvelle Constitution (sous réserve d'une procédure que l'AIJ n'a pas étudiée), une telle opération est plus compliquée sans une remise à plat des structures cantonales. Dans le cas du « Statu quo + », les fusions de communes du Jura bernois par voie constitutionnelle sont peu envisageables, voire impossibles. La Constitution bernoise garantit en effet leur autonomie. Reste la possibilité pour les communes de s'engager d'elles-mêmes dans ce processus. Mais par rapport à l'opportunité d'innovation offerte par un nouveau canton, cette mesure est probablement plus lente, plus aléatoire et perd en dynamisme global.

Dans la proposition d'un canton à six communes, la répartition des tâches et des charges entre le canton et les communes est un corollaire à la réorganisation territoriale. Elle est revue en fonction de la taille des six communes et des nouvelles compétences qu'elles sont en mesure de recevoir. Avec six grandes communes, il est en effet possible de revisiter le système de la répartition et de renforcer la capacité des communes à exécuter leurs tâches. Une réduction sensible de leur nombre sans nouvelle répartition des tâches reste intéressante mais perd en effet. Or, si la piste « Statu quo + » prévoit une réorganisation territoriale, une nouvelle répartition des tâches semble plus difficile du fait que cela doit se faire dans le respect du cadre cantonal existant ou en le modifiant. La marge de manœuvre du Jura bernois est ainsi limitée aux lois qui régissent le canton de Berne et à ses capacités, en tant que minorité de 5,4 %, à les changer. Il convient ici de rappeler que le canton de Berne est plutôt précurseur en matière de réformes institutionnelles ou organisationnelles et qu'il n'est pas exclu qu'il envisage lui-même de mener de telles réformes. De par la garantie constitutionnelle donnée à l'autonomie communale dans le canton de Berne, une fusion des communes par le haut semble aujourd'hui exclue.

Dans la République et Canton du Jura, la procédure des fusions de communes prévues par la piste « Statu quo + » serait quelque peu différente par rapport au Jura bernois. En effet, étant donné sa souveraineté, la République et Canton du Jura peut modifier son organisation territoriale par voie constitutionnelle.

c) Des effets différenciés

La piste d'un canton à six communes trouve son principe dans l'innovation, le changement et l'unité, celle du « Statu quo + » dans l'amélioration et la continuité. De là, les effets qui découlent des mesures du « Statu quo + » ne peuvent être que plus restreints par rapport à ceux résultant de la création d'un nouveau canton, comme l'attestent d'ailleurs les résultats

²² Dix dans chaque région (dans un délai de 5 ans), puis trois dans chaque région (dans un délai de 20 ans au minimum) selon le Rapport intermédiaire No 5 de l'AIJ (Doc 5.7).

de l'évaluation selon les principes du développement durable. Présentés sous formes graphiques, ces résultats montrent que les impacts sont globalement positifs pour les deux variantes (voir § 1.2, pp. 24 et 25.) Pour la piste « Statu quo + », on observe des effets à moins large échelle que ceux déployés par la variante d'une nouvelle entité cantonale.

La piste d'un nouveau canton à six communes produit des effets positifs significatifs au niveau des finances, de l'aménagement du territoire, de la gouvernance et de la simplification institutionnelle. Les économies d'échelle et les mesures de réorganisation débouchent sur des gains financiers à la fois pour l'état et les communes, puisque le budget de fonctionnement de la nouvelle entité présente au final un excédent de 66,3 millions de francs²³. A ce gain s'ajoutent ou se déduisent les gains et les pertes des différents acteurs concernés du Jura bernois et du canton du Jura. Le gain net final se monte à 26,5 millions de francs pour le Jura bernois et à 94,9 millions de francs pour la République et Canton du Jura²⁴. En augmentant l'efficacité de l'administration, ce résultat pourrait être amélioré d'un peu moins de 30 millions de francs à répartir entre les deux régions.

En termes d'aménagement du territoire, la réduction du nombre des communes est déterminante et présente une solution globale et immédiate à la fragmentation territoriale. En outre, les structures envisagées pour une nouvelle entité permettent un partenariat équilibré entre un canton et six communes. Celles-ci, grandes et professionnellement organisées, sont à même de nouer des partenariats entre elles, mais également avec les villes et agglomérations extérieures. Cette situation favorise la concertation et rénove la gouvernance. La région jurassienne peut ainsi développer des politiques publiques appropriées, soutenues par le canton et les communes et suivies d'effets induits par la capacité des différents partenaires à les mettre en œuvre.

Concernant la piste « Statu quo + », les effets étant proportionnels aux mesures, il faut s'attendre à des résultats plus modestes. D'un point de vue financier, il n'y a pas de grands changements par rapport à la situation actuelle. Il faut s'attendre à ce que les mesures du « Statu quo + » permettent au Jura bernois de réduire sa dépendance financière à l'égard du canton de Berne. En effet, une réduction importante du nombre des communes générerait des effets financiers positifs dans le cadre de la piste « Statu quo + ».

Vu sous l'angle de la simplification institutionnelle, la piste « Statu quo + » a également ses limites. La réduction du nombre des communes déploie incontestablement des effets positifs importants : les interlocuteurs sont moins nombreux, donc plus visibles, plus crédibles et plus forts. Il n'empêche que l'articulation entre régionalisation communale (coordination et regroupement des communes) et cantonale (délégation de certaines tâches cantonales au Jura bernois – LStP) reste délicate. Par ailleurs, il subsiste une dissymétrie institutionnelle importante entre le Jura bernois et la République et Canton du Jura du fait du maintien de la frontière cantonale entre les deux régions. Cette frontière implique également, à l'échelle de la région interjurassienne, un système institutionnel double, une gouvernance double et des politiques publiques qui peuvent être analogues mais aussi opposées.

3.3 Une analyse différenciée selon les régions

Pour mettre en évidence les enjeux politiques, il ne suffit pas de montrer que la piste d'un nouveau canton s'inscrit fortement dans le changement et que le « Statu quo + » postule la continuité. Pour les comprendre, une analyse différenciée selon les régions est aussi indispensable qu'éclairante. Il ressort très nettement des réflexions de l'AIJ que, du fait de leur situation, les enjeux pour les deux régions concernées ne sont pas perçus de la même manière. L'analyse des avantages et inconvénients présentée dans les tableaux

²³ Canton et communes, après la réduction de la pression fiscale de 50 millions de francs. Voir § 1.1 L'évaluation factuelle, a) Données financières, ainsi que le rapport du Professeur Jeanrenaud *op. cit.*, irene, *Budget de la nouvelle entité ...*) (Doc 7.8).

²⁴ *Op. cit.*, irene, *Budget de la nouvelle entité ...*) (Doc 7.8). Hypothèse de calcul la plus défavorable au niveau des primes d'assurance maladie dans le Jura bernois.

ci-devant (§ 2 L'évaluation politique) a été faite pour la région interjurassienne des six districts. Lorsque des arguments propres à une seule région apparaissent, force est de constater qu'ils concernent avant tout le Jura bernois, ce qui atteste d'une réalité plus nuancée dans le Jura bernois que dans la République et Canton du Jura.

Le Jura bernois est une région francophone minoritaire (5,4 % de la population) faisant partie du canton de Berne, l'un des plus grands de Suisse. Ce canton a su rendre son administration performante, son dynamisme économique est réel et son poids politique certain. Il n'est toutefois pas aisé pour le Jura bernois d'y trouver ou d'y faire sa place ni d'y faire entendre sa voix : ce sont toutes les discussions relatives au statut particulier de cette région pour lequel les différentes tendances politiques du Jura bernois nourrissent des ambitions très contrastées et s'étalant sur une large palette, allant de la « large autonomie » au renforcement de la participation du Jura bernois à la vie politique cantonale bernoise. La Loi sur le Statut particulier (LStP) entrée en vigueur en 2006 est née de ces discussions. L'AIJ a constaté que ce concept parfois un peu élastique de « statut » revient de manière cyclique et régulière dans l'histoire. Les discussions récurrentes à ce sujet peuvent être interprétées comme étant un indicateur d'instabilité politique. Les pistes institutionnelles proposées, quelles qu'elles soient, doivent obligatoirement tenir compte de la situation particulière du Jura bernois étroitement lié aussi bien avec le canton de Berne, la ville de Bienne qu'avec l'actuelle République et Canton du Jura. Le Jura bernois sera toujours à la recherche d'un équilibre entre les deux pôles. La solution politique à trouver doit impérativement considérer cette caractéristique qui, si elle est acceptée, peut être source de richesses.

Abstraction faite du poids politique du canton de Berne que ce dernier peut lui apporter en soutien, le Jura bernois est relativement marginalisé sur la scène fédérale et n'a guère de visibilité. Au niveau cantonal, sa marge de manœuvre est réduite, mais il dispose d'outils institutionnels créés pour lui permettre de préserver son identité et sa culture notamment.

D'un point de vue financier, le rapport du professeur Jeanrenaud montre que le Jura bernois a moins à gagner que la République et Canton du Jura dans la création d'un nouveau canton (Jura bernois : 26,5 millions et République et Canton du Jura : 94,8 millions de francs).

Vu sous cet angle, les intérêts du Jura bernois à la constitution d'un nouveau canton avec les trois districts du canton du Jura actuel ne peuvent être que nuancés. Il ressort de l'analyse des avantages et inconvénients que de nombreux arguments positifs ou négatifs sont étroitement liés à l'appartenance au canton de Berne et aux avantages et inconvénients que celui-ci procure au Jura bernois. La piste « Statu quo + » propose des solutions permettant d'améliorer la situation actuelle sans toutefois remettre en cause l'appartenance du Jura bernois au canton de Berne. Elle n'écarte pas d'emblée la solution à terme d'un canton à six communes, voire d'une entité plus grande.

La situation n'est pas la même pour la République et Canton du Jura. Peu concerné par le « Statu quo + », si ce n'est par le développement de la collaboration interjurassienne et par un programme de fusion de communes qu'il peut initier de lui-même, la constitution d'un nouveau canton avec le Jura bernois représente une double opportunité : refondre entièrement ses institutions et les moderniser et augmenter la taille critique du canton. Les intérêts jurassiens sont donc globalement moins nuancés par rapport à ceux du Jura bernois et penchent nettement en faveur de la constitution d'un nouveau canton, même si ce projet induit un partage de souveraineté et des concessions de taille (transfert de la capitale à Moutier).

3.4 Les enjeux politiques

Si les deux pistes peuvent être estampillées des termes respectifs de « changement / innovation » pour la nouvelle entité et de « continuité / amélioration » pour le « Statu quo + », d'autres caractéristiques les différencient encore. Les notions de risques et de chances

apparaissent à plusieurs reprises. L'amplitude des risques et des chances (ou opportunités) est par nature fonction de l'incertitude entourant la réalisation de chaque piste : faible pour le « Statu quo + », importante pour la variante d'une nouvelle entité.

Le « Statu quo + » ne constitue pas véritablement une opportunité et ne présente guère de risques, si ce n'est celui de voir émerger une solution communaliste dont il est question ci-dessous. Le « Statu quo + » fait figure d'évolution en douceur et sa portée est limitée.

Si la création d'un nouveau canton représente une opportunité d'innovation considérable sur laquelle il est inutile de revenir ici, elle est également accompagnée d'un lot important de risques non négligeables. Certaines propositions sont peu populaires et pourraient faire trébucher tout le concept (six communes, amélioration de l'efficacité administrative et pertes d'emplois, parlement à cinquante sièges, un seul cercle électoral, ...). Ce sont les risques propres à l'acceptation politique du projet.

A cette acceptation politique sont liés les risques de dérive dans la phase de réalisation. Pour satisfaire tout le monde et pratiquer la politique de l'arrosoir, il est en effet possible qu'un projet initialement cohérent et ambitieux, parfois qualifié de projet « utopiste », soit dénaturé. En pareil cas, il ne produirait plus tous les effets attendus, notamment sur le plan financier, et perdrait de son sens, du moins partiellement. (Imaginons par exemple un nouveau canton formé de 50 communes, sans nouvelle répartition des tâches, reprenant les structures administratives existantes dans les deux régions sans amélioration de l'efficacité). Ce sont les risques propres à la réalisation d'un canton à six communes. La piste « Statu quo + » présente des risques analogues.

Plus généralement, le dossier jurassien comprend une part d'incertitudes quant au comportement politique des différents acteurs et ce, indépendamment de l'une ou l'autre variante institutionnelle. Le choix du « Statu quo + », tout comme celui de la création d'un nouveau canton, contiennent en eux les germes de nouvelles tensions politiques, voire de débordements de violence. L'AIJ, qui ne nie pas ce risque, affirme son souci de maintenir le dialogue, la sérénité du débat et le respect de principe démocratique. C'est dans ce sens qu'elle propose dans ses conclusions une charte interjurassienne permettant à tous les acteurs politiques de souscrire aux principes fondamentaux qui fondent le système démocratique suisse et de s'engager dans un véritable débat.

La ville de Moutier est une composante politique que l'AIJ ne peut pas ignorer ; il y a notamment un risque de solution communaliste, à savoir la possibilité que Moutier décide de quitter le canton de Berne pour rejoindre la République et Canton du Jura. Pareil dénouement signifierait la fin de l'unité du Jura bernois et aurait des conséquences dommageables sur le reste du Jura bernois qui perdrait encore de son poids politique face au canton de Berne. Pour mémoire, il convient de rappeler qu'il est fait mention de cette ville dans l'Accord du 25 mars 1994, « [située] entre deux destins qui sont certainement contradictoires : [devenir le siège de l'AIJ ou rejoindre la République et Canton du Jura] ». L'AIJ rappelle le résultat du vote consultatif organisé en 1998 à l'occasion duquel les citoyens de Moutier ont manifesté, dans un vote serré, leur préférence en faveur du maintien du statu quo. Il n'en demeure pas moins que la majorité politique est en mains autonomistes depuis 1982 (législatif) et 1986 (exécutif), ce qui entretient une incertitude quant à l'avenir de cette ville par rapport à l'avenir institutionnel de la région interjurassienne.

La ville bilingue de Bienne représente un double enjeu par rapport à l'avenir institutionnel de la région interjurassienne : d'une part les relations étroites que nourrit le Jura bernois avec la cité seelandaise et, d'autre part, l'avenir des francophones biennois dans le canton de Berne si le Jura bernois devait le quitter. Concernant le premier enjeu, l'AIJ ne conteste pas les relations particulières du Jura bernois avec Bienne, elle en souligne au contraire l'importance. Dans le cadre d'un nouveau canton, le déplacement de la frontière cantonale

entre Bienne et le Jura bernois est certes de nature à influencer leurs relations. Mais le fait que ce canton soit résolument tourné vers l'extérieur, qu'il offre lisibilité et crédibilité avec ses six communes capables de développer des partenariats forts avec les agglomérations voisines (Bienne, La Chaux-de-Fonds, ...), relativise fortement cet aspect de la frontière cantonale. En revanche, l'avenir des francophones de Bienne est bel et bien un enjeu crucial. Cette problématique est interne au canton de Berne, la ville Bienne n'étant pas impliquée par l'Accord du 25 mars 1994. L'AIJ n'en a ainsi pas débattu de manière plus détaillée. Elle relève toutefois cette difficulté en remarquant qu'il appartiendra au canton de Berne de faire, au besoin, l'analyse de la situation en temps voulu. La nouvelle entité à six communes doit être ouverte et prête à chercher, avec le canton de Berne, des solutions institutionnelles et participatives concernant la ville de Bienne et, plus particulièrement sa minorité francophone dans les domaines où celle-ci est fortement impliquée (par exemple la formation, la culture, la santé, etc.). De même, la participation de communes de la nouvelle entité à une conférence régionale avec Biel/Bienne et le Seeland est envisageable.

3.5 Synthèse du bilan

Bien que les évaluations factuelles montrent les avantages d'une nouvelle entité à six communes, aucune des deux solutions ne s'impose politiquement comme allant de soi. Il importe ici de rappeler l'importante différence de ces deux pistes dans leur portée. La première consiste à créer un nouveau canton à six communes en repensant entièrement toute son architecture institutionnelle et administrative. Pourvu de structures modernes et efficaces selon le modèle de l'AIJ, un nouveau canton à six communes est, de l'avis des experts mandatés, financièrement viable et même avantageux. La concrétisation de cette vision réclame une volonté politique forte. Elle ouvrirait un nouvel horizon pour la région interjurassienne. La piste du « Statu quo + » s'inscrit quant à elle dans la situation institutionnelle existante dont elle vise l'amélioration. Par rapport au nouveau canton, elle est diluée dans ses effets.

En conséquence, il s'agira, pour tous les acteurs politiques, de faire une pesée complexe prenant en compte les avantages et inconvénients des acquis, le potentiel limité du « Statu quo + » et l'opportunité, non dénuée de risques inhérents à tout changement, d'innover et de projeter la région interjurassienne dans le futur avec le projet d'un nouveau canton à six communes. Somme toute, la question est de savoir quel est le projet d'avenir que souhaitent se donner les deux régions, en toute connaissance de cause. Dans un dossier aussi délicat que celui de la Question jurassienne, il doit être répondu à cette question plus qu'avec un simple inventaire des avantages et des inconvénients.

L'AIJ rappelle en outre que l'objectif prioritaire de l'Accord du 25 mars 1994 est de « régler le conflit jurassien ». De ce point de vue, s'il ressort de l'analyse présentée ci-dessus que la constitution d'un nouveau canton pourrait régler le conflit jurassien, il est impossible d'affirmer que la piste « Statu quo + » ne le réglerait pas. Une telle affirmation, issue d'une vision unilatérale du problème, préjuge en effet du résultat des travaux de l'AIJ. La véritable solution au conflit jurassien réside justement dans le processus de dialogue interjurassien au terme duquel les populations doivent avoir la possibilité de s'exprimer dans le strict respect des principes démocratiques, c'est-à-dire dans le cadre d'un scrutin populaire organisé par le canton de Berne et la République et Canton du Jura sous l'égide de la Confédération.

Quatrième partie

Conclusions et recommandations de l'Assemblée interjurassienne

CONCLUSIONS

Conformément au mandat qui lui a été confié le 7 septembre 2005 par le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura sous les auspices du Conseil fédéral (ci-après le mandat), l'Assemblée interjurassienne (AIJ) a procédé à une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne. Se basant sur le résultat de ses travaux exposés ci-devant et dans ses rapports intermédiaires, l'AIJ remet à ses mandants son rapport final en concluant comme suit :

A) Rappel

1. Les travaux de l'AIJ sur l'avenir institutionnel de la région jurassienne s'inscrivent dans le processus en cours du dialogue interjurassien, issu de l'Accord du 25 mars 1994.
2. L'AIJ a travaillé à l'exécution du mandat de manière indépendante. S'en tenant aux termes du mandat, elle n'a pas ouvert le débat hors du cercle de son plénum et n'a pas soumis le résultat de ses réflexions à consultation. Par souci de transparence, l'AIJ a toutefois régulièrement fait état de ses travaux à ses mandants et à la presse.
3. L'AIJ a œuvré avec la ferme volonté de dégager de véritables solutions dans une perspective d'avenir pour la communauté interjurassienne.
4. Parmi toutes les pistes institutionnelles étudiées, l'AIJ a retenu, pour son bilan final, deux alternatives au statu quo :
 - a) La première alternative au statu quo consiste à rassembler en un nouveau canton les trois districts du Jura bernois et les trois districts de la République et Canton du Jura et à fusionner en six communes les 132 communes existantes dans la région à la fin 2008²⁵ ; la question des bourgeoisies reste ouverte. La ville de Moutier serait la capitale du nouveau canton.
 - b) La seconde, intitulée « Statu quo + », vise à améliorer la situation actuelle, notamment par une simplification du paysage institutionnel du Jura bernois, par une réorganisation territoriale et par un renforcement de la collaboration interjurassienne.
5. L'AIJ n'a pas retenu la simple réunification de type additionnel des six districts. La création d'une nouvelle entité cantonale doit apporter à la communauté interjurassienne et à ses institutions une plus-value en termes de crédibilité, de compétitivité et d'attractivité.

²⁵ Dans la République et Canton du Jura, vingt-six communes ont fusionné en sept communes avec effet au 1^{er} janvier 2009, ce qui réduit le nombre total des communes jurassiennes à soixante-quatre. En conséquence, on dénombre désormais cent-treize communes dans les deux régions, étant donné qu'il n'y a pas eu dernièrement de fusions de communes dans le Jura bernois

B) Bilan

6. L'AIJ a évalué les deux pistes « Nouveau canton à six communes » et « Statu quo + » par rapport au statu quo. Elle a en outre exposé et comparé les avantages et inconvénients de chacune d'elles. L'AIJ a ensuite dressé un bilan.
7. L'AIJ souligne que, depuis la signature de l'Accord du 25 mars 1994, l'institutionnalisation du dialogue interjurassien a produit des effets positifs et qu'il est du devoir du canton de Berne, de la République et Canton du Jura, du Conseil du Jura bernois et de l'Assemblée interjurassienne de pérenniser ce dialogue. D'un point de vue politique, nul ne saurait remettre en cause ce progrès considérable et souhaiter un retour à la situation prévalant avant la signature de l'Accord de 1994.
8. L'AIJ fait en revanche une analyse critique du partenariat direct. Si elle affirme que le dossier jurassien a évolué positivement depuis 1994, elle relève toutefois les blocages qui entravent le développement de la collaboration interjurassienne. Vue sous l'angle du partenariat direct, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. L'AIJ affirme que le partenariat pourrait être plus large si les Institutions communes étaient plus nombreuses. Elle réitère son souhait, maintes fois exprimé, de voir ce réseau d'Institutions communes se renforcer et se développer.
9. Les deux variantes proposées se différencient fondamentalement par leurs mesures et les effets qu'elles déploient, ainsi que par leur nature. La création d'un nouveau canton a un caractère politique marqué alors que les aménagements du « Statu quo + » sont plutôt d'ordre organisationnel.
10. La création d'un nouveau canton est une opportunité de changement et d'innovation, une possibilité de pourvoir la région interjurassienne d'institutions modernes et efficaces. Elle implique une refonte totale des institutions existantes dans les deux régions et un changement complet des structures. La concrétisation de cette vision réclame une volonté politique forte.
11. La piste « Statu quo + » s'inscrit quant à elle dans la situation institutionnelle existante dont elle vise l'amélioration. Elle est diluée dans ses effets. La piste « Statu quo + » est à géométrie variable et pourrait être réalisée de manière modulaire, dans les limites imposées par le cadre institutionnel bernois.
12. La création d'un nouveau canton à six communes en respectant le modèle esquissé par l'AIJ est financièrement viable et même avantageuse. Elle implique un choix politique. Elle ouvrirait un nouvel horizon pour la région en lui permettant une réforme en profondeur de ses structures institutionnelles et un meilleur positionnement au niveau de l'Arc jurassien et en Suisse. Les relations avec les partenaires institutionnels voisins (communes et cantons) restent privilégiées.
13. La nouvelle entité à six communes doit être ouverte et prête à chercher, avec le canton de Berne, des solutions institutionnelles et participatives concernant la ville de Bienne et, plus particulièrement sa minorité francophone dans les domaines où celle-ci est fortement impliquée (par exemple la formation, la culture, la santé, etc.). De même, la participation de communes de la nouvelle entité à une conférence régionale avec Biel/Bienne et le Seeland est envisageable.
14. Les pistes « Nouvelle entité à six communes » et « Statu quo + » pourraient favoriser la construction d'une région supracantonale et transfrontalière.

C) Solution politique à la Question jurassienne

15. Vu la nature essentiellement politique et émotionnelle du dossier institutionnel interjurassien et sa complexité, ce serait faire preuve de fatuité que de produire une conclusion univoque et péremptoire selon laquelle telle ou telle piste serait la seule forme institutionnelle à considérer pour la région interjurassienne.
16. En effet, le règlement politique du conflit jurassien, objectif prioritaire de l'Accord du 25 mars 1994, ne passe pas simplement par la mise en place de l'une ou l'autre forme institutionnelle.
17. La solution politique au conflit jurassien réside en revanche dans la capacité des deux régions à respecter leurs spécificités, à poursuivre le dialogue interjurassien et à mener un débat démocratique ouvert et serein sur l'avenir de la communauté interjurassienne. Par leur contribution au débat public et leur sanction démocratique, c'est-à-dire un vote populaire, les citoyens des deux régions apporteront d'eux-mêmes une solution politique au conflit jurassien.
18. L'AIJ a confiance en la faculté des populations des deux régions à se déterminer en connaissance de cause sur la base des propositions de l'AIJ et à apporter une véritable solution citoyenne et démocratique à la Question jurassienne.

RECOMMANDATIONS

A ce stade, après avoir rempli sa mission conformément au mandat reçu et compte tenu des conclusions ci-dessus, l'AIJ formule les recommandations et les propositions qui suivent :

D) Une phase d'information interactive

19. L'AIJ estime nécessaire de présenter ses travaux en ouvrant, sous sa conduite et à l'échelle interjurassienne, une phase d'information interactive. L'AIJ rappelle qu'elle a jusqu'à maintenant travaillé de manière indépendante avec l'appui d'experts externes, mais en cercle fermé.
20. L'AIJ propose ainsi
 - a) d'organiser des séances d'information interactives afin de présenter ses travaux et d'ouvrir la réflexion à différentes institutions, associations ou autres corps constitués ainsi qu'au public du Jura bernois et de la République et Canton du Jura (selon les principes décrits en **Annexe 1**) ;
 - b) de remettre à ses mandants un rapport sur le déroulement de la phase d'information interactive.

E) Maintien du dialogue interjurassien

21. Les discussions sur l'avenir institutionnel de la communauté interjurassienne s'inscrivent dans le processus en cours de réconciliation né de l'Accord du 25 mars 1994.
22. Afin de ne pas mettre en péril ce processus délicat, l'AIJ estime nécessaire de continuer et garantir le dialogue interjurassien dans l'institution commune qu'elle incarne.
23. Toute démarche unilatérale pourrait être fatale au dialogue interjurassien.

F) Charte interjurassienne pour le respect des principes démocratiques

24. La phase d'information interactive et, le cas échéant, le vote populaire doivent s'organiser dans le strict respect des principes démocratiques helvétiques. Pour cette raison, les différents partenaires et acteurs politiques des deux régions seront invités à s'engager à respecter les principes définis dans une charte ou un code de conduite préparé par l'AIJ (**Annexe 2**).
25. L'objectif de la charte interjurassienne consiste à permettre un véritable débat citoyen. L'AIJ entend ainsi inviter les différentes organisations politiques à adhérer à la Charte interjurassienne.
26. Le système démocratique suisse est construit sur les qualités essentielles d'écoute, de respect, de recherche du consensus et de solutions. Pour l'AIJ, le dialogue interjurassien élargi doit pouvoir se poursuivre à ces conditions et dans cet esprit.

G) Propositions finales

Pour donner suite à ses conclusions, l'AIJ propose, à l'issue de son étude institutionnelle, une démarche en trois phases :

- I phase d'information interactive à l'échelle interjurassienne confiée à l'AIJ ;
- II dépôt d'un rapport auprès de la Conférence tripartite sur le déroulement de la phase d'information interactive ;
- III les Gouvernements décideront, sous l'égide de la Confédération, de la suite à donner aux propositions de l'AIJ. Ils apprécieront en temps voulu l'opportunité et les modalités d'une éventuelle consultation populaire.

Les procédures juridiques et les implications des recommandations et propositions de l'AIJ devront être traitées en temps voulu par les deux gouvernements.

H) Demande spécifique

Au vu de ce qui précède, l'AIJ demande au Conseil-exécutif du canton de Berne et au Gouvernement de la République et Canton du Jura de lui confier, sous les auspices de la Confédération, un mandat la chargeant

- a) d'organiser, dans l'esprit du dialogue interjurassien, des séances d'information interactive afin de présenter le rapport de l'AIJ et d'ouvrir la réflexion à différentes institutions, associations ou autres corps constitués ainsi qu'au public du Jura bernois et de la République et Canton du Jura ;
- b) de remettre à la Conférence tripartite un rapport sur le déroulement de la phase d'information interactive dans un délai maximal de 18 mois après réception du mandat.

Conformément au Mandat du 7 septembre 2005, l'AIJ attend des gouvernements qu'ils se concertent et se prononcent sur le présent rapport, ses conclusions et ses recommandations.

L'AIJ souhaite pouvoir profiter de la dynamique existante et commencer, le cas échéant, la phase d'information interactive le plus tôt possible.

Ainsi approuvé par l'Assemblée interjurassienne lors de sa séance plénière du 22 avril 2009 à Moutier à la double majorité de ses délégations bernoise et jurassienne.

Moutier, le 22 avril 2009

ASSEMBLÉE INTERJURASSIENNE

Serge Sierro
Président

Emanuel Gogniat
Secrétaire général

Annexes et autres documents

Annexes au Rapport final de l'AIJ

Le Rapport final est complété par deux annexes signalées comme telles dans la 4^{ème} partie.

Annexe 1 Principes généraux proposés pour la phase d'information interactive

Annexe 2 Proposition de Charte interjurassienne

Autres documents (Doc)

Au cours de ses travaux, l'AIJ a produit de nombreux documents et rapports intermédiaires. Elle s'est également appuyée sur des rapports d'experts. Cette documentation est publiée par l'AIJ sur son site internet (www.aij.ch) ainsi que sur le CD-ROM ci-joint. La référence à ces documents est signalée dans les pages qui précèdent par la mention « Doc » suivie du numéro du document.

- 0. Bases légales**
- Doc 0.1 **Accord du 25 mars 1994** entre le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura relatif à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et à la création de l'Assemblée interjurassienne
- Doc 0.2 **Mandat du 7 septembre 2005** donné en commun par le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et canton du Jura à l'Assemblée interjurassienne (AIJ), sous les auspices du Conseil fédéral, de conduire une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne
- 1. Etat des lieux**
- Doc 1. **Rapports intermédiaires No 1 des commissions de l'AIJ du 7 mars 2007 Etat des lieux et annexes**
- 2. Synergies**
- Doc 2. **Rapports intermédiaires No 2 des commissions de l'AIJ du 2 mai 2007, Synergies**
- 3. Nouvelle entité de type cantonal**
- Doc 3. **a) Rapport intermédiaire No 3, y compris questions ouvertes des 1^{er} février et 14 mars 2008, Nouvelle entité de type cantonal des six districts, et b) annexes**
- 4. Partenariat direct et effets du statut particulier**
- Doc 4.1 **a) Rapport intermédiaire No 4 du 20 juin 2008, Effets du partenariat direct découlant des Institutions communes interjurassiennes et effets du statut particulier du Jura bernois créé par la loi bernoise y relative du 13 septembre 2004 (LStP), et b) annexes** (les réponses au questionnaire de l'AIJ concernant les IC sont disponibles sur demande au secrétariat)
- Doc 4.2 **Réponses des cantons au sujet de l'état d'exécution des Institutions communes et des Résolutions du 18 juin 2008 et Détermination de l'AIJ y relative du 6 novembre 2008**
- 5. Autres pistes**
- Doc 5.1 **Piste dite « Demi-canton »**
a) Proposition de M. Röthlisberger du 6 décembre 2006
b) Rapport de la commission « Institutions » concernant les propositions d'étude d' « autres pistes », 18 décembre 2006 (préavis)
c) Quelques réflexions relatives aux « demi-cantons » en Suisse, Institut du Fédéralisme, janvier 2006
d) Etude institutionnelle de l'AIJ, Piste des demi-cantons, Rapport de l'AIJ, 17 septembre 2007
- Doc 5.2 **Piste dite « Jura-Bienne-Seeland »**
a) Proposition de M. Röthlisberger du 6 décembre 2006
b) Rapport de la commission « Institutions » concernant les propositions d'étude d' « autres pistes », 18 décembre 2006 (préavis)
- Doc 5.3 **Piste dite « Consultation »**
a) Proposition de M. Röthlisberger du 6 décembre 2006
b) Rapport de la commission « Institutions » concernant les propositions d'étude d' « autres pistes », 18 décembre 2006 (préavis)
- Doc 5.4-5.5 **Pistes dites « Espace Berne-Jura-Neuchâtel (BEJUNE) » et « Région Arc jurassien »**
a) Propositions de Mme Vaucher du 28 juin et du 25 septembre 2007 et de M. Zumstein du 21 septembre 2007
b) Préavis de la commission « Institutions » à l'intention de la plénière sur trois « autres pistes » proposées par Mme Vaucher, M. Zumstein et M. Meury du 19 novembre 2007
- Doc 5.6 **Piste dite « La région supracantonale »**
- Proposition de M. Meury du 24 septembre 2007

- Doc 5.7 Piste dite « **Statu quo +** »
a) Proposition de M. Leuzinger du 24 janvier 2008
b) Préavis de la commission « Institutions » à l'intention de la plénière sur l' « autre piste » proposée par M. Leuzinger
c) Rapport intermédiaire No 5 du 26 septembre 2008, piste dite « Statu quo + », et
d) annexes
- Doc 5.8 Piste dite « **Compétences interjurassiennes** »
a) Proposition de M. Astier du 18 avril 2008
b) Préavis de la commission « Institutions » à l'intention de la plénière sur l' « autre piste » proposée par M. Astier
c) Etude juridique portant sur la piste « Compétences interjurassiennes ». Institut du Fédéralisme, 23 juin 2008
d) Rapport de l'AIJ sur la piste « Compétences interjurassiennes » du 22 septembre 2008, et annexes
- Doc 5.9 Piste dite « **Miroir** »
- Proposition du Groupe UDC-UDF à l'AIJ du 11 février 2008

6. Documents méthodologiques et évaluation politique

- Doc 6.1 Décision No 18, Feuille de route et Mise en oeuvre (2004)
- Doc 6.2 Structure systématique des travaux de l'Assemblée interjurassienne (AIJ) sur la base de la Feuille de route de la Décision No 18, Institut du Fédéralisme, mars 2006
- Doc 6.3 Cadre de référence pour l'étude institutionnelle de l'AIJ, y compris règlement relatif au recours à des tiers, août et septembre 2006
- Doc 6.4 Guide fixant la procédure de traitement des demandes de renseignements de l'AIJ adressées aux administrations cantonales dans le cadre de l'exécution du Mandat du 7 septembre 2005
- Doc 6.5 Limite de l'exécution du pt 1.3 du Mandat du 7 septembre 2007 des chancelleries et de M. Geiser, août 2007
- Doc 6.6 Guides de travail, étapes 2-5
- Doc 6.7 Cadre de référence pour l'évaluation des différentes pistes institutionnelles, avril 2008
- Doc 6.8 Démarche pour l'évaluation politique du 10 septembre 2008
- Doc 6.9 Synthèse de l'évaluation politique et Bilan de la Journée au vert du 20 octobre 2008

7. Rapports d'experts et commentaires des conseillers

- Fondation régionale pour la Statistique (FRS), Bévillard, (FISTAT Delémont et Moutier)
- Doc 7.1 - Rapport FRS, Etude sur l'avenir institutionnel de la communauté interjurassienne des six districts : quelques aspects statistiques, avril 2007
Institut du Fédéralisme, Fribourg
- Doc 7.2 - Rapport : Quelques réflexions relatives aux "demi-cantons", janvier 2006) (cf. Doc 5.1 c)
- Doc 7.3 - Rapport : Structure systématique des travaux de l'Assemblée interjurassienne (AIJ) sur la base de la Feuille de route de la Décision No 18, mars 2006 (cf. Doc 6.2)
- Doc 7.4 - Rapport : Quelques réflexions préliminaires sur le degré d'autonomie cantonale en matière constitutionnelle, novembre 2006 (cf. Doc 3, annexe 1))
- Doc 7.5 - Rapport : L'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et la fonction parlementaire : une longue histoire, février 2007
- Doc 7.6 - Etude juridique portant sur la piste « Compétences interjurassiennes », 23 juin 2008 (cf. Doc 5.8 c)
irene, Institut de recherches économiques, Université de Neuchâtel, Claude Jeanrenaud, professeur, et Françoise Voillat, économiste
- Doc 7.7 - Rapport : Flux financiers entre le canton de Berne et le Jura bernois, février 2008
- Doc 7.8 - Rapport : Budget de la nouvelle entité de type cantonal des six districts, 29 août 2008 + synthèse
- Doc 7.9 - Lettre de l'irene (professeur Jeanrenaud) du 5 septembre 2008 en réponse à la lettre de l'Office fédéral de la justice du 26 août 2008 et lettre du 26 août 2008 de M. Luzius Mader (OFJ)
- Doc 7.10 - Appréciation des conseillers financiers de la commission « Institutions » des 25 juin 2008 et 31 juillet 2008 au sujet du rapport Budget de la nouvelle entité de type cantonal des six districts
Prof. Jean-François Aubert, constitutionnaliste
- Doc 7.11 - Etude institutionnelle de l'Assemblée interjurassienne : les « autres pistes » + questions, juin 2007
Sanu, formation pour le développement durable, Bienne, et IDHEAP, Institut des Hautes Etudes pour l'Administration publique, Chavannes-sur-Lausanne
- Doc 7.12 - Evaluation selon le développement durable des variantes « nouvelle entité de type cantonal des six districts », décrite dans le Rapport intermédiaire No 3 (cf. Doc 3) et « Statu quo + » décrite dans le Rapport intermédiaire No 5 (cf. Doc 5.7) de l'Assemblée interjurassienne, par rapport à la situation actuelle (cf. Doc 4), 26 septembre 2008
- Doc 7.13 Avis des chancelleries au sujet des fusions de communes, juin, juillet 2008

8. Autres

- Doc 8.1 Analyse comparative des résultats des scrutins fédéraux Jura bernois et canton du Jura, 18 février 1979 – 11 mars 2007.
- Doc 8.2 Quelques comparaisons d'imposition de personnes physiques et morales (2005) (complément au rapport intermédiaire No 1 fourni par les administrations cantonales)

Annexe 1

Principes généraux proposés pour la phase d'information interactive

Introduction

Dans les conclusions de son *Rapport final sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne*, l'Assemblée interjurassienne (AIJ) propose à ses mandants d'ouvrir une phase d'information interactive.

Concrètement, l'AIJ demande au Conseil-exécutif du canton de Berne et au Gouvernement de la République et Canton du Jura de lui confier, sous les auspices de la Confédération, un mandat la chargeant :

- d'organiser, dans l'esprit du dialogue interjurassien, des séances d'information interactives afin de présenter son rapport et d'ouvrir la réflexion aux corps constitués, aux partis, à diverses associations ainsi qu'au public du Jura bernois et de la République et Canton du Jura ;
- de remettre à la Conférence tripartite un rapport sur le déroulement de la phase d'information interactive dans un délai maximal de 18 mois après réception du mandat.

Dans le présent document, l'AIJ expose à ses mandants les principes généraux qui pourraient guider la phase d'information interactive. Il constitue l'annexe 1 du Rapport final de l'AIJ du 22 avril 2009.

1. Les objectifs

Après avoir rempli sa mission conformément au mandat du 7 septembre 2005, l'AIJ estime nécessaire de présenter ses travaux en ouvrant, sous sa conduite et à l'échelle interjurassienne, une phase d'information interactive. Jusqu'à la remise de son rapport final à ses mandants le 4 mai 2009, l'AIJ a en effet travaillé de manière indépendante et en cercle fermé.

Les objectifs de cette phase d'information interactive sont les suivants :

- Maintenir le dialogue interjurassien et inscrire la phase d'information interactive dans le processus ouvert par l'Accord du 25 mars et visant à régler la question jurassienne.
- Elargir le débat jusqu'ici confiné au plénum de l'AIJ ;

- Informer directement les populations et divers corps constitués des résultats des travaux de l'AIJ et répondre aux questions posées ;
- Écouter les différents avis exprimés sur les propositions de l'AIJ et sur le processus qui devrait en découler ;
- Remettre aux mandants un rapport sur le déroulement de la phase d'information interactive.

La démarche proposée par l'AIJ n'est pas une consultation dans le sens de celles organisées par les autorités fédérales et cantonales dans la phase préliminaire de toute procédure législative.

2. Deux catégories de séances d'information interactives

L'AIJ organise des séances interactives pour informer et écouter. Ces séances s'adressent à deux catégories de public : **les corps constitués, les partis et les diverses associations** (§ 3) et **le public** au sens large (§ 4).

3. Les corps constitués, les partis et les diverses associations

L'AIJ invite les corps constitués, les partis et les diverses associations de la région interjurassienne pour leur exposer le résultat de ses travaux.

L'AIJ doit tenir compte du délai qui lui sera imparti pour la réalisation de la phase d'information interactive. Ce délai impose une limite à sa démarche qui s'adresse aux institutions politiques régionales et cantonales du canton de Berne, du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, et, dans la région interjurassienne, aux associations faitières des communes et des bourgeoisies, aux partis, à diverses associations économiques et culturelles ainsi qu'aux mouvements politiques.

L'AIJ sensibilise les partis et les diverses associations à son souhait de maintenir l'esprit du dialogue et du respect découlant de l'Accord du 25 mars 1994. Elle explique le sens de sa charte.

A l'occasion de ces séances interactives d'information, l'AIJ présente le contenu de ses rapports en toute objectivité et sur la base d'une présentation standard reprise pour toutes les séances.

Elle répond, dans la mesure du possible, aux questions qui lui sont posées.

Les séances sont encadrées par le président de l'AIJ, les deux coprésidents de l'AIJ, le président et le vice-président de la Commission « Institutions » et le secrétaire général de l'AIJ. D'autres membres de l'AIJ peuvent participer ou être invités aux séances interactives.

4. Le public

L'AIJ organise également des séances d'information ouvertes au public dans chacun des trois districts du Jura bernois et de la République et Canton du Jura. Au total, six séances d'information publiques sont organisées, après que l'AIJ ait informé les corps constitués, les partis et les diverses associations.

Les séances publiques sont annoncées par voie de presse.

Les participants sont invités à respecter les règles régissant le bon déroulement des séances interactives publiques mentionnées dans la charte.

Le principe général régissant les séances interactives publiques est le suivant : l'AIJ informe et écoute.

A l'occasion de ces séances, l'AIJ présente le contenu de ses rapports en toute objectivité et sur la base d'une présentation standard reprise pour toutes les séances.

Elle répond, dans la mesure du possible, aux questions qui lui sont posées.

Au besoin, les séances publiques peuvent être animées par un modérateur neutre.

L'AIJ y est représentée par son président, ses deux coprésidents, le président et le vice-président de la Commission « Institutions » et son secrétaire général. D'autres membres de l'AIJ peuvent participer ou être invités aux séances interactives publiques.

5. La communication

Une stratégie de communication accompagne la phase d'information interactive. A cet effet, divers moyens de communication sont utilisés en plus des séances interactives :

- Information à la presse
- Mise en place d'un site internet
- Large publication du rapport de l'AIJ

6. Les mandants

Sous les auspices du Conseil fédéral, le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura sont invités à confier à l'AIJ le mandat de procéder à une phase d'information interactive.

Si tel est le cas, les mandants peuvent envoyer leurs représentants aux séances interactives organisées par l'AIJ. Ils sont informés de l'organisation de chacune d'elles.

A l'issue de la phase d'information interactive, l'AIJ remet à ses mandants un rapport sur le déroulement de la phase d'information interactive.

Ces documents sont à considérer comme un complément du rapport final de l'AIJ. Il appartient en tous les cas aux mandants de décider quelle suite ils entendent leur donner.

7. Les délais

Le 4 mai 2009, l'AIJ remettra à ses mandants son Rapport final approuvé en séance plénière le 22 avril 2009.

L'AIJ laisse entière latitude à ses mandants pour fixer les délais de la phase interactive d'information. Elle estime toutefois qu'une période de 18 mois constitue un délai maximal.

Annexe 2

*Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites,
mais je me battraï jusqu'au bout
pour que vous puissiez le dire.*

Voltaire

PROPOSITION DE CHARTE INTERJURASSIENNE

Préambule

Afin de susciter un dialogue politique serein et constructif, nous nous engageons, durant toute la durée du processus qui suit la publication du Rapport final de l'AIJ du 22 avril 2009, à respecter et faire respecter les principes démocratiques fondamentaux dans un esprit d'ouverture et de tolérance.

En général

Nous nous engageons en particulier à

- faire preuve d'esprit de tolérance et de respect mutuel ;
- respecter le dialogue permettant à chacun de se faire une opinion fondée sur l'avenir de la région.

- s'abstenir de toute incitation à l'intimidation, à la haine, à la violence et à tout trouble de l'ordre public ;
- ne pas perturber les activités des autres partis et mouvements politiques ;
- s'abstenir de toute représentation ou image d'autrui dégradantes ou humiliantes.
- s'abstenir de toute atteinte à l'intégrité physique des personnes, aux biens d'autrui et à la propriété publique et privée ;
- prévenir et empêcher de tels actes ;
- le cas échéant, les désapprouver.

Règles régissant les réunions publiques d'information et de débat

Afin d'assurer la tenue de discussions riches et constructives dans un climat propice, nous allons

- encourager une participation aussi large que possible au débat ;
- permettre à chacun de contribuer à la discussion en faisant part de ses interrogations et de ses opinions en toute liberté ;
- écouter et respecter l'avis de chacun ;
- désapprouver tout comportement, langage ou geste offensifs ou insultants ;
- renoncer à intimider les participants ou à perturber le bon déroulement de la manifestation ;
- respecter l'autorité du modérateur ou du président de réunion et les indications et instructions qu'il donnera.

Autres documents (CD-ROM)

Au cours de ses travaux, l'AIJ a produit de nombreux documents et rapports intermédiaires. Elle s'est également appuyée sur des rapports d'experts. Cette documentation est publiée par l'AIJ sur son site internet (www.ajj.ch) ainsi que sur le CD-ROM joint ci-contre.