



Quelles perspectives pour Bienne et son bilinguisme ?

Examen des éventuelles conséquences d'un départ du Jura bernois du Canton de Berne

Rapport final

Mandat du Canton de Berne, Chancellerie d'Etat

Lausanne, avril 2011



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • BP • Station 16 • 1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

37.161.10 – MS-SN-LB-LV
11.04.2011

Quelles perspectives pour Bienne et son bilinguisme ?

Examen des éventuelles conséquences d'un départ du Jura bernois du Canton de Berne

Rapport final

Mandat du Canton de Berne, Chancellerie d'Etat

Auteurs :

Martin Schuler, chef de projet

Sophie Noirjean

Louis Boulianne

Alain Jarne

Pierre Dessemontet

Luc Vodoz

Lausanne, avril 2011

Ce rapport a été mandaté par le Canton de Berne et accompagné par le groupe de pilotage composé des personnes suivantes :

M. Michel Schwob, vice-chancelier de l'Etat de Berne et directeur de l'Office des services juridiques et linguistiques (OSLJ) ;

M. David Gaffino, secrétaire général du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne ;

Mme Béatrice Sermet-Nicolet, présidente du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (jusqu'en janvier 2011) ;

Mme Barbara Labbé, chancelière municipale de la Ville de Bienne ;

M. Gérard Caussignac, Chancellerie d'Etat de Berne ;

M. Philippe Garbani, président du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (dès janvier 2011).

Remerciements

L'équipe de la CEAT remercie vivement toutes les personnes qui l'ont aidée à mener à bien cette recherche : outre les personnes du groupe d'accompagnement, pour la qualité de leur encadrement, nous remercions les personnes qui nous ont accordé des entretiens, acteurs-clés des différents départements du Canton de Berne ainsi que de l'administration de la Ville de Bienne et de la vie locale et culturelle biennoise, dont la liste se trouve en annexe. Nous remercions également M. Henri Graber, du Service de la statistique de la Ville de Bienne, pour sa précieuse contribution dans la préparation des données actuelles et historiques. Enfin, nous tenons à remercier l'Office fédéral de la statistique, qui nous a mis à disposition les données individuelles des recensements de la population 1990 et 2000.

Table des matières

L'ESSENTIEL EN BREF	1
DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	3
1. INTRODUCTION.....	5
1.1 <i>Contexte et objet de l'étude</i>	5
1.2 <i>Objectifs de l'étude et questions à traiter</i>	5
1.3 <i>Méthodologie</i>	6
2. PROBLEMATIQUE : LES ENJEUX TERRITORIAUX.....	7
3. SITUATION ACTUELLE	12
3.1 <i>La nouvelle organisation des collectivités publiques</i>	12
3.2 <i>Le bilinguisme : les particularités du cas biennois</i>	16
4. CARTOGRAPHIE DE L'EMPREINTE DES LANGUES A BIENNE	23
4.1 <i>Introduction : sources et méthodes de calculs</i>	23
4.2 <i>Les quartiers et secteurs de Bienne : méthodologie et description</i>	25
4.3 <i>Répartition des langues à Bienne selon le registre communal (1978-2010)</i>	33
4.4 <i>Les langues dans les secteurs de Bienne/Evilard (1990/2000)</i>	37
4.5 <i>Actifs et personnes en formation : analyse statistique</i>	50
4.6 <i>Analyse spatiale des flux pendulaires et langues</i>	60
4.7 <i>Synthèse de l'analyse statistique et cartographique</i>	74
5. APPRECIATION DES INCIDENCES D'UN EVENTUEL DEPLACEMENT DE LA FRONTIERE	76
5.1 <i>Domaines sectoriels</i>	76
5.2 <i>Considérations générales et bilinguisme</i>	91
5.3 <i>Répartition des postes cantonaux à Bienne / dans le Jura bernois et transferts en cas de scission</i>	93
6. SYNTHESE	99
6.1 <i>Nouvelle organisation institutionnelle et bilinguisme</i>	100
6.2 <i>L'avenir des mesures institutionnelles de protection de la minorité francophone</i>	101
6.3 <i>Incidences sur la région fonctionnelle de Bienne</i>	102
6.4 <i>La réorganisation des services de l'administration cantonale</i>	104
6.5 <i>L'impact d'un départ du Jura bernois à l'échelle supérieure</i>	107
6.6 <i>Conclusions</i>	108
BIBLIOGRAPHIE	110
Annexe 1 : <i>Constitution du Canton de Berne du 6 juin 1993 (état au 10 décembre 2009)</i>	113
Annexe 2 : <i>Liste des personnes interviewées</i>	115

L'ESSENTIEL EN BREF

Cette étude a comme objectif d'évaluer les conséquences sur la ville de Bienne, et notamment sur sa population francophone, d'un éventuel départ du Jura bernois vers le Canton du Jura. Cette thématique n'a jusqu'ici jamais été développée dans les divers scénarios traitant de la « question jurassienne ». Pour ce faire, nous avons tenté de tracer les contours de la minorité francophone de Bienne et examiné son évolution à la fois dans le temps et dans ses relations avec son contexte territorial.

Les racines de la francophonie à Bienne sont à rechercher dans l'immigration liée au développement industriel des 19^e et 20^e siècles, c'est-à-dire dans l'arrivée massive d'horlogers en provenance des montagnes jurassiennes. Dès l'après-guerre et jusqu'aux années 1990, le poids relatif des francophones a été alimenté par l'immigration d'Italiens, d'Espagnols et de Portugais. Ensuite, l'immigration des années 1990, majoritairement formée de ressortissants des Balkans et de Turquie, a davantage contribué à renforcer l'allemand. La proportion des Suisses de langue française en ville de Bienne, quant à elle, reste stable entre 1979 et 2010, à environ 35%, tandis que celle des étrangers « francophones » a diminué significativement, passant à 52%.

Dans cette recherche, l'analyse statistique et cartographique a pris une place relativement importante. Deux sources ont été mobilisées : d'une part, le registre de la population du Service de la statistique de Bienne (données annuelles à long terme) et, d'autre part, les recensements fédéraux de la population de 1990 et de 2000, en vue d'établir des analyses détaillées par quartier et par secteur, selon les caractéristiques sociales et les langues principales et parlées. La période la mieux investiguée, celle entre 1990 et 2000, révèle un recul dans l'évolution de la communauté francophone ; depuis, sous l'effet d'une ré-industrialisation, le français progresse à nouveau.

Au contraire d'autres villes comme Fribourg, Bienne ne possède a priori pas de quartiers à dominante monolingue : sept des dix quartiers de la ville montrent des pourcentages de francophones très proches de la moyenne de 39%. Néanmoins, les quartiers se distinguent selon la structure sociale ; ainsi les trois quartiers du Vignoble, de Vigneules et de la Vieille Ville sont caractérisés par une population à la fois plus aisée et de composition plus clairement germanophone. Cependant, à l'échelle inférieure des secteurs, la différenciation linguistique est nettement plus marquée, notamment à l'intérieur des quartiers de Mâche, de Madretsch Sud et de Boujean.

Entre 1970 et 2000 environ, la ville de Bienne a connu une diminution de 17'000 personnes ; depuis, la croissance démographique a atteint 7%, ou 3'500 habitants. Le Jura bernois a montré les mêmes tendances. Par contre, la population du Seeland germanophone n'a cessé de croître, sur toute la période. Ainsi, malgré que la proportion des francophones en ville de Bienne reste stable, leur position s'est fragilisée dans un contexte régional germanophone et en croissance : les flux pendulaires entrants, pour le travail et la formation, s'appuient majoritairement sur les bassins germanophones. En revanche, Bienne est dans le même en train de se muer en « quartier » de la métropole de la Ville fédérale ; ce phénomène est favorable à la communauté francophone de Bienne, qui s'en trouve ainsi renforcée.

La récente réforme administrative du Canton de Berne, qui a substitué ses districts par des entités plus grandes, contribue à « régionaliser » le bilinguisme de Bienne en l'étendant et le diluant en même temps. Bienne a renforcé son rôle de chef-lieu d'un arrondissement enrichi de 17 communes

germanophones, ainsi que de centre de région administrative ; le Jura bernois n'est pas concerné et forme une région administrative monolingue, séparée du reste du Canton et notamment de Bienne. Toutefois, les mesures d'encouragement cantonales à la création de conférences régionales, résultat d'une vision politique pragmatique s'appuyant sur la fonctionnalité des régions, contribuent à asseoir Bienne au centre d'une région formée du Seeland, de Bienne et du Jura bernois. L'économie en serait l'élément crucial ; le bilinguisme un fondement intrinsèque.

Le déplacement de la frontière cantonale au sud du Taubenloch laisserait dans l'arrondissement de Bienne une minorité francophone de 18'000 personnes, soit moins de 2% de la population du Canton de Berne. En postulant que le Canton de Berne décide de rester bilingue, l'analyse par domaines sectoriels, c'est-à-dire en termes d'emplois publics et de services, met en évidence des besoins de réorganisations en cas de départ du Jura bernois. Les options les plus vraisemblables de réorganisation des services indiquent deux tendances importantes : la première concerne des petits services, localisés à Bienne mais desservant aussi une partie du Jura bernois, qui tendraient à être repris par le nouveau canton et, le cas échéant, proportionnellement réduits à Bienne. La deuxième tendance concerne des grands équipements situés dans le Jura bernois, notamment dans le domaine de la santé (hôpitaux, clinique de Bellelay) et de l'éducation (Hautes écoles, Centre de perfectionnement de Tramelan). Certains de ces équipements sont eux-mêmes aussi l'objet de projets de restructuration, indépendants des considérations géopolitiques entre Berne et Jura. La tendance, de ce fait plus difficile à estimer, est composée d'options de transferts du Jura bernois, partiellement vers Bienne et partiellement vers d'autres endroits du nouveau canton. Ces transferts pourraient constituer un gain en emplois pour Bienne par rapport à la situation actuelle. Sous l'angle du bilinguisme biennois, l'évolution probable en cas de séparation du Jura bernois est moins optimiste. Il serait très difficile pour le Canton de Berne et pour Bienne de maintenir les structures bilingues face à une demande en régression et une capacité de recrutement diminuée.

De manière générale, les mesures politiques que prendrait le Canton de Berne à l'égard de sa minorité francophone seraient déterminantes, étant donné que les mesures institutionnelles actuelles de protection de cette minorité seraient partiellement vouées à disparaître en cas de départ du Jura bernois. Sans la poursuite d'une politique cantonale volontariste, la minorité francophone restante n'aurait ni le poids, ni les moyens d'assurer la défense de ses intérêts à long terme.

Enfin, quelles que soient les perspectives (maintien ou déplacement de la frontière actuelle) et dans le but de renforcer le bilinguisme dans cette région, nous esquissons quelques pistes de réflexion au niveau institutionnel. Elles interviennent à trois échelles distinctes : au niveau local, les missions du Conseil des affaires francophones (CAF) du district de Bienne pourraient être élargies à l'ensemble de la communauté francophone du nouvel arrondissement de Biel/Bienne et ainsi toucher les quelque 2800 personnes de langue française issues des communes germanophones. A l'échelle régionale, la Ville de Bienne et le CAF pourraient s'engager à intensifier les relations non seulement entre les communautés linguistiques de Bienne, mais également entre le Jura bernois et le Seeland. Les conditions institutionnelles pourraient être propices avec la possibilité de la création de la Conférence régionale. Finalement, nous pensons que Bienne devrait développer un programme de positionnement stratégique entre son rôle renforcé de centre régional, son intégration dans la région de la Ville fédérale, et son ancrage dans l'Arc jurassien industriel. Ainsi Bienne pourrait-elle jouer un rôle de pivot bilingue et porter sa longue expérience en la matière à un niveau supra-régional. Ces considérations s'avéreront d'autant plus prégnantes si le Jura bernois quitte Berne – et pour autant que le Canton de Berne entende maintenir son bilinguisme.

Welche Perspektiven für Biel und seine Zweisprachigkeit ?

Analyse der möglichen Konsequenzen eines Kantonswechsels des Berner Juras

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Diese Studie soll prüfen, welche Auswirkungen ein allfälliger Anschluss des Berner Juras an den Kanton Jura für die Stadt Biel und insbesondere ihren französischsprachigen Teil hätte. Diese Thematik wurde im Rahmen der verschiedenen Szenarien zur „Jurafrage“ noch nie behandelt. Wir begaben uns auf die Spuren der französischsprachigen Minderheit in Biel und befassten uns mit ihrer Entwicklung in der Zeit sowie im Rahmen ihrer Beziehungen mit dem territorialen Kontext.

Die französischsprachige Gemeinschaft in Biel hat ihre Wurzeln in der Einwanderung, die mit der industriellen Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts erfolgte. Damals zogen die Uhrmacher aus dem Jura in die Stadt. In der Nachkriegszeit hatten die Romands infolge der Einwanderung der Italiener, Spanier und Portugiesen mehr Gewicht. Mit der Einwanderung in den Neunzigerjahren, die hauptsächlich Staatsangehörige aus dem Balkan und der Türkei betraf, wurde das Deutsche gestärkt. Der Anteil von Schweizern französischer Muttersprache in der Stadt Biel betrug von 1979 bis 2010 stets rund 35%. Bei den Ausländern ging der Anteil hingegen stark zurück und beläuft sich derzeit auf 52%.

Im Rahmen dieser Forschungsarbeit nahm die statistische und kartographische Analyse einen recht grossen Platz ein. Diese stützte sich auf zwei Quellen: das Bevölkerungsregister der Dienststelle für Statistik in Biel (langfristige jährliche Daten) einerseits und die Eidgenössischen Volkszählungen der Jahre 1990 und 2000 andererseits. In der Folge wurden detaillierte Analysen pro Quartier und Sektor angestellt, die auf den sozialen Charakteristiken sowie den Hauptsprachen und den gesprochenen Sprachen beruhten. In der am besten erforschten Periode – derjenigen von 1990 bis 2000 – zeichnet sich ein Rückgang in der Entwicklung der französischsprachigen Gemeinschaft ab. Seither nimmt Französisch in Folge der Reindustrialisierung wieder zu.

Im Gegensatz zu anderen Städten wie Freiburg weist Biel a priori keine mehrheitlich einsprachigen Quartiere auf. In sieben von zehn Stadtquartieren beträgt der Anteil der französischsprachigen Minderheit fast 39 %. Nach Sektoren ist die Sprachunterscheidung aber viel deutlicher spürbar. Dies gilt insbesondere für die Quartiere Mett, Madretsch Süd und Bözingen, die sich ihrer sozialen Struktur entsprechend unterscheiden. Die Quartiere Vingelz, Rebberg und Altstadt verfügen über eine besser situierte Bevölkerung mit einem deutlich höheren Anteil an Deutschschweizern.

Von etwa 1970 bis ins Jahr 2000 ging die Bevölkerung der Stadt Biel um 17'000 Personen zurück. Seither hat sie um 7 % oder 3'500 Personen zugelegt. Derselbe Trend zeigt sich auch im Berner Jura. Das deutschsprachige Seeland hingegen hat während der gesamten Periode einen deutlichen Zuwachs zu verzeichnen. Trotz einem stabilen Anteil Romands in der Stadt ist deren Stellung in einem deutschsprachigen regionalen Kontext geschwächt. Die Pendlerströme im Zusammenhang mit der Arbeit und Ausbildung betreffen hauptsächlich die deutschsprachigen Einzugsbecken. Gleichzeitig ist Biel daran, sich zu einem „Quartier“ der Bundeshauptstadt zu wandeln. Für die werktätige Bevölkerung beider Sprachgemeinschaften ist dieser Prozess von Vorteil.

Die kürzlich erfolgte Verwaltungsreform des Kantons Bern, bei der die Bezirke durch grössere Gebilde ersetzt wurden, trug zu einer „Regionalisierung“ der Zweisprachigkeit in Biel bei. Diese weitete sich gleichzeitig aus und wurde verwässert. Biel stärkte seine Rolle als Hauptort eines erweiterten Kreises mit 17 Deutschschweizer Gemeinden und als regionales Verwaltungszentrum. Der Berner Jura ist

nicht betroffen und bleibt weiterhin einsprachig. In verwaltungstechnischer Hinsicht ist er stärker vom restlichen Kanton und insbesondere von Biel abgetrennt. Trotzdem bauen die kantonalen Fördermassnahmen zur Bildung von Regionalkonferenzen, die auf einer pragmatischen politischen Vision beruhen, auf funktionalen Regionen auf. Sie tragen dazu bei, Biel als Zentrum einer Region zu stärken, die aus dem Seeland, Biel/Bienne und dem Berner Jura besteht. Tragendes Element ist die Wirtschaft, wobei die Zweisprachigkeit das eigentliche Fundament darstellt.

Die Verlegung der Kantonsgrenze südlich des Taubenlochs hätte zur Folge, dass der Kreis Biel eine Minderheit von 18'000 Personen und somit weniger als 2 % der Bevölkerung des Kantons Bern aufweisen würde. Von der Annahme ausgehend, dass der Kanton Bern auch weiterhin zweisprachig bleibt, zeigt die Analyse nach sektoriellen Bereichen – also bezüglich öffentlichen Arbeitsstellen und Diensten – auf, dass nach einem allfälligen Abgang des Berner Juras Umstrukturierungsbedürfnisse bestehen. Die wahrscheinlichsten Optionen bei einer Umstrukturierung der Dienste weisen auf zwei wichtige Trends hin: der erste betrifft die in Biel lokalisierten kleinen Dienste, die auch einen Teil des Berner Juras abdecken. Diese würden tendenziell vom neuen Kanton übernommen und in Biel allenfalls proportional an Bedeutung verlieren. Der zweite Trend betrifft die grossen Einrichtungen im Berner Jura insbesondere in den Bereichen Gesundheit (Spitäler, Klinik Bellelay) und Erziehung (Hochschulen, CIP Tramelan). Unabhängig von den geopolitischen Erwägungen zwischen Bern und dem Jura sind bei gewissen Einrichtungen Umstrukturierungen geplant. Der Trend, der somit schwieriger abzuschätzen ist, würde Richtung Verlagerungen aus dem Berner Jura teilweise nach Biel und teilweise in den neuen Kanton verlaurfen. Im Vergleich zur bestehenden Situation könnten diese Verlagerungen Biel weitere Arbeitsplätze beschern. Weniger optimistisch sieht die Entwicklung bei einer allfälligen Abspaltung des Berner Juras für die Bieler Zweisprachigkeit aus. Für den Kanton Bern und für Biel wäre es angesichts einer rückläufigen Nachfrage und einer verminderten Rekrutierungskapazität sehr schwierig, die zweisprachigen Strukturen zu erhalten.

Ganz allgemein wäre ausschlaggebend, welche politischen Massnahmen der Kanton Bern bezüglich der französischsprachigen Minderheit ergreifen würde. Dies da bei einem Abgang des Berner Jura die derzeit zum Schutz dieser Minderheit bestehenden institutionellen Massnahmen teilweise abgeschafft würden. Ohne die Weiterverfolgung einer gezielten kantonalen Politik hätte die verbleibende französischsprachige Minderheit weder Gewicht noch die Mittel, um ihre Interessen langfristig verteidigen zu können.

Abschliessend werden einige institutionelle Reflexionen angestellt. Unser Vorgehen beruht auf drei verschiedenen Ebenen. Auf lokaler Ebene könnte es der Rat für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel in Erwägung ziehen, die Interessen der französischsprachigen Gemeinschaft nicht nur in den beiden zweisprachigen Gemeinden Biel und Leubringen zu vertreten, sondern sich auch an die rund 2'800 französischsprachigen Personen in den Deutschschweizer Gemeinden zu richten. Auf regionaler Ebene könnten sich die Stadt Biel und der RFB dazu verpflichten, ihre Beziehungen nicht nur zwischen den Sprachgemeinschaften in Biel, sondern auch zwischen dem Berner Jura und dem Seeland zu intensivieren. Mit der möglichen Bildung einer Regionalkonferenz würden günstige institutionelle Bedingungen herrschen. Schliesslich sollte Biel unserer Ansicht nach ein Programm zu einer strategischen Positionierung zwischen seiner verstärkten Rolle als regionalem Zentrum, seiner Integration in die Region der Bundeshauptstadt und seiner Verankerung im industriellen Jurabogen entwickeln. Biel könnte so eine zweisprachige Schlüsselrolle spielen und seine langjährige Erfahrung auf einer supra-regionalen Ebene einbringen. Wenn der Berner Jura Bern verlässt, werden diese Erwägungen – sofern der Kanton Bern seine Zweisprachigkeit bewahren möchte - umso bedeutsamer sein.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte et objet de l'étude

Sur mandat des gouvernements cantonaux bernois et jurassien ainsi que du Conseil fédéral, l'Assemblée interjurassienne (AIJ) a effectué une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne. Elle a publié le rapport y relatif le 4 mai 2009 (cf. www.aij.ch).

Le champ d'action de l'AIJ est cependant limité au territoire des 3 anciens districts du Jura bernois et du Canton du Jura. Bienne n'en fait pas partie, quand bien même la ville et la région biennoise, le bilinguisme biennois (et cantonal bernois) et la minorité francophone biennoise sont directement concernés par le sort institutionnel du Jura bernois. Les autorités biennoises ont exprimé à plusieurs reprises le regret de n'avoir pas été impliquées dans l'étude de l'AIJ, mais le Conseil-exécutif du Canton de Berne a toujours affirmé qu'il ne négligerait en aucune façon Bienne, et procéderait le moment venu aux études nécessaires. Lors de la rencontre qu'il a eue le 11 novembre 2009 avec le Conseil municipal de Bienne, il a rappelé ses engagements. A cette occasion, mandat a été donné à la Chancellerie d'Etat, à la Chancellerie municipale et au Secrétariat général du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) d'examiner les modalités d'une étude des relations entre Bienne et le Jura bernois.

Il y eut de tout temps des relations étroites entre Bienne et le Jura bernois. Ces relations sont multiples aujourd'hui et la ville de Bienne est, pour une grande partie du Jura bernois en tout cas, le pôle d'attraction et le centre urbain dont une région a besoin. Dans le cadre du débat sur l'avenir institutionnel du Jura bernois, on entend l'argument selon lequel Bienne et le Jura bernois sont deux entités équivalentes, dont aucune ne doit prendre l'autre en otage à des fins politiques. D'aucuns estiment que le Jura bernois a besoin de Bienne et que ce besoin ne pourrait plus être satisfait, en qualité et en quantité, si une frontière cantonale l'en séparait. D'autres en revanche sont d'avis que Bienne joue certes un rôle important pour le Jura bernois, mais qu'elle pourrait continuer à le jouer même si le Jura bernois ne faisait plus partie du Canton de Berne. Il s'agit donc de faire le point de la situation.

N.B. La commune d'Evilard, qui formait avec la ville de Bienne l'ancien district de Bienne, également officiellement bilingue, est intégrée dans les analyses.

1.2 Objectifs de l'étude et questions à traiter

L'étude mandatée vise à analyser objectivement les relations entre l'agglomération biennoise et le Jura bernois, ainsi qu'à étudier si et en quoi ces relations seraient modifiées en cas de déplacement de la frontière cantonale. Les principales questions à traiter sont alors les suivantes :

- quelles seraient les incidences pour Bienne et son agglomération de la mise en œuvre de la piste « création d'un nouveau canton à six communes » présentée dans le rapport de l'AIJ ?
- quelles seraient les conséquences d'un départ du Jura bernois et d'un déplacement de la frontière cantonale au nord du Taubenloch, dans les principaux domaines tels que la formation, la santé, la culture, les sports et loisirs, le tourisme, les institutions, les infrastructures et l'aménagement du territoire, ainsi que l'économie ?

Ces divers domaines ne seraient sans doute pas touchés de la même manière ni avec la même intensité. Aussi, ceux qu'il s'agit d'approfondir dans le cadre de cette étude ont-ils été choisis en accord avec le Comité de pilotage du projet.

Ceci étant, l'analyse doit mettre en évidence les aspects suivants :

- l'importance des contributions directes et indirectes de Bienne et de son agglomération en faveur de leurs environs (en l'occurrence le Jura bernois et, dans une optique comparative, le Seeland) dans les domaines susmentionnés ; ainsi que l'analyse des conséquences envisageables d'un départ du Jura bernois et d'un déplacement de la frontière cantonale. Cette approche concerne également les contributions du Jura bernois en faveur de Bienne et son agglomération ;
- l'importance des flux de personnes (dans les domaines susmentionnés), et les conséquences envisageables d'un déplacement de la frontière cantonale ;
- les domaines d'activités ou les services publics pour lesquels un départ du Jura bernois susciterait des changements, et notamment quelle en serait l'incidence sur le bilinguisme de la région.

1.3 Méthodologie

Un examen rapide des informations figurant dans les différents documents produits par l'Assemblée interjurassienne montre que le cas de Bienne n'a pas fait l'objet d'investigations – ce qui est compréhensible puisque cela n'était pas son mandat. Il y a donc très peu de données statistiques, économiques et financières qui puissent être utiles. Cela a pour conséquence que pour la réalisation de la présente étude, les mandataires ont dû rechercher et mettre en forme les informations nécessaires. Par conséquent, l'analyse se base sur deux approches complémentaires :

- 1) La première approche consiste en une analyse territoriale des structures et des flux dans une perspective historique. Elle repose sur les données statistiques issues des recensements fédéraux de la population et du registre des habitants de la ville de Bienne. A part les analyses plus classiques, il s'est agi notamment de calculer et d'interpréter les caractéristiques démographiques et socio-économiques des pendulaires actifs et des pendulaires en formation (pendulaires vers et de Bienne/Evilard ou les communes de la région), ventilés selon les composantes de leur langue principale et de leur pratique des langues, selon le recensement fédéral de la population (RFP 2000). Ces informations sont illustrées par une série de cartes. Cette première partie peut être considérée comme un petit atlas du multilinguisme biennois.
- 2) Pour la seconde approche, les conséquences d'un départ du Jura bernois sont évaluées en se basant sur quelques services sélectionnés. Selon les services, la profondeur des recherches varie. Une attention particulière est portée aux domaines de la formation, de la santé, de la culture ainsi que du tourisme. Par contre, les domaines de l'économie, des infrastructures ainsi que des sports et loisirs ne sont que partiellement analysés. Ces analyses se basent en premier lieu sur les documents existant à la Ville de Bienne et à l'administration cantonale. Des interviews avec des personnes ressources compétentes dans les domaines choisis ont également été réalisés.

Ces deux approches permettent une appréciation correcte des enjeux principaux découlant de l'objectif du mandat – quitte à ce que des travaux complémentaires soient entrepris ultérieurement si certains éléments devaient mériter d'être approfondis. Les mandataires se sont appuyés sur le Comité de pilotage pour accompagner leurs travaux et pour faire le lien avec les personnes ressources nécessaires à la réalisation du mandat, notamment au sein de l'administration de la Ville de Bienne.

2. PROBLEMATIQUE : LES ENJEUX TERRITORIAUX

Compte tenu des relations anciennes et étroites entre Bienne et le Jura bernois, les conséquences de l'éventuel passage d'une frontière intercantonale entre ces deux entités doivent être examinées en termes de modification de ces relations, mais aussi d'implications pour chacune des deux entités : dans quelle mesure le déplacement de la frontière entraverait-il – ou modifierait-il quantitativement ou qualitativement – leur complémentarité ? Quelles modifications interviendraient-elles en termes de flux de personnes, mais aussi de disponibilité des services publics, de centralité socioéconomique ou administrative, de part et d'autre de cette nouvelle frontière ? Et avec quelles conséquences sur le plan du bilinguisme, atout majeur de Bienne, de sa région et du Canton de Berne ?

Ces questions concernent non seulement l'organisation des activités administratives, mais aussi la disponibilité de multiples prestations dont bénéficie la population, ainsi que l'évolution des pratiques (flux de personnes, etc.) que cela induirait au sein de cette population. Autrement dit, le déplacement de la frontière intercantonale modifierait la nature, l'ampleur et l'accessibilité des services à disposition de la population. Or le désenchevêtrement plus ou moins poussé des activités aurait des implications variables selon la manière de le concevoir et de le mettre en œuvre. Nous allons donc examiner plusieurs scénarios applicables à tout ou partie des activités administratives et prestations étatiques, afin d'en évaluer les conséquences probables.

Outre la prise en compte des implications d'un éventuel déplacement de la frontière intercantonale sur divers domaines d'activité sectoriels (santé, formation, etc.), notamment en termes d'organisation et de fourniture des prestations étatiques, et l'anticipation des effets d'une telle modification des limites cantonales en termes de flux de personnes au sein de la région considérée, c'est *in fine* sur l'enjeu du bilinguisme que nous focaliserons notre attention. En effet, si diverses solutions pourraient bien sûr être trouvées pour que de part et d'autre de la nouvelle frontière les activités tant privées que publiques puissent se redéployer en fonction de la nouvelle donne territoriale, les effets de celle-ci sur le plan du bilinguisme seraient beaucoup plus difficiles à maîtriser : le risque est bien réel que la nouvelle frontière cristallise une séparation accrue entre les aires francophone et germanophone. Autrement dit, l'actuelle région bilingue Bienne/Jura bernois risquerait de disparaître au profit de deux entités monolingues.

Or la dissociation de l'actuelle région bilingue en deux entités rattachées à des cantons privilégiant chacune une langue différente pourrait également se traduire par l'appauvrissement – et à terme la disparition – du bilinguisme à Bienne. Dès lors, c'est l'ensemble du Canton de Berne qui perdrait l'atout du bilinguisme dont il peut aujourd'hui se prévaloir.

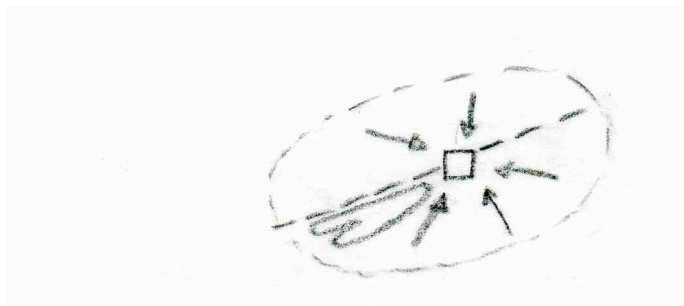
S'agissant d'un service cantonal établi à Bienne, on part de l'idée qu'il dessert les habitants de Bienne plus une partie (ou l'ensemble) des habitants du Jura bernois, ainsi que ceux du Seeland. Si le service est indépendant de considérations linguistiques (absence d'interactions directes avec la population), il est néanmoins organisé de manière bilingue, puisque la population de référence l'est et que le Canton de Berne applique le principe de territorialité dans l'organisation de ses services (Directive sur la représentation des langues officielles dans l'administration centrale – ACE 1103/88).

De même, un service cantonal décentralisé dans le Jura bernois est, selon le même principe, organisé de manière francophone. De par cette caractéristique, il est aussi à disposition des Biennois. C'est pourquoi il sera aussi pris en considération dans l'analyse.

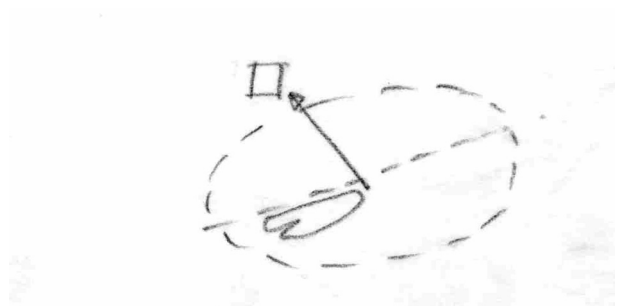
En cas de création d'un nouveau canton JU/JB, on peut distinguer différents modèles théoriques de réorganisation. Ces modèles se distinguent quant à leurs implications pour Bienne et quant à leurs conséquences pour la population francophone de Bienne.

Situation actuelle

Un service situé à Bienne est bilingue et étend sa zone d'influence dans le JB et le Seeland, dans les deux régions linguistiques :



ou : un service francophone situé dans le Jura bernois étant sa zone d'influence jusqu'à Bienne :

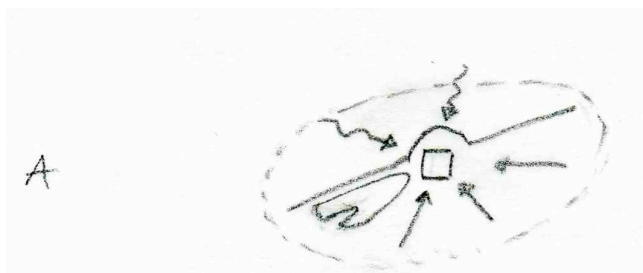


Modèle A : *maintien du service à Bienne et accord intercantonnel entre BE et JU/JB*

Conséquence pour le service : nouvelle structure organisationnelle.

Conséquence pour la ville de Bienne : aucune

Conséquence pour la communauté francophone : aucune

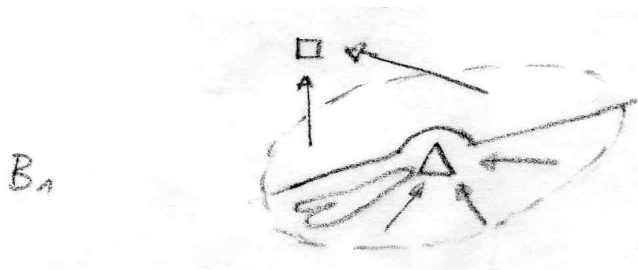


Modèle B1 : *dédoubllement du service (création d'un service dans le JB, et restructuration de celui de Bienne), sans accord de coopération entre BE et JU/JB*

Conséquence pour le service : réduction des effectifs (et éventuellement des prestations) à Bienne

Conséquence pour la ville de Bienne : perte d'emplois, éventuellement perte de prestations

Conséquence pour la communauté francophone : affaiblissement de la présence du français dans le service

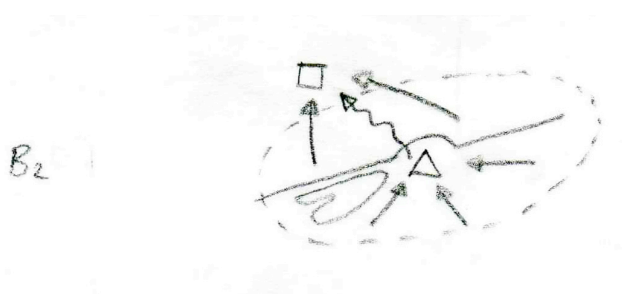


Modèle B2 : *dédoubllement du service (création d'un service dans le JB, et restructuration de celui de Bienne), avec accord de coopération entre BE et JU/JB*

Conséquence pour le service : réduction des effectifs (et éventuellement des prestations) à Bienne

Conséquence pour la ville de Bienne : perte d'emplois, éventuellement perte de prestation

Conséquence pour la communauté francophone : déplacement des francophones pour l'accès au service

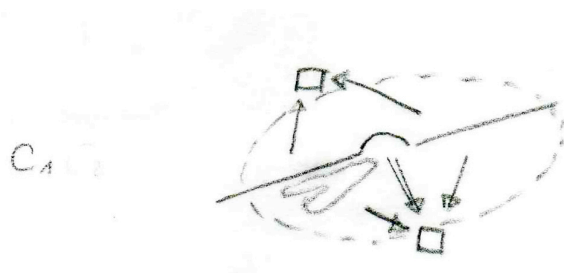


Modèle C1 : *suppression du service à Bienne et relocalisation dans le JB et à BE, sans accord intercantonal*

Conséquence pour le service : suppression à Bienne, les employés travaillent ailleurs dans le Canton de BE

Conséquence pour la ville de Bienne : perte d'emplois et perte de services locaux (perte de centralité)

Conséquence pour la communauté francophone : obligation de se rendre à l'extérieur, perte du service en français

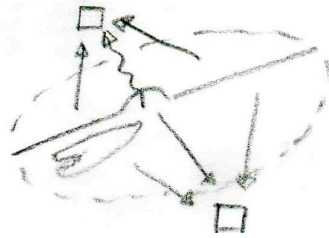
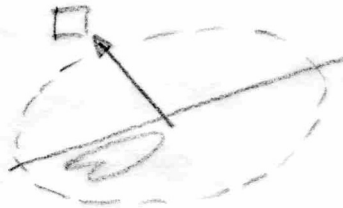


Modèle C2 : suppression du service à Bienne, avec accord intercantonal

Conséquence pour le service : suppression à Bienne, les employés travaillent ailleurs dans le Canton de BE

Conséquence pour la ville de Bienne : perte d'emplois et perte de services locaux (perte de centralité)

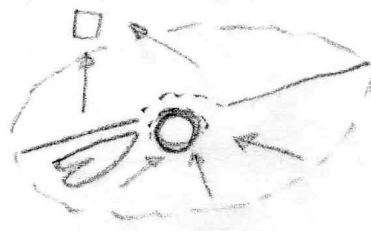
Conséquence pour la communauté francophone : obligation de se rendre à l'extérieur, le service en français est maintenu

C₂**Modèle D1 : maintien du service dans le JB, avec accord intercantonal**D₁**Modèle D2 : transfert d'un service cantonal bernois du JB vers Bienne**

Conséquence pour le service : relocalisation

Conséquence pour la ville de Bienne : renforcement de la centralité de Bienne

Conséquence pour la communauté francophone : garantie du caractère bilingue du service

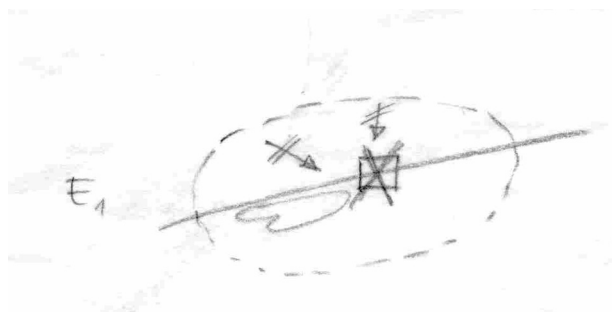
D₂

Modèle E1 : abandon du service à Bienne

Conséquence pour le service : suppression

Conséquence pour la ville de Bienne : perte de prestations, perte d'emplois

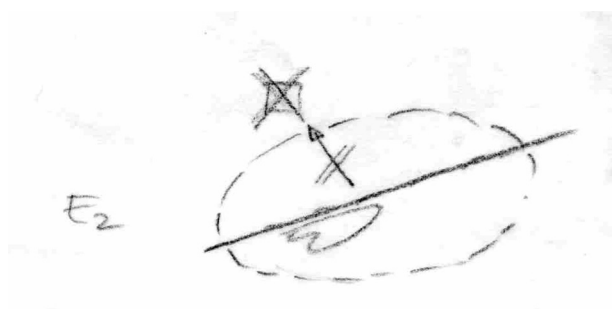
Conséquence pour la communauté francophone : perte de la prestation en français

**Modèle E2 : abandon du service dans le JB**

Conséquence pour le service : suppression

Conséquence pour la ville de Bienne : perte de l'accès aux prestations

Conséquence pour la communauté francophone : perte de la prestation en français



Dans notre enquête, la pertinence de ces différents modèles sera testée. Pour chaque type de service, on évaluera ce qu'impliquerait la mise en œuvre de l'un de ces modèles. Il est certainement plus facile d'évaluer les effets des relocalisations, suppressions et transferts sur l'emploi à Bienne que d'estimer les impacts sur les prestations fournies par les services. En principe, le service lui-même ne devrait pas être touché, si ce n'est l'emplacement pour les clients. Par contre, la question centrale de notre enquête portera sur l'impact des changements d'emplacements des services et de leur organisation sur les pratiques et usages du français.

3. SITUATION ACTUELLE

Ce chapitre décrit le contexte dans lequel la question d'un éventuel départ du Jura bernois se pose. D'une part, la toute récente réforme de l'administration cantonale décentralisée a supplanté les districts par les arrondissements administratifs. Ceux-ci sont aussi à la base du découpage du Canton de Berne en six « conférences régionales ». Nous verrons quelles sont les incidences de ce découpage pour la région de Bienne. D'autre part, afin de mieux pouvoir identifier les enjeux liés à la question de la francophonie à Bienne, il nous paraît indispensable de connaître la situation du bilinguisme « à la biennoise », c'est-à-dire tel qu'il est vécu et tel qu'il est promu par le cadre légal ou encore les actions concrètes menées par les autorités locales.

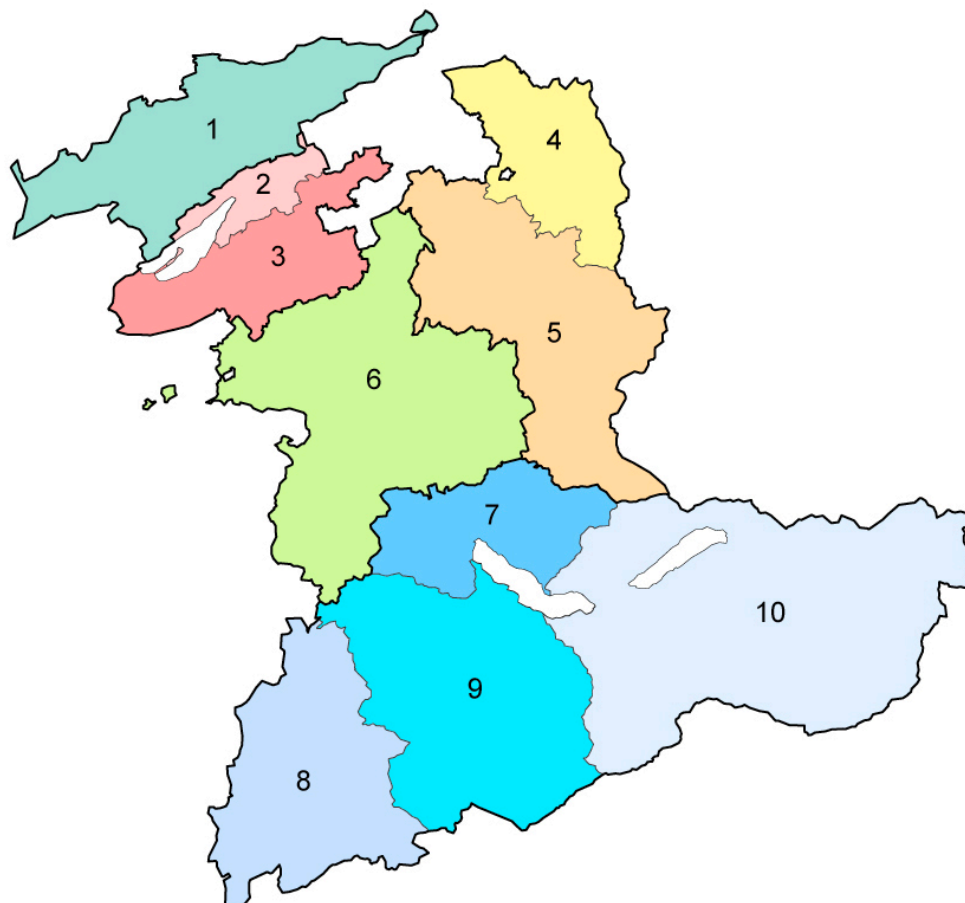
3.1 La nouvelle organisation des collectivités publiques

3.1.1 La réforme du Canton de Berne

Suite à l'acceptation en 1996 par le Grand Conseil d'une intervention parlementaire, le Canton de Berne a mené une ambitieuse réforme des districts qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. La « réforme de l'administration cantonale décentralisée » a conduit à créer, à la place de l'ancien découpage en 26 districts, 10 arrondissements administratifs (*Verwaltungskreise*) regroupés en 5 régions administratives (*Verwaltungsregionen*). Chaque région comprend entre 1 et 4 arrondissements (cf. tableau ci-dessous). Ces régions administratives sont chargées de la plupart des prestations publiques fournies de manière décentralisée (registre foncier, état civil, orientation scolaire et professionnelles, etc.). Les arrondissements sont chacun dotés d'une préfecture et ont à leur tête un(e) préfet(e) élu(e) par le peuple, qui continue d'exercer la plus grande partie des tâches menées dans les anciennes préfectures : police des constructions, justice administrative décentralisée de première instance, organe de médiation, etc.

La figure 1 ci-dessous donne un aperçu du nouveau découpage institutionnel du Canton de Berne :

Figure 1 Découpage institutionnel du Canton de Berne



5 régions administratives		10 arrondissements	6 conférences régionales	Nombre de communes	Nombre d'habitants 2009
Jura bernois	1	Jura bernois		49	51'400
Seeland	2	Biel/Bienne	Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois	19	90'700
	3	Seeland		46	66'700
Emmental-Haute-Argovie	4	Haute-Argovie	Haute-Argovie	50	76'200
	5	Emmental	Emmental	42	92'500
Berne-Mittelland	6	Berne-Mittelland	Berne-Mittelland	98	381'900
Oberland	7	Thoune		35	102'300
	8	Haut-Simmental-Gessenay	Thoune-Oberland occidentale	7	16'600
	9	Frutigen-Bas-Simmental		13	38'800
	10	Interlaken-Oberhasli	Oberland-Est	29	46'000

Source : Direction de l'économie publique (<http://www.vol.be.ch/site/fr/beco-wipo-4-wida-regda>)

3.1.2 Les incidences sur Bienne et le Jura bernois

Suite à la réforme de l'administration cantonale décentralisée, la région administrative Seeland est formée des deux arrondissements Biel/Bienne et Seeland. L'ancien district de Bienne (qui n'était composé que des deux communes de Bienne et d'Evilard) a été regroupé avec une partie des anciens districts de Nidau (14 communes) et de Büren (3 communes) pour former le nouvel arrondissement de Biel/Bienne avec 19 communes. Bienne est resté chef-lieu d'arrondissement, bien que le siège de la nouvelle préfecture se trouve dans le château de Nidau.

Dans la nouvelle région administrative du Jura bernois, la région et l'arrondissement partagent les mêmes contours : les trois anciens districts (Courtelary, La Neuveville, Moutier) ont été regroupés en un seul arrondissement (arrondissement du Jura bernois) avec sa préfecture à Courtelary, qui forme la région administrative du Jura bernois. Cette restructuration a diminué les échanges qui existaient entre la préfecture de Bienne et les préfectures du Jura bernois car précédemment, elles assuraient leurs suppléances respectives. Dans le cadre administratif actuel, il n'y a plus de relations directes entre l'arrondissement Biel/Bienne et l'arrondissement du Jura bernois, qui appartiennent désormais à des régions administratives différentes.

L'actuel arrondissement Biel/Bienne comprend 17 communes germanophones et 2 bilingues (Bienne et Evilard), pour un total de 90'700 habitants (fin 2009). Il est plus grand que l'ancien district (composé de 54'000 habitants) et il est officiellement bilingue, ce qui a étendu la couverture de services en français à un plus grand territoire (celui des 19 communes). Selon le recensement de la population de 2000, les francophones représentaient 27% de la population de l'ancien district de Bienne (34% du total des francophones et des germanophones) ; mais ils ne comptent plus que 19% de la population du nouvel arrondissement (22% du total des francophones et des germanophones). Ce nouvel arrondissement est donc encore plus clairement doté d'une majorité germanophone. En même temps, on recense dans les 17 nouvelles communes de l'arrondissement près de 3'000 francophones. Selon le RFP 2000, il s'agit de 2868 personnes (ce qui correspond à 8% de la population de l'arrondissement actuel).

Le Jura bernois, quant à lui, forme à la fois une région administrative et un arrondissement propre, avec ses 49 communes et ses 51'400 habitants.

Du point de vue de l'organisation institutionnelle du Canton de Berne, le départ du Jura bernois n'aurait aujourd'hui que peu d'incidences sur la région administrative de Bienne-Seeland et l'arrondissement de Biel/Bienne, car les services administratifs décentralisés sont maintenant organisés de manière indépendante (deux régions administratives différentes).

3.1.3 La perspective d'une conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois

Sur la base de sa « Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale », le Canton de Berne a introduit en 2007 un cadre légal proposant la création de six régions, les conférences régionales¹ au sein desquelles les communes sont appelées à traiter les dossiers de portée régionale : politique des agglomérations, aménagement du territoire, politique régionale et politique d'encouragement à la culture. Les périmètres des conférences régionales, fixés par la loi,

¹ Modification de la loi sur les communes (LCo, RSB 170.11).

s'appuient sur les arrondissements administratifs et recouvrent tout le Canton de Berne, c'est-à-dire que chaque commune est attribuée à une conférence régionale (cf. carte ci-dessus). Les conférences régionales permettront de prendre des décisions contraignantes à un niveau régional et supplantera la multitude d'organismes régionaux (LIM, régions d'aménagement, conférences des transports, etc.) existants. La loi se contente de poser le cadre, chaque région se prononce ensuite sur la création de sa propre conférence régionale. A ce jour, deux conférences régionales ont été créées dans le Canton de Berne et sont actives (Berne-Mittelland et Oberland Est), une troisième est en voie de constitution (Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois).

Le projet de conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois, qui sera présenté devant la population et les communes (la double majorité est exigée) sous peu, occupe actuellement le champ politique de la région. Dans le système des conférences régionales, le Canton exige une délégation de compétences de la part des communes en matière d'aménagement et de transport, sous la forme de tâches qui doivent être traitées à l'échelle régionale. La conférence régionale propose une nouvelle organisation territoriale sur la base des deux régions administratives Jura bernois et Seeland, lesquelles seraient organisées en deux « sous-conférences »². Elle est destinée à supplanter les quatre associations régionales existantes (Seeland.biel/bienne, Jura-Bienne, Centre-Jura et Granges-Büren). Les deux premières sont appelées à disparaître : Seeland.biel/bienne, fondée en 2006, est déjà organisée selon le modèle de la conférence régionale, elle est donc prête à fonctionner comme sous-conférence au sein de la conférence régionale, tandis que Jura-Bienne (ex-région LIM) est vouée à disparaître étant donné que les tâches de politique régionale sont confiées par le Canton aux conférences régionales. Le rôle de la conférence régionale n'est pas d'éclipser les collaborations au-delà des frontières cantonales existantes ou à venir (les Cantons de Berne et Neuchâtel ont déjà élaboré une convention qui permet la collaboration intercantonale des communes³ ; une convention analogue est envisagée entre les Cantons de Berne et Soleure). C'est pourquoi il est raisonnable de penser que les associations Centre-Jura et Granges-Büren vont subsister, du moins partiellement, grâce à leur fonction intercantonale.

La nouvelle conférence régionale représenterait une région de 208'800 personnes. La conférence régionale considère l'ensemble de la région, avec Bienne comme centre, comme un espace fonctionnel en matière d'économie, de transports et de culture. Elle serait bilingue, avec un secrétariat bilingue et tous les frais de traduction des documents à la charge du Canton. La culture ferait l'objet d'une sous-conférence et pourrait permettre de consolider les institutions culturelles par des participations financières des communes.

Dans la problématique qui nous intéresse ici, la conférence régionale propose une organisation territoriale qui dépasse les structures actuelles et dans laquelle Bienne affirme son rôle de centre pour le Jura bernois et le Seeland. Dans le Jura bernois, des réserves existent sur la nécessité de cette conférence régionale, notamment par rapport au poids du Seeland germanophone. Ce dernier craint en revanche d'être « ralenti » par le Jura bernois et ses éventuelles résistances, alors que l'association Seeland.biel/bienne a déjà une organisation très proche du fonctionnement prévu par la conférence régionale. Un refus du Jura bernois de créer la conférence régionale impliquerait de devoir

² Font l'objet d'une sous-conférence toutes les tâches qui ne sont pas décrétées « obligatoires » par le Canton et /ou celles qui ne réunissent pas toutes les communes.

³ Les conventions intercantionales précisent le périmètre, les domaines concernés, les compétences organisationnelles et les relations avec le canton voisin, à l'exemple des plans intercommunaux.

travailler avec des anciennes structures (les 4 associations actuelles), dont le financement n'est pas garanti après 2012.

La future conférence régionale, si elle est acceptée, constitue une réponse intéressante pour développer un espace fonctionnel, notamment en déléguant des compétences communales à la conférence régionale tout en obtenant des appuis financiers du Canton.

Si elle était créée, la conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois serait difficilement à maintenir en cas d'un éventuel départ du Jura bernois. L'organisation proposée en deux sous-conférences semble a priori compatible avec une scission d'un point de vue pratique ; toutefois, le fonctionnement de la sous-conférence restante en conférence régionale ne correspond pas vraiment à l'esprit de la régionalisation mis sur pied par le Canton de Berne, qui vise à instituer des régions fonctionnelles.

3.2 Le bilinguisme : les particularités du cas biennois

3.2.1 Le contexte biennois en perspective

Bienne se dit volontiers la plus grande ville bilingue de Suisse. Pourtant, jusqu'au 18^e siècle, la population de Bienne a été alémanique, même si une certaine pratique du bilinguisme était présente au Moyen Âge⁴. L'industrialisation et en particulier le développement de l'horlogerie (passage des ateliers familiaux du paysan-horloger aux manufactures), voient les francophones s'établir en nombre à Bienne : de 16% de la population en 1860, ils passent à 31.5% en 1941 (Jacquenoud, 1994). En nombres absolus, il s'agit là d'une très forte augmentation, puisque le nombre d'habitants de Bienne passe de 3400 habitants en 1850 à 33'000 en 1918 ! A Bienne, la population francophone s'est constamment développée jusqu'en 1990⁵, date à partir de laquelle on observe un léger fléchissement⁶. On peut imputer cette diminution à la nouvelle composition des communautés d'origine étrangère : l'arrivée de communautés étrangères en provenance des Balkans et de Turquie, plus enclines à utiliser l'allemand, supplante l'immigration latine qui, traditionnellement, se tourne vers le français (OFS, 2005). Quelle que soit l'importance quantitative de cette tendance, relevons que cette diminution s'inscrit probablement dans un processus d'homogénéisation des régions linguistiques constaté à l'échelle de la Suisse (Luginbühl, Roos, 2004) : les langues nationales, à l'exception du romanche, dominant de plus en plus dans leurs régions linguistiques respectives, par rapport aux autres langues nationales. Le cloisonnement qui en découle tend à faire apparaître la connaissance des autres langues nationales comme moins importante (OFS, 2005). Ainsi, au niveau du Canton de Berne, les trois anciens districts du Jura bernois tendaient à devenir de plus en plus francophones, alors que les districts germanophones devenaient de plus en plus germanophones (il en va de même dans les autres cantons bilingues comme Fribourg et le Valais). Nous aimerions

⁴ Forum du bilinguisme, 2008a

⁵ En 1860, la communauté francophone représentait 16.2% de la population, en 1880, 28.3% et en 1920, 30.2% (Kaestli, 2009)

⁶ Selon le Recensement fédéral de la population de 2000 (OFS), le recul des francophones et l'augmentation de la majorité germanophone s'opère en tout cas pour les valeurs relatives ; en chiffres absolus, le nombre de germanophones est aussi en baisse : entre 1990 et 2000, la proportion de germanophones est passée de 53.1% à 55.6%, celle des francophones diminuant de 31.0%. Nous développerons l'analyse de ces tendances dans le chapitre 3.3 (sur la base du Recensement fédéral de 2000)

cependant nuancer ces constats qui peuvent être aussi en partie imputés à un changement dans la méthode de récolte des données.⁷

Les francophones ont progressivement été intégrés institutionnellement à la ville de Bienne ; citons les étapes importantes suivantes : dès 1920, les actes officiels de la ville sont édictés en deux langues, cependant, c'est le texte allemand qui fait foi. En 1950, une révision partielle de la Constitution bernoise reconnaît le français dans les districts francophones et fait mention du « peuple jurassien » ; les langues sont dès lors territorialisées. A partir de 1964, l'égalité de traitement est réalisée au niveau de la loi : les textes en allemand et en français ont le même statut dans tout le Canton. C'est la révision partielle de la Constitution de 1978 (suite à la création du Canton du Jura) qui reconnaît des droits de coopération en faveur du Jura bernois, la garantie d'un siège au Gouvernement pour la minorité francophone. Le district de Bienne, comportant les communes de Bienne et Evillard est déclaré officiellement bilingue. Dès 2010, le nouvel arrondissement administratif de Biel/Bienne (17 communes germanophones et 2 communes bilingues)⁸ est officiellement bilingue, de même que la région administrative du Seeland qui l'englobe⁹.

Le caractère bilingue de la ville de Biel/Bienne s'est affiché, depuis 2003, par le changement du nom de la commune qui s'appelait auparavant officiellement Biel (BE).

Dès 1860, les écoles primaires et secondaires comptent des sections francophones. La question du gymnase francophone s'est avérée plus mouvementée et a vu son ouverture attendre 1955, notamment en raison des craintes (au niveau cantonal) qu'un gymnase francophone n'exerce une concurrence à l'Ecole cantonale de Porrentruy.

Fait remarquable, la répartition spatiale des langues en ville de Bienne n'obéit pas à une logique de différenciation spatiale : contrairement à Fribourg, il n'y a pas de quartier reconnu typiquement francophone ou germanophone. Quelle que soit leur langue, les habitants de Bienne se côtoient ainsi au quotidien, dans leur quartier, leurs loisirs ou leur lieu de travail. Ce constat est confirmé par nos analyses (chapitre 4).

Bienne devient ainsi au cours du 20^e siècle, une ville horlogère moderne, bilingue, servant de pont entre Berne et le Jura. Elle symbolise, pour la Suisse et même au-delà, « la coexistence pacifique entre deux communautés linguistiques » (Kaestli, 2009).

⁷ En effet, dans les recensements de la population jusqu'en 1980, la question concernant la langue mentionnait la « langue maternelle ». En 1990 et en 2000, il s'agissait, par contre, de la langue « principale », ou la langue la mieux maîtrisée. Ce changement a certainement eu un effet de renforcement de la langue régionale via l'acculturation des personnes immigrées. Dès 1990, deux questions supplémentaires ont complété le recensement : elle portaient sur les langues parlées à la maison et au travail/à l'école.

N.B. La méthode est encore en train d'évoluer puisque dans le nouveau recensement de 2010 par échantillon, les interviewés ont pu cocher, pour la première fois, deux langues comme langue principale.

⁸ Pour plus d'informations sur la réforme de l'administration cantonale décentralisée, nous renvoyons au chapitre 4.1.

⁹ Article 6 de la Constitution cantonale (ConstC ; RSB 101.1), les articles de la Constitution concernant les langues figurent en annexe.

3.2.2 Le bilinguisme à Bienne : un baromètre favorable

Le Baromètre biennois est une étude qui cherche à identifier les chances et les difficultés générées par le bilinguisme officiel de la ville ainsi que les tendances. Le premier baromètre a été élaboré en 1986, le second en 1998 et le troisième en 2008. Commandité par le Forum du bilinguisme et confié à un institut de sondage indépendant, le Baromètre 2008 titrait : « Les efforts en matière de bilinguisme sont payants »¹⁰.

Nous retenons du Baromètre 2008 les résultats présentés ci-après.

On y apprend que la cohabitation entre germanophones et francophones à Bienne est jugée positivement : 68% des sondés estiment qu'Alémaniques et Romands vivent « plutôt en bonne entente » (25% « plutôt côte à côte » et 3% « plutôt de manière conflictuelle »), contre 42% en 1998 (50% « côte à côte »). Tant les germanophones (68%) que les francophones (60%) déclarent majoritairement vivre en bonne entente, mais encore plus les bilingues (86%). Si la majorité (57%) estime que les deux groupes linguistiques sont traités de la même manière, un tiers des sondés considère toutefois que la minorité francophone est désavantagée, plus exactement 49% des francophones et 49% des bilingues ! L'évolution dans le temps est malgré tout positive, puisqu'ils étaient 67% de francophones en 1998 à se sentir discriminés, notamment dans le monde professionnel.

Pour toutes les communautés confondues, le bilinguisme est perçu comme une richesse et comme recelant des avantages : dans la communication, la connaissance d'autres cultures, en tant qu'atout dans le monde professionnel ou encore comme générant ouverture et tolérance. Près de 60% des personnes interrogées estiment que la cohabitation linguistique ne représente aucun désavantage. Cela ressort clairement chez les bilingues (61%) et les germanophones (58%), les francophones étant plus critiques (50%).

La langue la plus fréquemment parlée sur le lieu de travail est le suisse allemand (pour deux tiers des personnes interrogées), pour 72% des germanophones et 54% des francophones. Le français, en revanche, est à peu près répandu de la même manière pour les deux groupes linguistiques. Quant à la langue que les personnes utilisent elles-mêmes dans le cadre de leur travail, il est intéressant de relever l'importance du français, parlé par 54% de Biennois sur leur lieu de travail, presque égale à celle du suisse allemand (57%). Toutefois, seuls 37% des Biennois francophones utilisent régulièrement le dialecte au travail, contre 50% des germanophones qui pratiquent régulièrement le français. La langue de la direction au travail est à 45% partagée entre l'allemand et le français, ce qui est en nette progression depuis 1998.

Au niveau de l'identité, on apprend que les habitants de Bienne se définissent avant tout comme Biennois, quelle que soit la langue maternelle (55% des germanophones et 34% des francophones). En deuxième choix en revanche, les francophones se sentent « citoyens du monde » (34%) ou « Suisses romands » (28%), alors que les germanophones plutôt « Suisses » (49%) ou « Bernois » (14%). A noter que seuls 7% des francophones et 2% des germanophone se sentent « Jurassiens ».

¹⁰ Ce sondage a considéré 508 Biennois de plus de 18 ans (298 germanophones, 134 francophones et 76 se déclarant parfaitement bilingues).

Concernant l'école, une très grande majorité de Biennois (83%) se déclarent totalement ou plutôt favorable à la promotion du bilinguisme, ceci dès l'école infantine, toute appartenance linguistique confondue. Un enseignement bilingue facultatif à tous les niveaux de la scolarité est également soutenu par une majorité, enlevée par les francophones (75% contre 56% de germanophones, les bilingues adoptant une position intermédiaire). Les mesures allant à l'encontre du bilinguisme allemand-français des enfants, comme l'enseignement de l'anglais au lieu de l'autre langue locale, sont rejetées par une majorité. Dans l'ensemble, les Biennois estiment que l'école doit promouvoir le bilinguisme français-allemand et sont satisfaits de la manière dont les écoles biennoises remplissent cette tâche.

Enfin, les personnes interrogées ont eu le loisir de se prononcer sur diverses variantes de réorganisation politique et territoriale : fusion du Jura bernois avec le Canton du Jura (avec et sans Bienne), fusion du Jura bernois avec les Cantons du Jura et de Neuchâtel (avec et sans Bienne), création de deux demi-cantons « Jura » et « Jura bernois ». La variante du statu quo (maintien de la situation actuelle) l'emporte à 74% (82% des germanophones, 50% des francophones, 88% des bilingues). A relever la grande part d'indécis chez les francophones, tous scénarios confondus (entre 34% et 47%).

3.2.3 Promotion de la minorité francophone et du bilinguisme

La Constitution du Canton de Berne reconnaît depuis 1993 un statut particulier au Jura bernois (art. 5) Ce statut doit lui permettre de « préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale ». Dans l'alinéa 2, il est précisé que « le canton prend des mesures pour renforcer les liens entre le Jura bernois et le reste du canton ». Le rôle du Canton est donc déterminant. Sur cette base, il a élaboré la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP), qui institue notamment deux organes: le Conseil des affaires francophones (CAF) et le Conseil du Jura bernois (CJB).

Le Conseil du Jura bernois (CJB) et le Conseil des affaires francophones (CAF)

Ces deux conseils succèdent au Conseil régional composé des parlementaires et préfets jurassiens bernois et francophones de Bienne. Claudine Brohy (2009) distingue le caractère « territorialisé » du CJB, qui représente la région administrative du Jura bernois francophone et le caractère « personnalisé » du CAF, qui représente la population francophone de l'arrondissement bilingue de Bienne.

Le CJB est composé de 24 membres élus par le peuple de la région Jura bernois. Ses compétences décisionnelles sont l'encouragement des activités culturelles, par l'octroi de subventions, sur la base d'une conception de politique culturelle générale ainsi que l'octroi des subventions prélevées sur le Fonds de loterie et le Fonds du sport. Dans ces domaines, il se substitue aux directions cantonales concernées (en ce qui concerne les projets touchant le Jura bernois). Il a en outre une mission de relations extérieures : il est l'organe compétent pour traiter directement avec les administrations des cantons voisins pour les affaires relevant de la langue, de la culture et des institutions communes, ainsi qu'avec le Gouvernement jurassien de qui relève des institutions communes (avec obligation d'informer le Conseil-exécutif des contacts établis).

Le CAF, en tant qu'interlocuteur du Conseil-exécutif et de l'administration cantonale, représente les intérêts politiques de la communauté francophone de l'arrondissement bilingue de Bienne. Il a été

créé au cours du printemps 2006 et se compose de 15 membres élus par le Conseil de ville de Bienne et par l'assemblée communale d'Evilard. Ses compétences décisionnelles concernent le domaine de la coordination scolaire romande et interjurassienne, qu'il exerce conjointement avec le CJB. Sa mission à long terme est la promotion du bilinguisme et le développement de la communauté francophone du district de Bienne.

Le CAF et le CJB travaillent en étroite collaboration ; ils sont tous deux rattachés administrativement à la Chancellerie du Canton de Berne. Les deux conseils n'ont ni pouvoir exécutif, ni pouvoir législatif.

La représentation politique au Grand Conseil et au Conseil-exécutif

Parmi les mesures institutionnelles destinées à assurer la place des francophones et de promouvoir le bilinguisme, la Constitution du Canton de Berne assure une représentation politique équitable (art. 73 Représentation au Grand Conseil ; art. 84 et 85 Sièges garantis au Conseil-exécutif).

Au législatif cantonal (Grand Conseil), 12 sièges sur les 160 sont garantis au cercle électoral du Jura bernois, et une représentation équitable, proportionnellement au nombre d'habitants, est garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland (actuellement, trois sièges). C'est la Députation, instituée par la législation sur le Grand Conseil. La Députation peut exercer le droit de vote séparé (demande déposée par trois de ses membres au moins) si elle constate que, dans une affaire qui concerne spécifiquement le Jura bernois ou la population francophone de l'arrondissement de Bienne, la majorité du Grand Conseil risque de prendre une décision qui lui est défavorable. L'affaire est alors soumise au vote de la Députation, puis de l'ensemble (les 160 membres) du Grand Conseil. Si les résultats divergent, l'affaire retourne au Conseil-exécutif qui doit entendre la Députation avant de présenter l'affaire une nouvelle fois au Grand Conseil. Par ailleurs, la Députation a droit à un siège au moins au Bureau du Grand Conseil, à la Conférence des présidents et dans chacune des trois commissions permanentes du Grand Conseil.

Au Conseil-exécutif, un des sept sièges du gouvernement est garanti à un francophone du Jura bernois. Le mode d'élection à ce siège est particulier et il augmente quelque peu le poids des voix exprimées par le corps électoral jurassien bernois, de manière que la personne élue soit celle voulue par le Jura bernois, mais qu'elle soit aussi élue par l'ensemble du corps électoral bernois.

En outre, le Conseil-exécutif a mis en place une Délégation pour les affaires jurassiennes (trois membres de l'exécutif cantonal, secrétariat assuré par la Chancellerie d'État) qui a pour mission de préavisier les affaires de politique jurassienne soumises au Gouvernement et qui assure les liens avec la région.

Administration cantonale

Une proportion « équitable » du personnel de l'administration cantonale doit être de langue française. En pratique, la proportion y est, même s'il faut bien admettre qu'elle l'est de moins en moins au fur et à mesure que l'on monte dans l'échelle hiérarchique. Toutefois, des Directives imposant des mesures et des dispositions réglementaires ont les conséquences suivantes : d'une part, une partie de l'administration est décentralisée, d'autre part, l'un ou l'autre poste (le chancelier ou l'un des deux vice-chanceliers, le Secrétaire général suppléant de la Direction de l'instruction publique) est réservé à un ou une francophone. A noter que pour ces deux postes (et quelques autres aussi), le CJB et le CAF participent de manière consultative à la procédure menant à l'élection.

Mesures de soutien non cantonales

La Ville de Bienne joue aussi un rôle déterminant pour le soutien du bilinguisme. Les services communaux sont institutionnellement bilingues, ce qui implique que les citoyens sont servis dans la langue de leur choix (français ou allemand). Elle soutient, avec le Canton et la Confédération, une fondation privée, le Forum du bilinguisme, dont la mission s'articule autour de deux axes : d'une part, il soutient le bilinguisme institutionnel, qui consiste à protéger une langue et une culture minoritaires de l'assimilation par la langue et la culture majoritaires. D'autre part, il promeut le bilinguisme des personnes (bilinguisme individuel). Ces deux axes peuvent apparaître contradictoires – protection du monolinguisme minoritaire et promotion du bilinguisme – c'est pourquoi les autorités ont toujours tenté de sortir d'une logique de relations minorité–majorité et que les activités du Forum du bilinguisme s'appuient sur la complémentarité de ces deux aspects : « La fondation a pour but la promotion du bilinguisme (institutionnel et individuel), d'une part, par l'observation scientifique, d'autre part, par des mesures qui facilitent et, si nécessaire, améliorent la rencontre des différentes cultures et leur cohabitation dans la régions (recherches, communication, actions, médiation) » (art. 2 des statuts du Forum). Parmi ces mesures figurent, dans le domaine de la protection du bilinguisme institutionnel, la médiation par rapport à la présence des francophones et du français à Bienne, par exemple dans l'affichage public, les places d'apprentissage pour les francophones, la traduction en français, l'embauche de cadre francophones dans l'administration communale. Parmi les actions entreprises de nature à promouvoir le bilinguisme individuel figurent, par exemple, l'organisation de manifestations ayant trait aux langues, de « tandems »¹¹, la promotion de l'image de la ville en tant que ville bilingue et la promotion du bilinguisme aux niveaux économique et culturel.

La promotion du bilinguisme (et du plurilinguisme) individuel fait également partie des objectifs de la Ville et de ses institutions, en premier lieu par l'école qui dispense des cours de langue seconde obligatoires pour tous les élèves, puis par l'offre de filières bilingues aux degrés secondaire et tertiaire.

Analyse

La politique cantonale de protection de la minorité francophone, notamment instituée par la Constitution témoigne d'une certaine bienveillance des autorités par rapport aux francophones : la représentation politique en particulier s'avère mathématiquement être à l'avantage des francophones... du Jura bernois (en premier lieu) et indirectement aux francophones du Canton en général : un siège garanti à l'exécutif, une Délégation pour les affaires jurassiennes sont autant d'avantages qui risquent de ne pas être « transférés » à la minorité francophone de Bienne en cas de départ du Jura bernois. En effet, le siège du Conseil-exécutif garanti au Jura bernois l'est en raison de considérations historiques et notamment des relations politiques entre le Jura et le Canton de Berne. Il n'est pas imaginable que ce siège soit garanti à la minorité francophone de Bienne. De même, la Délégation qui, par définition s'occupe des affaires jurassiennes, est une mesure vouée à disparaître.

En ce qui concerne le Grand Conseil, en soustrayant les 12 sièges garantis au Jura bernois par la Constitution, il ne resterait plus que 3 sièges francophones dans la constellation actuelle (mais au maximum 5) dans la Députation sur les 160 que compte le Grand Conseil. On peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé de la poursuite d'une telle mesure pour une minorité si peu représentative en termes quantitatifs. Un Grand Conseil sans siège réservé à la minorité francophone serait ainsi manifestement au désavantage de la Bienne bilingue.

¹¹ Système d'apprentissage et d'enseignement réciproque de deux personnes de langues maternelles différentes.

L'avenir des organes institués par la loi sur le statut particulier, le Conseil du Jura bernois et le Conseil des affaires francophones, se lit de manière différenciée : nous avons vu que le CJB était de caractère clairement territorialisé, cette instance est donc vouée à disparaître en cas de départ du Jura bernois du Canton de Berne. Le CAF, lui, représente non pas une portion de territoire mais la population francophone de l'arrondissement bilingue de Bienne. Il est donc théoriquement du moins destiné à persister dans le cadre d'un Canton de Berne sans le Jura bernois.

Enfin, la proportion de francophones au sein de l'administration cantonale va inévitablement se réduire.

Conclusions

Les mesures institutionnelles mises en place par le Canton de Berne visant d'une part, à promouvoir la francophonie et, d'autre part, veiller au respect des intérêts du Jura bernois, sont indirectement à l'avantage de Bienne et du bilinguisme. Toutefois, ces mesures ont été instituées dans l'attente du règlement de la question jurassienne. Si le règlement de la question jurassienne passe par la création d'un nouveau canton regroupant l'actuelle République et Canton du Jura et le Jura bernois, les mesures mises en place dans l'attente de la résolution du conflit sont logiquement vouées à disparaître.

La Bienne bilingue a pu (et su !) s'appuyer jusqu'ici sur le Jura bernois et les revendications politiques de ce dernier pour affirmer son rôle au sein du Canton, en particulier grâce aux mesures de protection issues de la nouvelle Constitution cantonale. Aura-t-elle assez de poids, notamment politique, au sein du Canton de Berne pour que ce dernier continue à veiller sur les intérêts des francophones, en dehors de toute considération politique liée à la stabilité de ses frontières ? Il ne nous est scientifiquement pas possible de répondre aujourd'hui à cette question, qui relève davantage d'options politiques. Nous nous intéresserons au chapitre 5 aux conséquences concrètes sur les probables réorganisations des services actuellement localisés à Bienne (ou dans le Jura bernois avec zone d'influence s'étendant à Bienne).

4. CARTOGRAPHIE DE L'EMPREINTE DES LANGUES A BIENNE

4.1 Introduction : sources et méthodes de calculs

Notre étude sur la saisie de la langue des Biennois repose sur deux sources différentes. Le relevé classique en Suisse est le recensement de la population qui contient depuis l'édition de 1860 une question sur l'appartenance linguistique de la population, d'abord pour les ménages et, dès 1870, individuellement. Défini jusqu'en 1980 comme « langue maternelle », le terme valable en 1990 et 2000 est la « langue principale » ou la « langue la mieux maîtrisée ». Le recensement n'avait jusque là pas prévu la possibilité d'indiquer deux langues. Pour la première fois, le recensement partiel de 2010 a introduit cette option. Les recensements de 1990 et 2000 ont introduit des questions concernant les langues parlées en famille, au travail ou à l'école. Les recensements jusqu'en 1960 prévoyaient l'indication des quatre langues nationales et celle d'une autre langue. Depuis 1970, la question des « autres » langues est formulée de manière ouverte. Ainsi, un grand nombre de langues mondiales sont codées. Pour notre enquête, nous avons analysé en profondeur les indications concernant les langues principales et les langues parlées pour les deux recensements de 1990 et de 2000¹².

La deuxième source disponible à Bienne est le registre de la population. Celui-ci comprend une indication administrative de l'appartenance linguistique de chaque ménage ou personne. Cette indication concerne la langue utilisée dans les relations entre les habitants et leurs autorités. C'est notamment une indication importante pour la scolarisation des enfants. Contrairement au recensement, le registre de la population de la Ville de Bienne ne connaît que deux langues : l'allemand et le français. C'est ainsi que tout allophone s'installant à Bienne doit se décider de son appartenance linguistique dans le contexte de cette ville bilingue, même s'il ne maîtrise, au moment de son arrivée, ni l'une ni l'autre des deux langues officielles. Tout habitant est libre de changer l'indication de sa langue. Lors de l'arrivée de nouvelles personnes allophones, l'inscription se fait selon les souhaits des arrivés, qui souvent sont accompagnés de personnes de leur entourage.

Les deux statistiques ne sont donc guère comparables en ce qui concerne les effectifs. Par contre, elles sont précieuses comme compléments et aide d'information. Si, pour le recensement, les données détaillées pour 1970, 1980, 1990 et 2000 sont disponibles, le registre permet un suivi annuel. En outre, les deux statistiques peuvent être exploitées par quartier, le recensement à des échelles encore plus fines. Le chapitre 4.2 est dédié au découpage de la ville de Bienne.

Au niveau des effectifs, rappelons que les « francophones de Bienne » forment le groupe-clé de population de notre enquête. Or il est difficile de saisir l'effectif de ce groupe, tant il peut varier selon le contexte spatial, la source statistique utilisée et la période de référence.

Les trois unités géographiques de référence sont la ville de Bienne, l'ancien district bilingue de Bienne comprenant les communes de Bienne et d'Evilard, et, depuis 2010, l'arrondissement bilingue de Biel/Bienne avec ses 19 communes.

¹² N.B. Le recensement 2010, dont les résultats ne sont pas encore disponibles, n'aurait pas pu être utilisé étant donné son caractère non exhaustif (reposant sur des échantillons).

Les données du recensement de la population indiquent, pour chaque commune, ainsi que pour les quartiers de Bienne, le nombre de personnes selon leur « langue principale ». Les résultats de 1970, 1989, 1990 et 2000 sont à disposition. En revanche, le registre ne connaît que les deux langues officielles et attribue chaque habitant à l'une ou l'autre langue (de 1979 à 2010). Il faut toutefois relever que les effectifs de la population du registre ne correspondent pas aux données d'ESPOP, la statistique communale annuelle de l'OFS (source pour les autres communes de l'arrondissement).

Le tableau suivant montre les effectifs de francophones à cinq moments et trois niveaux géographiques. Nous nous sommes permis d'estimer le nombre hypothétique de francophones (de langue principale) en 2010 selon le concept du recensement de la population.

Tab. 4.0 Les francophones de Bienne 1970-2010

Langue principale selon les recensements de la population

Unité	RF 1970	RF 1980	RF 1990	RF 2000	est. 2010
Bienne (ville)	17396	15725	15906	13695	14800
Evilard	814	904	894	811	800
17 nouvelles communes	3219	3151	3154	2868	3000
Arr de Biel/Bienne	21429	19780	19954	17374	18600

Langue administrative selon de registre de la population

Unité	1970	1980	1990	2000	2010
Bienne (ville)		21315	21052	18722	20804

Ainsi, le nombre de francophones dans l'arrondissement de Bienne pourrait s'élever à 18'600 personnes en 2010 ; mais à 15'600 dans le district bilingue.

Pour la ville de Bienne, nous recensons officiellement 20'800 personnes de langue administrative française. Selon notre estimation, ce chiffre pourrait correspondre à 14'800 personnes de langue principale.

Dans le chapitre 4, les thématiques suivantes seront abordées et largement documentées par des données statistiques et cartographiques. Le chapitre 4.2 présente le découpage de la ville en quartiers (cercles statistiques) et en secteurs (sous-secteurs statistiques), une approche nouvelle élaborée pour ce projet. Dans la partie 4.3, nous proposons une lecture historique de l'évolution des deux langues officielles selon les quartiers. Les analyses dans les sous-chapitres 4.4 à 4.6 utilisent les recensements de la population comme source. Ainsi, le chapitre 4.4 montre la structure des locuteurs dans le contexte des secteurs de Bienne et d'Evilard. Le chapitre 4.5 se penche sur les langues des acteurs habitant ou travaillant à Bienne et sur les pendulaires. Le dernier sous-chapitre (4.6) traitera, de nouveau à l'aide de nombreuses cartes, la composition de flux pendulaires entre les communes du Jura bernois et du Seeland et Bienne/Evilard selon leur langue principale et leurs langues parlées. Une courte synthèse de ce grand chapitre vient clore les analyses (4.7).

4.2 Les quartiers et secteurs de Bienne : méthodologie et description

4.2.1 La délimitation des quartiers et des secteurs

La ville de Bienne est divisée, statistiquement, en dix cercles statistiques. A la place de ce terme assez technique, nous proposons d'utiliser la désignation de « quartier », en accord avec les dénominations utilisées par l'OFS dans toutes les villes suisses (Schuler et al. 2005). Cinq quartiers correspondent aux périmètres des anciennes communes fusionnées (Vigneules en 1900 ; Boujean en 1917, Mâche en 1919 et Madretsch, également en 1919 et divisé en deux unités), les cinq autres quartiers étant Vignoble, Vieille Ville, Nouvelle Ville Nord, Nouvelle Ville Sud et Champagne. Pour ces quartiers, la Ville de Bienne dispose depuis des décennies de statistiques.

Depuis longtemps, la statistique de la Ville de Bienne publie les effectifs de sa population en fonction de l'appartenance linguistique. Les premiers tableaux remontent à la fin du 19^e siècle et concernent les élèves inscrits au gymnase. Depuis 1978, une statistique annuelle par cercle statistique différencie selon plusieurs indicateurs, dont la nationalité et la langue, sous une forme croisée depuis 1990.

Contrairement à la plupart des autres villes suisses, Bienne n'a jamais créé de division plus fine de son territoire que les quartiers. Dans la plupart des communes, il existe un découpage en « secteurs de recensement » (« Zählkreise »), établi en 1970, 1980 et 1990 pour le Recensement fédéral de la population. Ce niveau, qui comprend normalement environ 70 ménages, s'est avéré intéressant pour les analyses à des échelles très fines. A Bienne, ces unités ont également été définies, mais elles n'avaient pas de continuité spatiale. Pour cette raison, l'équipe de recherche a entrepris de délimiter des secteurs à l'intérieur des dix quartiers en 60 secteurs (auxquels elle en a retranché 6 qui ne comprenaient que de la forêt). S'y ajoutent 4 secteurs pour Evillard (moins 1 couvert de forêt). Les 57 secteurs habités ainsi constitués comptent, en moyenne 900 habitants et correspondent à des petits quartiers ou voisinages.

La carte 4.1 du chapitre 4.2.2 présente le découpage et le tableau s'y référant les numéros et les dénominations choisis. Le découpage suit, pour autant que possible, les axes routiers. En conséquence, ce concept de délimitation conduit à la formation d'îlots. Ces îlots se caractérisent, en principe, par un tissu du bâti relativement homogène. La carte 4.2 montre la typologie des bâtiments selon une méthodologie qui a été élaborée dans le projet de l'Atlas des mutations spatiales (2006)¹³. Cette typologie donne une indication de la morphologie de la ville. La division territoriale en 57 secteurs habités forme la base des cartes développées pour analyser la structure linguistique de la ville en 1990 et 2000 (chapitre 4.4).

Lors des deux recensements de 1990 et de 2000, les questions touchant aux langues ont été fortement élargies. En plus de la saisie de la « langue principale », pour laquelle une seule réponse a été admise (et codée), les questions touchant aux langues parlées ont été introduites, pour lesquelles l'indication de plusieurs réponses a été admise. En outre, pour les langues nationales, la différenciation entre la version de la langue standard et le dialecte / patois a été proposée. Le libellé pour l'usage de la langue dans le contexte privé était « à la maison, avec la famille », celui du contexte public « au travail / à l'école ». La première question a donc touché l'ensemble de la

¹³ Schuler Martin, Dessemontet Pierre, Jemelin Christophe, Jarne Alain, Pasche Natacha et Werner Haug, 2006, *Atlas des mutations spatiales de la Suisse / Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz*. Office fédéral de la Statistique, Neuchâtel, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

population, tandis que la deuxième s'est contentée des réponses des personnes actives ou en formation.

Cette grande richesse d'informations sur les langues est mise en valeur selon différentes formes, soit en combinant les indicateurs de la langue avec la structure démographique ou socio-économique de la population, soit en focalisant sur des unités géographiques plus fines. Pour réduire le nombre de combinaisons possibles, nous nous sommes limités de quatre langues ou groupes de langues : les germanophones, les francophones, les locuteurs des autres langues latines et les personnes parlant d'autres langues.

Carte 4.1 Délimitation des sous-quartiers statistiques de la ville de Bienne (secteurs)

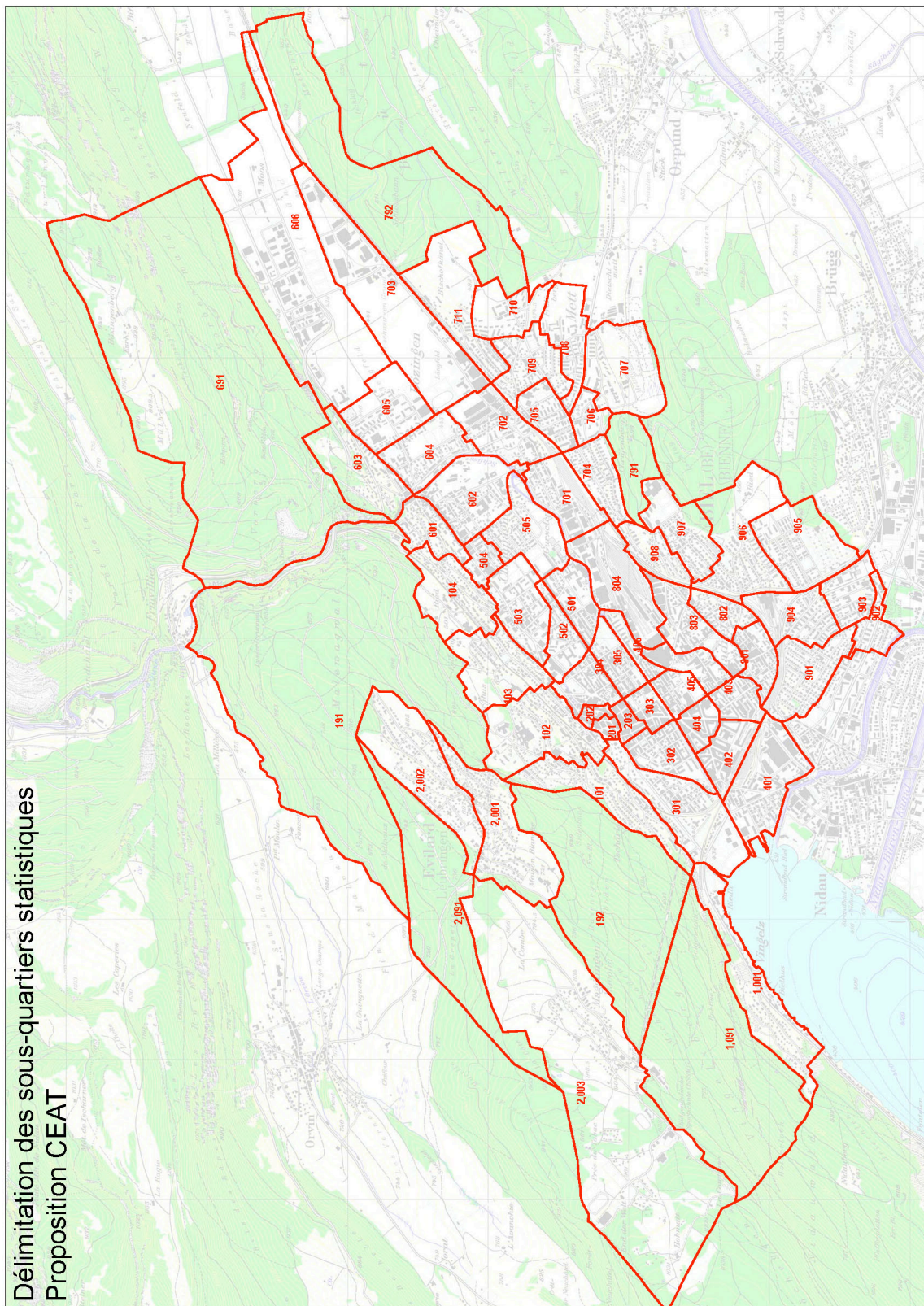


Tableau 4.1 Quartiers (cercles statistiques) et secteurs (sous-quartiers) de la ville de Bienne

Code	Quartier / cercle statistique	Secteur / sous-quartier	pop 2000
101	Rebberg / Vignoble	Höheweg / Haute Route	1'054
102	Rebberg / Vignoble	Beaumont - Schützengasse / Rue du Stand	864
103	Rebberg / Vignoble	Berghaus-Falbringen	759
104	Rebberg / Vignoble	Ried	764
191	Rebberg / Vignoble	Malewagwald / Forêt de Malvaux	5
192	Rebberg / Vignoble	Tschäris	0
201	Altstadt / Vieille Ville	Burggasse / Rue du Bourg	370
202	Altstadt / Vieille Ville	Obergasse / Rue Haute	1'610
203	Altstadt / Vieille Ville	Marktasse / Marché	308
301	Neustadt Nord / Nouvelle Ville Nord	Seevorstadt / Faubourg du Lac	1'009
302	Neustadt Nord / Nouvelle Ville Nord	Neuengasse / Rue Neuve	1'096
303	Neustadt Nord / Nouvelle Ville Nord	Florastrasse / Rue de Flore	457
304	Neustadt Nord / Nouvelle Ville Nord	Juravorstadt-Freiengasse / Faubourg du Jura-Rue Franche	1'050
305	Neustadt Nord / Nouvelle Ville Nord	Bubenberg	920
401	Neustadt Süd / Nouvelle Ville Sud	Badhausstrasse / Rue des Bains	1'128
402	Neustadt Süd / Nouvelle Ville Sud	Bahnhofplatz / Place de la Gare	1'100
403	Neustadt Süd / Nouvelle Ville Sud	Zukunftstrasse / Rue de l'Avenir	1'045
404	Neustadt Süd / Nouvelle Ville Sud	Murtenstrasse / Rue de Morat	740
405	Neustadt Süd / Nouvelle Ville Sud	Kontrollstrasse / Rue du Contrôle	545
406	Neustadt Süd / Nouvelle Ville Sud	Neumarkt-Jura / Marché-Neuf - Jura	740
407	Neustadt Süd / Nouvelle Ville Sud	Silberstrasse / Rue de l'Argent	409
501	Champagne	Wasserstrasse / Rue de l'Eau	916
502	Champagne	Karl-Staufferstrasse / Rue Karl-Stauffer	775
503	Champagne	Falkenstrasse / Rue du Faucon	936
504	Champagne	Schwalbenstrasse / Rue des Hironnelles	655
505	Champagne	Gurzelen	847
601	Bözingen / Boujean	Hermann-Lienhard-Strasse / Rue Hermann-Lienhard	974
602	Bözingen / Boujean	Schlösslistrasse / Rue du Châtelet	1'173
603	Bözingen / Boujean	Zollhausstrasse / Rue de l'Octroi	840
604	Bözingen / Boujean	Bürenstrasse / Rue de Büren	1'083
605	Bözingen / Boujean	Henri-Dunant-Strasse / Rue Henri-Dunant	1'251
606	Bözingen / Boujean	Route de Soleure / Solothurnstrasse	44
691	Bözingen / Boujean	Bözingenberg / Montagne de Boujean	1
701	Mett / Mâche	Gottstattstrasse / Rue de Gottstatt	664
702	Mett / Mâche	Poststrasse / Rue de la Poste	1'139
703	Mett / Mâche	Längfeld / Long-Champ	22
704	Mett / Mâche	Am Wald / Près-du-Bois	963
705	Mett / Mâche	Narzissenweg / Chemin des Narcisses	974
706	Mett / Mâche	Calvin-Weg / Chemin Calvin	1'038
707	Mett / Mâche	Battenberg	683
708	Mett / Mâche	Safnernweg / Chemin de Safnern	1'098
709	Mett / Mâche	Geyisriedweg / Chemin Geyisried	1'106
710	Mett / Mâche	Bartolomäusweg / Chemin Bartolomé	1'145
711	Mett / Mâche	Goldgruben / Mine-d'Or	1'121
791	Mett / Mâche	Chräjenberg	0
792	Mett / Mâche	Büttenberg	0
801	Madretsch Nord	Alfred-Aebi-Strasse / Rue Alfred-Aebi	1'185
802	Madretsch Nord	Madretschstrasse / Rue de Madretsch	798
803	Madretsch Nord	Brühlstrasse / Rue du Breuil	1'112
804	Madretsch Nord	Holunderweg / Chemin des Sureaux	38

901	Madretsch Süd / Sud	Zihlstrasse / Rue de la Thielle	1'041
902	Madretsch Süd / Sud	Aegertenstrasse / Rue d'Aegerten	1'071
903	Madretsch Süd / Sud	Portstrasse / Route de Port	791
904	Madretsch Süd / Sud	Brüggstrasse / Route de Brügg	1'027
905	Madretsch Süd / Sud	Brüggmatten / Prés-de-Brügg	1'035
906	Madretsch Süd / Sud	Blumenrain / Crêt-des-Fleurs	986
907	Madretsch Süd / Sud	Lindenweg / Chemin des Tilleuls	783
908	Madretsch Süd / Sud	Mettstrasse-Seilerweg / Rue de Mâche - Cordiers	723
1001	Vingelz / Vigneules	Vingelz / Vigneules	698
1091	Vingelz / Vigneules	Vingelzberg / Montagne de Vigneules	26
2001	Evilard / Leubringen	Compois - Maison Blanche	906
2002	Evilard / Leubringen	Crêts - Chenevières	898
2003	Evilard / Leubringen	Maggingen / Macolin	557
2091	Evilard / Leubringen	Grepette-Cote	0

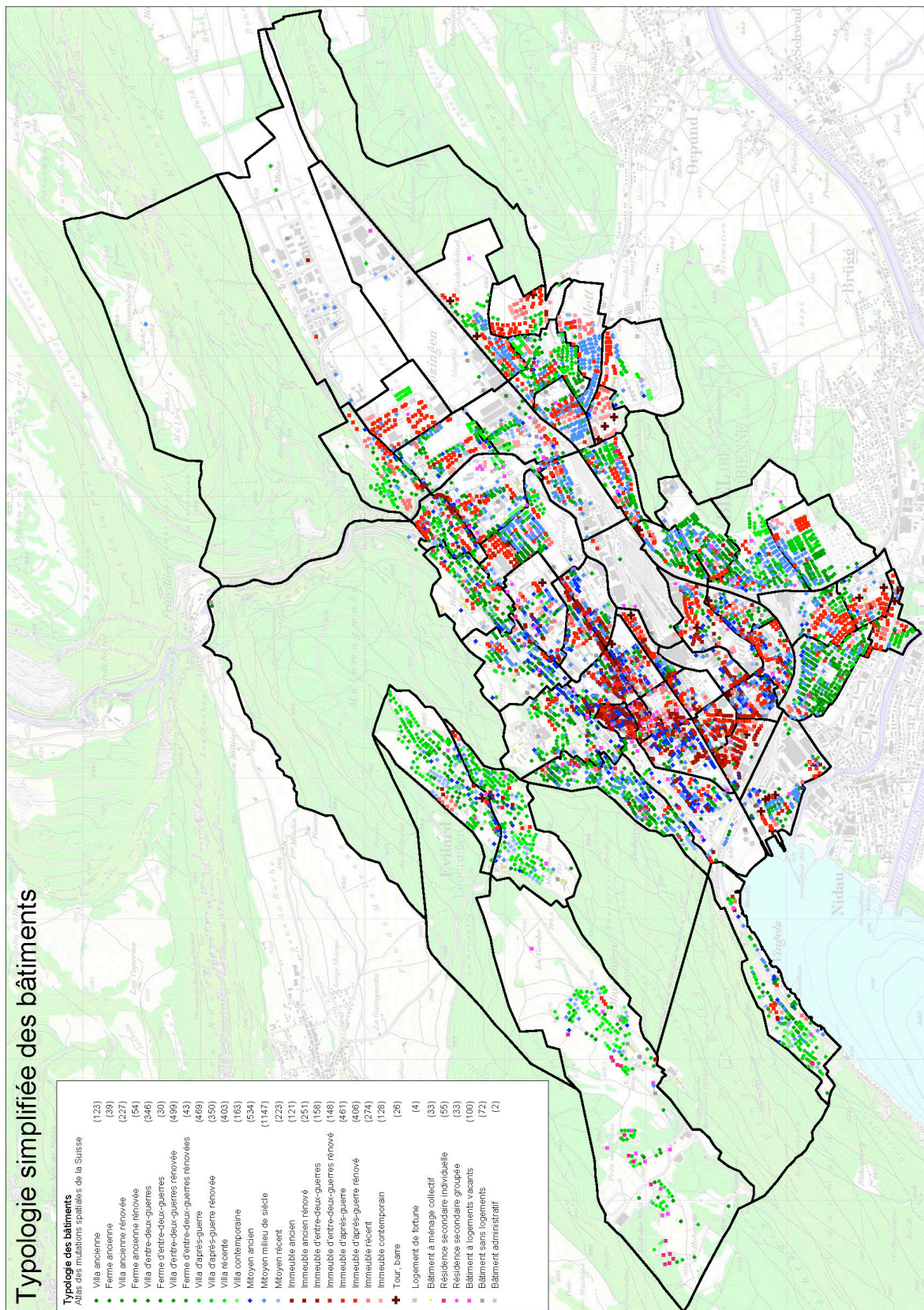
Selon le recensement de la population de 2000, 49'096 personnes sont attribuées à un secteur dans les deux communes de Bienne et d'Evilard, ce qui correspond à 96,1% de la population des deux communes. Les autres personnes ont été comptées dans des « ménages administratifs », terme utilisé pour les personnes dont il n'a pas été possible de déterminer un logement. Ces personnes sont pourtant incluses dans le total des habitants dans toutes les statistiques à l'échelle de la ville.

La carte 4.2 montre la typologie des bâtiments selon l'approche développée pour l'Atlas des mutations spatiales de la Suisse¹⁴. Cette typologie combine quelques indicateurs issus du recensement : la taille du bâtiment exprimée en fonction du nombre d'étages et du nombre de logements, le type de bâtiment (fonction d'habitation ou autres) et la période de construction.

Les bâtiments avec symboles rouges sont des immeubles ; ceux indiqués en bleu sont des bâtiments mitoyens, tandis que les points verts représentent des villas individuelles. Les quartiers de Nouvelle Ville Nord et Sud et de Madretsch Nord comptent majoritairement des immeubles, Champagne, Boujean et Mâche sont mixtes, tandis que les quartiers excentrés (Vignoble, Vigneules, Madretsch Sud) ainsi qu'Evilard sont composés de villas.

¹⁴ op. cit.

Carte 4.2 Typologie simplifiée des bâtiments



4.2.2 Les caractéristiques environnementales et sociodémographiques des quartiers

Tabl 4.2 Indicateurs environnementaux par quartier, 2000

Code	Quartier	pop2000	bât <1946	pente>20	accès gare	nuisance route
371001	Bienne-Vignoble	3'498	58.66	92.45	55.69	15.07
371002	Bienne-Vieille Ville	1'092	83.24	0.27	100.00	39.93
371003	Bienne-Nouvelle Ville Nord	4'697	59.12	4.56	100.00	39.54
371004	Bienne-Nouvelle Ville Sud	6'040	48.71	0.00	100.00	38.05
371005	Bienne-Champagne	4'292	52.84	2.75	96.13	33.50
371006	Bienne-Boujean	5'634	22.58	24.67	82.22	28.67
371007	Bienne-Mâche	10'351	25.54	14.77	94.32	20.82
371008	Bienne-Madretsch Nord	3'376	33.35	0.00	100.00	40.58
371009	Bienne-Madretsch Süd	7'669	39.52	12.30	99.73	13.16
371010	Bienne-Vigneules	727	36.59	96.84	10.18	38.38
371999	Bienne (non localisable)	1'279				
	Bienne	48'655	40.71	17.17	91.60	27.41
	Evilard	2'376	22.62	94.80	0.00	0.00

Quatre indicateurs ont été retenus pour caractériser les quartiers biennois selon leur environnement : la période de construction des bâtiments (part des bâtiments construits avant 1946), la pente des parcelles sur lesquelles les bâtiments sont construits (plus de 20%), l'accès à la gare (une distance de 750 m par rapport à la gare de Bienne) et les nuisances dues à la présence d'une route à fort trafic (distance par rapport à une route principale de 50 m).

Vigneules et Vignoble sont les quartiers à desserte moins favorable, mais leur environnement est attractif. Madretsch Süd profite d'une faible exposition au bruit routier, à l'opposé de la Nouvelle Ville Nord et Sud, Madretsch Nord et la Vieille Ville.

Tabl. 4.3 Indicateurs socio-économiques par quartier, 2000

Code	Quartier	pop2000	0-14	65+	CSP1,2,4	CSP3	CSP5	CSP6	CSP7	CSP 8
371001	Bienne-Vignoble	3'498	15.0	21.2	25.04	10.04	26.66	24.30	6.72	7.24
371002	Bienne-Vieille Ville	1'092	7.0	9.1	17.17	15.17	28.94	21.76	7.39	9.58
371003	Bienne-Nouvelle Ville Nord	4'697	11.4	19.7	16.54	12.67	23.73	23.89	9.02	14.16
371004	Bienne-Nouvelle Ville Sud	6'040	10.7	20.0	12.04	8.91	20.15	26.46	10.00	22.43
371005	Bienne-Champagne	4'292	13.5	19.8	11.10	8.99	21.69	26.06	13.22	18.93
371006	Bienne-Boujean	5'634	13.8	20.5	8.95	7.16	18.66	26.02	15.59	23.62
371007	Bienne-Mâche	10'351	16.6	19.9	7.67	7.41	18.76	27.30	15.26	23.60
371008	Bienne-Madretsch Nord	3'376	13.6	16.6	7.96	8.75	14.94	23.08	14.68	30.59
371009	Bienne-Madretsch Süd	7'669	15.6	21.6	10.99	7.18	22.95	27.63	12.34	18.92
371010	Bienne-Vigneules	727	10.9	18.4	29.77	13.92	28.48	20.71	3.24	3.88
371999	Bienne (non localisable)	1'279	14.5	13.5	14.61	11.06	22.76	21.92	11.27	18.37
	Bienne	48'655	13.9	19.7	12.33	8.95	21.29	25.70	12.11	19.61
	Evilard	2'376	14.4	20.7	26.40	13.54	24.97	23.47	5.42	6.20

Le tableau des quartiers ventilé par classes d'âge et statuts socio-professionnelles fait ressortir Mâche, Madretsch Sud et Boujean comme quartiers à forte présence de familles, à l'opposé de la Vieille Ville qui présente une part d'enfants très faible. La Vieille Ville se distingue également par une présence de personnes âgées minimale (9%). La plupart des autres quartiers montrent des taux d'aînés proches de la moyenne biennoise (20%).

Quant à la structure socioprofessionnelle des quartiers, le tableau 4.3 fait apparaître les constats suivants : Madretsch Nord, Boujean, Champagne et Mâche ont des parts élevées d'employés, d'ouvriers qualifiés et non-qualifiés. Une surreprésentation d'indépendants, de professions intermédiaires est enregistrée dans les quartiers de la Nouvelle Ville Nord et Sud, de la Vieille Ville et de Vigneules. Les catégories socio-professionnelles supérieures sont concentrées sur les quartiers du Vignoble et de Vigneules. Madretsch Sud apparaît comme le seul quartier sans spécificités sociales.

Tabl. 4.4 Indicateurs linguistiques par quartier, 2000

Quartier	Pop 2000	alle-mand	fran-çais	italien	roman-che	anglais	espagnol	portu-gais	serbe	albanais	turque	asia-tiques
Vignoble	3'498	64.44	29.45	2.32	0.00	0.83	0.83	0.43	0.37	0.20	0.11	0.26
Vieille Ville	1'092	62.55	23.81	4.21	0.37	1.56	1.92	0.55	0.37	0.37	0.55	1.74
Nouvelle Ville Nord	4'697	55.70	28.61	5.07	0.02	0.77	3.11	0.92	0.77	1.04	0.51	1.60
Nouvelle Ville Sud	6'040	51.44	27.25	7.14	0.05	0.53	3.10	1.64	1.31	2.19	1.18	2.42
Champagne	4'292	49.65	32.76	6.87	0.12	0.61	2.19	1.21	0.77	1.30	0.51	2.17
Boujean	5'634	57.01	25.86	6.02	0.18	0.30	2.86	1.49	0.80	1.33	0.96	1.72
Mâche	10'351	55.13	27.96	6.43	0.08	0.38	1.64	1.06	1.21	1.56	1.56	1.73
Madretsch Nord	3'376	46.21	27.49	9.15	0.09	0.36	4.21	1.78	1.69	2.67	0.98	2.90
Madretsch Süd	7'669	57.90	28.77	5.58	0.03	0.63	1.15	0.81	1.10	1.23	0.48	1.43
Vigneules	727	81.02	15.13	0.41	0.00	0.14	0.69	0.41	0.00	0.00	0.00	0.41
Non localisable	1'279	51.52	32.37	6.96	0.08	0.47	1.80	1.64	0.55	1.02	0.63	1.49
Biel/Bienne	48'655	55.40	28.15	6.01	0.08	0.54	2.19	1.14	0.99	1.40	0.86	1.74
Evilard	2'376	60.02	34.13	1.47	0.08	0.08	0.46	0.34	0.29	0.25	0.08	0.34

Selon le tableau 4.4 montrant la situation observée lors du recensement de 2000, l'allemand comme « langue principale » domine dans les quartiers de Vigneules (81%), du Vignoble (64%) et de la Vieille Ville (63%). Le français est fortement présent à Champagne (33%), mais six quartiers comptent des pourcentages proches de la moyenne de la ville (entre 27 et 29%), suivis par Boujean (26%), la Vieille Ville (24%) et Vigneules (15%). Quant aux autres langues, elles totalisent 16% des habitants, dont 6% pour l'italien, 2.2% pour l'espagnol, 1.4% pour l'albanais, 1.1% pour le portugais, 1.0% pour le serbe et 0.9% pour le turc. Pour toutes ces langues, Madretsch Nord montre les scores les plus élevés, suivi par le quartier de la Nouvelle Ville Sud. Pour les autres quartiers, Champagne et Boujean affichent des surreprésentations des langues latines (notamment l'italien et l'espagnol), tandis que Mâche abrite davantage de personnes parlant l'albanais et le turc. Toutefois, on ne peut parler de véritables différenciations selon les langues allophones, mais plutôt de distinction entre les quartiers à prédominance suisse et à prédominance immigrée.

4.3 Répartition des langues à Bienne selon le registre communal (1978-2010)

4.3.1 L'évolution annuelle des langues

Le tableau 4.5 de l'analyse réalisée à l'aide des publications du Service de la statistique de la Ville de Bienne comprend l'évolution annuelle des deux communautés linguistiques entre 1978 et 2010, différenciée selon la nationalité, à savoir les Suisses et les étrangers.

Tableau 4.5 Nombre de personnes de langue allemande ou française selon la nationalité, 1978-2010

Année	Suisses	Suisses	Etrangers	Etrangers	Total	Total	Total	Suisses	Etrangers	Total
31.déc	allemand	français	allemand	français	allemand	français	total	fr en %	fr en %	fr en %
1978					36'758	19'434	56'192			34.6
1979	30'581	15'833	3'628	5'222	34'209	21'055	55'264	34.1	59.0	38.1
1980	30'120	15'748	3'247	5'567	33'367	21'315	54'682	34.3	63.2	39.0
1981	29'783	15'646	3'159	5'855	32'942	21'501	54'443	34.4	65.0	39.5
1982	29'435	15'444	3'151	5'911	32'586	21'355	53'941	34.4	65.2	39.6
1983	29'020	15'423	3'242	5'883	32'262	21'306	53'568	34.7	64.5	39.8
1984	28'700	15'312	3'292	5'889	31'992	21'201	53'193	34.8	64.1	39.9
1985	28'234	15'031	3'430	5'864	31'664	20'895	52'559	34.7	63.1	39.8
1986	27'751	14'932	3'473	5'857	31'224	20'789	52'013	35.0	62.8	40.0
1987	27'390	14'789	3'529	5'925	30'919	20'714	51'633	35.1	62.7	40.1
1988	27'186	14'854	3'853	6'164	31'039	21'018	52'057	35.3	61.5	40.4
1989	26'600	14'680	4'439	6'647	31'039	21'327	52'366	35.6	60.0	40.7
1990	26'525	14'570	4'608	6'482	31'133	21'052	52'185	35.5	58.4	40.3
1991	26'426	14'350	5'062	6'667	31'488	21'017	52'505	35.2	56.8	40.0
1992	26'142	13'990	5'200	6'647	31'342	20'637	51'979	34.9	56.1	39.7
1993	25'811	13'775	5'296	6'761	31'107	20'536	51'643	34.8	56.1	39.8
1994	25'614	13'648	5'537	6'754	31'151	20'402	51'553	34.8	55.0	39.6
1995	25'264	13'485	5'798	6'738	31'062	20'223	51'285	34.8	53.7	39.4
1996	24'902	13'262	6'032	6'664	30'934	19'926	50'860	34.8	52.5	39.2
1997	24'563	13'068	6'127	6'516	30'690	19'584	50'274	34.7	51.5	39.0
1998	24'038	12'837	6'273	6'366	30'311	19'203	49'514	34.8	50.4	38.8
1999	23'814	12'551	6'260	6'228	30'074	18'779	48'853	34.5	49.9	38.4
2000	23'768	12'453	6'452	6'269	30'220	18'722	48'942	34.4	49.3	38.3
2001	23'689	12'574	6'758	6'532	30'447	19'106	49'553	34.7	49.1	38.6
2002	23'909	12'707	6'731	6'655	30'640	19'362	50'002	34.7	49.7	38.7
2003	23'975	12'692	6'808	6'735	30'783	19'427	50'210	34.6	49.7	38.7
2004	23'945	12'658	6'843	6'849	30'788	19'507	50'295	34.6	50.0	38.8
2005	23'910	12'669	6'794	7'034	30'704	19'703	50'407	34.6	50.9	39.1
2006	24'001	12'751	6'746	7'171	30'747	19'922	50'669	34.7	51.5	39.3
2007	24'219	12'718	6'668	7'247	30'887	19'965	50'852	34.4	52.1	39.3
2008	24'373	12'851	6'932	7'463	31'305	20'314	51'619	34.5	51.8	39.4
2009	24'436	12'899	7'106	7'550	31'542	20'449	51'991	34.5	51.5	39.3
2010	24'290	12'971	7'383	7'833	31'673	20'804	52'477	34.8	51.5	39.6

Le registre de la population de la ville de Bienne a saisi – de manière comparable – les effectifs de la population selon la nationalité et la langue pour la période allant de 1979 à 2010. La différenciation selon la langue remonte davantage dans le temps, mais elle ne contient pas encore la distinction entre Suisses et étrangers. Lors de la réforme de la statistique en 1979, il y a dû avoir une révision de la définition linguistique, puisque la part des francophones a augmenté de 34.6% à 38.1% en une année. La nature de cette révision n'est plus connue par les responsables actuels et anciens du Service de la statistique de la Ville de Bienne (selon les échanges avec MM. Graber et Boder en mars 2011).

Le tableau 4.6 montre l'évolution démographique et linguistique sur 31 ans. Le nombre d'habitants de la ville de Bienne a diminué de 55'300 personnes en 1979 à 48'900 en 1999, soit près de 12% en vingt ans. Depuis 1999, la tendance a été à nouveau positive, puisque actuellement, en 2010, l'effectif de la population se situe à 52'500 personnes.

Durant toute la période, la part de la population suisse a constamment diminué, tandis que la part des étrangers a augmenté de 16% à 29%. Ce constat est important, puisque la répartition des étrangers selon l'attribution linguistique n'est pas la même que celle des Suisses. En effet, 63.2% des étrangers avaient indiqué en 1980 appartenir au groupe francophone, contre 34.3% pour les Suisses. Ainsi, la moyenne des « francophones » pour la ville se situait à 39.0%.

Sur trois décennies, le taux de francophones de la population suisse n'a guère varié, avec un minimum de 34.3% en 1980 et un maximum de 35,3 en 1988 (34.8% en 2010). Par contre, les étrangers se déclaraient « francophones » à des pourcentages nettement plus élevés mais en forte régression : après avoir atteint le maximum en 1982 avec 65.2%, le français a connu un recul ininterrompu jusqu'en 2001, année à laquelle le français se trouvait en minorité avec 49.1%. Depuis lors, le français regagne légèrement en importance (2010 : 51.5%). Malgré la stabilité linguistique des Suisses et le fort recul du français parmi les étrangers, le total pour les deux groupes n'a que peu varié : 39.0% en 1980, 40.3% en 1990, 38.3% en 2000 et 39.6% en 2010. Cette stabilité apparente s'explique par l'augmentation en chiffres absolus et relatifs de la population étrangère qui influence ainsi toujours plus fortement la moyenne des francophones de la ville : même si les étrangers sont aujourd'hui moins orientés sur le français qu'auparavant, leur plus forte présence tire vers le haut la moyenne biennoise.

Entre 1979 et 2010, la part du français dans la population totale a donc montré une assez grande stabilité. Pourtant, les années 1980 ont montré une évolution vers le haut (de 38.1% en 1979 à 40.7% en 1989, suivi par un recul jusqu'en 2000 (38.3%). Au cours des dernières années, l'évolution a été plutôt positive, puisque le score atteint en 2010 a été de 39,6%. Il est important de garder en mémoire cette évolution en dents de scie, puisque l'analyse du recensement (chap. 4.4, 4.5 et 4.6), réalisée pour cette recherche, concerne l'évolution entre 1990 et 2000, la période durant laquelle le français était en train de perdre du terrain.

Tabl. 4.6 L'inscription linguistique selon les pays (Registre de la Ville de Bienne, 2010)

Pays, groupe de pays	allemand	français	% français
Italie	721	2'594	78.3
Espagne	162	687	80.9
Portugal	199	1'056	84.1
France	26	695	96.4
Belgique/Luxembourg	9	41	82.0
Pays-Bas	53	11	17.2
Grande-Bretagne/Irlande	37	23	38.3
Pays scandinaves	41	3	6.8
Allemagne	1'174	16	1.3
Autriche/Liechtenstein	185	8	4.1
Ex-Yougoslavie/Albanie	2'022	352	14.8
Europe centrale	242	69	22.2
Russie/Ukraine/Biélor./Mold.	85	39	31.5
Grèce	9	9	50.0
Turquie	763	130	14.6
Afrique	503	1'433	74.0
Amérique latine	204	400	66.2
Canada et USA	32	38	54.3
Asie	878	224	20.3
Océanie	11	2	15.4
sans indication	26	3	10.3
Total Ville de Bienne	7'382	7'833	51.5

Le registre de la population de la Ville de Bienne permet de faire ressortir l'affiliation linguistique des étrangers selon leur pays de provenance. Les sources à disposition concernent l'année 2010. A la fin du mois de décembre, une courte majorité d'étrangers était inscrite comme appartenant à la communauté linguistique francophone. Selon les pays et les groupes de pays, cette affiliation linguistique varie très fortement : elle atteint pour les trois grandes nations de l'immigration des pays latins : 78% pour les Italiens (3'300 personnes), 81% pour les Espagnols (850) et 84% pour les Portugais (1'250) ; ces scores sont dépassés par les Français (96%, 700) et les Belges (82%, 50 personnes), tandis que les Africains (1'950) sont à 74% de langue française, les personnes de l'Amérique latine (600) à 66%.

Les groupes majoritairement inscrits en allemand sont d'abord les Allemands eux-mêmes (1'200, personnes, 1% de francophones) et d'Autriche (200, 4%), mais aussi les ressortissants des pays de l'ex-Yougoslavie (2'400, 16% francophones), de Turquie (750, 15%), de l'Europe centrale (300, 22%) et de Russie (100, 32%). Quant au groupe des pays asiatiques (1'100), il est à 20% francophone. Russes, Grecs, Américains et Britanniques sont les seules nationalités à s'inscrire sans préférence particulière pour l'une ou l'autre langue, mais leurs effectifs sont faibles.

Ainsi, on observe une assez forte homogénéité de la composition linguistique par pays. L'évolution de la communauté francophone de Bienne va dépendre des origines de l'immigration future.

4.3.2 L'évolution des langues par périodes quinquennales, par quartier

Le tableau 4.7 indique la part des francophones par quartier (cercle statistique) selon six périodes quinquennales entre 1980 et 2010. Les données de 1978 – dernière année avant la révision de la statistique – sont ajoutées comme référence.

Tableau 4.7 Pourcentage de francophones par quartier, 1978 et 1980 à 2010

		1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	1980/2010
		% fr	% fr	% fr	% fr	% fr	% fr	% fr	% fr	
1	Vignoble	35.3	37.4	36.9	37.5	34.6	34.8	34.9	34.7	-2.6
2	Vieille Ville	28.1	33.8	32.2	33.9	33.8	33.4	32.7	29.4	-4.4
3	Nouvelle Ville Nord	38.1	43.7	43.7	43.0	41.4	39.5	38.7	38.7	-5.0
4	Nouvelle Ville Sud	38.9	44.6	45.8	44.9	44.3	40.0	41.2	39.7	-4.9
5	Champagne	43.9	48.7	49.4	49.1	47.8	44.2	44.8	44.7	-3.9
6	Boujean	26.2	29.8	32.0	34.8	34.9	37.6	41.4	43.9	14.0
7	Mâche	30.1	34.3	35.4	37.5	37.3	37.3	38.4	39.8	5.4
8	Madretsch Nord	38.0	45.7	45.1	44.9	44.2	40.7	41.1	43.7	-2.0
9	Madretsch Sud	35.2	37.6	38.8	39.2	38.0	37.4	37.7	38.2	0.6
10	Vigneules	21.1	23.2	19.5	21.6	18.6	22.4	18.6	18.3	-4.9
	Bienne, total	34.6	39.0	39.8	40.3	39.4	38.3	39.1	39.6	0.7
	Bienne Suisses		34.3	34.7	35.5	34.8	34.4	34.6	34.8	0.5
	Bienne étrangers		63.2	63.1	58.4	53.7	49.3	50.9	51.5	-11.7
	Bienne total		39.0	39.8	40.3	39.4	38.3	39.1	39.6	0.7

Cette statistique montre l'évolution de la part du français par quartier. Le premier constat est celui d'une répartition spatiale assez équilibrée. C'est une évidence pour les Biennois eux-mêmes, mais une situation plutôt rare en comparaison avec d'autres villes multilingues.

Le deuxième constat est peut-être plus surprenant, puisqu'il indique une homogénéisation croissante de la répartition linguistique. L'écart-type a diminué au cours des trente dernières années, notamment entre 1980 et 2000. Les francophones sont donc aujourd'hui mieux répartis entre les dix quartiers qu'il y a trente ans.

Quant à la troisième évolution, elle indique des trajectoires opposées des différents quartiers allant de quartiers anciennement plutôt francophones dans lesquels l'allemand progresse fortement jusqu'à d'autres dans lesquels l'évolution inverse est observée. La tendance à l'homogénéisation constatée ci-dessus pourrait bien n'être qu'une phase de convergence qui tendrait vers une nouvelle situation caractérisée par une plus forte ségrégation.

En analysant les trajectoires, on peut classer ainsi les dix quartiers en quatre catégories :

- 1) Quartiers anciennement très francophones, aujourd'hui proches de la moyenne biennoise : Nouvelle Ville Nord et Nouvelle Ville Sud. Champagne (pourtant encore le quartier le plus francophone) connaît également une diminution relative de la présence du français.
- 2) Quartiers avec une présence du français anciennement plutôt faible, mais aujourd'hui au-dessus de la moyenne : Boujean et Mâche (Boujean occupait le 9^e rang en 1980, mais le 2^e en 2010).

- 3) Quartiers à part du français stable : Madretsch Nord (niveau élevé), Madretsch Sud (niveau moyen).
- 4) Quartiers à niveau faible et en baisse : Vignoble, Vieille Ville et Vigneules.

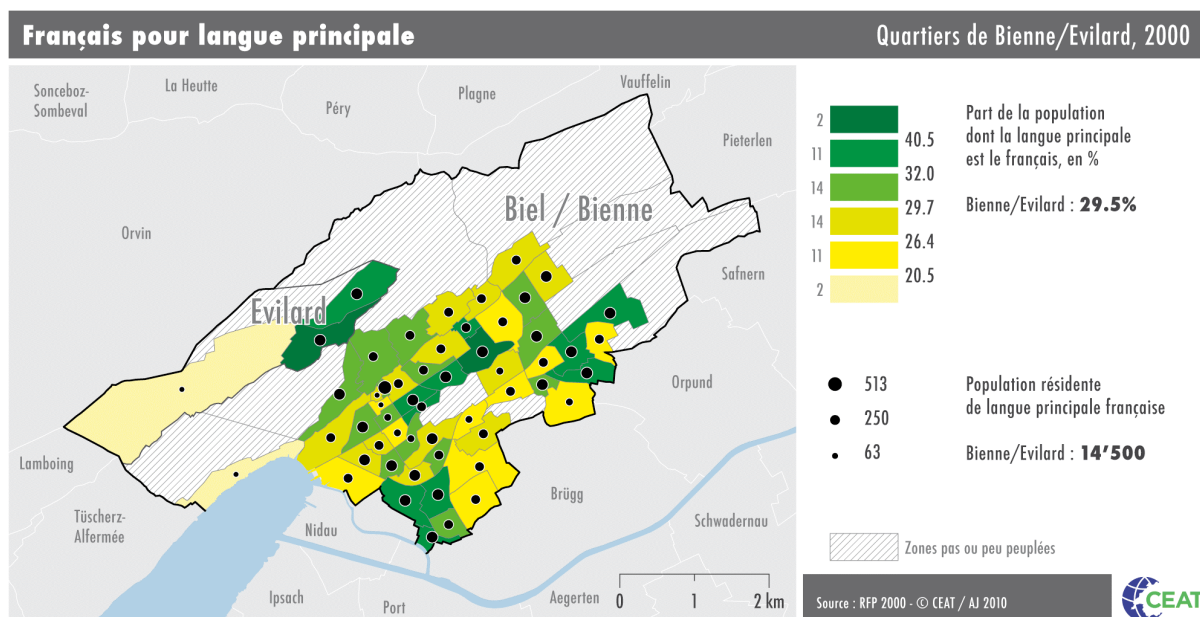
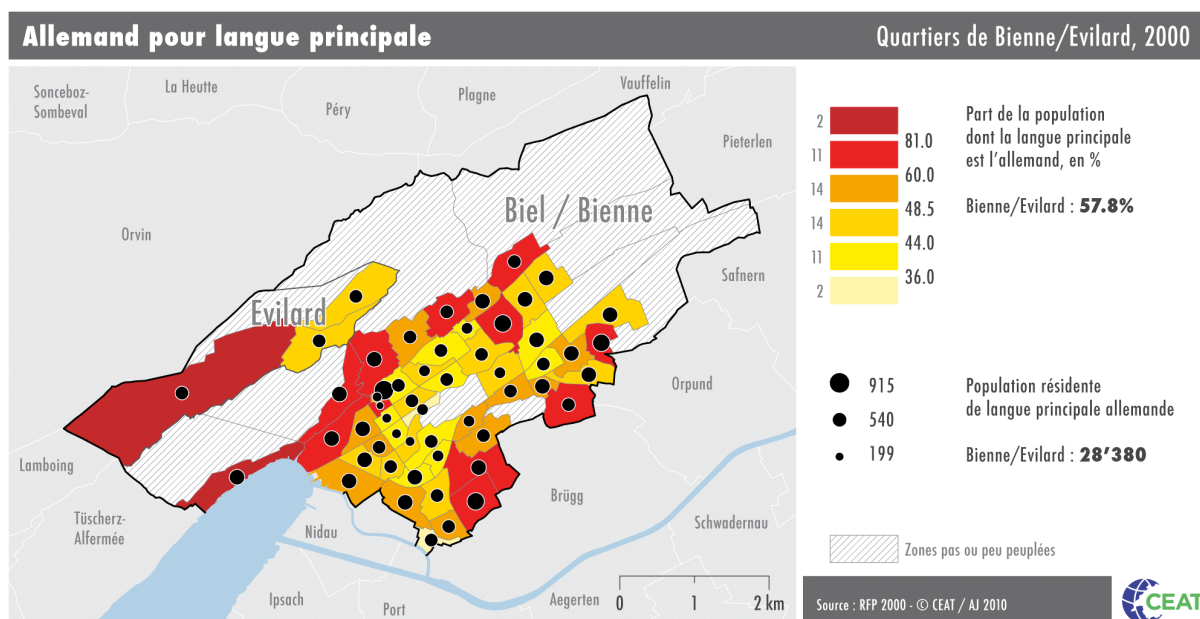
Cette classification appelle des lectures plus fines sur le plan de la structure sociale et de la composition selon l'origine des locuteurs. Celle-ci sera réalisée dans le chapitre 4.4, grâce au découpage en secteurs.

4.4 Les langues dans les secteurs de Bienne/Evilard (1990/2000)

Le chapitre 4.4 comprend deux fois douze cartes par secteur qui montrent le kaléidoscope linguistique de Bienne/Evilard selon les recensements de la population de 1990 et 2000. Les langues retenues sont l'allemand, le français, ainsi que deux regroupements de langues, à savoir les autres langues latines et toutes les autres langues. Ces cartes montrent la richesse spatiale de la présence de deux langues officielles et une multitude d'autres groupes linguistiques montrant des affinités différentes avec l'allemand et le français.

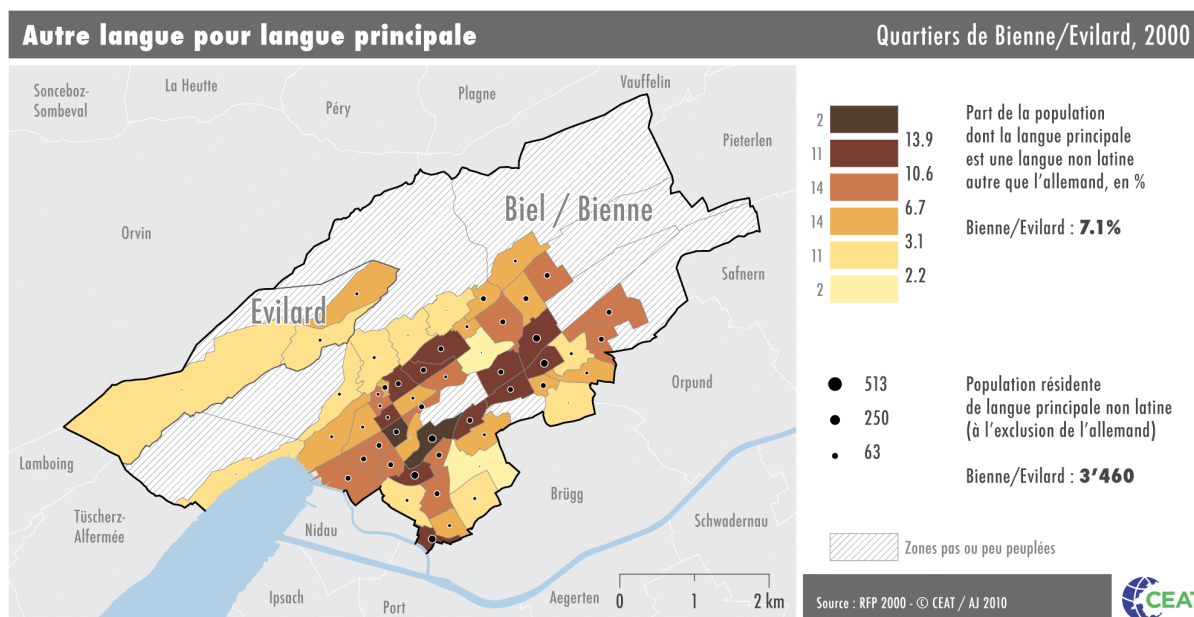
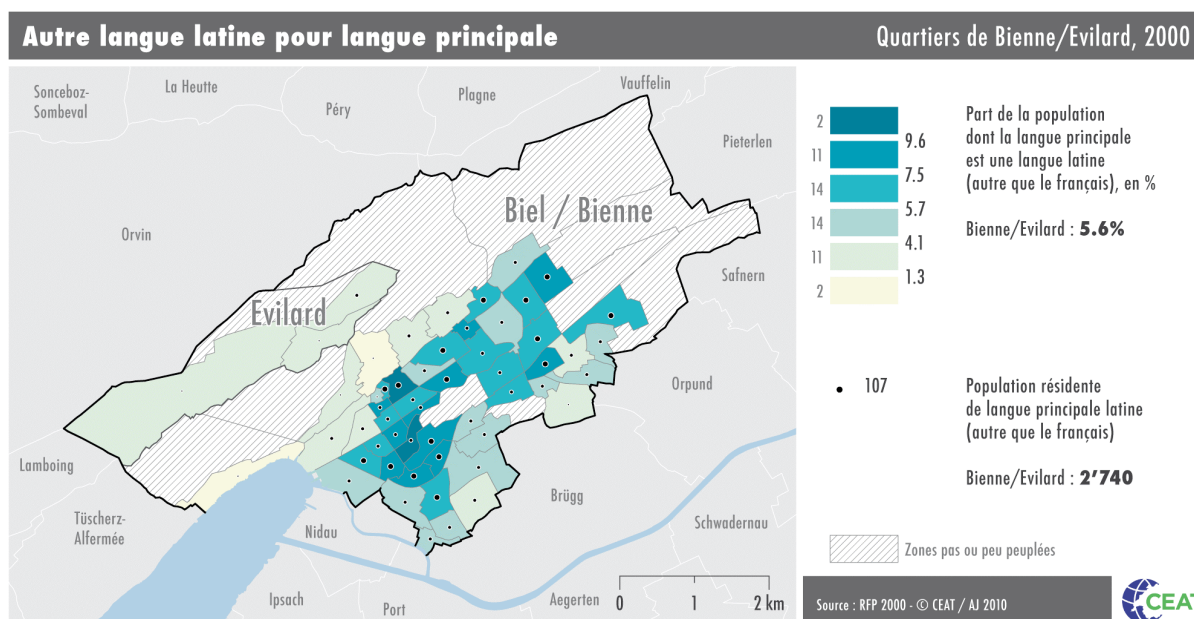
Le graphisme choisi pour les cartes par secteur mérite quelques explications. Pour indiquer les valeurs des 57 secteurs habités de la ville, nous avons fait recours à une certaine standardisation de la représentation. Ainsi, toutes les cartes comptent six classes ; le nombre de secteurs par classe est indiqué à gauche de chaque classe. La plupart des cartes sont bivariées dans le sens que sont représentés à la fois la valeur de l'indicateur (couleur, par exemple le pourcentage de francophones) et l'effectif (taille du symbole, par exemple le nombre de personnes francophones). Les cartes montrant une évolution (entre 1990 et 2000) sont également bivariées, combinant les effectifs avec la croissance ou la décroissance au cours de la période.

Cartes 3a et 3b Allemand et français selon les secteurs de Bienne



La répartition des habitants dont la langue principale est l'allemand montre des concentrations dans la périphérie de la ville : sur les pentes du quartier du Vignoble et de Vigneules au nord de la ville, au Battenberg et au Tilleul au sud. Il s'agit de quartiers plutôt aisés et habités majoritairement par les Suisses. Les francophones se concentrent relativement (il n'y a aucun secteur avec majorité de français) sur l'axe de Champagne-Gurzelen, à Champ-du-Moulin (Madretsch Sud), Mauchamp (Mâche) et Long-Champ (Boujean). Les deux secteurs du village d'Evilard présentent les valeurs maximales ; Macolin la valeur la plus faible.

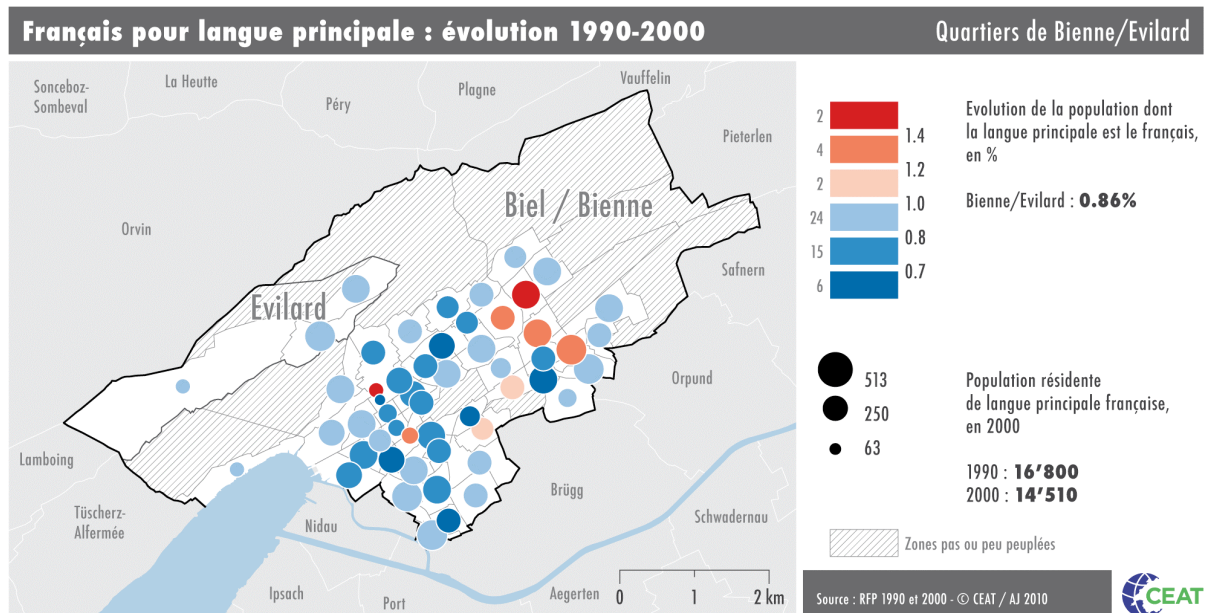
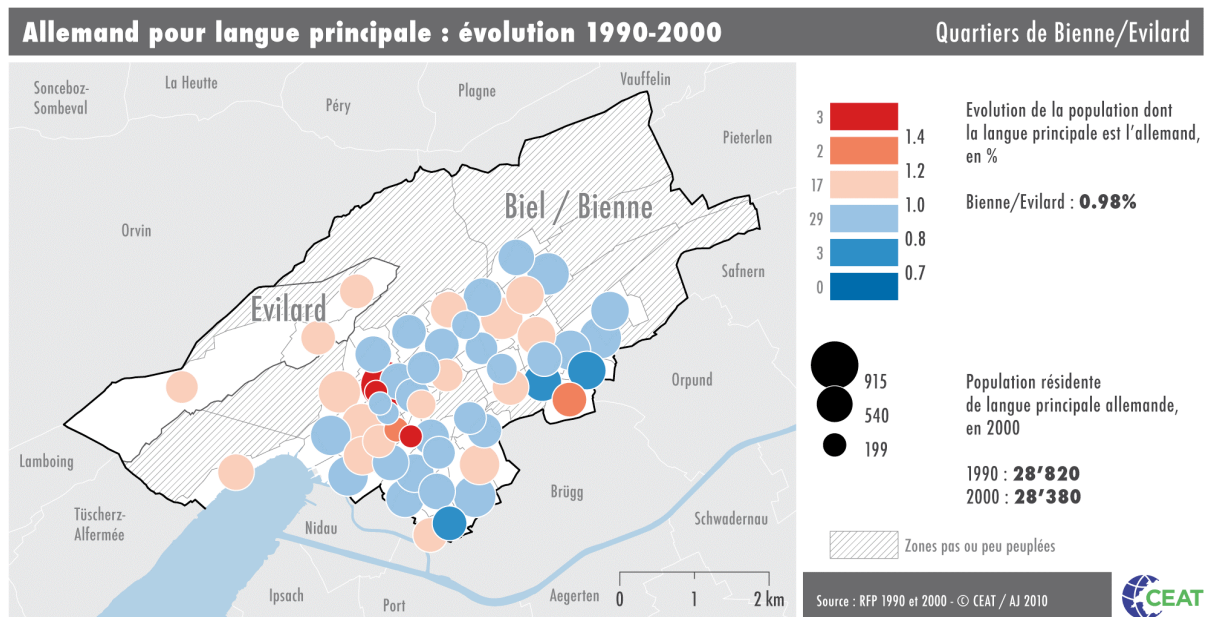
Cartes 4a et 4b Autres langues selon les secteurs de Bienne



Le groupe des langues latines comprend essentiellement l'italien, l'espagnol et le portugais. Leur présence spatiale est la plus forte dans les secteurs du Centre au nord de la gare, puis à Champagne et à Boujean.

Les personnes ayant indiqué une « autre langue » sont majoritairement issues des pays des Balkans et de la Turquie. Leur présence est la plus forte à Madretsch Nord, à la Rue de Mâche et la Rue de Gottstatt, de part et d'autre de la ligne du chemin de fer et la gare de triage.

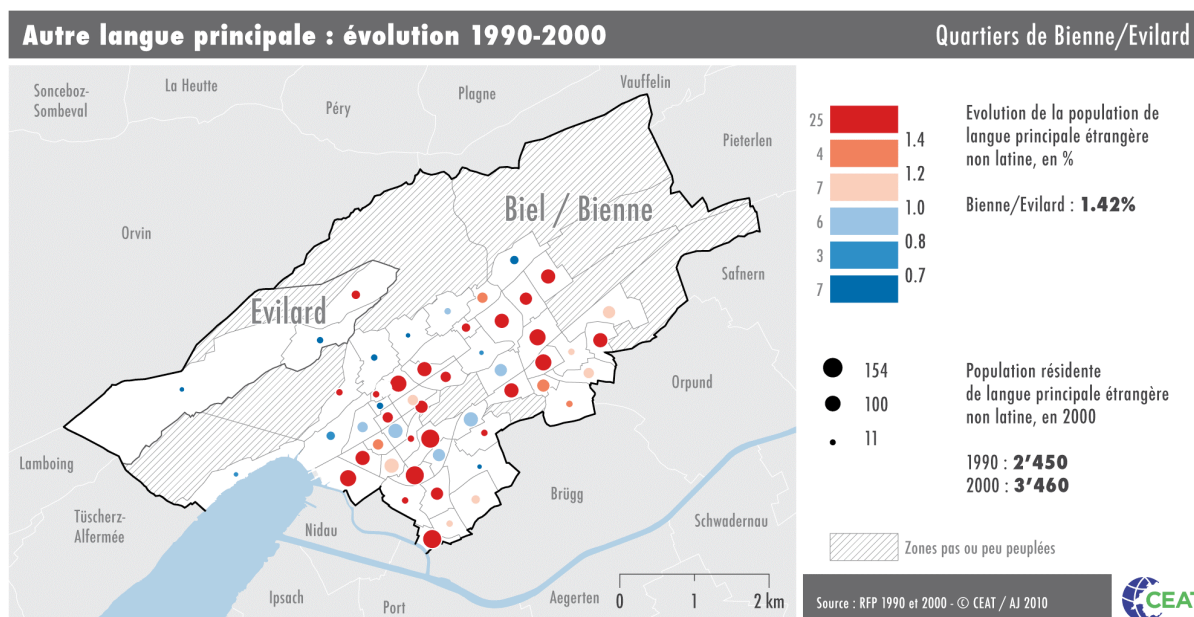
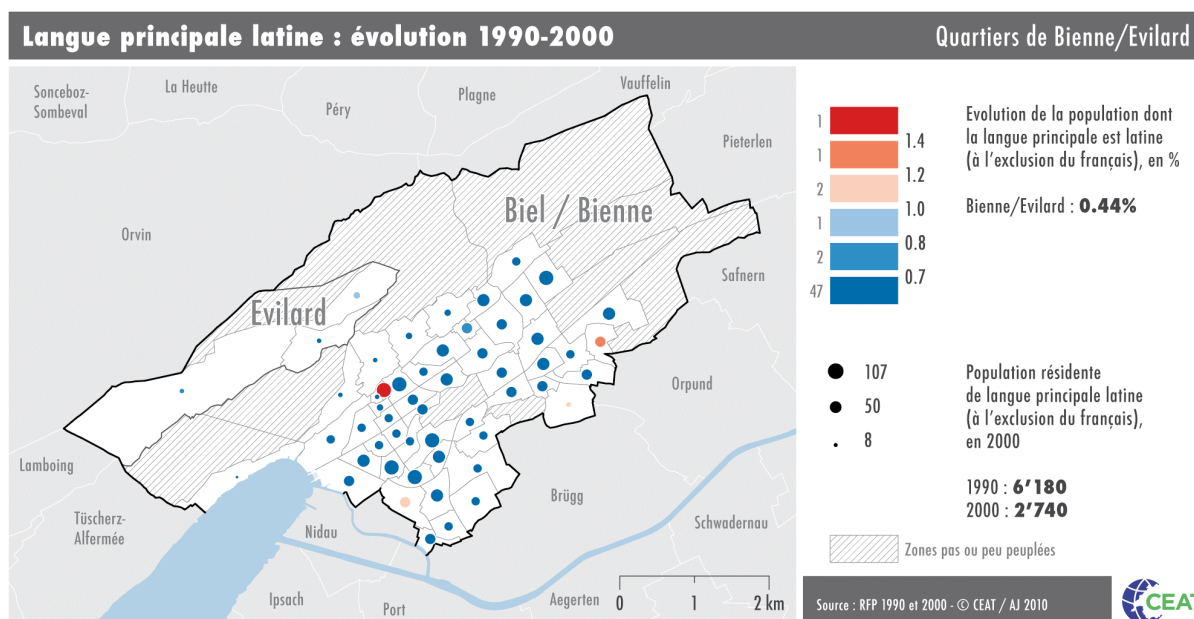
Cartes 5a et 5b Allemand et français : évolution 1990-2000 selon les secteurs de Bienne



Les quatre cartes de l'évolution de la population entre 1990 et 2000 (5a, 5b, 6a, 6b) selon la langue principale montrent les effectifs en 2000 par la taille des symboles. Le calibrage des symboles et des classes sont identiques pour les quatre cartes.

L'évolution des germanophones au cours de ces dix ans était légèrement négative (-2%), celle des francophones (-14%) fortement en recul. Les secteurs avec augmentation des deux groupes linguistiques sont les quartiers nouveaux à l'est de la ville ; en plus, l'allemand progresse dans la Nouvelle Ville, la Vieille Ville et à Evillard.

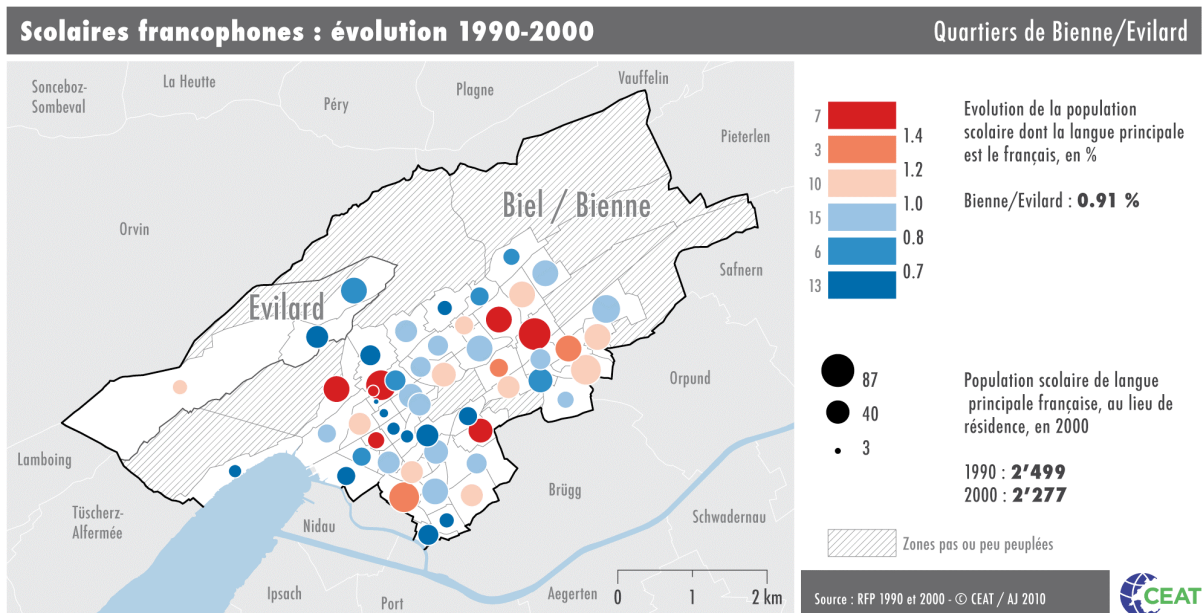
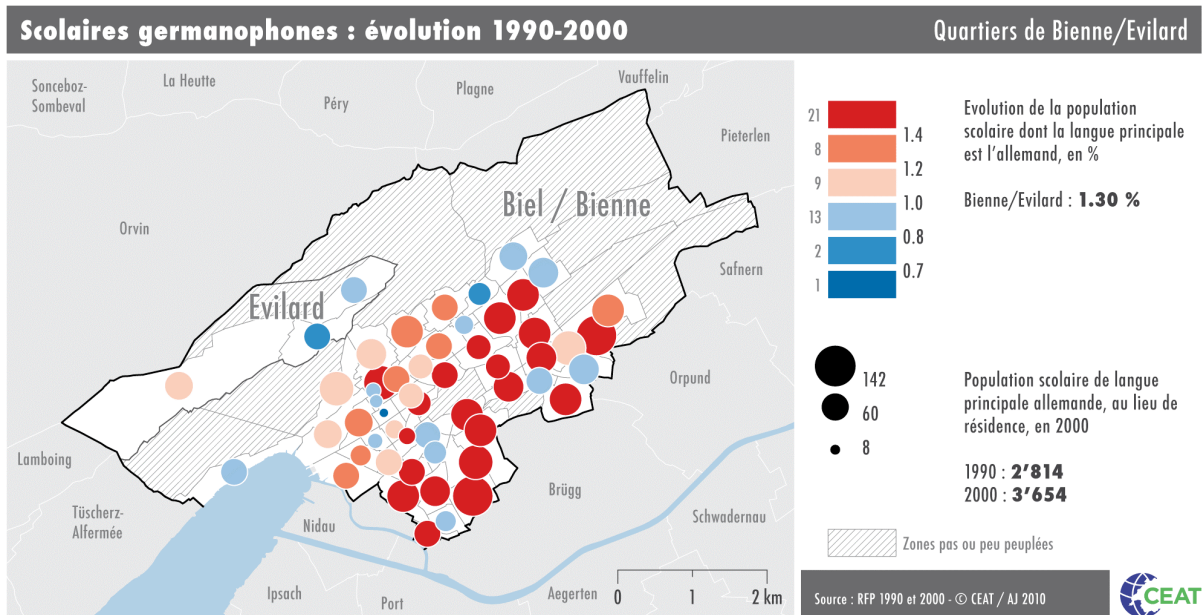
Cartes 6a et 6b Autres langues : évolution 1990-2000 selon les secteurs de Bienne



Les latins (à l'exception des francophones) ont perdu, en dix ans, plus que la moitié de leur effectif. Ces pertes touchent quasiment l'ensemble des secteurs.

L'effectif des personnes d'« autres langues » principales a passé de 2'500 à 3'500 personnes. Les secteurs en hausse sont très inégalement répartis (Nouvelle Ville Sud, Madretsch Sud, Mâche) et ne correspondent pas forcément aux secteurs à effectifs élevés.

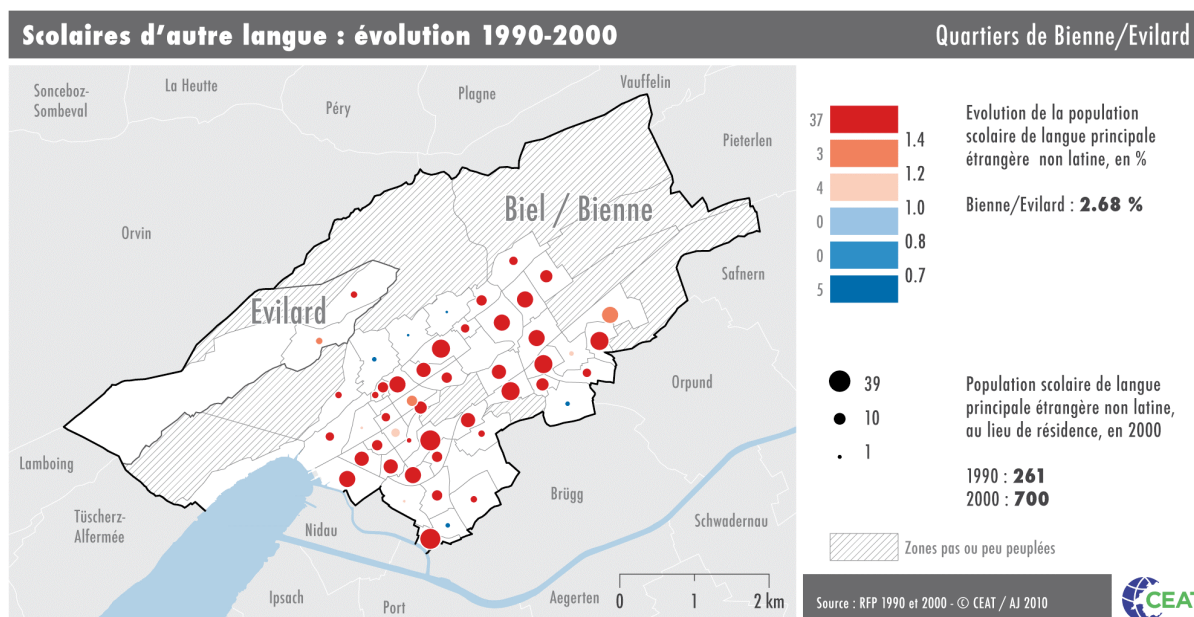
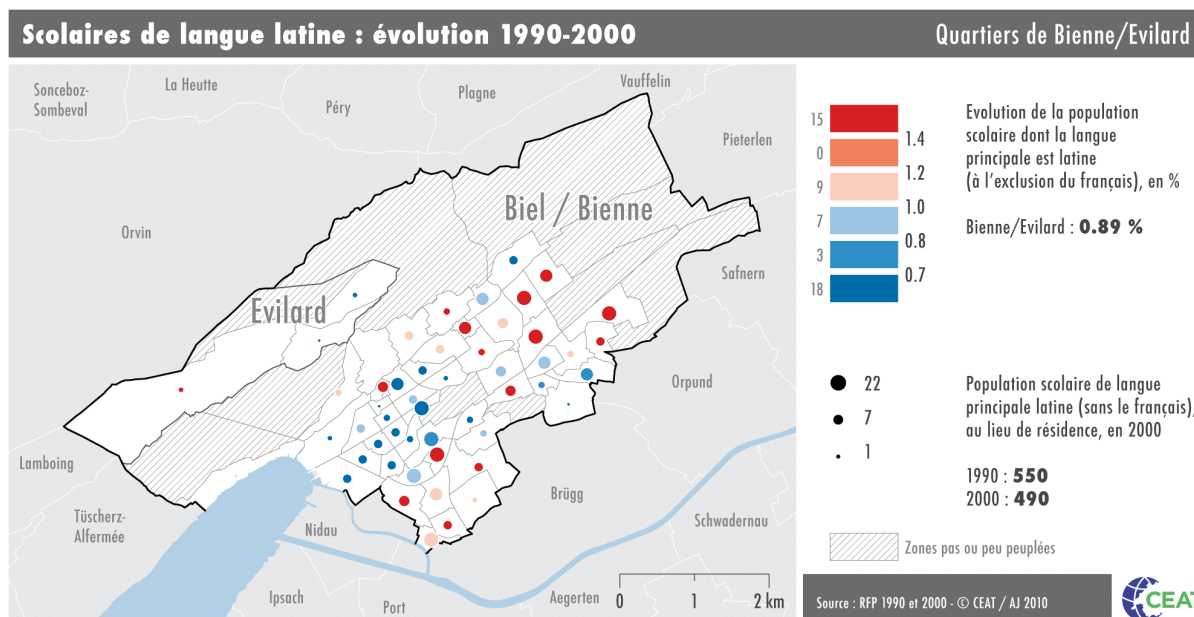
Cartes 7a et 7b Allemand et français à l'école : évolution 1990-2000 selon les secteurs de Bienne



A la suite des cartes montrant l'évolution des langues pour le total de la population suit une série identique pour les écoliers et les étudiants. Les classifications sont à nouveau identiques pour les quatre groupes, de même que la taille des symboles.

Les effectifs des germanophones ont fortement augmenté (+30%), et ceci presque dans l'ensemble des secteurs, mais surtout dans les quartiers plus récents au sud et à l'est de la ville. Il s'agit partiellement de quartiers nouveaux, mais également de quartiers à population immigrée (non latine) où les enfants indiquent l'allemand comme la langue la mieux maîtrisée.

Cartes 8a et 8b Autres langues à l'école : évolution 1990-2000 selon les secteurs de Bienne

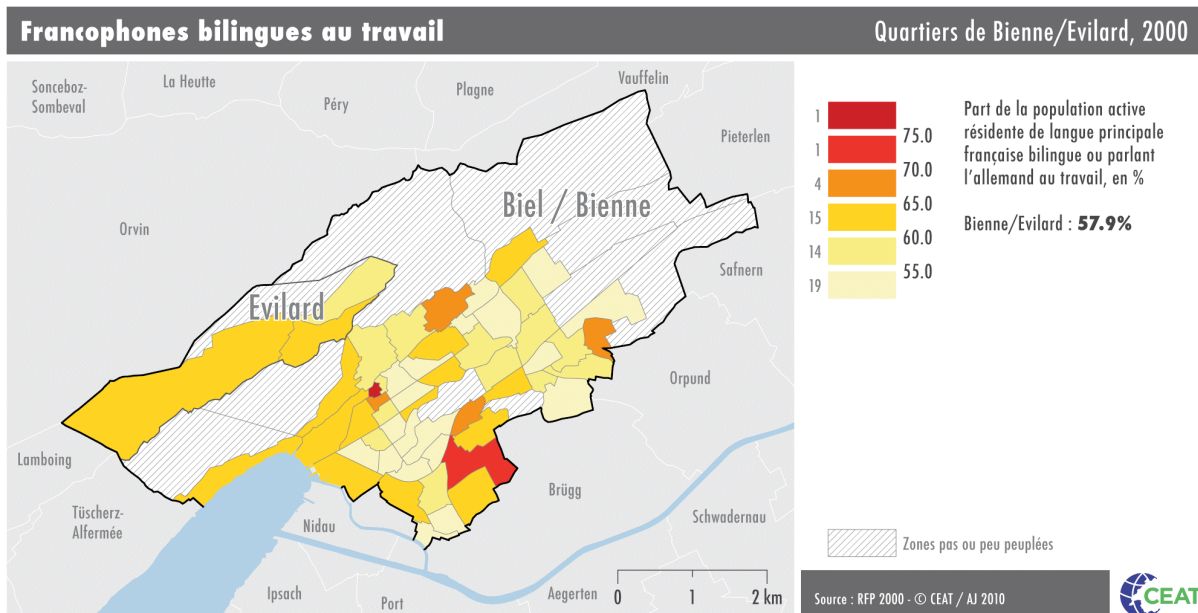
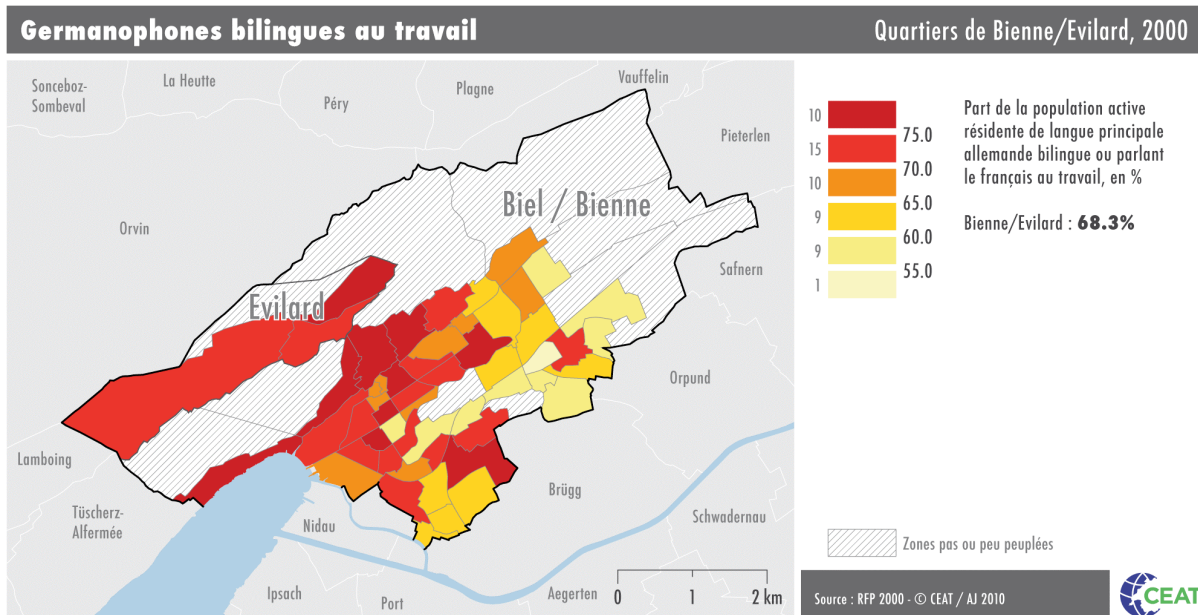


Les effectifs des francophones en formation a diminué de 9% ; cette perte concerne la plupart des secteurs, à l'exception de ceux de Mâche et de la Vieille Ville.

Les écoliers de langues latines (à l'exception du français) ont connu un recul de 11%, avec une répartition spatiale comparable à celle des francophones.

Avec une augmentation de 260 à 700 personnes, le nombre d'élèves ayant une « autre » langue comme langue maternelle augmente partout fortement. Il s'agit des enfants des immigrés des années 1980, venus de Turquie et d'ex-Yougoslavie.

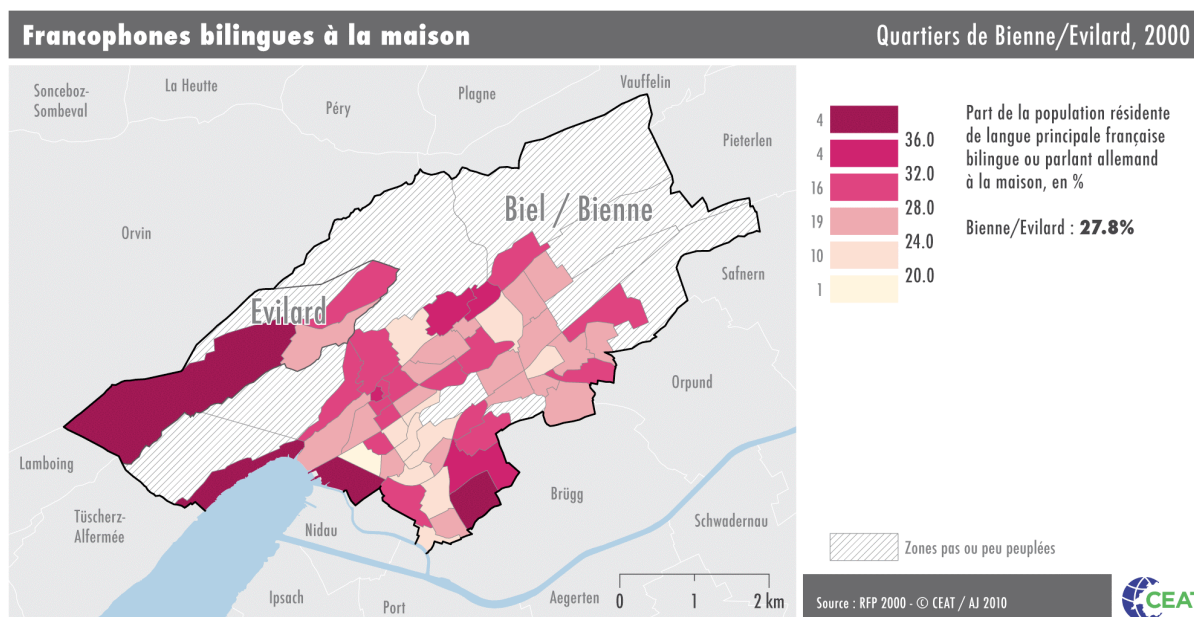
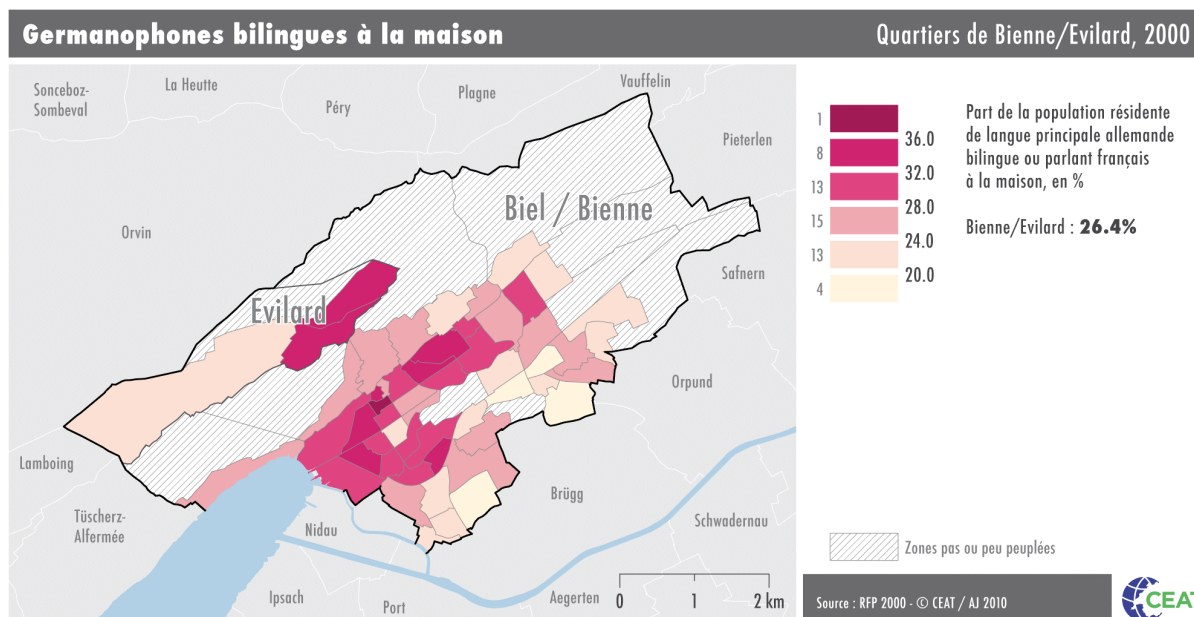
Cartes 9a et 9b Germanophones et francophones bilingues au travail, par secteur de Bienne



L'indicateur de la carte supérieure mesure la part de la population active de langue principale allemande (comptée au lieu de domicile) qui parle (aussi) le français. La deuxième carte montre le même phénomène pour les francophones parlant l'allemand. Les deux cartes mesurent donc le degré du bilinguisme de la population pour chaque secteur.

Les germanophones les plus fortement bilingues habitent dans les quartiers dans lesquels ils sont dominants : Vignoble, Vigneules, Vieille Ville. Il s'agit d'un effet de statut socio-économique et de formation. Les francophones utilisant le plus fréquemment l'allemand habitent également dans les secteurs à statut plutôt élevé, ainsi que dans les quartiers des hôpitaux. Les quartiers ouvriers (Nouvelle Ville, Champagne, Boujean) connaissent des scores autour de 50% d'actifs parlant l'allemand au travail.

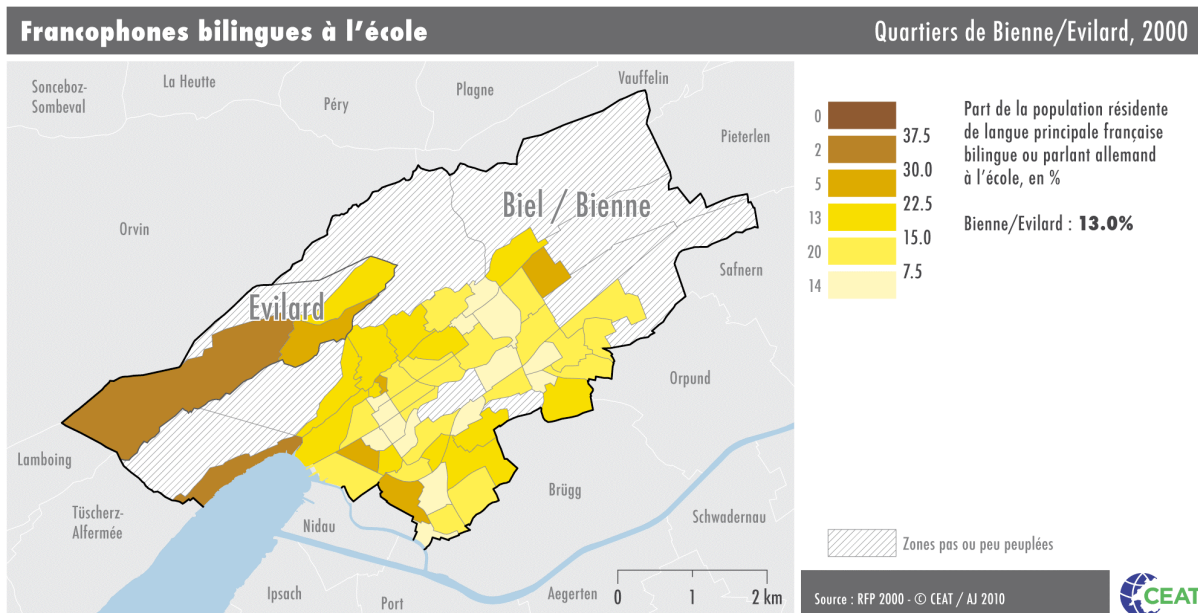
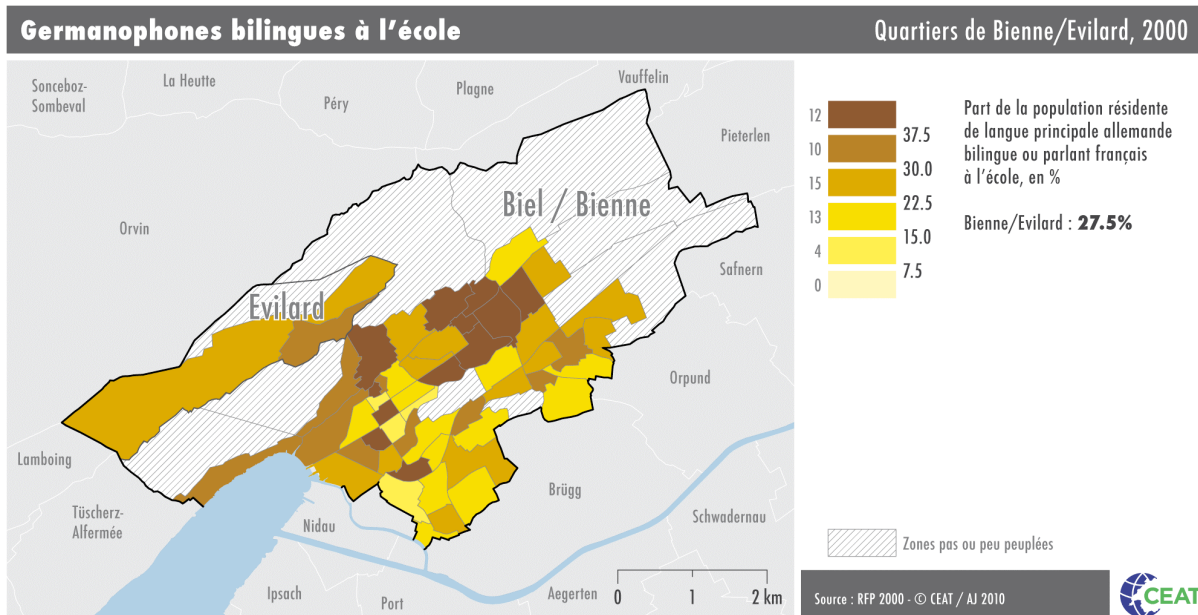
Cartes 10a et 10b Germanophones et francophones bilingues à la maison, par secteur de Bienne



L'utilisation des deux langues dans le contexte familial est nettement moins fréquente que celui au travail et touche un peu plus d'un quart de la population de chacune des deux communautés. Ce groupe concerne de vrais bilingues, de partenaires dans des couples mixtes et des personnes pour lesquelles la notion de famille est plus large que le cadre du ménage.

Les germanophones multilingues en famille habitent dans les quartiers à forte proportion de francophones et allophones – un indice pour l'existence de nombreux ménages mixtes. Quant aux francophones parlant l'allemand en famille, il s'agit d'un phénomène fréquent dans les secteurs à très faible présence de francophones.

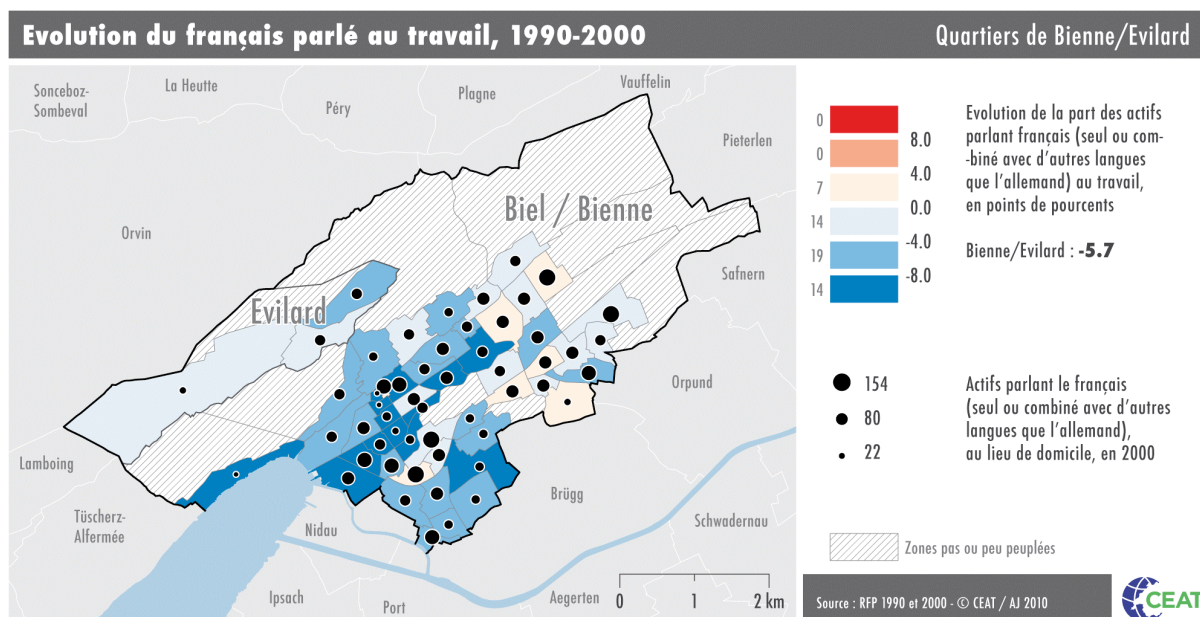
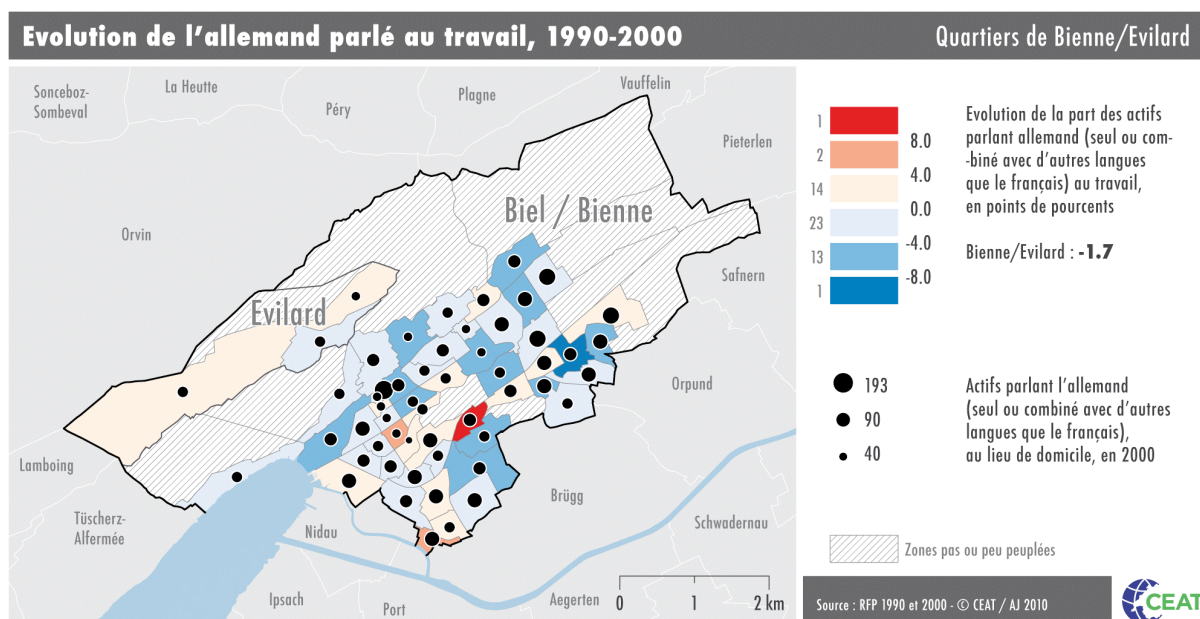
Cartes 11a et 11b Germanophones et francophones bilingues à l'école, par secteur de Bienne



Vingt-sept pourcents des élèves et étudiants de langue allemande parlent le français dans le contexte de leur formation, mais seulement 13% des francophones. La formulation de cette question spécifie l'usage d'une autre langue en dehors du contexte de l'apprentissage.

Les élèves habitant Champagne et Boujean sont les plus enclins à parler aussi le français ; parmi les francophones, l'allemand est utilisé le plus fortement à Macolin et à Vigneules ; au vu de leur faible nombre, l'usage de l'allemand est presque une nécessité.

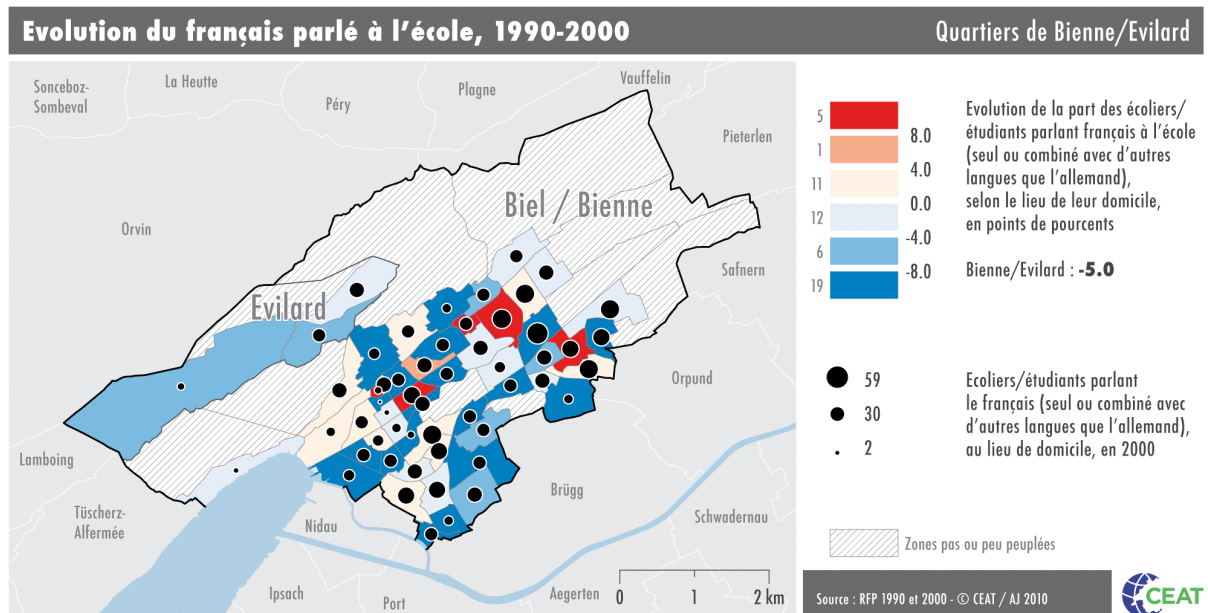
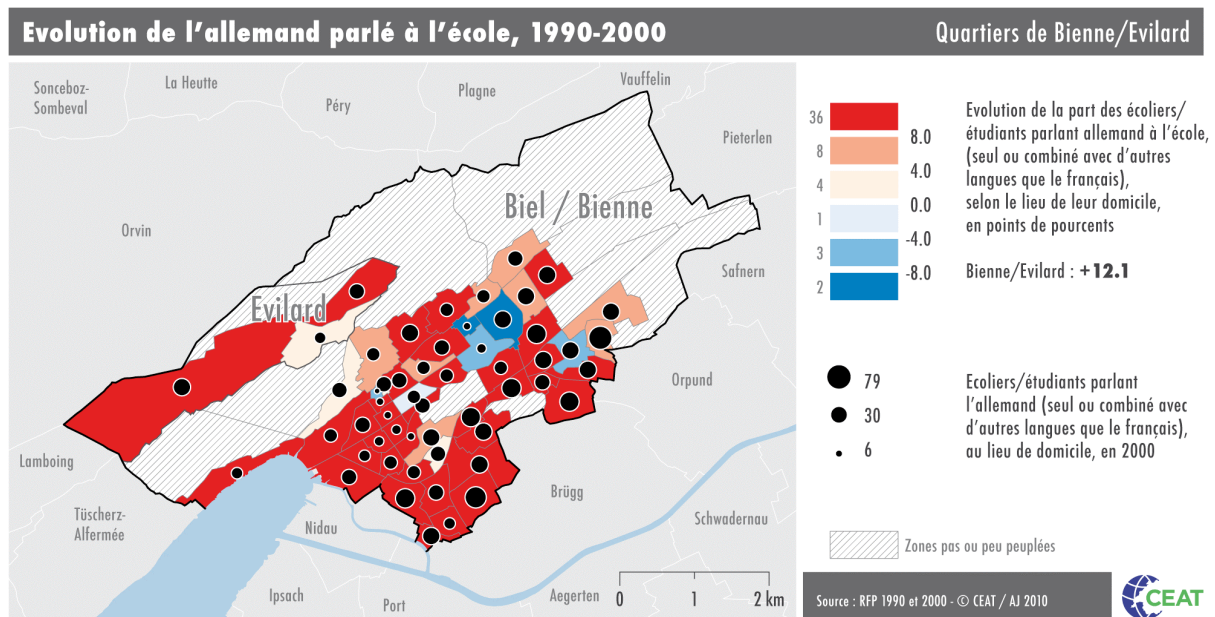
Cartes 12a et 12b Evolution de l'allemand et du français parlés au travail, par secteur de Bienne



Entre 1990 et 2000, le monolinguisme au travail a légèrement diminué : -1.7% pour l'allemand et - 5.7% pour le français. Cette évolution a touché tous les secteurs de la ville, à l'exception de quelques secteurs de l'est de la ville.

En conséquence, le bilinguisme allemand/français au travail a partout progressé (cf. page suivante).

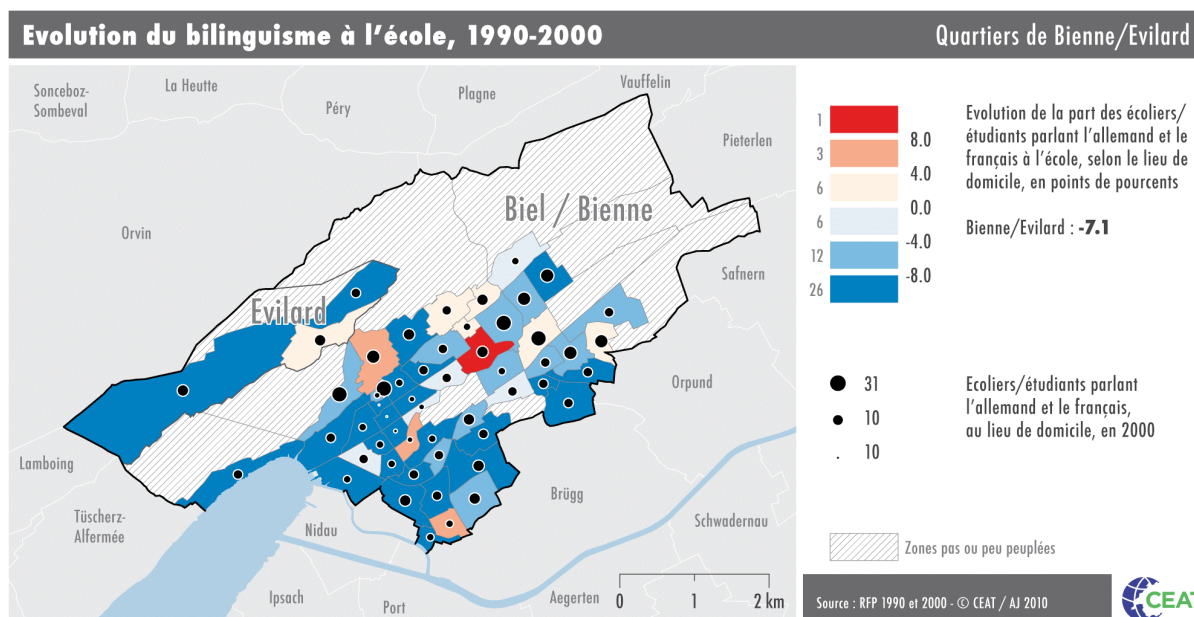
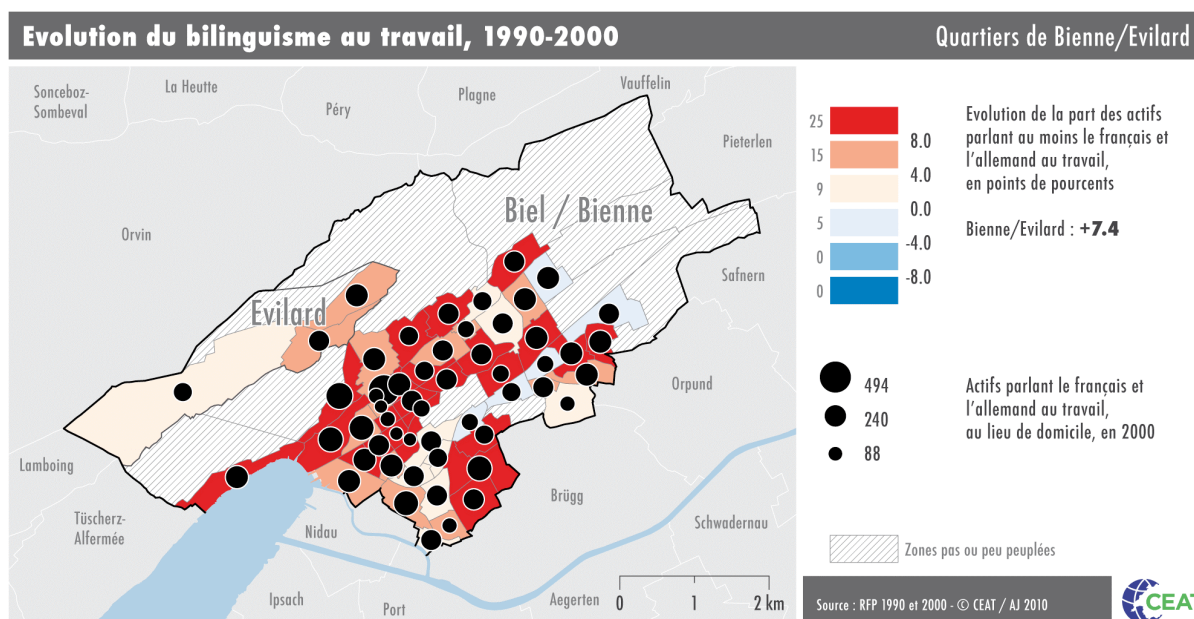
Cartes 13a et 13b Evolution de l'allemand et du français parlés à l'école, par secteur de Bienne



Entre 1990 et 2000, l'allemand a progressé de 12% parmi les élèves habitant la ville de Bienne, tandis que le français a reculé de 5%.

De manière générale, la tendance générale se reflète dans l'ensemble des secteurs. Pourtant, deux exceptions sont à signaler : les secteurs du Löhren (Mâche) et de la Rue du Châtelet ont connu une diminution de l'allemand au profit du français.

Cartes 14a et 14b Evolution du bilinguisme au travail et à l'école, par secteur de Bienne



Les deux cartes montrent la part de ceux qui parlent l'allemand et le français (avec ou sans une autre langue) au travail et à l'école en 2000 par rapport à la situation de 1990. Cette différence est exprimée en points de pour-cent, car les personnes sans information sur les langues parlées sont exclues du calcul.

Les deux cartes représentent des situations très marquées : alors que le bilinguisme se répand au travail dans tous les secteurs de la ville, le bilinguisme à l'école a tendance à reculer entre 1990 et 2000. Ce phénomène est l'expression d'une certaine homogénéisation linguistique des écoles obligatoires et des gymnases.

4.5 Actifs et personnes en formation : analyse statistique

Ce chapitre comprend des analyses issues des recensements de la population pour Bienne et Evilard. Les indicateurs socio-professionnels et économiques sont croisés avec les groupes linguistiques et les langues parlées. En outre, cette enquête différencie les actifs habitant Bienne et les pendulaires venant de l'extérieur : du Jura bernois, du Seeland ainsi que des régions plus éloignées. L'accent particulier est mis sur la pratique linguistique des habitants de Bienne au travail. Germanophones et francophones n'ont pas la même pratique de l'autre langue officielle, mais nous verrons que les différences ne sont pas très fortes.

4.5.1 Actifs pendulaires et langue

Constat 1 : la pendularité renforce le poids de l'allemand

En 2000, 31'365 personnes actives dont le lieu de travail se situe à Bienne ont été recensées, dont 15'368 personnes actives domiciliées à Bienne/Evilard même. Ainsi 49% des emplois de Bienne sont occupés par des Biennois et 51% par des pendulaires immigrants.

Parmi ces pendulaires immigrants, 3715 personnes habitent une région francophone, soit le Jura bernois (2628) ou les Cantons du Jura et de Neuchâtel (1087), tandis que 11'750 ont leur domicile dans le Seeland (9216), le Canton de Soleure ou le reste du Canton de Berne¹⁵ (2534). Finalement, 532 viennent d'autres cantons plus éloignés de Suisse romande ou de Suisse allemande. Ils ne sont souvent pas pris en compte dans nos analyses.

Si l'on se focalise uniquement sur les cantons et régions à proximité de Bienne (JB/JU/NE et Seeland/SO/BE-a), la relation des effectifs des pendulaires est de 1 : 3,16, c'est-à-dire que trois fois plus de pendulaires proviennent des régions alémaniques que des régions francophones voisines.

- ➔ La structure de l'agglomération de Bienne et la densité inégale de population dans le Jura (plutôt faible) et sur le Plateau (nettement plus forte) font donc que la pendularité renforce le poids de la langue allemande dans le bassin d'emploi de Bienne.

Constat 2 : les branches économiques présentes à Bienne (tableau 4.7)

Dans notre dépouillement, nous distinguons dix groupes économiques (entre parenthèses, les effectifs en milliers) : secteur primaire (0,2), secteur secondaire (8,5), commerce (6,3), transports et télécommunications (2,6), services financiers (0,8), services aux entreprises (2,8), administration publique générale (1,2), enseignement (1,9), santé (3,8) ainsi que les services personnels (1,3), plus les actifs sans indication de la branche (2,1).

Les effectifs de l'emploi dans les différentes branches ne sont pas seulement inégaux, mais on constate en plus une divergence entre les actifs habitant à Bienne et les pendulaires immigrants. Dans l'ensemble, la relation de 49% de Biennois versus 51% d'immigrants est respectée dans la plupart des branches, notamment en ce qui concerne le secteur secondaire, le commerce, les services aux entreprises, l'enseignement et la santé. Par contre, on trouve nettement plus de

¹⁵ Canton de Berne, sauf Bienne/Evilard et le Seeland ; ci-après « BE-a »

pendulaires dans les transports, les finances et l'administration ; les emplois du secteur primaire et des services personnels sont occupés par les Biennois à plus de 60%.

Pourtant, en différenciant la lecture, on s'aperçoit que l'immigration pendulaire de JB/JU/NE peut avoir une composition économique très différente de celle de Seeland/SO/BE-a. L'emploi industriel garde une forte présence d'actifs venant de Suisse romande (relation 1 : 2, par rapport à la moyenne de 1 : 3,16), les transports, l'enseignement et les services personnels sont répartis équitablement (1 :3), tandis que les autres branches montrent des surreprésentations d'actifs venant de Suisse allemande (services aux entreprises, administration et santé 1 : 4, commerce 1 : 5 et finances 1 : 8).

- L'influence des pendulaires du massif jurassien reste donc forte dans l'industrie ; par contre, dans la plupart des branches du tertiaire, le poids alémanique est surreprésenté.

Constat 3 : La répartition des langues principales n'est pas identique entre Biennois et pendulaires

Tableau 4.8 Répartition par langue des actifs, pourcentages

Langues	Allemand	Français	Autres
Bienne/Evilard	52.5%	30.0%	17.5%
Pendulaires	67.9%	25.8%	6.3%
Jura bernois	15.5%	79.3%	5.1%
Total	60.3%	27.9%	11.7%

La moitié des actifs biennois est de langue maternelle allemande, un tiers de langue française et un sixième possède une autre langue maternelle. Parmi les pendulaires immigrés, la part des actifs de langue allemande représente les deux tiers, pour un quart de langue française et un douzième pour les autres langues. Pour les pendulaires provenant du Jura bernois, la part francophone constitue près de 80% des actifs tandis que 15.5% sont de langue allemande. Pour l'ensemble des actifs, les actifs de langue allemande totalisent 60% contre 28% pour les francophones et 12% pour les autres langues. Le grand poids des autres langues parmi les Biennois (17.5%) et la très faible part de ce groupe parmi les pendulaires immigrants (6.3%) est à souligner.

- Le français est minoritaire parmi les habitants de Bienne, et encore davantage minoritaire parmi les pendulaires immigrants qui sont aux deux tiers de langue allemande et qui viennent ainsi renforcer la majorité habitant à Bienne. Mais le grand poids des autres langues a comme conséquence que seule la moitié des actifs habitant Bienne sont des germanophones.

Constat 4 : Il peut y avoir des personnes de langue allemande en Suisse romande et vice versa

L'analyse de la résidence des actifs dans la région biennoise montre une relative imbrication des personnes selon la langue. A titre d'exemple, 15.5% des pendulaires du Jura bernois sont de langue allemande, 7.8% des pendulaires du Jura/Neuchâtel sont de langue allemande, alors que 9.2% des pendulaires du Seeland sont de langue française et que 4.3% des pendulaires de Soleure/reste de Berne sont de langue française. Il existe donc toujours une petite minorité d'actifs pendulaires qui réside dans une autre région linguistique.

En chiffres relatifs, on recense davantage d'alémaniques parmi les immigrants du massif jurassien (13%) que de francophones parmi les pendulaires du Plateau alémanique (8%). En chiffres absolus,

c'est l'inverse : ce sont 500 alémaniques actifs qui habitent dans du Jura et 1'000 francophones actifs qui habitent sur le Plateau alémanique.

- ➔ Ces effectifs sont faibles, mais ils montrent que la frontière linguistique n'est pas étanche et qu'il y a de nombreux francophones qui se sont installés dans des communes alémaniques.

Constat 5 : Langue(s) parlée(s) des germanophones

Un regard sur la pratique linguistique des germanophones nous révèle que 70.2% des actifs germanophones travaillant à Bienne/Evilard parlent (aussi) le français au travail et que 72.1% des actifs germanophones habitant à Bienne/Evilard parlent (aussi) le français au travail. Ces taux sont pratiquement identiques pour les actifs germanophones habitant dans le Jura bernois et même pour les habitants du Seeland qui parlent (aussi) le français au travail.

Cette part est plus grande (82.5%) pour les actifs germanophones habitant dans le JU/NE qui parlent (aussi) le français au travail, mais plus faible (67.5%) pour les actifs germanophones habitant à SO/BE.

- ➔ Les germanophones parlent dans une large mesure (à 70%) les deux langues au travail, presque indépendamment de leur lieu d'habitation. Les scores proches de 70% dans le Seeland et à BE/SO montrent une forte intégration linguistique des habitants des régions alémaniques sur le marché d'emploi bilingue de Bienne. Le marché du travail et le marché résidentiel sont donc bien interpénétrés.

Constat 6 : Langue(s) parlée(s) des francophones (Tableau 2 SPRA x BSPR)

Le même exercice que pour le point précédent sur la pratique des actifs francophones donne des résultats inférieurs. En effet, seulement 58.0% des actifs francophones travaillant à Bienne/Evilard et 58.4% des actifs francophones habitant à Bienne/Evilard parlent (aussi) l'allemand au travail.

Cette part relative baisse à 53.9% des actifs francophones habitant le Jura bernois qui parlent (aussi) l'allemand au travail et à 49.4% des actifs francophones habitant à JU/NE qui parlent (aussi) l'allemand au travail. Par contre, le taux remonte à 72.0% des actifs francophones habitant le Seeland et à 81.4% des actifs francophones habitant SO/BE qui parlent (aussi) l'allemand au travail.

- ➔ Les francophones parlent à 58% les deux langues au travail (contre 70% pour les germaniques); un domicile dans une commune germanophone augmente la probabilité que la personne utilise l'allemand au travail. Les francophones arrivent donc avec une plus grande proportion (42%) que les germanophones (30%) à travailler uniquement dans leur propre langue, et ceci malgré le fait que la probabilité de rencontrer un locuteur non francophone soit plus grande.

Constat 7 : La possibilité de communiquer pour les monolingues

Sur le marché de l'emploi biennois, 17'998 personnes de langue principale allemande sont actives. 5'346 d'entre eux ne parlent pas le français au travail, dont 4847 qui ne parlent que l'allemand, 493 qui combinent plusieurs langues parmi lesquelles le français ne figure pas (et 6 personnes qui parlent uniquement une autre langue). Ainsi 29.7% des actifs germanophones ne participent pas (activement) à l'échange en français.

Du côté des actifs de langue principale française (8357 personnes actives), il s'agit de 3520 personnes qui se trouvent dans la situation de ne pas parler l'allemand, dont 2962 qui ne parlent que

le français, 525 avec une combinaison français/autre langue et 34 qui parlent uniquement une autre langue. Il s'agit donc de 42.1% des actifs francophones qui ne participent pas (activement) à l'échange en allemand.

Sur 26'355 personnes soit de langue allemande soit de langue française, il y a donc deux sous-groupes de 5346 et de 3520 personnes qui ne se comprennent pas (ou qui n'ont pas l'occasion de se parler dans le contexte de leur travail). Les Romands de Bienne, moins nombreux que les Alémaniques, ont plus de risques de se trouver dans une situation d'incompréhension linguistique. Ils sont proportionnellement plus touchés par cette constellation, à 42.1%, que les alémaniques (seulement 29.7%). Parmi les pendulaires venant du Jura bernois, 46.1% ne communiquent pas en allemand au travail, contre 50.5% de ceux qui habitent à Neuchâtel ou dans le Jura.

Constat 8 : Langue(s) parlée(s) des personnes d'une autre langue principale (tableau 2 SPRA x BSPR)

Dans l'ensemble des personnes ni germaniques et ni francophones, 54% parlent l'allemand et 68% le français (dont 30% parlent les deux), mais seulement 9% n'utilisent pas l'une des deux langues officielles au travail, mais une troisième (la leur ou encore d'autres).

Pour les habitants de Bienne de ce groupe, les proportions sont presque identiques (48% l'allemand versus 70% pour le français, 10% pour aucune des deux). Les pendulaires venant d'ailleurs utilisent à plus de 85% (aussi) la langue régionale de leur domicile et à 45% l'autre langue.

- ➔ Les personnes à langue principale « autre » (que le français et l'allemand) sont à 30% bilingues français/allemand et à 87% bilingues dans le sens qu'ils utilisent à la fois leur langue et une des deux langues régionales. 54% d'entre eux parlent (aussi) l'allemand au travail ; avec ce score, ils se rapprochent des francophones de la région (58%). Avec 68% de locuteurs du français, ils se trouvent quasiment à égalité avec les germanophones (70%). Seuls 9% ne parlent ni le français, ni l'allemand. Cela représente un grand succès d'intégration dans un contexte linguistique compliqué !
- ➔ L'orientation des personnes ayant une autre langue principale que les deux langues régionales de Bienne est donc davantage portée sur le français. Ces personnes contribuent à renforcer la partie francophone, car elles parlent davantage le français que l'allemand tout en étant particulièrement bilingues.

Constat 9 : Caractéristiques du statut socio-professionnel élevé

Le statut socio-professionnel varie selon la langue des personnes actives. En effet, 13.8% des personnes actives travaillant à Bienne/Evilard sont classés dans les trois classes des catégories socio-professionnelles (CSP) supérieures (dirigeants, professions libérales et cadres/professions intellectuelles). Ce pourcentage est légèrement plus élevé pour les germanophones (14.7%) que pour les francophones (13.5%), suivi de loin par les « autres » langues (8.6%).

Cette relation entre les trois groupes selon la langue reste valable pour toutes les régions de domicile. Par contre, le niveau change très clairement en fonction de l'origine : plus la distance de pendularité est grande, plus la part des CSP supérieures augmente ; si 13.6% des germanophones biennois appartiennent à ce groupe, ce taux passe à 23% pour ceux venant de BE/SO ; de même, si 11.6% des francophones biennois appartiennent aux CSP supérieures, ce sont 23% de ceux venant de JU/BE qui y appartiennent ; par contre la qualification est plus faible pour ceux du Jura bernois qui ont un taux sous la moyenne biennoise avec seulement 11.5%.

- La distance du trajet pendulaire opère une différenciation selon les CSP supérieures, laissant les plus faibles scores aux Biennois eux-mêmes et aux habitants des régions voisines proches. Par ailleurs, les germanophones appartiennent dans une mesure légèrement supérieure aux CSP supérieures que les francophones. Ceci est à mettre en relation avec les branches dans lesquelles les membres des groupes linguistiques sont majoritairement engagés.

Constat 10 : Statut socio-professionnel bas selon la langue principale

En ce qui concerne les niveaux moins qualifiés des caractéristiques CSP, les différenciations sont plus importantes que pour les catégories élevées. En effet, on constate que 28.4% des personnes actives travaillant à Bienne/Evilard sont classés dans la catégorie des ouvriers et employés non qualifiés. Pour ce groupe, les différences linguistiques sont fortes : 23% des germanophones, 30% des francophones et 59% des « autres » se trouvent dans cette situation.

Comme pour le groupe des CSP supérieures, la relation interlinguistique ne varie pas selon la région de domicile qui ne semble pas jouer un rôle déterminant. Par contre, on observe une forte corrélation négative avec la distance : plus l'on s'éloigne de Bienne, plus la part des personnes appartenant à ce groupe des moins qualifiés diminue.

Il faut mettre en évidence que les pendulaires francophones du Jura bernois semblent les moins qualifiés, car 34% appartiennent à ce groupe; il en va de même pour les germanophones du Seeland (24%).

- La différence entre les deux groupes linguistiques est significative et elle reflète la plus faible implantation de la filière d'apprentissage en Suisse romande par rapport, notamment, au Canton de Berne.
- En termes de qualifications élevées, Bienne ne dépend pas du Jura bernois, mais plutôt des régions plus éloignées.

Constat 11 : Statut socio-professionnel, langue principale et bilinguisme allemand-français

Tab. 4.9 Bilinguisme au travail selon le statut CSP et la langue principale

Langues parlées au travail: français et allemand	Dirigeants, profession lib.	Indép.	Cadres, prof. acad.	Prof. inter-méd.	Empl. qualif.	Ouvrier Qualif	Ouvrier non-qualif.	Total (avec ind.)
	CSP1,2	CSP3	CSP4	CSP5	CSP6	CSP7	CSP8	Total
Germanophones	472	1'040	1'006	2'364	2'787	1'010	1'130	9'809
Bilingues all.-fr.	386	747	797	1'770	2'155	544	597	6'996
Bilingues fr.-all. en %	81.8	71.8	79.2	74.9	77.3	53.9	52.8	71.3
Francophones	159	386	596	1'259	1'475	689	877	5'441
Bilingues fr.-all.	110	251	403	809	1'026	314	353	3'266
Bilingues fr.-all. en %	69.2	65.0	67.6	64.3	69.6	45.6	40.3	60.0
Langues latines	26	116	31	165	215	274	920	1'747
Bilingues fr.-all.	7	66	17	77	108	75	176	526
Bilingues fr.-all. en %	26.9	56.9	54.8	46.7	50.2	27.4	19.1	30.1
Autres langues	37	65	71	127	153	102	339	894
Bilingues fr.-all.	16	24	27	40	62	20	68	257
Bilingues fr.-all. en %	43.2	36.9	38.0	31.5	40.5	19.6	20.1	28.7
Total actifs avec ind.	694	1'607	1'704	3'915	4'630	2'075	3'266	17'891
Bilingues fr.-all.	519	1'088	1'244	2'696	3'351	953	1'194	11'045
Bilingues fr.-all. en %	74.8	67.7	73.0	68.9	72.4	45.9	36.6	61.7
Différence ger-fra	-12.6	-6.8	-11.6	-10.6	-7.8	-8.3	-12.6	-11.3

La combinaison des trois indicateurs présentés dans le tableau 4.9 part de l'hypothèse que la différence observée entre la pratique du bilinguisme franco-allemand biennois entre les deux communautés linguistiques principales (c'est-à-dire une propension plus forte des germanophones à pratiquer le français que celle des francophones à parler l'allemand) pouvait être – au moins partiellement – un effet de la répartition inégale de l'appartenance aux catégories socio-professionnelles des deux groupes : les germanophones étant plus représentés dans les CSP élevées, c'est précisément ces derniers qui sont responsables de l'écart de la maîtrise de l'autre langue par rapport aux francophones

Le résultat obtenu par ce calcul tri-varié infirme clairement cette hypothèse. Bien au contraire, ce sont les catégories des indépendants, des employés et des ouvriers qualifiés dans lesquelles les francophones obtiennent les scores du bilinguisme au travail les plus proches des germanophones : seulement entre 7 et 8 points de pour-cent inférieurs, par rapport à une valeur biennoise de 11 points, c'est-à-dire des scores plus proches des germanophones que les 13 points d'écart pour les dirigeants et professions libérales et de 12 points pour les cadres et professions académiques.

Ce résultat peut s'expliquer par la plus grande intensité des contacts au travail des commerçants et autres indépendants, ainsi que par un environnement davantage orienté sur l'échange interprofessionnel des employés et ouvriers. S'y ajoute probablement une orientation plus forte des dirigeants sur les marchés d'emplois en dehors de Bienne, plus monolingues. Dans l'ensemble, il ne faut pas oublier que la part des bilingues parmi les germanophones et les francophones dans le total des actifs atteint des valeurs de 70% pour les CSP 1 à 6, mais que la pratique du bilinguisme franco-allemand ne se situe qu'à 45% et de 35% pour les CSP 7 et 8 (ouvriers qualifiés et non qualifiés). Quant aux personnes actives de Bienne allophones, leur immersion bilingue française et allemande est de l'ordre de 50% pour les personnes de langues latines bien formées (CSP 1 à 6) et de 40% pour les locuteurs bien formés des « autres langues », mais de 20% environ pour les ouvriers qualifiés et non-qualifiés.

Pendulaires actifs : synthèse des analyses

Le marché du travail est bien marqué par le bilinguisme allemand-français et cela s'explique en partie par la forte présence historique de l'industrie horlogère à Bienne et les nombreuses interrelations avec les partenaires industriels de l'Arc jurassien. La minorité francophone est bien présente et elle est en quelque sorte renforcée par la présence des personnes qui ne sont ni de langue allemande, ni française. Le Jura bernois contribue également à renforcer la part francophone des actifs sur le marché du travail, car les pendulaires sont très largement francophones. Mais, dans l'ensemble, le phénomène des pendulaires, c'est-à-dire des actifs venant de l'extérieur pour travailler à Bienne, tend plutôt à renforcer la partie allemande du bilinguisme biennois.

Un effet distance est à signaler dans le cas biennois, puisque les actifs sont relativement surreprésentés dans les catégories élevées de qualification lorsqu'ils proviennent des espaces plus éloignés, alors que les actifs des espaces plus proches sont moins qualifiés. Le marché du travail biennois recourt à une main-d'œuvre moins qualifiée qui réside à proximité de Bienne et dans le Jura bernois, et il va chercher plus loin les personnes plus qualifiées qui résident hors de Bienne.

La contribution du Jura bernois au marché du travail biennois est relativement importante en termes quantitatifs, et on ne peut la qualifier de stratégique au vu des caractéristiques socio-professionnelles dominantes et de sa forte présence dans l'industrie.

L'analyse des actifs à Bienne montre un marché de travail dynamique bien implanté dans la partie allemande de la région, et qui a aussi de fortes relations avec la partie francophone.

4.5.2 Personnes en formation et langue

En 2000, parmi les 11'021 écoliers et étudiants scolarisés à Bienne ou à Evilard, 6105 avaient leur lieu de domicile dans l'une de ces deux communes, soit 55.4%, alors que 44.6% venaient de l'extérieur (4916 immigrants).

Parmi ces pendulaires de la formation, 759 (6.9% du total) habitaient dans le Jura bernois et 131 autres dans les Cantons du Jura et de Neuchâtel (1.2%), ce qui représente 8.1% dans les régions francophones. Les 2740 écoliers et étudiants seelandais (24.9%) et les 1013 (9.2%) venant de SO/BE-a forment ensemble 34.1% des effectifs des lieux de formation de Bienne. La relation entre ressortissants des régions francophones et germanophones est donc de 1 : 4.22. Comparé à celui des pendulaires actifs, le déséquilibre entre les deux régions d'immigration est encore plus grand. En

revanche, la part des Biennois est supérieure. Néanmoins, les deux effets ne se compensent pas entièrement.

Tableau 4.10 Origine et langue des personnes en formation à Bienne

Langues	allemand	français	autres
Bienne/Ev.	56.4%	33.1%	10.5%
Pendulaires	75.8%	21.5%	2.7%
Total	65.1%	27.8%	7.4%

Ainsi, pour la formation, les résidents biennois sont à 56% de langue allemande et à 33% de langue française, auxquels s'ajoutent les 10% avec une autre langue principale. Pour ce groupe, la proportion de germanophones et francophones est la même que chez les actifs. Pour les immigrés pendulaires, 76% sont des germanophones, contre seulement 22% de francophones. Bienne est donc une place particulièrement attractive pour la formation des Alémaniques qui y trouvent des centres régionaux de formation. Soulignons tout de même que plus de 20% des personnes venant de l'extérieur de Bienne pour leur formation sont francophones et, qu'au total, 28% des étudiants sont de langue française.

En ce qui concerne la formation, il est utile de distinguer pour la suite des analyses l'âge des étudiants et écoliers, et ceci par substitution du type d'âge scolaire. Les classes d'âge suivantes ont été retenues : 0-14 ans, 15-19 ans, 20+ ans. De très grandes différences selon les groupes linguistiques se présentent, comme l'atteste le tableau 4.11 ci-dessous.

Tableau 4.11 Formation par classes d'âge et langues

Age	allemand	français	autres
0-14 ans	51.2%	37.3%	11.4%
15-19 ans	69.3%	26.4%	4.6%
20 + ans	80.8%	14.7%	4.5%

Dans l'école obligatoire (0-14 ans), la relation entre les trois langues est assez favorable au français avec 37.3% des effectifs, un score aussi valable pour les habitants de Bienne (36.7%). 92.7% des écoliers de moins de 15 ans habitent Bienne ou Evilard. Les (rares) immigrés (318 enfants sur 4114 scolarisés) sont à 45% francophones. Selon les analyses détaillées par communes, ils viennent des communes voisines francophones (Orvin, Plagne) et des communes du Seeland (dont notamment Nidau) et sont ici à près de 50% de langue maternelle francophone (77 francophones, 85 germanophones). Bien des familles francophones du Seeland envoient donc leurs enfants dans les écoles biennoises.

Au niveau des 15 à 19 ans, âge qui correspond plus ou moins au gymnase et aux écoles professionnelles¹⁶, 35.5% des habitants de Bienne parlent le français comme langue principale (ce qui correspond assez bien au score des 0-14 ans avec 36.7%). Pourtant, dans les écoles suivies par cette cohorte, on recense seulement 26.4% de francophones. Cela s'explique par une part des pendulaires immigrants particulièrement élevée (près de 70%) qui ne sont qu'à 22.3% francophones

¹⁶ N.B. Ne sont concernés ici que les personnes qui suivent une école professionnelle à plein temps ; les apprentis sont comptabilisés avec les actifs.

et ne viennent qu'à 20.5% des régions francophones. Bienne joue ainsi le rôle de pôle de formation secondaire dominant dans son agglomération et dans sa région. Ce phénomène renforce le côté alémanique de Bienne comme centre de formation régional.

Sur 1165 jeunes francophones de cette tranche d'âge, 482 habitent à Bienne et 539 dans le Jura bernois (88% de tous les écoliers recensés). D'après les districts du Jura bernois, 247 habitent dans le district de Moutier (88 dans la ville de Moutier, 39 à Tavannes, 26 à Reconviplier), 210 dans le district de Courtelary (40 à Tramelan, 33 à Orvin, 28 à Sonceboz et 22 à Péry), et 82 à La Neuveville (dont 45 dans le chef-lieu du district). Finalement, 45 francophones sont comptés dans le district de Nidau (dont 29 à Nidau même). Si, en chiffres relatifs, les pendulaires immigrants de langue allemande dominant, les effectifs des jeunes francophones venant du Jura bernois ne sont pas négligeables (539 personnes) et même supérieurs aux effectifs des francophones habitant à Bienne/Evilard (482).

Quant au niveau des **personnes en formation de vingt ans et plus**, 14.7% des 919 personnes recensées seulement sont de langue française (proportion identique pour les non-pendulaires (14.9%) et pendulaires (14.4%). Parmi le groupe des 365 francophones en formation de plus de 20 ans, 142 habitent Bienne et 223 ailleurs, dont 89 dans le Jura bernois.

Personnes en formation : synthèse des analyses

Les francophones sont bien présents dans les écoles au niveau obligatoire (37.3%) où une large majorité est issue des habitants de Bienne/Evilard. Parmi les 15 à 19 ans, scolarisés dans les gymnases et écoles professionnelles de Bienne, la proportion des francophones s'élève encore à 26.4%, essentiellement à cause de la forte proportion de Seelandais inscrits dans les écoles de Bienne. Pour les 20 ans et plus, la proportion des francophones ne représente que 14.7%. Au niveau universitaire et dans les hautes écoles spécialisées, l'offre biennoise est plus faible et se limite à quelques segments spécifiques, attirant davantage les germanophones. Cinq HES sont situées dans les villes jurassiennes francophones (St-Imier, Delémont, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle), sept autres dans les Cantons de FR, VD, GE et du VS.

Très peu de Biennois francophones de plus de 20 ans se trouvent en formation dans les écoles de la ville. Doit-on en conclure qu'ils choisissent des sites de formation dans l'Arc jurassien ? L'exploitation des résultats des pendulaires émigrants de Bienne dans le chapitre 4.6 va souligner ce constat.

4.5.3 Le dialecte suisse allemand et la langue standard

Pour les francophones, la question du dialecte suisse allemand s'avère cruciale, puisqu'il s'agit de maîtriser deux formes d'allemand lors des échanges avec les germanophones. L'apprentissage de l'allemand passe à l'école par la langue standard ; pour les immigrants adultes, l'allemand s'acquiert souvent via la langue parlée.

La pratique du dialecte en Suisse alémanique et aussi à Bienne est souvent considérée comme un frein à l'usage de la langue allemande pour les francophones. En même temps, le passage direct au suisse allemand provoque de sérieux problèmes dans la compréhension de l'allemand écrit. Ces difficultés n'ont pas fait l'objet d'investigations lors de nos entretiens, ni dans l'analyse du comportement linguistique des différentes communautés à Bienne. Pourtant, le recensement permet de faire une distinction entre la pratique des différentes formes de l'allemand (comme d'ailleurs aussi de l'italien et du patois français). Dans ce chapitre, nous présentons le résultat d'un dépouillement du

recensement de 2000 pour l'ensemble de la population des deux communes de l'ancien district de Bienne.

Tableau 4.12 Langue standard et dialecte parlés selon la langue principale, 2000

Langue parlée	Langue principale				total
	allemand	français	langues latines	autres langues	
Total, en famille	25'304	13'156	4'041	2'939	45'440
suisse allemand	89.1	22.7	9.7	15.4	58.0
allemand	11.0	7.6	3.4	15.3	9.6
patois romand	1.9	1.6	0.5	0.4	1.6
français	24.2	92.9	45.7	21.2	45.8
dialetto ticino-gr	0.4	0.8	2.8	0.1	0.7
italien	5.1	14.1	62.9	2.3	12.7
romanche	0.1	0.1	0.8	0.0	0.2
anglais	4.7	4.0	1.2	11.7	4.6
autres langues	9.2	10.8	35.0	81.9	16.6
Total, au travail	16'782	9'350	2'831	1'846	30'809
suisse allemand	92.5	35.4	22.3	40.0	65.5
allemand	54.8	26.8	17.7	52.2	42.7
patois romand	4.1	1.2	0.7	0.6	2.7
français	60.4	94.7	80.1	41.7	71.5
dialetto ticino-gr	0.3	0.5	1.4	0.2	0.5
italien	10.5	16.8	59.5	8.6	16.8
anglais	0.1	0.0	0.4	0.1	0.1
autres langues	4.9	5.0	16.8	19.0	6.9

Le recensement de 1990 et de 2000 a saisi, parmi les langues parlées en famille et au travail, les variantes dialectales. Ainsi, il est possible de montrer l'importance qu'occupe le suisse allemand par rapport à l'allemand standard selon les communautés linguistiques. Les indications des langues parlées sont cumulatives.

Parmi les personnes de langue allemande, 89% utilisent le dialecte en famille et 11% le bon allemand. Au travail, 93% des germanophones parlent en dialecte, mais 55% (aussi) en bon allemand. Les francophones, quant à eux, parlent à 23% le dialecte suisse allemand dans leur entourage familial, mais seulement 8% (aussi) le bon allemand ; l'insertion linguistique dans des familles bilingues se fait essentiellement en suisse allemand (et en français). Au travail, 35% des francophones parlent la forme dialectale, et 27% (aussi) le bon allemand. Ici, les deux versions sont donc très présentes.

4.6 Analyse spatiale des flux pendulaires et langues

4.6.1 Contexte démographique régional : aperçu historique (1850–2009)

L'entrée en matière de la deuxième série d'analyses spatiales fait un détour historique pour la région des trois arrondissements du Jura bernois, de Biel/Bienne et du Seeland mis ensemble, depuis 1850 jusqu'à 2009. Les trois sous-ensembles ne correspondent pas exactement aux trois arrondissements actuels : il s'agit des effectifs des communes du Jura bernois (francophones), de Bienne/Evilard (bilingues) et du Seeland (germanophones).

Cet aperçu montre la forte croissance de la région entière jusqu'en 1920 et entre 1941 et 1970, due notamment à Bienne/Evilard et au Jura bernois. Depuis 1970, la région est en stagnation, mais si le Seeland enregistre une augmentation de sa population de 85'000 à 107'000 habitants, Bienne/Evilard et le Jura bernois comptent aujourd'hui moins d'habitants que lors de leur maximum historique en 1970 (Bienne/Evilard : recul de 66'000 à 53'000 habitants, Jura bernois : de 59'000 à 52'000).

On peut déduire de ce constat un déplacement du centre de gravité démographique vers le sud et donc vers la partie alémanique. D'ailleurs, la pendularité à Bienne concerne en premier lieu la partie germanophone de l'agglomération.

Tabl. 4.13 Population 1850-1930 : Bienne/Evilard, le Jura bernois et dans le Seeland

	1850	1860	1870	1880	1888	1900	1910	1920	1930
Seeland germanophone	39'515	39'704	41'624	44'026	44'025	47'388	50'828	54'587	54'667
Bienne/Evilard	5'974	9'235	12'166	17'087	21'630	30'117	32'769	35'415	38'596
Jura bernois	27'757	34'717	37'287	40'338	43'383	46'400	49'036	49'405	47'986
Région	73'246	83'656	91'077	101'451	109'038	123'905	132'633	139'407	141'249
Seeland germanophone	53.9	47.5	45.7	43.4	40.4	38.2	38.3	39.2	38.7
Bienne/Evilard	8.2	11.0	13.4	16.8	19.8	24.3	24.7	25.4	27.3
Jura bernois	37.9	41.5	40.9	39.8	39.8	37.4	37.0	35.4	34.0
Région	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

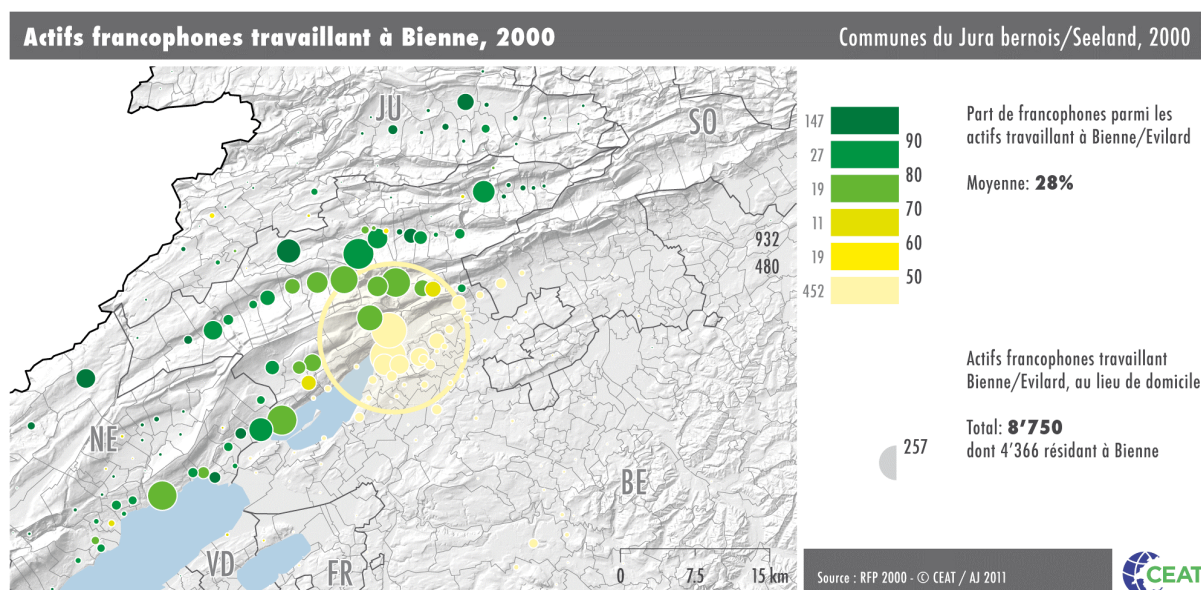
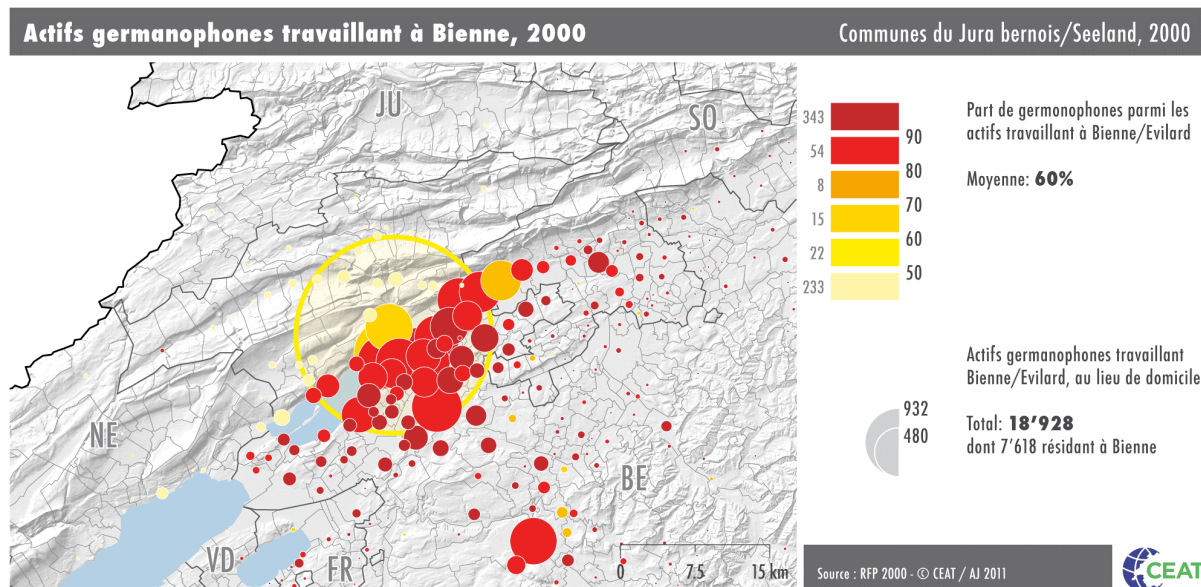
Population 1930-2009 : Bienne/Evilard, le Jura bernois et dans le Seeland

	1930	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2009
Seeland germanophone	54'667	53'877	59'454	69'514	85'462	88'498	97'523	102'109	107'323
Bienne/Evilard	38'596	42'125	49'454	60'683	66'247	56'068	54'253	51'031	52'786
Jura bernois	47'986	45'845	49'368	54'931	58'537	51'593	51'058	51'408	51'539
Région	141'249	141'847	158'276	185'128	210'246	196'159	202'834	204'548	211'648
Seeland germanophone	38.7	38.0	37.6	37.5	40.6	45.1	48.1	49.9	50.7
Bienne/Evilard	27.3	29.7	31.2	32.8	31.5	28.6	26.7	24.9	24.9
Jura bernois	34.0	32.3	31.2	29.7	27.8	26.3	25.2	25.1	24.4
Région	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En 1850, le Seeland comptait 54% de la population de la région, le Jura bernois 38% et la ville de Bienne 8%. Jusqu'en 1900, Bienne est parvenu à pousser sa part à un quart et jusqu'à un tiers en 1960, avant de reculer à 25% (2009). Le Jura bernois totalisait 42% en 1860, 30% en 1960 et aujourd'hui 25%. Plus que la moitié de la région se trouve aujourd'hui dans le Seeland (selon l'ancienne délimitation des communes germanophones).

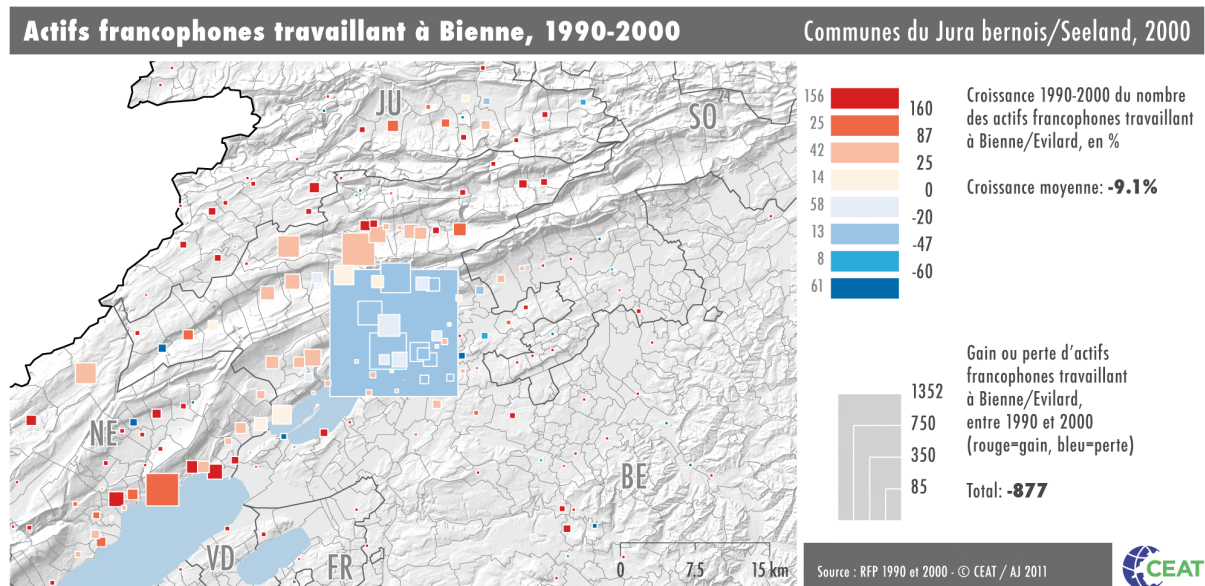
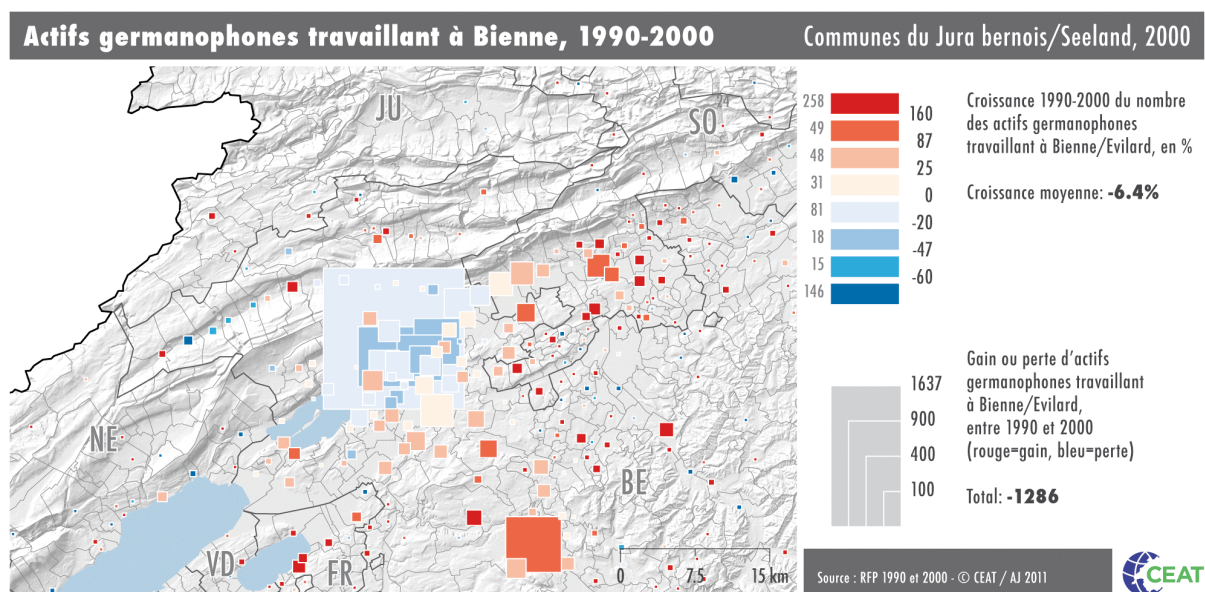
4.6.2 Les personnes actives habitant ou travaillant à Bienne selon leur langue

Cartes 4.15a et 4.15b Les actifs travaillant à Bienne selon leur domicile



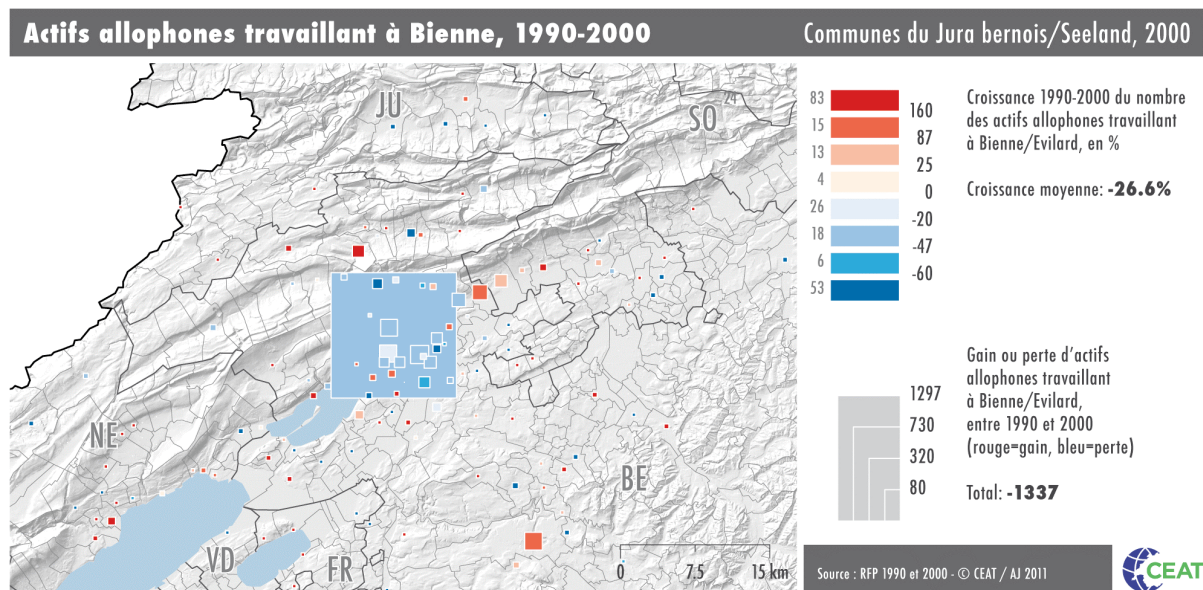
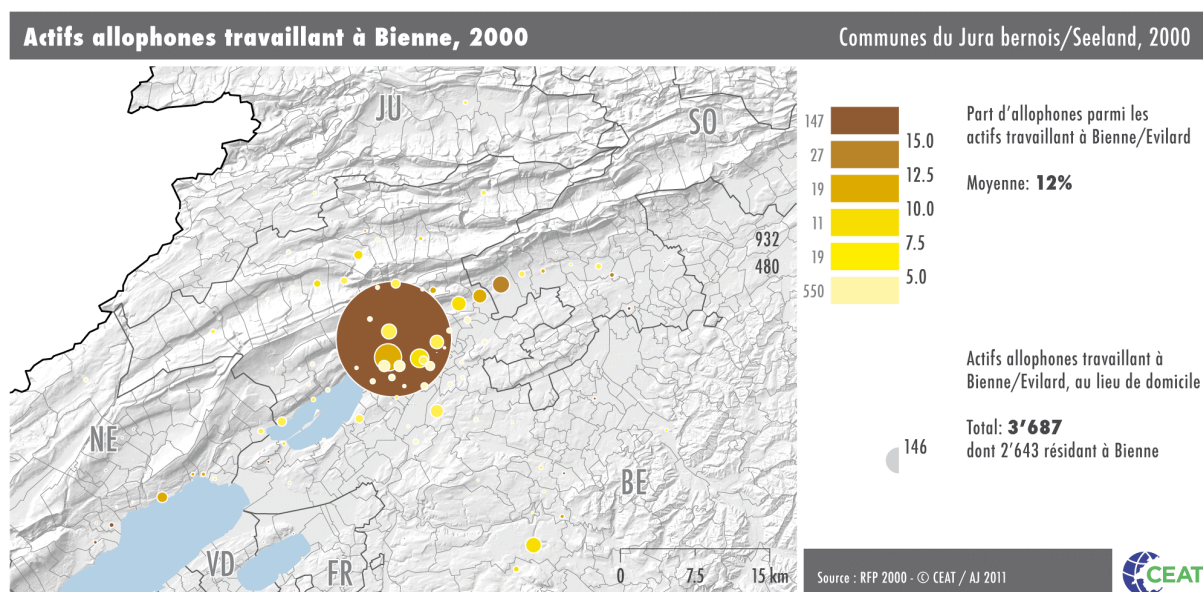
Les deux cartes sont une image de la fonctionnalité du marché de l'emploi de Bienne et de ses deux parties. Au sud, un espace dense, orienté sur la Bienne entre Täuffelen, Lyss et Granges dans le Seeland alémanique et, au nord, une zone de pendulaires essentiellement francophones dans les vallées du Jura et au pied du massif. Les cartes montrent l'existence de pendulaires dont la langue principale ne correspond pas à celle de leur commune de domicile : des francophones dans le périmètre proche de Bienne (Nidau, Port, Brügg, Orpond) et des germanophones dans le bas Ergüel, à Orvin et dans le district de La Neuveville.

Cartes 4.16a et 4.16b L'évolution des actifs travaillant à Bienne selon leur lieu de domicile



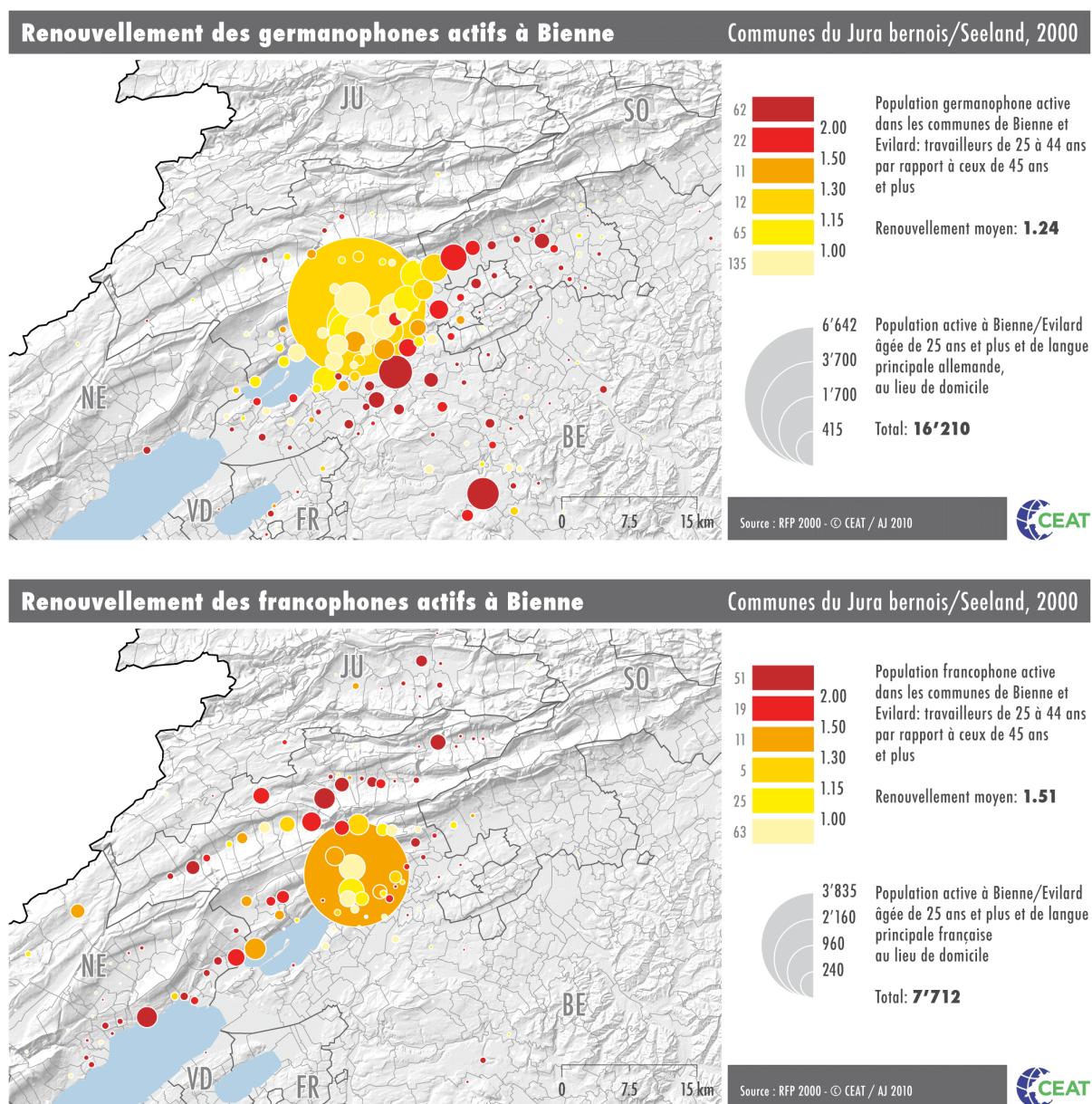
Entre 1990 et 2000, le nombre d'actifs travaillant à Bienne a diminué d'environ 6% pour les germanophones et de 9% pour les francophones. Pour les deux langues, l'image est identique : des pertes d'actifs à Bienne et dans les communes voisines, des gains dans les localités plus éloignées ; en chiffres absolus surtout à Berne, Lyss, Granges et Soleure, mais aussi à Neuchâtel et à Tavannes. La longueur moyenne des trajets a nettement augmenté ; Bienne est devenu le centre d'emploi dominant pour le vallon de St-Imier.

Cartes 4.17a et 4.17b Les actifs allophones (effectifs 2000 et évolution 1990-2000)



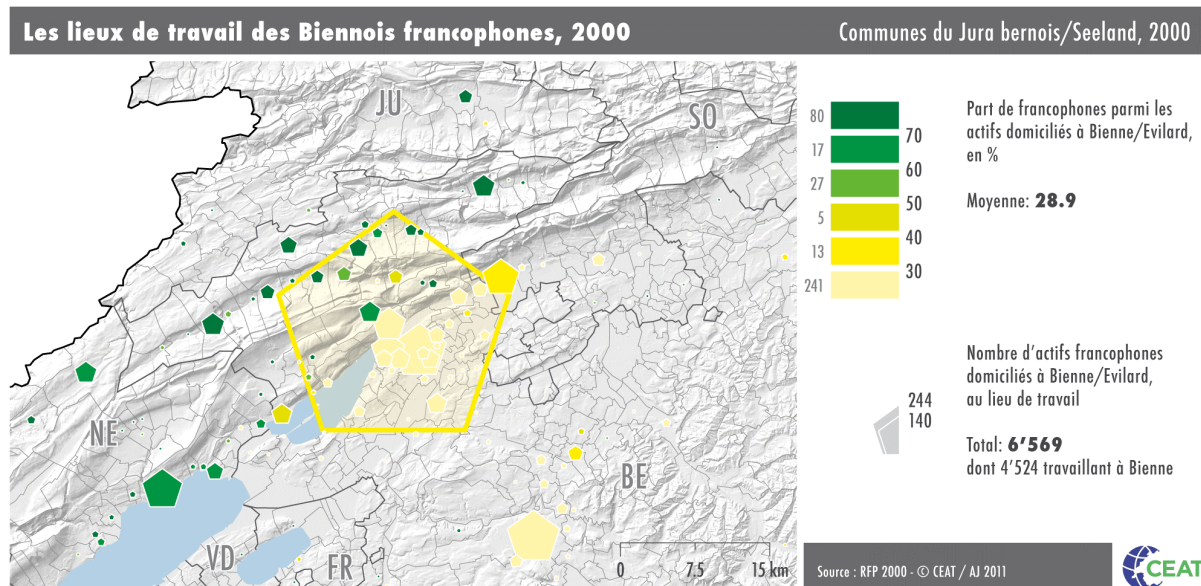
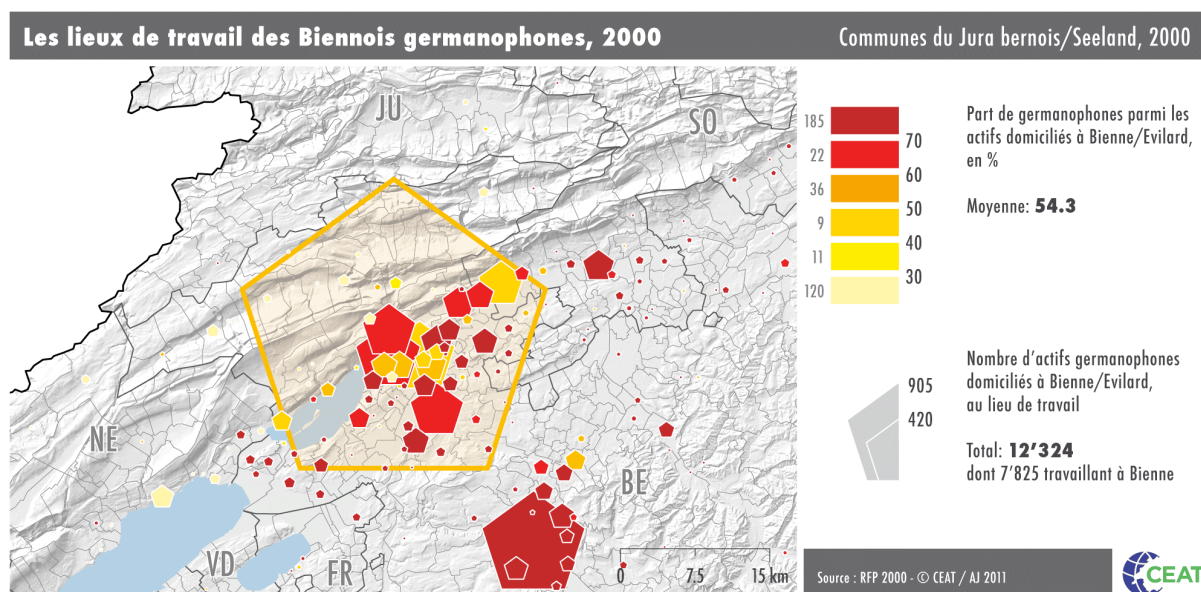
Les allophones travaillant à Bienne habitent dans une forte proportion (plus de 70%) dans leur ville, ou dans les communes voisines, notamment à Nidau. Entre 1990 et 2000, l'évolution de ce groupe a également été négative et ceci dans la plupart des communes de l'agglomération.

Cartes 4.18a et 4.18b Le renouvellement des actifs (relations des classes d'âge 25-44/45-64 ans



L'indicateur de renouvellement de la population active est mesuré dans le rapport entre le nombre de personnes actives jeune (25 à 44 ans) et le nombre d'actifs entre 45 et 64 ans. Cette relation est de 1.24 pour les germanophones et de 1.51 pour les francophones. Ces derniers sont donc, en moyenne, plus jeunes que les germanophones. Pour les deux groupes linguistiques, les pendulaires à longue distance sont les plus jeunes, tandis que la population active venant de la première couronne de l'agglomération est plutôt âgée. Quant aux francophones et germanophones de la ville de Bienne, leur structure par âge est plutôt jeune : les villes attirent des migrants suisses et étrangers jeunes, tandis que les couronnes sont habitées par les familles et les couples qui s'y sont installés il y a quelques décennies.

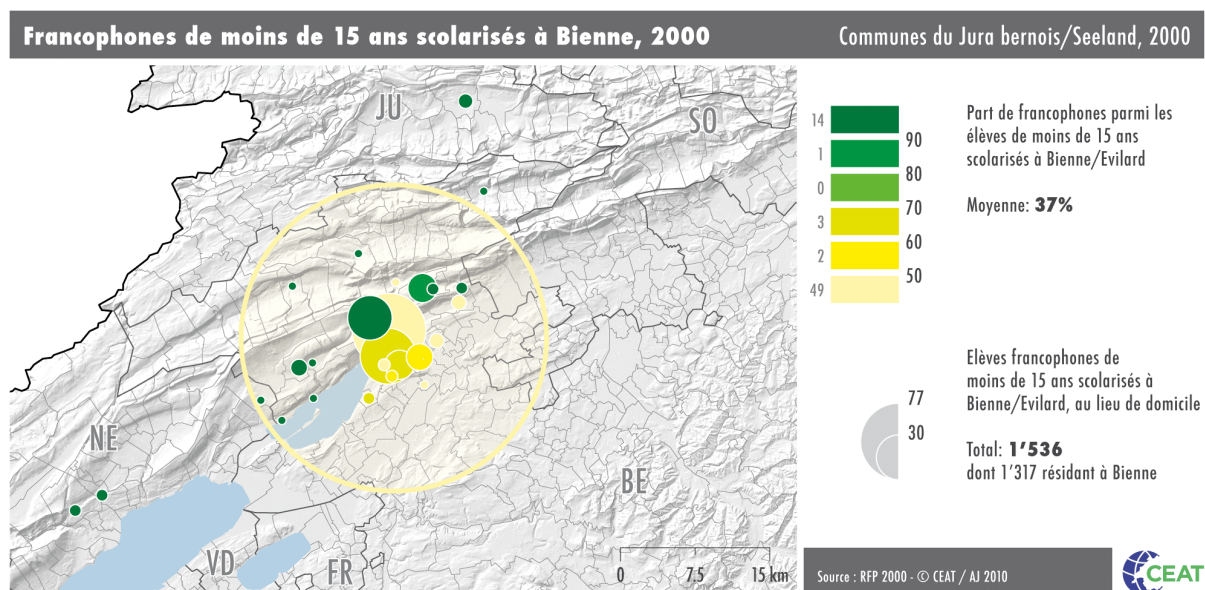
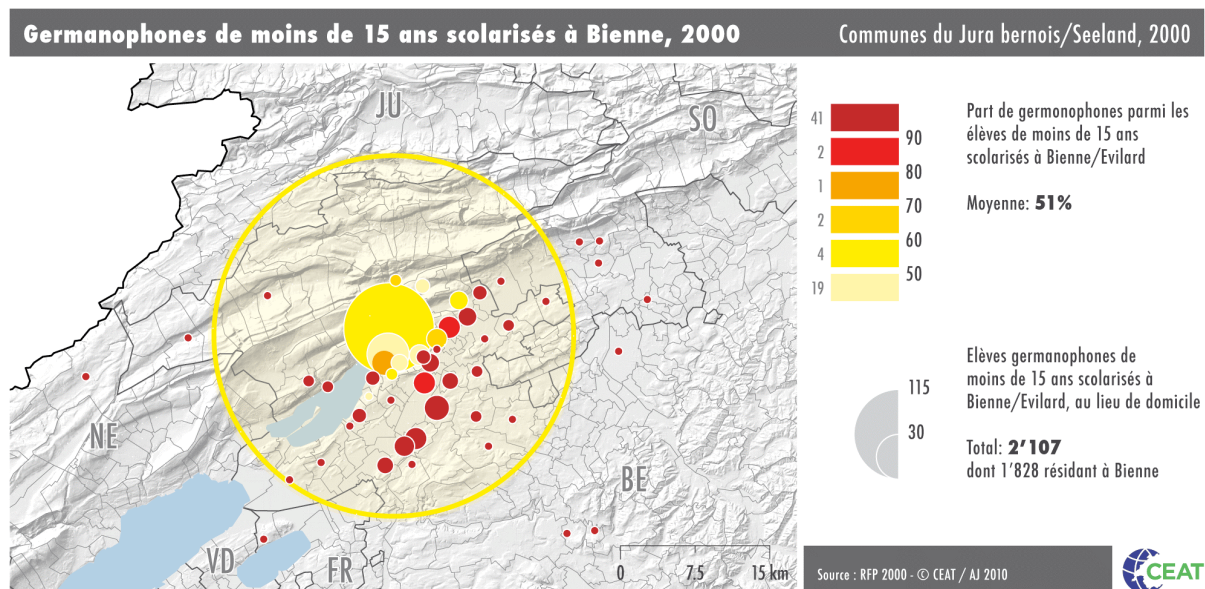
Cartes 4.19a et 4.19b Le lieu de travail des actifs de Bienne (pendulaires émigrants)



Ces deux cartes montrent les flux pendulaires partant de Bienne. Comme pendulaires immigrants, les Biennois eux-mêmes sont mobiles également en fonction de la langue : les germanophones se rendent vers les communes du Seeland et, dans une très forte proportion, vers Berne et son agglomération. Les francophones choisissent, s'ils se rendent en dehors de la ville, Neuchâtel et les communes du Jura (et y sont dominants), mais aussi la banlieue sud de Bienne et Berne. La ville fédérale est la commune qui compte le plus grand contingent de pendulaires francophones venant de Bienne ; Granges occupe, derrière Neuchâtel, la troisième place.

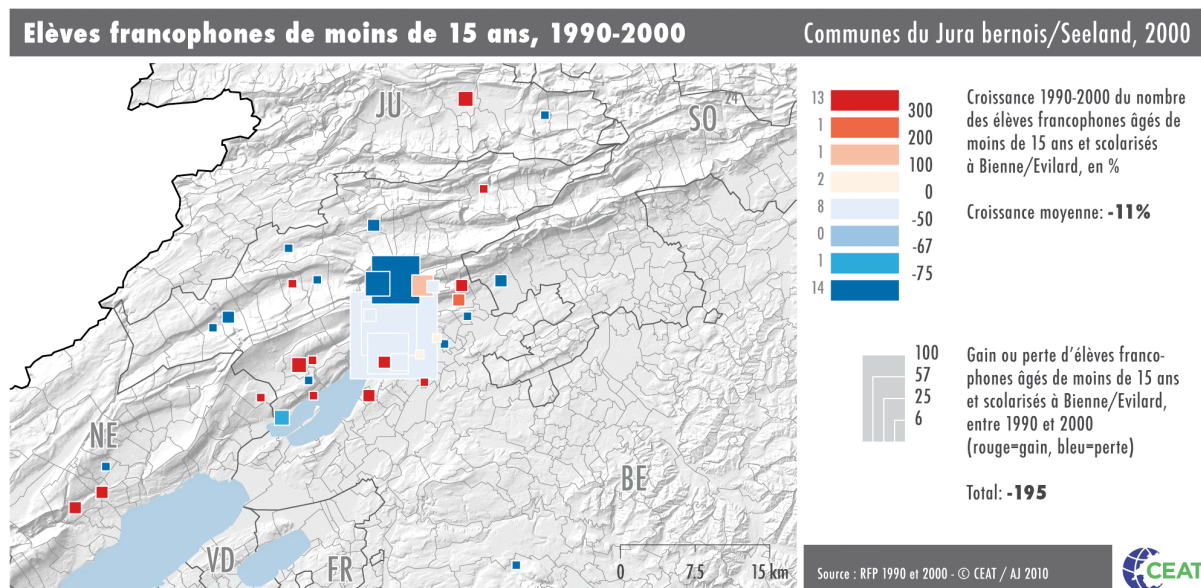
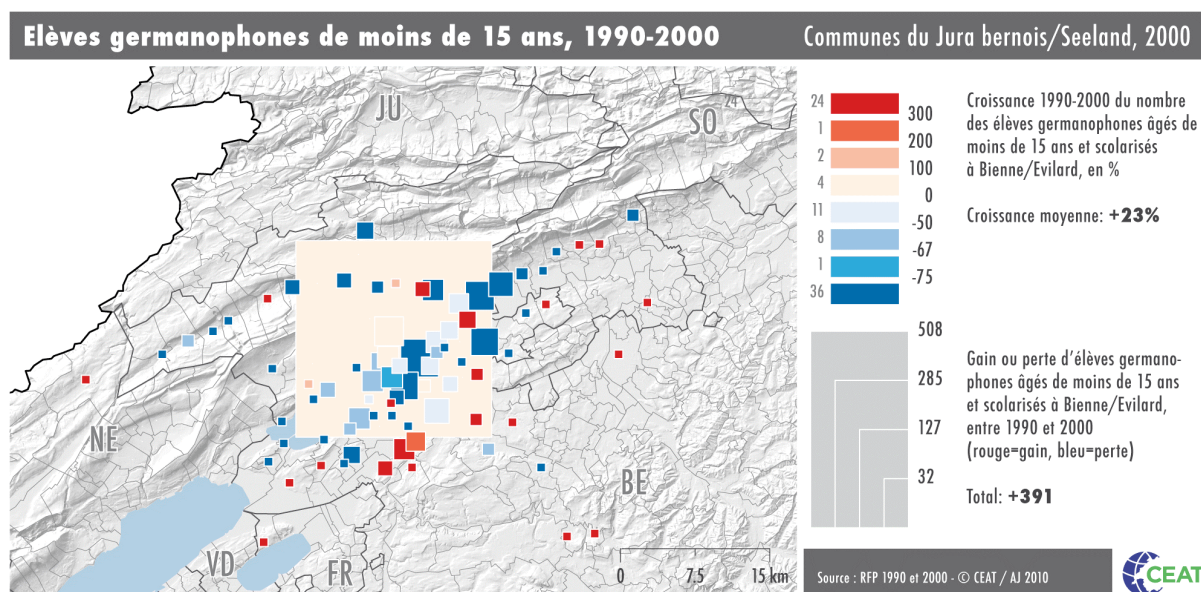
4.6.3 Les personnes en formation de et à Bienne selon le domicile et la langue

Cartes 4.20a et 4.20b Elèves de moins de 15 ans scolarisés à Bienne, selon leur domicile, 2000



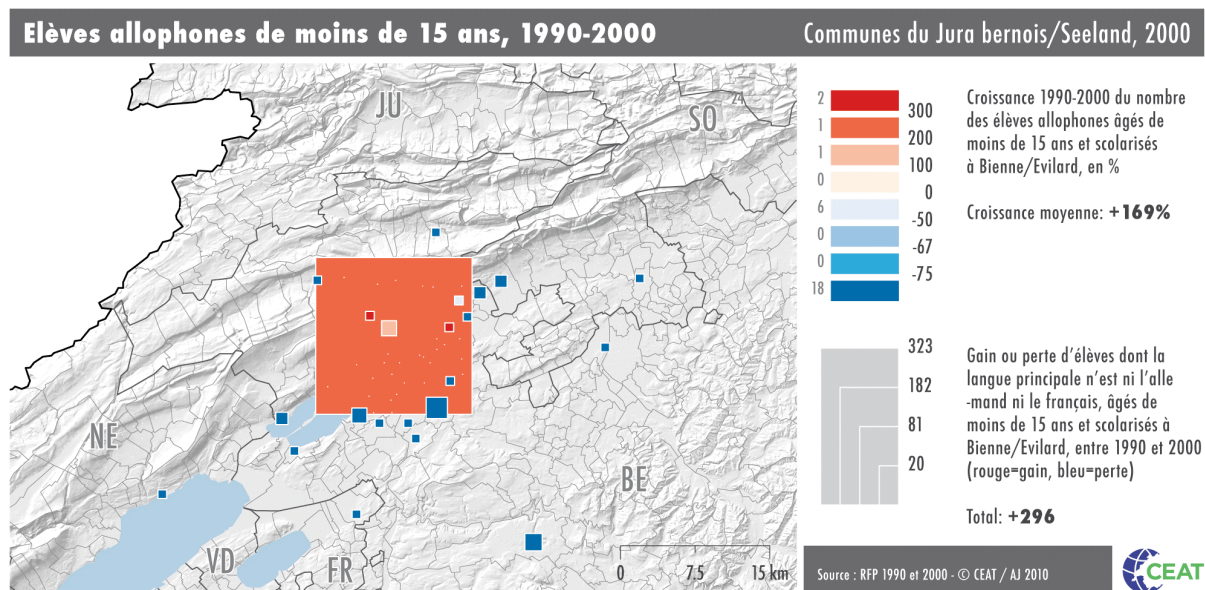
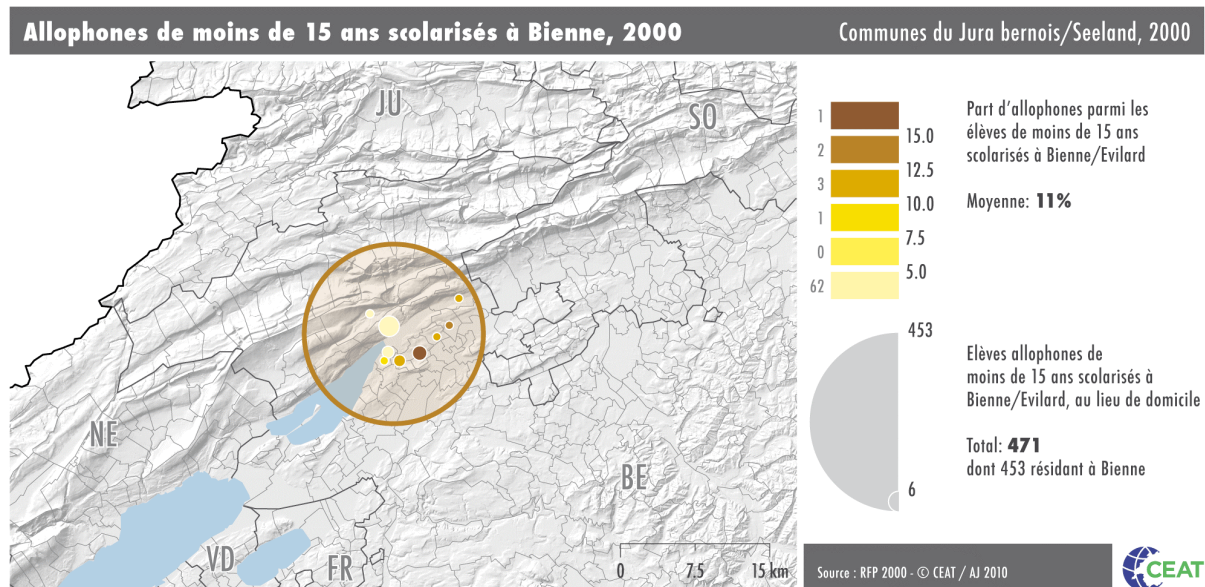
La grande majorité des élèves de l'école obligatoire scolarisés à Bienne habitent la ville. Les effectifs des immigrants germanophones sont fortement répartis sur les communes de l'agglomération ; on n'en décompte pas en provenance du Jura bernois. Les élèves francophones scolarisés à Bienne habitent deux types de communes : a) Evilard et les petites communes voisines d'Orvin, de Vauffelin, Plagne et Romont, qui ont conclu des accords scolaires avec Bienne, et b) les communes germanophones, notamment à Nidau, Port et Brügg, en tant qu'enfants de francophones.

Cartes 4.21a et 4.21b Elèves de moins de 15 ans scolarisés à Bienne, évolution 1990-2000



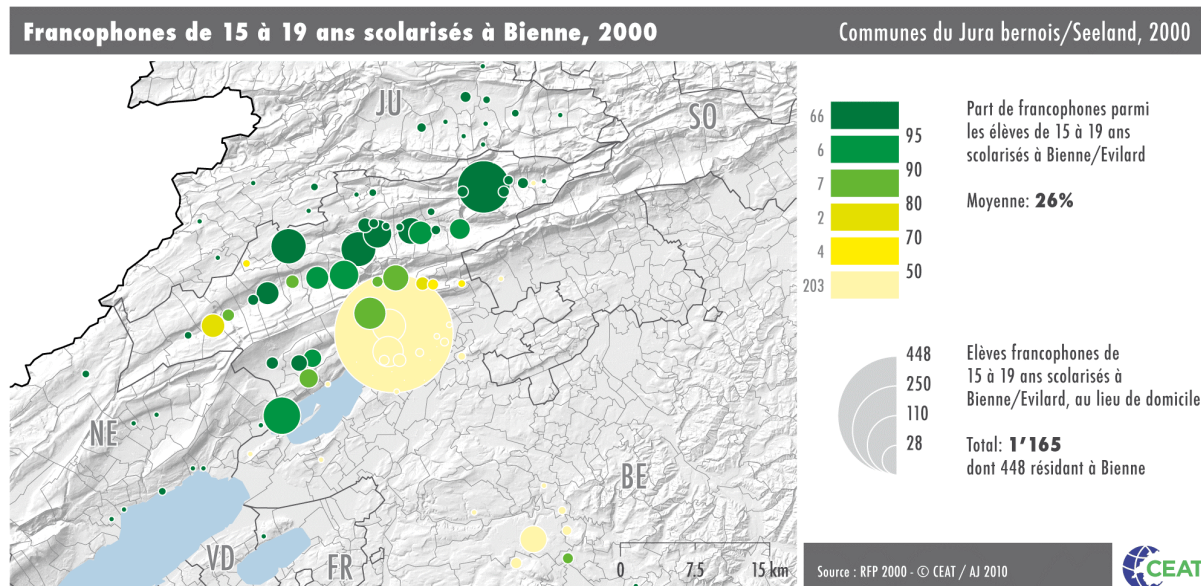
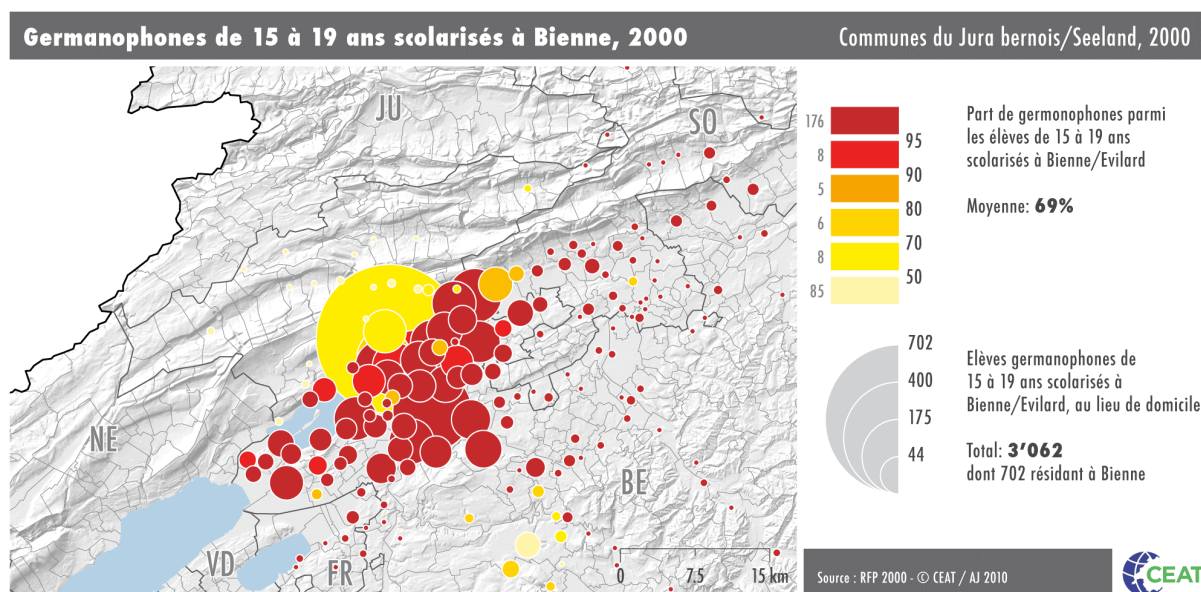
Durant les années 1990, les effectifs d'élèves germanophones dans les écoles de Bienne ont augmenté – essentiellement à cause de l'augmentation des Biennois eux-mêmes. La majorité des communes de l'agglomération envoie, en 2000, moins d'élèves à Bienne qu'auparavant. Quant aux francophones, la perte est due aux deux communes de Péry et de La Heutte qui ont, probablement, résilié un contrat de coopération avec Bienne. Nidau et les autres communes de la couronne proche enregistrent de légères pertes d'élèves scolarisés à Bienne.

Cartes 4.22a et 4.22b Elèves allophones de moins de 15 ans scolarisés à Bienne, selon leur domicile
Situation en 2000 et évolution 1990-2000



Les élèves de moins de 15 ans d'une autre langue maternelle que l'allemand ou le français habitent presque exclusivement à Bienne. Leur évolution entre les deux recensements a été fortement positive à cause de l'immigration ; en même temps, les communes voisines envoient de moins en moins d'élèves à Bienne. Les effectifs comptés dans le recensement sont trop faibles pour en tirer des conclusions quant au type d'accord de scolarisation de ces élèves – tout au plus peut-on s'imaginer qu'il s'agisse de parents italiens, espagnols ou portugais, qui souhaitent que leurs enfants fréquentent une classe francophone.

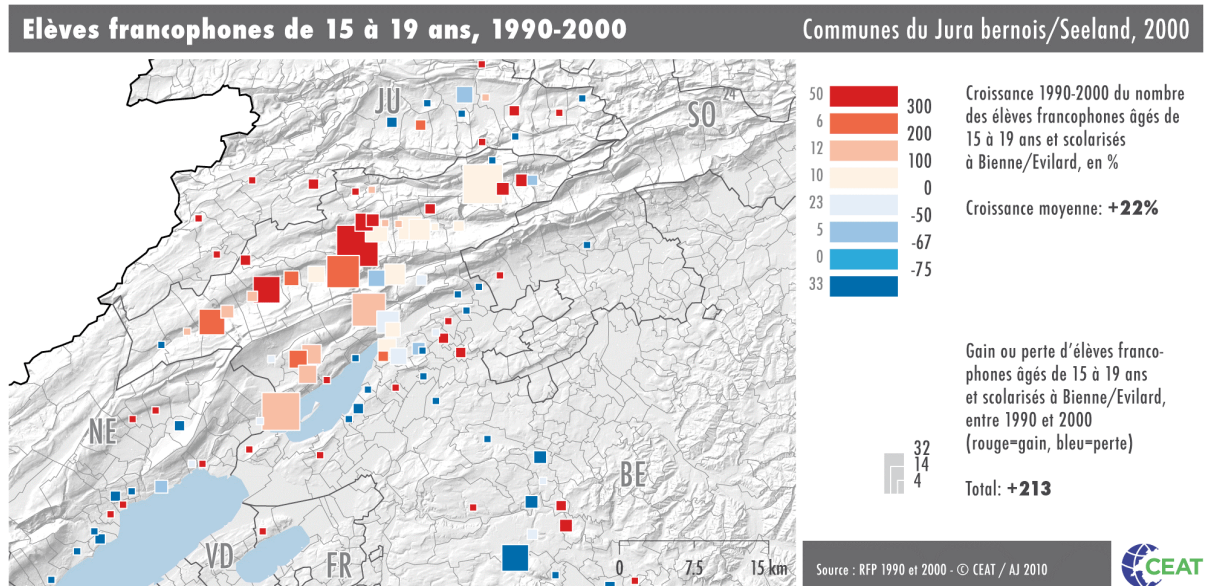
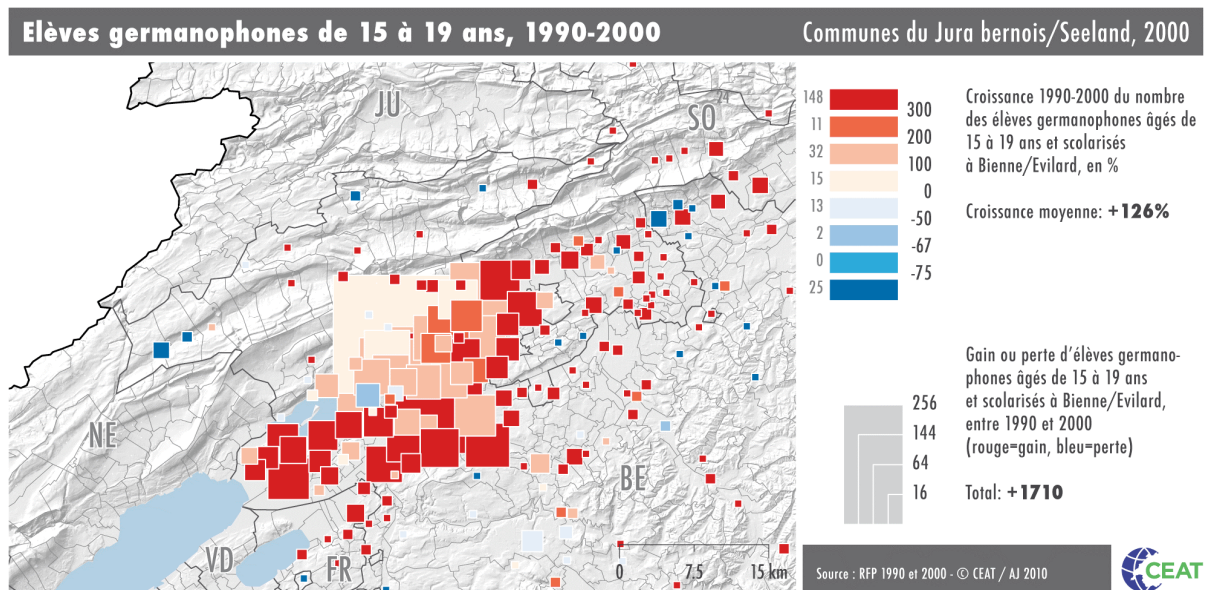
Cartes 4.23a et 4.23b Elèves de 15 à 19 ans scolarisés à Bienne, selon leur domicile, 2000



Bienne offre une gamme large d'écoles professionnelles. Les trois gymnases – un pour chaque langue et le troisième bilingue – s'adressent à une population qui couvre tout le Jura bernois (sauf le Haut Ergüel) et tout le Seeland.

Les deux cartes reflètent la très grande importance de la ville pour les flux de toute la région. Elles montrent également que moins d'un quart des élèves germanophones de cette tranche d'âge habite à Bienne, mais près de 40% des francophones. Les adolescents scolarisés à Bienne sont aux trois quarts germanophones.

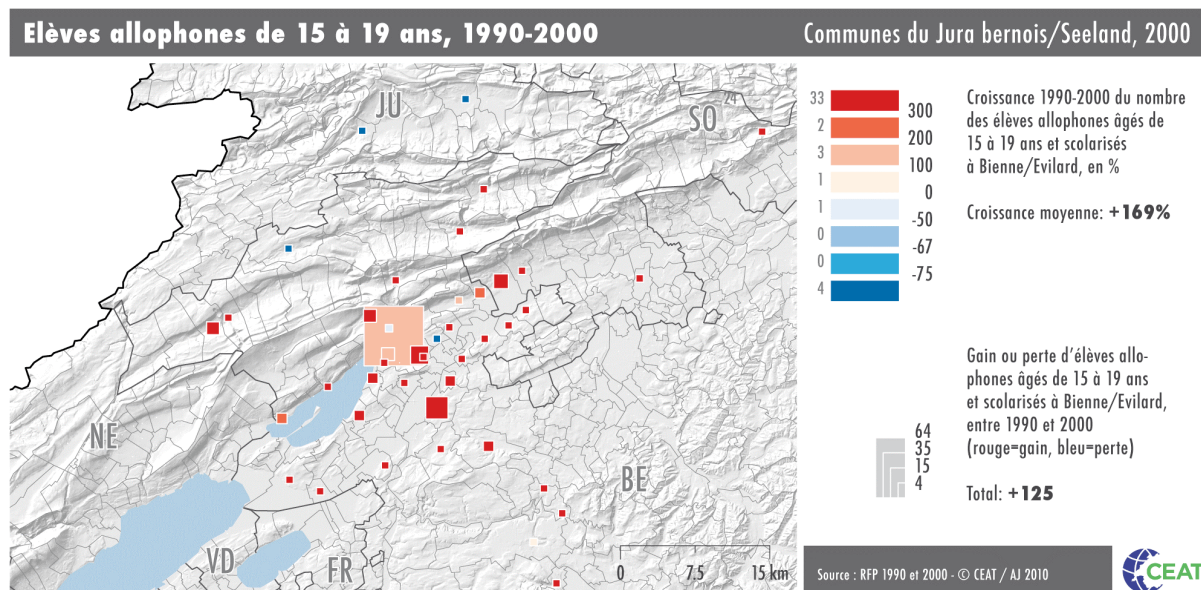
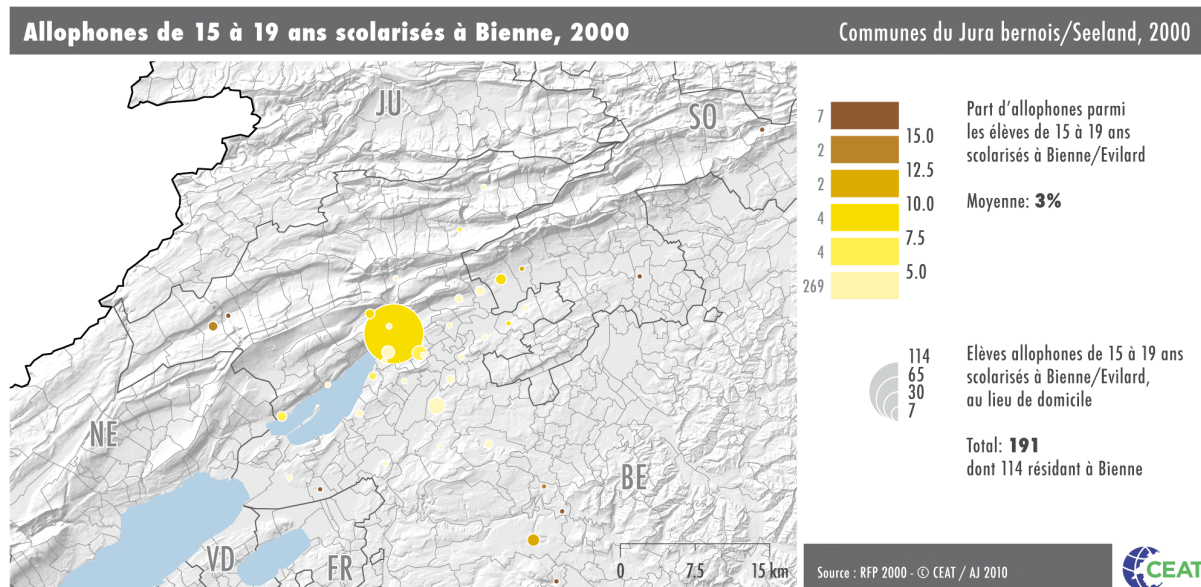
Cartes 4.24a et 4.24b Elèves de moins de 15 ans scolarisés à Bienne, évolution 1990-2000



L'extension de l'offre de formation à Bienne après 1990 a profité à la croissance des élèves germanophones, et ceci dans toutes les communes du Seeland de Cerlier à Büren, mais aussi à Granges. La croissance des élèves francophones entre 15 et 19 ans a suivi une augmentation comparable dans les communes du Vallon de St-Imier ; ailleurs et surtout dans l'agglomération de Bienne, la part de francophones a été en léger déclin.

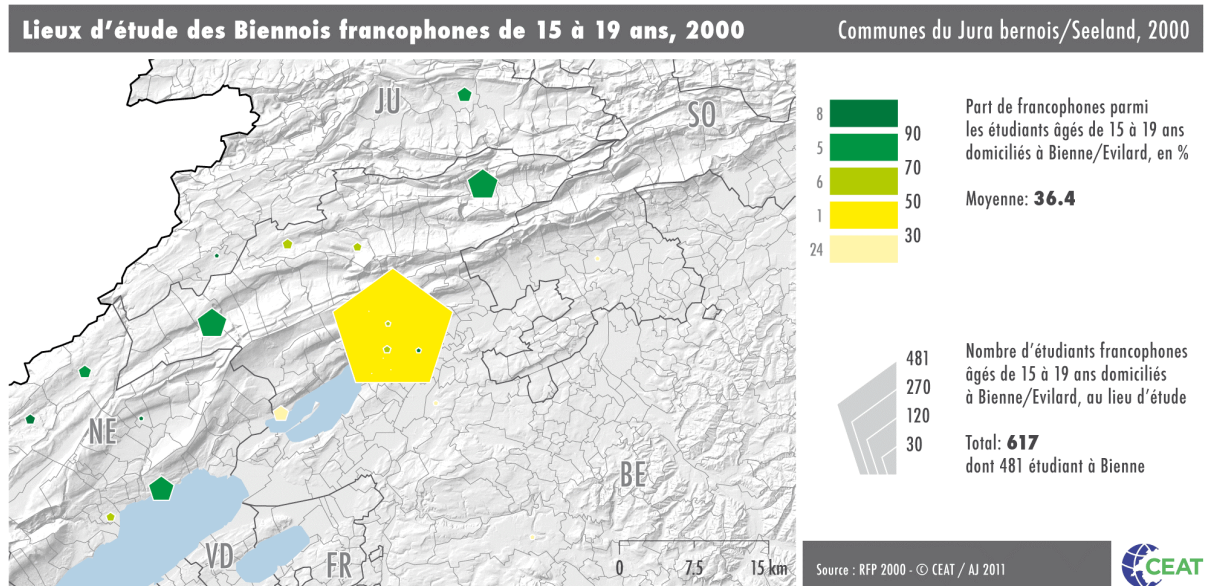
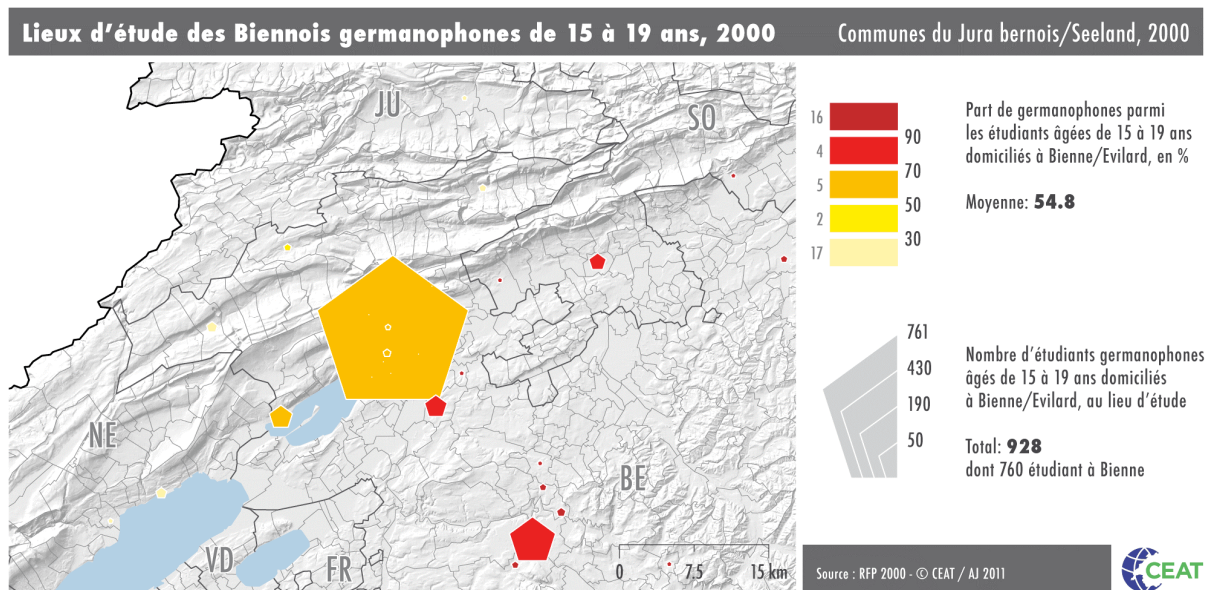
Cartes 4.25a et 4.25b Elèves allophones de 15 à 19 ans scolarisés à Bienne, selon leur domicile

Situation en 2000 et évolution 1990-2000



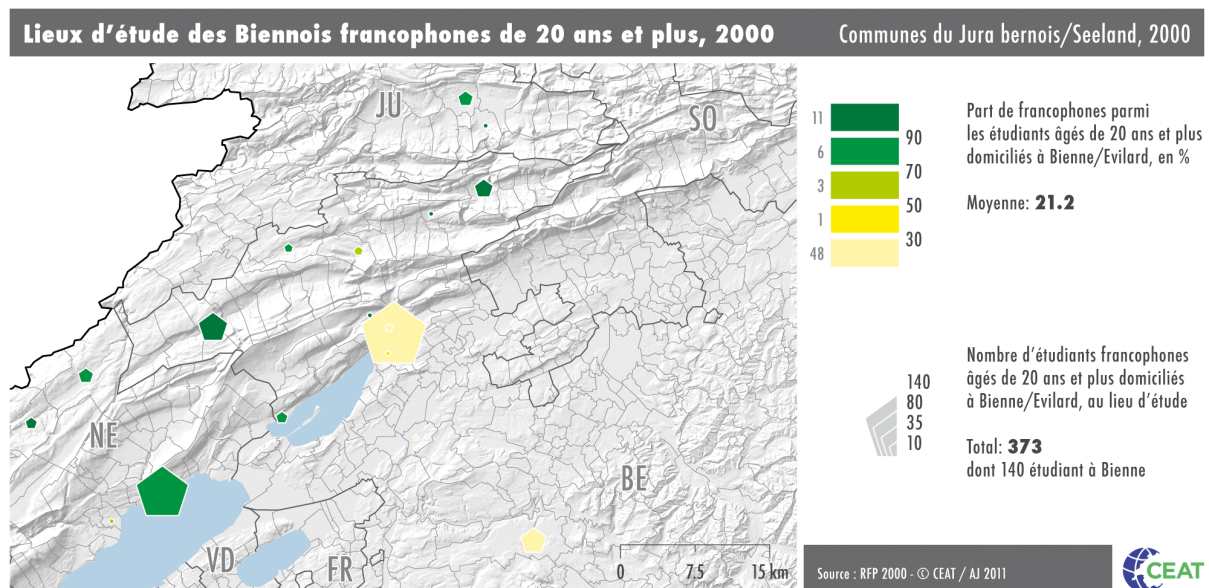
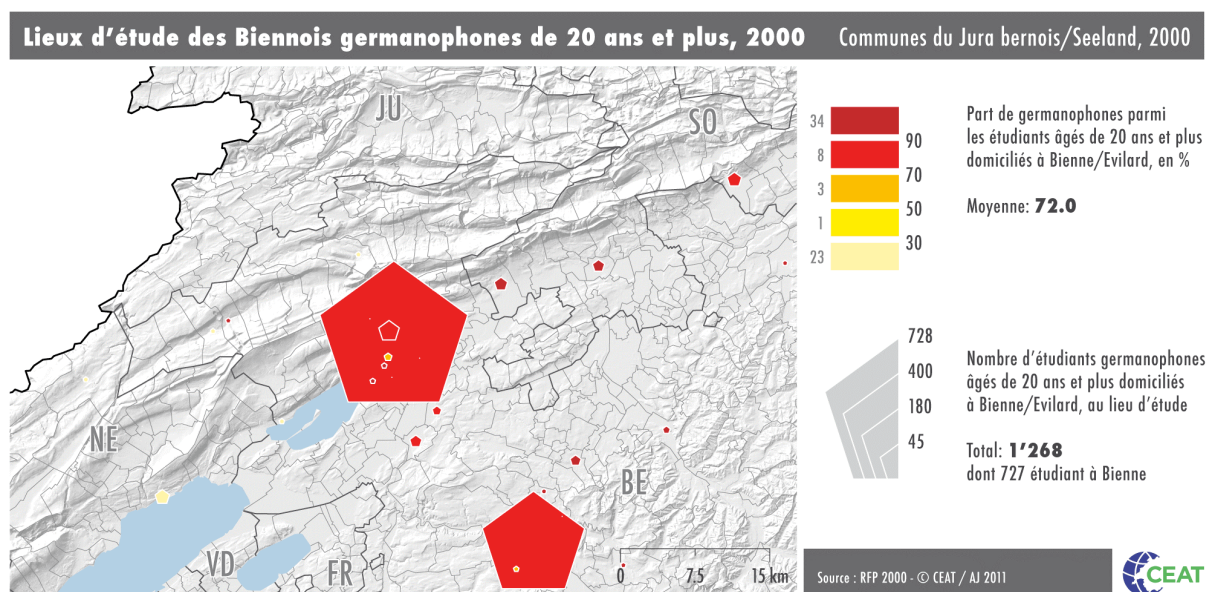
Les allophones sont une petite minorité parmi les élèves de cet âge ; les enfants des immigrés indiquent très souvent la langue régionale comme leur « langue principale ». Ce petit groupe d'élèves est domicilié à Bienne ; la croissance de leur effectif est importante en chiffres relatifs mais de faible importance en chiffres absolus.

Cartes 4.26a et 4.26b Lieu d'études des Biennois de 15 à 19 ans



Le lieu principal de formation des élèves de 15 à 19 ans habitant Bienne est leur propre ville. Pour les germanophones, les villes de Berne, La Neuveville, Lyss et Soleure apparaissent comme destinations. Pour les francophones, il s'agit de Moutier et de St-Imier, les sites des écoles professionnelles du Jura bernois, ainsi que des villes neuchâteloises et de Delémont.

Cartes 4.27a et 4.27b Lieu d'études des Biennois de plus de 20 ans



Les écoles s'adressant aux jeunes adultes de Bienne se trouvent à Bienne même (plus de 700 pour les germanophones et de 140 pour les francophones en l'an 2000). Cette relation (défavorable pour les francophones) reflète la répartition linguistique inégale des HES opérant à Bienne et dans le Canton de Berne.

Les étudiants francophones de plus de 20 ans se rendent, hors de Bienne, à Neuchâtel et St-Imier. S'y ajoutent certainement un nombre non négligeable qui suit sa formation dans une ville en dehors du périmètre choisi pour nos cartes, telle que Lausanne, Genève ou Fribourg. Berne apparaît avec un cercle indiquant 30 personnes. Les germanophones restent à Bienne ou se rendent à Berne.

4.7 Synthèse de l'analyse statistique et cartographique

L'analyse de la situation linguistique de Bienne et d'Evilard proposée au chapitre 4 s'est appuyée sur plusieurs innovations méthodologiques : un découpage spatial de la ville en secteurs et l'utilisation des données concernant les langues issues du registre de la population et des recensements de la population. Ainsi, le bilinguisme et le multilinguisme biennois sont appréhendés non seulement dans leurs aspects structurels, mais aussi dans la dynamique temporelle au cours des 30 dernières années, avec un accent sur l'évolution entre 1990 et 2000. Une attention particulière est portée aux langues parlées selon les contextes de l'activité professionnelle, la formation ou de la vie familiale.

Notre recherche porte sur la situation de la communauté francophone de la ville de Bienne – et sur son sort en cas de départ du Jura bernois francophone dans un nouveau Canton du Jura. Notre analyse de l'évolution du passé montre que cette communauté a fortement changé en nombre et en répartition spatiale, qu'elle se distingue sur les plans social et professionnel par rapport à la communauté germanophone et les différents groupes d'immigrés. Mais cette communauté, forte d'un tiers de la population de la ville, est devenue une entité toujours moins importante dans le contexte d'une agglomération largement germanophone et en croissance.

La communauté francophone de la ville de Bienne se trouve dans une situation fragilisée : en fort recul entre 1970 et 2000, à cause de la perte démographique de la ville, en recul relatif dans le contexte de l'agglomération et située dans une région dans laquelle la partie francophone (le Jura bernois) se trouve en stagnation démographique tandis que la partie germanophone est en expansion. Cette évolution était caractéristique pour les années avant l'an 2000 ; depuis, la tendance a été moins inégale.

Nos analyses appuient les constats connus quant à la différenciation sociale entre francophones et germanophones. Suite à l'immigration historique dès la fin du 19^e siècle, les francophones sont encore surreprésentés dans l'industrie, et leur composition sociale est davantage caractérisée par la présence des catégories socio-professionnelles des ouvriers qualifiés et non qualifiés ainsi que des employés. Pour des raisons économiques et linguistiques, ces habitants francophones ont eu tendance à rester habiter en ville et à ne pas contribuer de manière significative au processus de périurbanisation¹⁷. Ceci explique le maintien de leur présence, malgré un fléchissement de l'immigration venant du Jura. La deuxième raison du maintien du français à Bienne est liée à l'immigration d'après-guerre, alimentant le français par l'arrivée des Italiens dans les années 1960, des Espagnols dans les années 1970, et des Portugais dans les années 1980 et 1990. Les années 1990, quant à elles, ont vu l'immigration (notamment en provenance des Balkans et de Turquie) grossir les rangs germanophones. Dans l'ensemble, les immigrés latins contribuent, dans une proportion nettement supérieure que les Suisses, au volume des francophones. Pourtant cet appui pour le français est en train de s'affaiblir (65% des étrangers assimilés au français en 1979, 52% en 2010).

Conformément à la composition sociale des deux communautés, les francophones et les germanophones ne partagent pas les mêmes quartiers, mêmes si les différences sont faibles. Le petit quartier de Vigneules historiquement alémanique mis à part, c'est le grand quartier de Vignoble qui

¹⁷ La périurbanisation décrit le phénomène d'urbanisation à l'extérieur des agglomérations dans des espaces traditionnellement ruraux (notamment grâce à l'extension de l'habitat pavillonnaire).

est largement germanophone. Il s'agit du quartier situé en pente et à exposition sud au-dessus de la ville, habité par une population aisée. Dans les autres quartiers, la part des francophones se situe aujourd'hui à des pourcentages fort semblables, résultat d'un mouvement de convergence : Mâche et Boujean traditionnellement plutôt alémaniques se francisent, alors que Champagne et Nouvelle Ville voient leur part de francophones en légère diminution.

Si, dans la vie active et publique de Bienne, l'allemand gagne du terrain, c'est principalement dû à la pendularité croissante en provenance du Seeland. Ceci est particulièrement marqué pour les jeunes en formation : dans les gymnases et écoles professionnelles, la majorité des élèves provient des communes du Seeland. Pourtant, il est fort positif pour la dynamique générale de la ville que la concentration des institutions de formation moyenne et supérieure sur Bienne renforce la centralité de la ville.

En cas de départ du Jura bernois du Canton de Berne, la communauté francophone de Bienne ne pèserait quantitativement plus très lourd, ni dans le Canton, ni dans la région. Les flux pendulaires actifs essentiellement germanophones vont continuer à progresser, tandis que ceux des écoliers, encore plus clairement composés de germanophones, risquent de perdre leur composition francophone déjà faible en cas de construction d'un nouveau gymnase à Moutier complétant ou remplaçant celui de Porrentruy.

Notre recherche a permis de montrer le tissu linguistique à une échelle en dessous des quartiers (cercles statistiques). Les analyses cartographiées par les 57 secteurs montrent une différenciation selon les langues clairement supérieure à celle observée par quartiers. C'est notamment le cas pour la présence des groupes linguistiques des immigrés, concentrés dans les parties centrales de la ville. En ce qui concerne les francophones, leur présence est forte à Champ-du-Moulin (Madretsch Sud) et Mauchamp (Mâche), sur les axes au nord de la Suze (Nouvelle Ville Nord et Champagne), ainsi qu'à Evillard. Durant la période couverte par les recensements de 1990 et 2000, le nombre de francophones a diminué dans tous les secteurs, à l'exception de quelques-uns situés à l'est de la ville, dans lesquels de nouveaux bâtiments ont été réalisés (Boujean et à Mâche).

5. APPRECIATION DES INCIDENCES D'UN EVENTUEL DEPLACEMENT DE LA FRONTIERE

Une série d'entretiens a été menée en novembre et décembre 2010 auprès de cinq Directions du Canton de Berne ainsi qu'avec des acteurs de l'administration biennoise, afin de connaître leur appréciation du bilinguisme biennois actuel et futur, en cas d'un déplacement de la frontière cantonale.

En juin 2009, la Chancellerie d'Etat du Canton de Berne avait demandé une prise de position de toutes les Directions sur les flux que représentaient pour Bienne les relations avec le Jura bernois. En fonction des réponses que les Directions ont rendues à la Chancellerie, nous avons identifié les Directions les plus concernées et nous avons sollicité un entretien avec leur responsable, soit le Secrétaire général, soit son adjoint ou une autre personne de la Direction disposant des connaissances nécessaires. Les objectifs étaient de recenser les différents services de l'administration concernés par un éventuel déplacement de la frontière cantonale, d'identifier les enjeux sectoriels (liés aux retombées possibles sur les services concernés), enfin de recueillir les perceptions des perspectives d'évolution de manière générale, sectorielle, et en matière de bilinguisme à Bienne.

De même, des entretiens ont été réalisés à Bienne auprès de spécialistes connaissant bien les relations entre Bienne et le Jura bernois ainsi que la situation du bilinguisme à Bienne (voir la liste en annexe) afin de comprendre leur appréciation dans les domaines importants que sont l'économie, la santé, la formation, les transports, le tourisme, la culture, ainsi que sur les conséquences pour la partie francophone de Bienne.

Dans ce chapitre, nous nous appuyons sur le contenu des interviews (sans pour autant les attribuer à des interlocuteurs en particulier) pour identifier les scénarios envisageables, dans le cas de la création d'un départ du Jura bernois, pour la réorganisations des services et infrastructures cantonaux. Nous tenons à remercier les personnes qui nous ont aimablement reçus, ce malgré l'emploi du temps chargé imposé par leur fonction.

5.1 Domaines sectoriels

Pour cet exercice, nous nous appuyons sur l'hypothèse qu'en cas de départ du Jura bernois, le bilinguisme à Bienne continuerait d'être officiellement soutenu par les autorités cantonales. Dans les faits, le Canton serait amené à redoubler d'efforts pour garantir aux francophones, en nombre restreint, la reconnaissance du français (à la manière que l'Irlande reconnaît sa minorité linguistique gaélique), en tenant compte des surcoûts et des probables résistances que cela engendrerait. Il peut aussi être amené à devoir alléger le système de soutien du français pour des raisons pragmatiques, à la manière du Canton des Grisons pour le romanche. L'autre hypothèse serait que le Canton de Berne devienne officiellement germanophone au lieu de bilingue, hypothèse que nous ne traiterons pas dans notre étude.

Certains domaines sectoriels ont nécessité de rechercher une double perspective à la fois du Canton de Berne (Direction concernée) et des acteurs de Bienne. Il s'agit des domaines de la santé (5.1.1), de l'instruction publique (5.1.2) et de la police (5.1.3). Etant donné leur caractère typiquement

cantonal, les domaines des travaux publics (5.1.4) et des finances et du personnel (5.1.5) ont fait l'objet d'entretiens essentiellement au niveau cantonal. Quant aux enjeux liés à la culture et à l'économie locale (5.1.6 et 5.1.7), ce sont les acteurs issus du « terrain » qui nous ont apporté leur témoignage, c'est-à-dire les acteurs de Bienne.

Nous proposons une analyse en termes d'options, selon les modèles théoriques de réorganisation présentés dans la problématique, chapitre 2 (modèles A, B1, B2, C1, C2, D1, D2, E1 et E2).

5.1.1 Santé

Les infrastructures cantonales francophones ou biennoises liées à la santé publique sont actuellement les établissements suivants :

a) Soins généraux

- l'Hôpital du Jura bernois, réparti sur deux sites : Moutier et St-Imier ;
- le Centre hospitalier de Bienne ;
- la Clinique des Tilleuls (*Klinik Linde*).

La question de la langue est importante au moment du choix d'un hôpital. L'enjeu est d'autant plus important que la zone d'influence des établissements biennois recouvre largement le Jura bernois¹⁸. L'hôpital du Jura bernois est essentiellement francophone et la Clinique des Tilleuls germanophone, quant au Centre hospitalier de Bienne, il est quasiment germanophone. Même si une attention particulière au bilinguisme y est accordée (nomination d'une personne responsable de la promotion du bilinguisme à l'hôpital avec des objectifs et des moyens, des cours de formation), le personnel est majoritairement germanophone car au niveau du recrutement, le paramètre de la langue n'est pas considéré comme primordial. Le principe de territorialité des langues n'est pas entièrement respecté dans ce cas, ce qui ne semble pas soulever actuellement de problèmes chez les patients biennois¹⁹ qui peuvent, au besoin, se rendre dans un des sites de l'Hôpital du Jura bernois. Toutefois, ce qui est vrai aujourd'hui pourrait ne plus l'être demain : dans le cas d'un départ du Jura bernois, les patients francophones du Canton de Berne verraient leurs besoins en soins dispensés en français non comblés à l'intérieur de leur canton si la situation perdure²⁰.

¹⁸ Selon la prise de position de la Direction d'août 2009, certaines informations sur les flux entre Bienne et Jura bernois ont été recensés pour l'année 2008 : dans l'ensemble, 18.5% du nombre total de prises en charge des hôpitaux de Bienne (Centre hospitalier et Clinique des Tilleuls) concernent des patients domiciliés dans le Jura bernois. Pris seul, le Centre hospitalier de Bienne comptabilise 20.1% des recettes avec des patients domiciliés dans le Jura bernois.

¹⁹ Le plus grand problème identifié par la Direction est lorsque des patients sont adressés à l'Hôpital de l'île à Berne, car celui-ci a de la peine à garantir des compétences linguistiques. Ce problème est connu mais peine à trouver une solution étant donné que l'Hôpital de l'île devrait produire tout en trois langues : allemand, anglais, français.

²⁰ Il faut rappeler que la LAMal (loi fédérale sur l'assurance maladie) promeut actuellement les soins dispensés dans le canton de résidence des patients. Pour bénéficier de soins dispensés dans un autre canton, les patients doivent être adressés (raisons médicales) ou disposer d'une assurance complémentaire. A notre connaissance, les raisons linguistiques pour être soigné dans un autre canton ne sont pas reconnues par la LAMal.

Deux options seraient soumises au Canton s'il entend répondre à ces besoins : renforcer le Centre hospitalier de Bienne en le rendant effectivement bilingue (D2 part.) et /ou concevoir des accords avec les hôpitaux du Jura bernois (pour autant qu'ils subsistent à l'intérieur du nouveau canton) (C2 part.).

Cette perspective toute théorique doit être cependant nuancée car elle pourrait être bouleversée par une nouvelle donnée : l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi au 1^{er} janvier 2012, la loi sur le financement des hôpitaux. Elle aura comme conséquence une extension de la mobilité spatiale des patients (libre choix dans toute la Suisse). La loi consiste principalement en un nouveau système de facturation, le système de « rétribution à l'acte », qui succédera à l'actuelle facturation en fonction du volume de travail fourni. Cela va occasionner une course au meilleur positionnement possible à l'échelle de tout le pays. En conséquence, la question des éventuelles adaptations structurelles nécessaires va inévitablement se poser.

Ainsi on pourrait s'imaginer que l'Hôpital du Jura bernois SA doive fusionner avec un autre, car les hôpitaux devront se spécialiser. Les patients n'auront peut-être plus le choix de la proximité : si l'hôpital le plus proche ne fait plus l'acte en question, ils devront se rendre dans un autre, plus éloigné.

Dans cette optique, les conseillers d'Etat des Cantons de Berne, Neuchâtel et du Jura se sont rencontrés et veulent réfléchir à un réseau hospitalier dans l'Arc Jurassien, afin de renforcer les collaborations. Dans une logique de coopération internationale, on peut imaginer que la République et Canton du Jura soit tentée, à terme, de s'appuyer sur le Centre hospitalier universitaire (CHU) en construction à Besançon pour le traitement des soins aigus. Toutefois, les conditions-cadre nécessaires à la coopération internationale en matière de santé ne sont pas encore en vigueur.

En conclusion, on peut en déduire que, dans un contexte qui aura changé sous peu, des modifications auront lieu *de facto*, sans égard pour le tracé des frontières cantonales qui importeront moins qu'à l'heure actuelle.

b) *Psychiatrie*

Dans le domaine de la psychiatrie, la langue est considérée comme une composante essentielle dans le choix d'un hôpital. Les services psychiatriques Jura Bernois - Bienne-Seeland (SPJBB) sont organisés en réseau et comportent deux établissements majeurs : la « Clinique psychiatrique de Bellelay » et le Centre psychiatrique de Bienne (hôpital de jour). La première s'adresse à tous les patients adultes provenant de la région francophone du canton, tandis que le deuxième s'adresse aussi à la population adulte germanophone de la région Bienne-Seeland.

Les patients francophones du Canton de Berne qui ont besoin d'un séjour stationnaire se rendent généralement à Bellelay, de même que les patients du Jura (une convention bilatérale lie la clinique avec la République et Canton du Jura) ; certains se rendent aussi à Préfargier (Canton de Neuchâtel) mais le Canton de Berne n'a pas d'accord avec cette institution.

Hors de toute considération liée à la réorganisation des territoires des Cantons de Berne et du Jura, l'avenir de la clinique de Bellelay est déjà à l'heure actuelle questionné : géographiquement très en marge du système suisse, l'institution éprouve déjà actuellement des difficultés à recruter des médecins de pointe. Les variantes discutées proposent un transfert à Bienne ou à Delémont (JU).

La séparation du Jura bernois d'avec Berne pourrait précipiter une restructuration de la clinique psychiatrique de Bellelay : on peut raisonnablement douter de la volonté du Canton de Berne de

continuer à financer à lui seul une institution située à l'extérieur de ses limites. Pour garantir les soins psychiatriques hospitaliers aux francophones non couverts par le Centre psychiatrique de Bienne, le Canton se verrait dans l'obligation d'étudier une des deux options suivantes :

- renoncer à ce service à l'intérieur du territoire du Canton de Berne en prévoyant un accord intercantonal avec le nouveau canton (modèle D1). Cette option n'est évidemment envisageable que si le nouveau canton décide de conserver – et financer ! – la Clinique psychiatrique de Bellelay ou son transfert à Delémont. Dans ce cas, le Canton de Berne pourrait continuer d'envoyer ses patients francophones à Bellelay, désormais hors canton ou à Delémont, comme le Canton du Jura le fait actuellement ;
- transférer les prestations de la Clinique psychiatrique de Bellelay à Bienne. Cette option se réfère au modèle D2 « Transfert d'un service cantonal bernois du Jura bernois vers Bienne ». De cette manière, le Canton de Berne continuerait d'assurer la prise en charge des patients psychiatriques francophones en mode hospitalier sur son territoire.

c) *Autres*

Les autres établissements, tels que homes pour personnes âgées, institutions sociales pour handicapés ou autres n'ont pas été identifiés comme des enjeux importants par la Direction de la santé.

Cependant, le représentant de la Ville de Bienne souligne que le plus important EMS francophone est à La Neuveville (Jura bernois). L'identification des flux vient corroborer ce constat : en 2008, ce sont 12.3% (=224) des patients ou résidents des établissements du Jura bernois qui proviennent de Bienne (tous établissements confondus) alors que 4.9% (=76) des patients ou résidents des établissements de Bienne viennent du Jura bernois. Il s'agit là d'une illustration des accords entre les communes et des échanges réciproques entre régions linguistiques. On peut en déduire que dans ce domaine précis, Bienne est demandeuse de services au Jura bernois, vraisemblablement en raison de l'EMS de La Neuveville.

Dans le cas d'un départ du Jura bernois du Canton de Berne, le Canton perdrait son plus grand EMS francophone. Afin de garantir ce service à la population, le Canton se trouverait devant les options suivantes :

- élaborer des accords intercantonaux avec le nouveau canton afin de continuer à bénéficier de l'EMS de La Neuveville (modèle D1) ; pour cela il faut que le nouveau canton décide de reprendre cet équipement ;
- construire de nouveaux équipements à Bienne (ou renforcer ceux existants destinés à la population francophone), en suivant le modèle D2. Cette option aurait la caractéristique de consolider le bilinguisme à Bienne, en admettant que soient surmontés les écueils liés au recrutement de personnel bilingue.

Conclusions : selon la Direction de la santé, dans le domaine des soins généraux, davantage que la perspective d'un déplacement de la frontière du Canton de Berne, c'est le cadre législatif concernant le financement des hôpitaux qui provoquerait vraisemblablement une restructuration avec de fortes incidences en termes d'organisation territoriale. Des accords intercantonaux dans ce cadre ne seraient plus nécessaires, mais c'est la composante de proximité linguistique qui serait décisive pour les patients francophones.

La psychiatrie représente un enjeu de taille avec une infrastructure qui, dans le cas d'un retrait du Jura bernois, serait située à l'extérieur du Canton de Berne. Celui-ci serait confronté aux options de continuer à financer un service hors canton, transférer les prestations à Bienne ou trouver un accord intercantonal.

Vu de Bienne, le problème du recrutement du personnel bilingue est bien réel, et le bassin d'emploi a de la peine à fournir le personnel qualifié bilingue. Il semble évident que le départ du Jura bernois affaiblirait la nécessité de fournir des prestations en français et pourrait fragiliser la politique du bilinguisme dans les prestations de santé.

5.1.2 Instruction publique

De manière générale, le domaine de l'instruction publique représente un enjeu important en matière de localisation des infrastructures scolaires, de personnel concerné et de construction de l'identité régionale. Selon les degrés et types d'éducation concernés, les enjeux identifiés sont plus ou moins importants, c'est pourquoi nous avons organisé le chapitre ci-dessous en fonction des degrés.

Niveaux primaire et secondaire I

En ce qui concerne l'école obligatoire et le secondaire 7-8-9 de Bienne, la Ville a des contrats avec Evilard et avec certaines communes voisines du Jura bernois comme Orvin, Plagne ou Romont, qui n'ont pas de centres scolaires. Ces contrats assurent le paiement de la scolarité par la commune de résidence des élèves.

En revanche, en vertu du principe de territorialité des langues, les francophones habitant le Seeland et notamment la couronne biennoise germanophone (Nidau, Brügg), ont le droit de fréquenter les écoles de Bienne. Toutefois, les communes de résidence ne sont pas tenues de payer la scolarité.

La proportion de francophones est de 47% contre 53% d'alémaniques parmi les élèves du primaire et secondaire obligatoire. En principe, les bâtiments scolaires sont bilingues mais dans les faits, il existe des écoles qui se sont spécialisées par langue. En effet, les familles tendent à choisir leur lieu de résidence en fonction des écoles (par exemple, l'école de Mâche est devenue francophone et celle de Battenberg germanique). D'une part, les parents visent par leurs choix de localisations à limiter les déplacements des enfants, ce qui résulte en une concentration, en opposition avec la volonté politique de la Municipalité qui entretient des établissements bilingues. En principe, les parents ont le choix de la langue de scolarisation, mais les écoles « filtrent » l'accueil des écoliers scolarisés dans l'autre langue. D'ailleurs, les parents doivent fournir la preuve d'un lien avec l'autre langue pour pouvoir accéder à un enseignement dans cette langue. D'autre part, les enseignants cherchent à éviter des difficultés supplémentaires d'apprentissage, notamment pour les élèves allophones qui ne possèdent ni l'allemand et ni le français, et pour qui la priorité est à l'acquisition d'une de ces langues ; dans ce

contexte, le bilinguisme français-allemand ne peut que venir après cet apprentissage. L'école restant une citadelle identitaire, il en résulte une certaine tendance au monolinguisme des établissements scolaires.

On constate que les étrangers d'origine latine et magrétine suivent surtout l'école en français, et ceux des Balkans s'orientent vers une scolarisation en allemand.

Dans le cas d'un déplacement de la frontière cantonale, on peut s'interroger si la logique du « bassin scolaire » (les communes dépourvues de centre scolaire envoient les écoliers dans les communes voisines plus importantes et pourvues de centres scolaires) continuerait à primer sur les logiques cantonales. Si Bienne le souhaite, il y a tout lieu de penser que les flux d'écoliers francophones qui résident à proximité directe de Bienne mais hors Canton de Berne continuent de se rendre à Bienne. Pour ce faire, l'élaboration d'accords intercantonaux entre le Canton de Berne et le nouveau canton porterait sur le lieu de scolarisation des élèves, selon la logique du modèle A.

Incidences sur les gymnases et écoles de commerce (secondaire II)

Il y a trois gymnases à Bienne :

- le Gymnase Français de Bienne, qui attire des élèves de Bienne et du Jura bernois ;
- le Gymnase de la rue des Alpes : bilingue (3 classes bilingues avec des élèves du Jura bernois), il abrite aussi l'Ecole Supérieure de Commerce ;
- le Gymnase du Seeland, germanophone. Il attire les élèves germanophones de Bienne et ceux de la couronne sud de Bienne.

Actuellement, il y a déjà des étudiants des régions francophones du Canton de Berne qui fréquentent des établissements situés hors canton :

- les étudiants domiciliés dans le haut du vallon de St-Imier (les communes comprises entre St-Imier et La Ferrière) se rendent au gymnase à La Chaux-de-Fonds ;
- les francophones établis à Gals, commune du Canton de Berne située à proximité de Neuchâtel, se rendent au gymnase à Neuchâtel ;
- des accords existent pour les étudiants en école de commerce pour qu'ils puissent aller à Neuchâtel.

Dans ces cas, des autorisations sont données et un écolage est payé par le Canton de Berne.

En cas de scission du Jura bernois, il est raisonnable de penser que les institutions actuelles subsisteraient à Bienne même, moyennant de nouveaux accords intercantonaux. En effet, tant que le seul gymnase du Canton du Jura est situé à Porrentruy, ce dernier est trop excentré pour attirer des étudiants du Jura bernois (à l'exception de Moutier, qui envoie quelques élèves à Porrentruy). Une réorganisation de la localisation des gymnases dans le nouveau canton avec, par exemple, la construction d'un gymnase à Moutier ou à Delémont, serait de nature à influencer la fréquentation des gymnases de Bienne : le Canton de Berne devrait alors envisager une redéfinition et un redimensionnement de son offre en gymnases à Bienne, selon le modèle B1 : « Dédoublage du service, sans accord intercantonal » ou avec un accord portant sur les communes proches de Bienne.

Incidences sur les écoles professionnelles (secondaire II)

Il existe actuellement plusieurs établissements complémentaires en termes d'offre de formation :

- 1) Pour Bienne : le Centre de formation professionnelle de Bienne (CFP-BBZ), qui compte des classes francophones, germanophones et une classe bilingue, ainsi que le Centre de formation commerciale BFB (Bildung Formation Biel Bienne) ;
- 2) Pour le Jura bernois, le CEFF (Centre de formation professionnelle Berne francophone), qui regroupe les institutions suivantes :
 - le Centre de formation des professions de la santé et du social du Canton de Berne, à St-Imier ;
 - le Centre professionnel artisanal et industriel du Jura bernois, à St-Imier ;
 - le Lycée technique de St-Imier ;
 - l'Ecole professionnelle de St-Imier ;
 - l'Ecole supérieure de commerce de St-Imier ;
 - l'Ecole professionnelle et artisanale de Moutier ;
 - le Centre professionnel commercial du Jura bernois, à Tramelan.

St-Imier regroupe les professions du commerce (formations à plein temps), de l'industrie, du domaine santé-social ainsi que le siège de l'institution ; Moutier regroupe les professions de l'artisanat ; Tramelan regroupe les professions du commerce (formations en système dual) ;

- 3) L'école supérieure de commerce de La Neuveville. Elle dispense, en français, un enseignement destiné aux élèves alémaniques du Canton de Berne et d'ailleurs. Elle accueille également les élèves romands de Berne et du district de La Neuveville. Son rôle fondamental consiste donc à établir un pont entre les communautés linguistiques francophone et germanophone du Canton de Berne et d'autres cantons.

Pour la formation duale des apprentis, le choix du centre de formation est déterminé par le lieu de l'apprentissage en entreprise, selon un accord intercantonal.

Pour le domaine de la formation professionnelle, les implications d'un départ du Jura bernois du Canton de Berne sont plus difficiles à estimer que pour les gymnases. Dans ce cas, le CEFF serait complètement situé dans le nouveau canton. On ne sait pas ce que ferait le nouveau Canton du Jura avec le CEFF. La question se poserait notamment de la reprise par le nouveau canton de la structure en l'état ou avec une concentration sur deux sites, St-Imier et Moutier.

Nous pouvons toutefois envisager deux options principales, dans le cas d'un départ du Jura bernois, pour que le Canton de Berne puisse continuer à proposer une offre en formation professionnelle en français :

- une recombinaison des offres de formation en français avec maintien d'une partie à Bienne et l'établissement d'accords intercantonaux (selon le modèle B2 : « dédoublement du service avec accords de coopération »). Actuellement, l'Ecole professionnelle de Bienne comporte une classe bilingue car il manque parfois des effectifs francophones et germanophones pour faire deux classes. Mais son aspect bilingue n'est pour l'heure pas affiché. On pourrait se dire qu'avec le retrait du Jura bernois, elle afficherait son caractère bilingue ;

- un déplacement général des structures francophones dans le nouveau canton. Dans ce cas, le Canton de Berne paierait toutes les formations professionnelles francophones au nouveau canton (modèle C2).

Le cas de l'Ecole de Commerce de La Neuveville est particulier, puisque son enseignement est francophone mais adressé en premier lieu aux germanophones du Canton de Berne. La question se poserait au Canton de Berne de la manière suivante : aurait-il la volonté de maintenir une telle infrastructure ? Continuerait-il à financer seul une infrastructure située complètement à l'extérieur de son territoire ? Déplacerait-il l'infrastructure à Bienne ?

Incidences sur le degré tertiaire (Hautes écoles spécialisées – HES)

La ville de Berne est le site de l'Université. Les HES germanophones du Canton de Berne sont actuellement sises à Berne, Bienne et Berthoud. Un regroupement est officiellement projeté sur les sites de Berne et Bienne.

Actuellement, la seule HES francophone du Canton de Berne est située à Saint-Imier. Elle fait partie du réseau HES-SO et de la Haute école Arc (avec les sites de Delémont, La Chaux-de-Fonds et Porrentruy). Lors de la création de la HE Arc, la question s'était posée pour l'école d'ingénieurs de Saint-Imier de savoir si elle allait rejoindre la HE BE ou la HE Arc ; elle a rejoint la HE Arc, dans un cadre essentiellement francophone.

Si le Jura bernois se séparait, la question de savoir quelle HES les étudiants francophones fréquenteraient se pose de manière aiguë, étant donné, d'une part, qu'il n'existe actuellement pas de HES bilingue sur le territoire du Canton de Berne et, d'autre part, que la seule HES francophone se trouverait dès lors hors des limites du Canton de Berne. Le Canton de Berne devrait ainsi revoir son engagement dans la HES SO en question, avec les autres partenaires de la HE Arc (modèle D1). Ce choix pourrait être encore influencé négativement si les réflexions actuellement en cours visant à centraliser la HE Arc sur le site d'Yverdon se concrétisaient.

Ainsi, la deuxième option, l'ouverture d'une filière francophone dans la HES de Bienne serait plus vraisemblable. [Actuellement, un accord existe : Berne a une antenne HE BE à Bienne pour laquelle elle s'engage à ne pas ouvrir de filière francophone / bilingue]. Cette option (modèle D2, transfert d'un service cantonal bernois du Jura bernois vers Bienne) présente la caractéristique de renforcer la centralité de Bienne tout en affirmant son caractère bilingue. Elle présente toutefois le désavantage de faire sortir Berne du réseau HES SO et ainsi d'affaiblir la position du Canton de Berne au niveau de la Suisse occidentale.

En ce qui concerne la Haute école pédagogique (HEP BEJUNE), 3 sites existent actuellement : à Bienne, La Chaux-de-Fonds et Porrentruy. Etant donné le partenariat existant, on imagine mal qu'un déplacement de la frontière puisse avoir des incidences sur cette organisation déjà intercantonale. Toutefois, davantage qu'un éventuel départ du Jura bernois, c'est la restructuration actuellement à l'étude qui pourrait avoir le plus d'incidence sur l'organisation territoriale. Plusieurs variantes sont à l'étude, notamment celle d'un regroupement sur un seul site. Si le site de Bienne était condamné suite à ces réflexions, le Canton de Berne devrait revoir ses accords avec ses partenaires de l'accord BEJUNE, voire avec d'autres cantons voisins.

Le cas particulier du CIP-Tramelan

Le CIP (Centre interrégional de perfectionnement) à Tramelan est une institution de formation continue pour adultes. En cas de mauvaise conjoncture économique, le CIP est sollicité par la Direction de l'économie publique pour mettre en place des formations adaptées pour les chômeurs. C'est donc une structure tout à fait originale en Suisse romande. Le rapport « Jeanrenaud » ne mentionne pas le CIP. Or ce dernier est financé à hauteur de 3-4 millions par le Canton de Berne, sous la forme d'un contrat de prestations. Mais la part d'autofinancement est en augmentation.

Il est donc difficile d'imaginer ce qu'il adviendrait du CIP si le Jura bernois s'en allait. Actuellement, la République et Canton du Jura ne finance pas le CIP. Que ferait le nouveau canton du CIP ? Que ferait le Canton de Berne d'un centre de formation intéressant pour lui - même amputé du Jura bernois - mais situé hors de son territoire ? Les options de réorganisation sont les suivantes : accords avec le Canton du Jura pour maintenir le site (selon le modèle D1), transfert à Bienne (selon le modèle D2) ou abandon du service (modèle E2).

Les services de la DIP

Les services de la Direction de l'instruction publique destinés aux francophones sont les suivants :

- Inspectorat scolaire (situé à Tramelan) ;
- Centre ACCES (conseil aux enseignants) actuellement situé à Péry (pour Bienne et le Jura bernois) ;
- Section francophone de l'OCEO (Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation) situé à Tramelan ;
- Centre MITIC interjurassien (soutien corps enseignant du Canton de Berne francophone et de la République et Canton du Jura), situé à Tramelan et Delémont ;
- Orientation professionnelle, située actuellement à Tavannes et Bienne ;
- « Case management » (suivi des élèves en difficulté), actuellement situé à Bienne.

Pour les services non présents à Bienne, il semble qu'un transfert à Bienne avec redimensionnement du service soit l'option la plus vraisemblable (modèle D2 part.). Les services suivants sont concernés :

- Inspectorat scolaire, Centre ACCES (conseil aux enseignants) ;
- Section francophone de l'OCEO (Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation) ;
- Centre MITIC interjurassien (soutien corps enseignant du Canton de Berne francophone et de la République et Canton du Jura).

Pour les services déjà présents à Bienne, il existe deux « sous-options » : maintien à Bienne sans redimensionnement du service (pour l'orientation professionnelle, car elle est déjà scindée en deux sites Jura bernois et Bienne), c'est le modèle A, ou avec redimensionnement du service étant donné une « clientèle » réduite au périmètre de Bienne (« Case management »), c'est le modèle C2.

Ces services ne sont pas considérés comme représentant un grand enjeu en termes quantitatifs.

Conclusions : dans l'hypothèse d'un départ du Jura bernois, au niveau de l'école obligatoire, la logique de bassin continuerait de primer, avec l'élaboration d'accords intercantonaux.

Au niveau des gymnases et écoles de commerces, les impacts seraient vraisemblablement faibles, à moins que des restructurations ne s'opèrent dans l'organisation des filières gymnasiales au sein du nouveau Canton du Jura (ouverture d'un gymnase à Moutier).

Au niveau des écoles professionnelles, où deux options seraient envisageables : 1) recombinaison des offres de formation avec maintien d'une partie à Bienne (B2), 2) déplacement général des structures dans le nouveau canton avec accords de coopération (D1).

Le plus grand enjeu est représenté par les HES, monolingues dans le Canton de Berne : soit Berne continuerait de financer la HE Arc à Saint-Imier (voire dans un site centralisé à Yverdon), c'est-à-dire hors canton (D1), soit des filières francophones s'ouvriraient à Bienne – notamment dans le cadre du projet de centralisation de la HE BE à Berne et Bienne (D2).

5.1.3 Police

Dans tout le Canton de Berne, la police est organisée en 4 régions :

- la police régionale Seeland – Jura bernois ;
- la police régionale Mittelland – Emmental – Haute Argovie ;
- la police régionale Oberland bernois ;
- la police régionale Berne.

Ces 4 régions sont réunies autour de 3 centrales d'engagement régionales²¹ (*Einsatzzentralen*), celle de la région Seeland – Jura bernois est située à Bienne et assure un service bilingue.

Les différentes forces de police de la région Seeland – Jura bernois (police mobile, police territoriale) sont organisées selon un découpage territorial s'appuyant sur les arrondissements administratifs : Bienne, Seeland et Jura bernois.

En mars 2007, la population a accepté par votation populaire le passage à une police unifiée (un seul corps de police dans le canton). Auparavant, l'organisation de la police cantonale reposait sur les 26 districts, à laquelle s'ajoutait une police municipale dans les localités importantes. Depuis lors, on a vu notamment les communes de Berne (janvier 2008), Bienne (janvier 2009) et Moutier (janvier 2010) transférer à la police cantonale l'intégralité des tâches de la police municipale. L'ancien système de la police sur base communale était une police de proximité, les francophones avaient des policiers francophones ou bilingues.

Les effectifs de la région Seeland – Jura bernois sont bilingues. Les aspirants francophones sont formés à Colombier (avec les aspirants de Neuchâtel, Vaud et le Jura) et les germanophones à

²¹ Les régions Berne et Mittelland – Emmental – Haute Argovie se partagent une centrale d'engagement à Berne, la région Berne étant incluse spatialement dans la région Mittelland – Emmental – Haute Argovie.

Hitzkirch (LU) avec les aspirants de la Suisse centrale. Les francophones de Berne formés à Colombier représentent 13.8% des effectifs des aspirants en formation du Canton de Berne sur les cinq dernières années. Cependant, il n'est pas toujours facile d'assurer la présence de policiers parlant français dans tous les lieux et en tout temps, d'autant plus que les effectifs tournent à l'échelle du Canton.

Si le Jura bernois devait se retirer du Canton de Berne, une organisation regroupant le même périmètre qu'actuellement ne serait pas possible, car un corps de police ne peut pas être intercantonal. Seule une collaboration entre deux cantons demeure possible lors d'évènements de grande importance. A Bienne, le service régional resterait de toute façon, étant donné la taille de la ville. La centrale devrait donc continuer d'assurer un service bilingue, avec les difficultés induites par l'amputation du territoire francophone. Notamment le recrutement de policiers bilingues pourrait s'avérer plus problématique : jusqu'ici, la majorité des policiers qui exercent dans le Jura bernois proviennent du Jura bernois. On pourrait évidemment les inciter à rester dans le Canton de Berne ; on ne pourrait toutefois pas les y contraindre. En cas de manque de francophones biennois, on devrait se rabattre sur des germanophones maîtrisant le français. L'amenuisement du réservoir de main d'œuvre francophone pourrait conduire à un affaiblissement du bilinguisme parmi les rangs de la police et donc de manière générale.

Conclusion : au niveau cantonal, l'organisation en région de police subsisterait, amputée de la partie Jura bernois, selon le modèle B1 : dédoublement du service avec redimensionnement de celui de Bienne.

La centrale d'intervention de Bienne subsisterait également étant donné l'importance de la ville de Bienne.

Le risque d'affaiblissement du bilinguisme est identifié et pris au sérieux.

Vu de Bienne, le départ du Jura bernois conduirait à un ajustement des effectifs et la structure organisationnelle continuerait de fonctionner, mais avec sans doute encore plus de difficultés de recruter des policiers francophones ou bilingues pour desservir un réservoir de population plus restreint.

5.1.4 Travaux publics, transports et énergie

Travaux publics

Le Canton est responsable de l'entretien des routes cantonales et nationales (en accord avec la Confédération). L'OFROU (Office fédéral des routes) a déterminé des régions pour toute la Suisse. La région d'appartenance du Jura bernois et de Bienne recouvre le Canton du Jura, le Jura bernois, Bienne et une partie du Canton de Neuchâtel. Les trois Cantons coopèrent, chaque Canton étant responsable de son territoire. Pour les routes cantonales, Berne utilise la même équipe. Il existe plusieurs centres d'entretien (qui sont aussi subventionnés par la Confédération) qui devraient être réorganisés en cas d'un départ du Jura bernois. Il est difficile d'anticiper cette réorganisation, qui pourrait provoquer une refonte complète de l'organisation de ces centres. Une option pour le Jura serait de reprendre le centre de Loveresse. Dans un tel cas, il s'agirait d'établir une coopération (modèle D1). L'avantage, c'est que la culture de coopération entre les Cantons existe déjà. Pour l'instant, c'est encore le principe de territorialité qui prévaut dans les coopérations.

Transports publics

Bienne joue un rôle de nœud, aussi pour les flux vers le Jura bernois. A priori, les flux ne devraient pas être beaucoup influencés par un éventuel déplacement de la frontière cantonale. Dans un tel cas, l'agglomération de Bienne deviendrait supracantonale et l'organisation plus complexe. Mais il n'y aurait pas de diminution de services et de prestations. C'est surtout la manière d'assurer le financement qui va changer (modèle A ou D1).

Approvisionnement

Dans le domaine de l'eau potable et l'évacuation des eaux, de même que dans le domaine de l'énergie, les prestations ne devraient pas changer. Les responsables sont généralement organisés en association de communes (pour l'énergie ce sont en général les communes) (modèle A ou D1).

Conclusion : dans le domaine des infrastructures, avec un retrait du Jura bernois, les prestations et services subsisteraient car ils sont indépendants de la question des limites cantonales. L'organisation deviendrait plus complexe, avec un plus grand nombre de partenaires. Il n'y a pas de réel enjeu stratégique sur les infrastructures.

5.1.5 Finances et personnel

Les questions des flux financiers entre le Canton de Berne et le nouveau Canton du Jura (aspect politique) et l'aspect du personnel de l'administration sont estimées pertinentes.

Au niveau des flux financiers, l'étude BAK²² a mis en évidence que le Jura bernois profite financièrement du Canton de Berne. Une scission serait ainsi à l'avantage du Canton de Berne. Il est toutefois plus difficile d'apprécier les conséquences sur Bienne.

En ce qui concerne les postes de travail de l'administration cantonale, un certain nombre d'unités sont décentralisées à Bienne ou dans le Jura bernois pour des raisons linguistiques et risqueraient donc de disparaître (les données datent de 2002) :

- l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est à Bienne (8.4 EPT en 2002), selon le modèle C1 « Suppression du service à Bienne et relocalisation dans le Jura bernois et à Berne » ou E1 « Abandon du service » ;
- le Service de promotion économique bilingue est à Bienne (4 EPT en 2002), selon la logique du modèle A (statu quo) ou E1 (abandon du service) ;
- l'intendance des impôts (taxation et encaissement) est organisée de manière décentralisée : un office à Bienne pour le Seeland, un autre à Moutier pour le Jura bernois (24.5 EPT en 2002), ainsi qu'un troisième à Courtelary dédié uniquement à l'encaissement (5.5 EPT en 2002). Dans ce cas c'est la logique du modèle A qui s'appliquerait « Pas de changement, le service reste à Bienne ».

L'ensemble des postes cantonaux à Bienne représente les 6.1% du total des postes de l'administration cantonale (612.1 EPT) dont les prestations s'adressent en tout ou en partie au Jura bernois. Sans informations concernant la langue dans laquelle travaillent les collaborateurs, il est difficile de prédire les conséquences d'un déplacement de la frontière sur ces postes. Le Jura bernois

²² BAK, SECO, 2007, *Rapport de Benchmarking International Arc Jurassien Suisse*, Rapport final.

compte quant à lui 7.3% de l'ensemble des postes de l'administration (corps enseignant non compris). Les effectifs cantonaux sont donc actuellement surreprésentés en regard du nombre d'habitants qui constitue les 5.3% de la population du canton de Berne.

Le principe des langues est territorial ; le Jura bernois est francophone et donc l'administration travaille dans cette langue. En cas de retrait du Jura bernois, la région Seeland et l'arrondissement de Bienne garderaient vraisemblablement leur statut bilingue, légitimé par les deux communes officiellement bilingues de Bienne et Evilard. La question de savoir si le nouveau canton reprendrait ces offices est ouverte. Les services localisés à Bienne devraient être redimensionnés étant donné que le service au Jura bernois disparaîtrait et donc le bassin de « clientèle ». A noter encore que le statut bilingue du Canton de Berne implique des principes d'engagement particuliers en ce qui concerne la langue des collaborateurs²³.

Conclusions : l'impact d'un retrait du Jura bernois se ferait sentir sur la répartition des postes de travail, notamment parce que les offices décentralisés dans le Jura bernois disparaîtraient du territoire cantonal. L'arrondissement de Bienne garderait toutefois son statut bilingue.

5.1.6 Culture

La culture est un domaine important dans lequel le bilinguisme et la présence du français sont des aspects très sensibles. Bienne assume les prestations de ville-centre et accueille des spectacles de troupes.

Le Jura bernois fait partie du bassin de rayonnement culturel de la ville de Bienne et sa population participe aux activités culturelles. Cependant, le Jura bernois redoute la domination culturelle de la ville, donc on ressent une certaine concurrence par rapport à Bienne. Mentionnons que le Conseil d'Etat bernois a renoncé au projet de centre interjurassien d'expression des arts de la scène (CREA) pour des raisons financières.

Le projet de conférence régionale pour la région de Bienne-Seeland et Jura bernois (cf. chapitre 3.1), avec une sous-conférence sur la culture, se propose de clarifier et de consolider le paysage culturel de l'ensemble de la région et pour Bienne en particulier.

Les effets du retrait du Jura bernois sur le domaine culturel sont difficiles à apprécier car la culture ne connaît pas de frontières cantonales, et la population continuera à aller aussi bien à Bienne, à La Chaux-de-Fonds, à Neuchâtel, à Saint-Imier, à Moutier ou à Delémont pour assister à des spectacles de qualité (modèle C1 partiel « Suppression du service à Bienne et relocalisation dans le Jura bernois et à Berne »). Néanmoins, les aspects institutionnels et de financement ne sont pas sans influence pour les institutions et les acteurs culturels. Alors on peut s'interroger au sujet des moyens mis à disposition par le Canton de Berne et l'avenir de l'antenne francophone du service cantonal des affaires culturelles si la minorité francophone cantonale serait réduite des 3/5 ! La volonté politique pour faire du Canton de Berne un canton bilingue sera-t-elle assez forte pour maintenir cette organisation des « affaires culturelles » ou cette responsabilité serait davantage confiée à la ville de Bienne ?

²³ cf. « Directives ACE 1103/88 sur la représentation des langues officielles dans l'administration centrale »

La culture est un domaine sensible dans le contexte d'un changement institutionnel. Cela entraînerait des modifications structurelles des organisations et des modalités de financement qui influencerait l'offre culturelle.

5.1.7 Economie locale

Dans le domaine de l'économie, tous les entretiens confirment que l'économie du Jura bernois est fortement intégrée à celle de Bienne et qu'il s'agit d'un espace économique fonctionnel qui dépasserait une éventuelle nouvelle frontière cantonale. L'industrie du Jura bernois travaille beaucoup pour les entreprises de Bienne en sous-traitance, notamment avec des entreprises industrielles actives dans les mêmes domaines.

En termes d'accessibilité, les flux de pendulaires confirment cette intégration économique. La région du Jura bernois est proche de Bienne, avec Moutier à 18 minutes de Bienne en train, et la vallée de Tavannes avec un train aux 30 minutes, par exemple.

La nouvelle zone industrielle à l'est de Bienne, près de la sortie d'autoroute venant du Jura bernois, s'est remplie très rapidement, notamment avec une grande entreprise horlogère qui a mis sur pied un bus qui dessert le Jura bernois pour éviter aux ouvriers de devoir passer par la gare au centre de Bienne. Avec l'achèvement de l'A 16, l'accessibilité sera encore améliorée. Economiquement, nous sommes en présence d'un centre urbain qui tient le rôle moteur pour l'ensemble de la région.

Parmi les acteurs, les Chambres économiques sont un bon reflet de l'organisation des milieux économiques. Actuellement, les collaborations entre la Chambre économique du Jura bernois et celle de Bienne-Seeland sont sporadiques et portent sur des actions ponctuelles. Le rapprochement des deux chambres économiques a fait l'objet d'un mandat d'étude²⁴ qui conclut que : *le rapprochement est souhaitable et profitable dans les faits, mais il existe des réserves fondamentales concernant la situation économique, la politique régionale, culturelle et linguistique du Jura bernois dans une région économique élargie*. Cette situation reflète une certaine crainte de la part des acteurs économiques du Jura bernois d'être absorbés par le fort dynamisme économique de Bienne. Il y a une réaction de réserve envers la ville (en tant que pôle économique) doublée d'un réflexe d'une minorité linguistique par rapport à une ville de Bienne bilingue. Cependant, dans des domaines stratégiques concrets, la collaboration existe : la Chambre économique du Jura bernois a apporté son appui au projet de campus HES à Bienne et participe aux efforts de lobby des milieux économiques.

Dans le domaine du tourisme, les collaborations progressent et l'espace de travail s'est étendu à l'Arc jurassien (Jura région) et la région des Trois-Lacs (JU, BE, NE, FR, VD). La nouvelle structure reprendra les prestations des divers offices du tourisme locaux afin de gérer la destination. Cette intégration ne serait pas menacée par le changement de frontière.

²⁴ RES PUBLICA CONSULTINGS, 2010, *Rapprochement des deux chambres d'économie WIBS/CEBS et CEP*.

Bienne et le Jura bernois constituent un même espace fonctionnel avec une industrie fortement intégrée, un marché du travail complémentaire, et des milieux économiques habitués à collaborer ensemble. Dans ce contexte, le retrait du Jura bernois ne devrait guère influencer le dynamisme de l'ensemble de la région. On peut toutefois s'imaginer que les réserves exprimées par les acteurs du Jura bernois envers un centre économiquement fort et culturellement en partie différent risquent d'être renforcées en cas d'installation d'une nouvelle frontière institutionnelle.

5.1.8 Bilan de l'impact sur les domaines sectoriels

Le bilan dépend avant tout de la volonté politique du Canton de Berne de soutenir le bilinguisme, qui ne serait plus que légitimé par deux communes, ensuite de la manière dont ce bilinguisme pourrait être assuré par les institutions et maintenu vivant dans la vie quotidienne.

Il ressort des entretiens que le déplacement de la frontière après le départ du Jura bernois n'aurait vraisemblablement que très peu d'effets en matière économique, sur le développement des entreprises biennoises ainsi que sur le marché de l'emploi au vu de la forte intégration économique du Jura bernois et de Bienne. Cela dit, on peut imaginer un impact négatif sur la collaboration de la Chambre économique de Bienne-Seeland avec la Chambre économique du Jura bernois (pour autant qu'elle subsiste dans le nouveau canton).

Dans le domaine scolaire, d'importantes adaptations devraient être mises en place, soit en utilisant des infrastructures situées désormais hors canton moyennant des accords intercantonaux qui ne vont pas de soi (notamment en matière de financement), soit en déplaçant ces infrastructures sur Bienne, renforçant par là son rôle central.

Le bilan du domaine de la santé est particulièrement incertain en regard des importantes restructurations qui vont de toute façon avoir lieu. La question du devenir des soins psychiatriques hospitaliers en lien avec une nouvelle frontière institutionnelle se pose de manière aiguë.

Dans le domaine culturel, une séparation du Jura bernois contribuerait à affaiblir la place de la culture francophone à Bienne avec les incertitudes qui pèseraient sur les institutions et les acteurs culturels, notamment en matière de soutien financier.

La problématique du recrutement de personnel qualifié et bilingue dans le bassin d'emplois serait encore plus d'actualité dans les domaines des services publics, enseignants, policiers, personnel de soins et santé, mais moins dans l'industrie, qui a une plus forte attractivité au-delà de la frontière linguistique.

En dernier ressort, si le Canton de Berne décide de renforcer Bienne pour garantir ou sauver le bilinguisme, notamment grâce aux ressources qu'il n'aurait plus à mobiliser pour le Jura bernois (par exemple dans les services cantonaux décentralisés), il renforcera par la même à la position économique et institutionnelle de Bienne.

5.2 Considérations générales et bilinguisme

La question du bilinguisme est au cœur de la problématique. Aussi, nous avons cherché à identifier la perception de nos interlocuteurs sur les effets d'un départ du Jura bernois sur le bilinguisme dans le Canton de Berne.

Dans un domaine non traité par nos entretiens, le domaine de la justice, une récente réforme initiée par le Canton de Berne a soulevé des questions liées à la francophonie dans le canton : contre l'avis des représentants des intérêts des francophones, le Canton de Berne a opté pour un passage du système dit du juge des mineurs, système qui prévaut dans toute la Suisse romande, au modèle dit du procureur des mineurs, modèle privilégié en Suisse alémanique.

5.2.1 Perception des représentants du Canton de Berne

Comme on pouvait s'y attendre, les réactions des personnes-clés aux postes de l'administration sont diverses, entre la perception d'un bilinguisme mis en danger par une séparation du Jura bernois et celle reflétant une confiance dans les institutions cantonales pour garantir le bilinguisme même avec une minorité quantitativement réduite. Nous tenons à souligner que cette diversité de perception est indépendante de la langue maternelle de l'interlocuteur.

Dans le domaine de la santé, le Canton court le risque, avec un départ du Jura bernois, de ne plus être officiellement bilingue. Si le Canton est actuellement très concerné par sa minorité francophone, il est néanmoins en proie à des difficultés certaines pour assurer au jour le jour ce bilinguisme. En effet, la plus grosse part du volume du travail de la Direction de la santé publique est effectuée en allemand puis traduite en français. Souvent, les institutions qui s'adressent à la Direction en français reçoivent une réponse qui a été élaborée en allemand puis traduite en français. Cette procédure, si elle obéit effectivement au principe du bilinguisme, ne respecte cependant pas les particularités culturelles propres à la partie francophone.

La Police cantonale serait confrontée à un véritable problème pour garantir le bilinguisme en son sein si le Jura bernois se retirait du Canton de Berne. En effet, les francophones n'étant plus présents qu'à Bienne, le maintien d'un service de police bilingue deviendrait problématique.

Sous l'angle de la Chancellerie du Canton de Berne, c'est l'aspect psychologique que pourrait engendrer le déplacement de la frontière sur la fréquentation des infrastructures qui est souligné. Certaines infrastructures se trouveraient dès lors hors limites cantonales et le bilinguisme à Bienne pourrait s'en trouver affecté.

Dans le domaine des Travaux publics, les conséquences stratégiques sur les infrastructures sont estimées comme faibles : les prestations/services localisés à Bienne sont indépendants de la question des limites cantonales. Les éventuelles retombées sur le bilinguisme à Bienne ne sont pas perçues comme préoccupantes.

Enfin, selon les acteurs consultés dans le domaine de l'Instruction publique, une certaine confiance est de mise quant à l'avenir du bilinguisme à Bienne. La légère « germanisation » que notre étude a mis en évidence pour la période 1990-2000 n'est actuellement pas perçue. Dans une ville dorénavant multiculturelle, le succès du bilinguisme de Bienne est imputé davantage à l'intégration de son importante population allophone. De plus, les efforts conséquents fournis tant par la Ville de Bienne que par le Canton de Berne en faveur du bilinguisme sont soulignés : par exemple, au niveau

cantonal, ce ne sont pas moins de 30 EPT qui s'occupent exclusivement des traductions allemand–français, preuve, s'il en est, du très grand attachement du Canton de Berne à la minorité francophone. En outre, même en cas de départ du Jura bernois, les liens entre Bienne et le Jura bernois ne seraient pas rompus pour autant – et ainsi le bilinguisme pas menacé. Enfin, contrairement à la vision dominante, l'hypothèse est avancée que plus une minorité est petite, plus les ressources mobilisées pour la maintenir peuvent être, en proportion, élevées.

5.2.2 Perception des représentants de Bienne

Le bilinguisme du Canton de Berne est inscrit dans la constitution et il est souvent mis en avant comme atout du Canton de Berne. Pour la partie francophone, cela se concrétise dans des institutions spécifiques par rapport aux autres régions bernoises, comme le Conseil du Jura bernois (CJB), élu par le peuple, le Conseil des affaires francophones (CAF) à Bienne, ou encore le Forum du bilinguisme. Cela se manifeste aussi par une administration soucieuse de soutenir la francophonie avec, par exemple, l'existence d'une déléguée francophone au sein du Service cantonal des affaires culturelles.

Néanmoins, selon les acteurs de Bienne interrogés, le statut du bilinguisme pourrait être remis en question après le départ du Jura bernois qui est la seule communauté exclusivement francophone du Canton.

Il est intéressant de mentionner le cas de la Chambre économique de Bienne-Seeland (CEBS) qui est bilingue, avec une présidente germanophone et, jusqu'ici, une directrice francophone. Parmi les membres, seuls 130 sont francophones sur les 900. Le fonctionnement bilingue exprime une orientation volontaire que la Chambre tient à développer. D'ailleurs, la CEBS réalise plusieurs actions de promotion du bilinguisme comme une ressource et une richesse régionale notamment sous forme de témoignages dans diverses publications. Le départ récemment annoncé de la directrice francophone risque toutefois d'influencer les actions liées à l'orientation actuelle.

Toujours selon nos interlocuteurs, et malgré les efforts consentis auprès des germanophones pour sensibiliser ces derniers à l'importance du français, la situation du bilinguisme reste critique car il est difficile à garantir dans les aspects opérationnels et il repose sur quelques fortes personnalités biennoises.

Le retrait du Jura bernois aurait aussi des effets sur le bilinguisme et la place du français à Bienne avec une partie francophone réduite des 3/5 dans le Canton de Berne, ce qui pourrait entraîner une baisse sensible des moyens cantonaux consacrés pour une part encore plus minoritaire de citoyens. Il serait sans doute plus difficile de maintenir dans la réalité quotidienne le bilinguisme affirmé officiellement et la Ville de Bienne serait davantage sollicitée pour contribuer à cette fin.

Conclusions

Vu du Canton, l'impact d'un départ du Jura bernois sur le bilinguisme à Bienne est perçu de manière diverse parmi les interlocuteurs : certains semblent craindre un affaiblissement du bilinguisme, d'autres sont confiants que la minorité biennoise serve de caution au maintien du bilinguisme.

Bien entendu, le scepticisme de certains de nos interlocuteurs quant à la probabilité d'un départ effectif du Jura bernois peut contribuer à percevoir l'avenir du bilinguisme avec un certain optimisme (statu quo).

De manière générale, entre inquiétude et confiance en l'avenir, nous constatons que la question d'un éventuel départ du Jura bernois demeure une préoccupation parmi nos interlocuteurs. Toutefois, c'est l'analyse de discours du point de vue sectoriel qui nous a apporté un éclairage plus précis des éventuelles implications concrètes du déplacement de la frontière sur le territoire.

5.3 Répartition des postes cantonaux à Bienne / dans le Jura bernois et transferts en cas de scission

Ce petit chapitre contient une liste et une carte de la situation des établissements et postes de l'administration cantonale bernoise localisés dans les communes de Bienne/Evilard et celles du Jura bernois. Cette source comprend les postes des services cantonaux dont les prestations s'adressent tout ou en partie au Jura bernois ; nous n'avons pas d'indications concernant les services situés à Bienne et uniquement dédiés à Bienne. En outre, le relevé des postes date de l'année 2002 ne comprend pas les changements intervenus depuis ; il ne tient notamment pas compte des effets de la réforme de la police de 2007 ni des impacts de la réorganisation institutionnelle du Canton de Berne de 2010 (cf. Tableau 5.1). Il révèle une forte dotation en postes cantonaux (7.6%) par rapport à sa population (5.3%).

La carte 5.1 regroupe huit cartes, une pour chacun des sept départements ; la taille des symboles varie en fonction du nombre de postes offerts par commune. La huitième carte montre le total des emplois, pourtant dans une autre échelle.

Selon cette source, la ville de Bienne abrite 584 postes cantonaux, répartis sur les directions, mais avec une concentration sur l'instruction publique (383 postes), la direction de l'économie publique (117) et la direction de la police et des affaires militaires (59). A Evilard, seule la santé publique est présente, avec 22 postes.

Le Jura bernois compte 729 postes. 707 d'entre eux sont localisés dans neuf des 49 communes, dont 233 à Saicourt (Bellelay), 126 à Moutier, 70 à Tramelan, 69 à Prêles, 66 à St-Imier, 50 à Tavannes, 42 à Malleray, 33 à Courtelary et 18 à La Neuveville. Si, dans les anciens chefs-lieux des districts de Courtelary, de Moutier et La Neuveville, les emplois sont répartis sur plusieurs services d'administration, les autres communes se distinguent par la présence d'un seul grand établissement : la clinique psychiatrique de Bellelay/Saicourt avec 233 postes, le Centre interrégional de perfectionnement à Tramelan (61 postes), l'Ecole d'ingénieurs à St-Imier (47 postes), l'Inspection des routes à Malleray avec 39 postes et, finalement, la division forestière à Tavannes avec 28 postes. A Moutier, plusieurs directions sont présentes avec des établissements de plus grande taille. Rappelons que cette source ne contient pas les postes dans les hôpitaux (de Bienne, St-Imier et Moutier) et les homes (notamment à La Neuveville).

Le tableau 5.2 « Estimation des effectifs de postes transférés entre Bienne et le Jura bernois » utilise cette même statistique en essayant d'estimer quantitativement les effets d'un départ du Jura bernois du Canton de Berne sur les effectifs en postes cantonaux à Bienne et dans le Jura bernois. Ce tableau reprend les analyses du sous-chapitre 5.2 selon les différents modèles théoriques de réorganisation; dans le cas où plusieurs options s'offraient à l'analyse, c'est la plus vraisemblable qui a été retenue et traduite dans le tableau ; dans le cas où plusieurs options vraisemblables étaient identifiées, c'est la plus « pessimiste » pour Bienne (perte d'emplois) qui a été retenue. Le tableau complète aussi les réflexions de 5.2 pour les services qui ne faisaient pas l'objet d'interviews (surlignés en vert). Le résultat consiste ainsi en une proposition de quantifier l'analyse selon les modèles théoriques.

Ayant averti le lecteur des précautions à observer, nous montrons à l'aide du tableau synthétique que les communes de Bienne et d'Evilard perdraient 23 des 606 postes recensés en 2002 et que ces postes seraient transférés dans le Jura bernois. Ces 23 postes résultent d'un bilan de 93 postes perdus et de 70 postes gagnés à Bienne, ce qui indique une certaine intensité des transferts. Pourtant, il faut mentionner le fait que l'évolution très ouverte des grands établissements de Bellelay, de St-Imier et de Tramelan donne à nos estimations des écarts d'interprétation majeurs. Dans notre tableau, nous sommes partis de l'idée du maintien des trois institutions, avec des transferts mineurs.

Bien que les données de 2002 ne reflètent plus la situation actuelle et ne serait peut-être pas complètes, cette petite démonstration quantifiée permet de tirer les quelques conclusions suivantes :

- dans la plupart des services à faibles effectifs, l'intensité des transferts n'est pas grande ; dans leur totalité, les transferts seraient bénéfiques au Jura bernois et iraient au détriment de Bienne. C'est notamment le cas des services des directions de l'économie publique et des travaux publics, dans lesquels Bienne concentre des établissements qui s'adressent également au Jura bernois. En ce qui concerne les finances, le mouvement pourrait être inverse ;
- Bienne pourrait se renforcer en cas de transferts d'institutions de la formation et de la santé, c'est-à-dire des services à forts effectifs.

Carte 5.1 Postes cantonaux décentralisés (par direction)

Services de l'administration cantonale bernoise situés dans le Jura bernois et à Bienne-Evilard
(ceux dont les prestations s'adressent en tout ou en partie au Jura bernois)

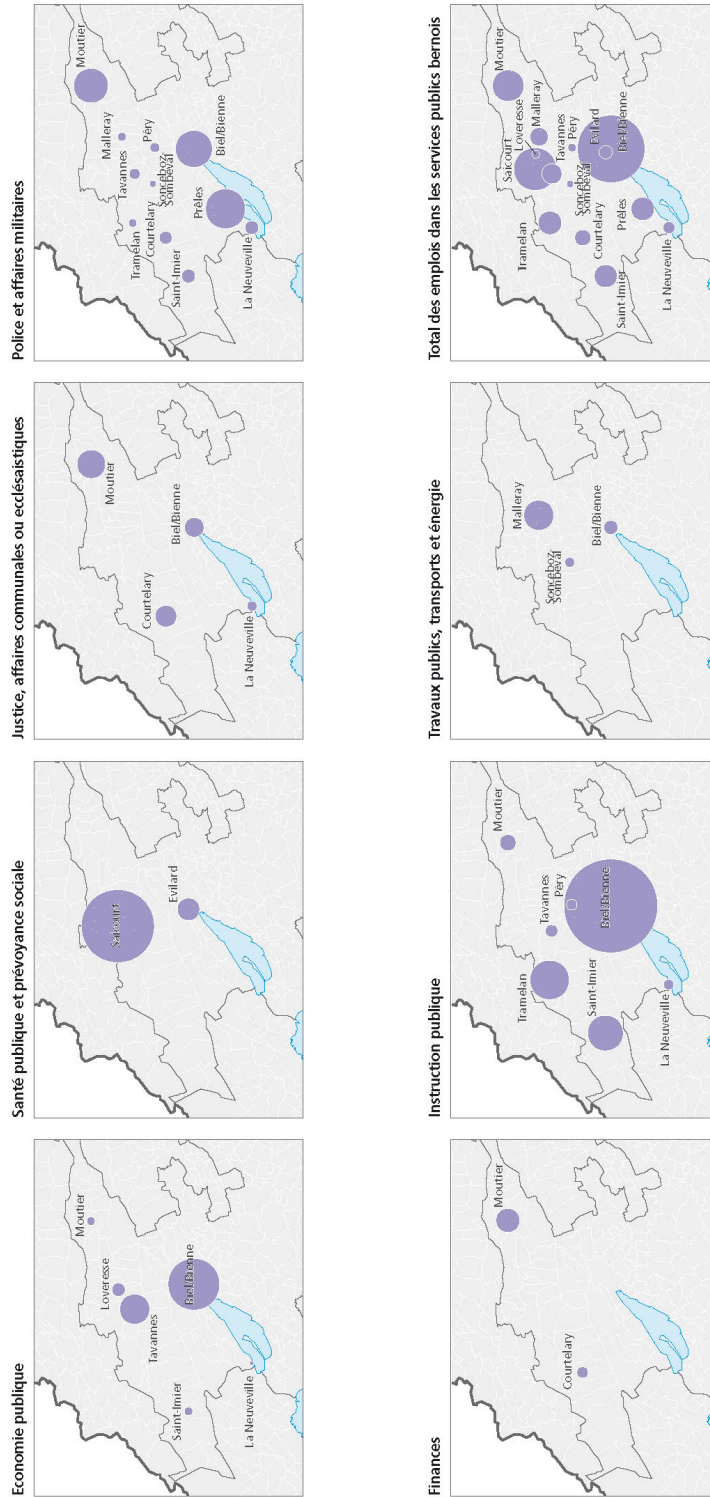


Tableau 5.1 Postes cantonaux (statistiques de 2002)

	Services	Bienne/Evilard	Jura bernois	Bienne et JB
A1	Centre de formation et de vulgarisation agricoles du Jura bernois	0.0	7.6	7.6
A2	Office régional de placement (ORP)	29.4	17.8	47.2
A21	ORP - Centre de placement	53.6	0.0	53.6
A3	Division forestière	0.0	28.0	28.0
A4	Promotion économique du Jura bernois	4.0	0.0	4.0
A5	Division sécurité et santé au travail	4.0	0.0	4.0
A6	Contrôle des chronomètres	12.3	0.0	12.3
A7	Caisse de chômage	13.2	0.0	13.2
B1	Clinique psychiatrique Bellelay	21.7	232.9	254.6
C1	Arrondissement judiciaire I	non spécifié	13.7	13.7
C2	Service régional de juges d'instruction I	non spécifié	2.0	2.0
C3	Tribunal des mineurs Jura bernois	non spécifié	4.1	4.1
C4	Préfecture	non spécifié	14.6	14.6
C5	Registre foncier	non spécifié	8.4	8.4
C6	Registre du commerce	non spécifié	1.0	1.0
C7	Office des poursuites et faillites	7.9	16.0	23.9
C8	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire	8.4	0.0	8.4
D1	Police cantonale	25.0	71.0	96.0
D2	Circulation routière et navigation	non spécifié	1.0	1.0
D3	Privation de liberté	20.0	79.0	99.0
D4	Office de la population et des migrations	10.0	7.0	17.0
D5	Office de la sécurité civile et militaire	4.0	3.0	7.0
E1	Intendance des impôts	non spécifié	24.5	24.5
E2	Domaine de l'encaissement	non spécifié	5.5	5.5
F1	Inspection régionale	non spécifié	4.8	4.8
F2	Orientation professionnelle	19.7	6.5	26.2
F3	Ecole du degré diplôme	0.0	11.3	11.3
F4	Centre professionnel commercial	0.0	2.8	2.8
F5	Ecole supérieure de commerce	0.0	6.0	6.0
F6	Centre professionnel artisanal et industriel	0.0	7.1	7.1
F7	Ecole d'ingénieurs	143.9	46.6	190.5
F8	Section de recherche pédagogique	0.0	3.4	3.4
F9	Centre interrégional de perfectionnement (CIP)	0.0	60.8	60.8
F10	Service psychologique pour enfants	6.8	0.0	6.8
F11	Gymnase Débarcadère	49.6	0.0	49.6
F12	Gymnase Alpes	68.1	0.0	68.1
F13	Ecole Tilleuls	3.9	0.0	3.9
F14	Centre de formation professionnelle	23.3	0.0	23.3
F15	Ecole technique du bois	16.7	0.0	16.7
F16	Ecole suisse d'ingénieurs du bois	50.6	0.0	50.6
F17	Centre de perfectionnement du corps enseignant (HEP BEJUNE)	1.2	0.0	1.2
F18	Institut pédagogique bernois (HEP BEJUNE)	0.1	0.0	0.1
G1	Service cantonal des ponts et chaussées	non spécifié	4.0	4.0
G2	Inspection des routes	0.0	38.9	38.9
G3	Arrondissement 3 d'ingénieur en chef	8.4	0.0	8.4
		605.8	729.3	1335.1

Synthèse : nombre de postes de l'administration cantonale bernoise en 2002

	Direction	Bienne/Evilard	Jura bernois	Bienne et JB
A	Direction de l'économie publique	116.5	53.4	169.9
B	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	21.7	232.9	254.6
C	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	(part. spécifié) 16.3	59.8	76.1
D	Direction de la police et des affaires militaires	59.0	161.0	220.0
E	Direction des finances	non spécifié	30.0	30.0
F	Direction de l'instruction publique	383.9	149.3	533.2
G	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	(part. spécifié) 8.4	42.9	51.3
		605.8	729.3	1335.1

Tableau 5.2 Estimation des effectifs de postes transférés par service entre Bienne et le Jura bernois en cas de départ du Jura bernois

Chapitre	Dépt	Service	Modèle	Bienne/E. postes	Bienne/E. gain/perte	Jura bernois postes
5 1 7	A1	Centre de formation et de vulgarisation agricoles du Jura bernois	A	0.0	0	7.6
5 1 7	A2	Office régional de placement (ORP)	C1	29.4	-6	17.8
5 1 7	A21	ORP - Centre de placement	C1	53.6	-20	0.0
5 1 7	A3	Division forestière	A	0.0	0	28.0
5 1 7	A4	Promotion économique du Jura bernois	C1	4.0	-4	0.0
5 1 7	A5	Division sécurité et santé au travail	A	4.0	2	0.0
5 1 7	A6	Contrôle des chronomètres	A	12.3	0	0.0
5 1 7	A7	Caisse de chômage	C1	13.2	-6	0.0
5 1 1	B1	Clinique psychiatrique Bellelay	D2			232.9
5 1 1	B2	Centre psychiatrique de Bienne	A	21.7	20	
5 1 1	B3	Hôpitaux	C2	xxxx	0	xxxx
5 1 1	B4	Home pour personnes âgées	D2	xxxx	10	xxxx
	C1	Arrondissement judiciaire I	A	0.0	0	13.7
	C2	Service régional de juges d'instruction I	A	0.0	0	2.0
	C3	Tribunal des mineurs Jura bernois	A	0.0	0	4.1
	C4	Préfecture	A	0.0	0	14.6
	C5	Registre foncier	D2	0.0	0	8.4
	C6	Registre du commerce	A	0.0	0	1.0
	C7	Office des poursuites et faillites	A	7.9	0	16.0
	C8	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire	E1	8.4	-4	0.0
5 1 3	D1	Police cantonale	B1	25.0	0	71.0
5 1 3	D2	Circulation routière et navigation	A	0.0	0	1.0
5 1 3	D3	Privation de liberté	A	20.0	0	79.0
5 1 3	D4	Office de la population et des migrations	B1	10.0	0	7.0
5 1 3	D5	Office de la sécurité civile et militaire	B1	4.0	0	3.0
5 1 5	E1	Intendance des impôts	D2	0.0	0	24.5
5 1 5	E2	Domaine de l'encaissement	D2	0.0	0	5.5
5 1 2	E0	Ecole obligatoire	A	xxxx		xxxx
5 1 2	F1	Inspection régionale	B1	0.0	0	4.8

5 1 2	F2	Orientation professionnelle	C1	19.7	-10	6.5
5 1 2	F3	Ecole du degré diplôme	A	0.0	0	11.3
5 1 2	F4	Centre professionnel commercial	D2	0.0	0	2.8
5 1 2	F5	Ecole supérieure de commerce	D2	0.0	0	6.0
5 1 2	F6	Centre professionnel artisanal et industriel	D2	0.0	0	7.1
5 1 2	F7	Ecole d'ingénieurs	A	143.9	20	46.6
5 1 2	F8	Section de recherche pédagogique	D2	0.0	0	3.4
5 1 2	F9	Centre interrégional de perfectionnement (CIP)	D2	0.0	18	60.8
5 1 2	F10	Service psychologique pour enfants	C1	6.8	-3	0.0
5 1 2	F11	Gymnase Débarcadère	B1	49.6	0	0.0
5 1 2	F12	Gymnase Alpes	B1	68.1	-20	0.0
5 1 2	F13	Ecole Tilleuls	B1	3.9	0	0.0
5 1 2	F14	Centre de formation professionnelle	B2	23.3	-15	0.0
5 1 2	F15	Ecole technique du bois	A	16.7	0	0.0
5 1 2	F16	Ecole suisse d'ingénieurs du bois	A	50.6	0	0.0
5 1 2	F17	Centre de perfectionnement du corps enseignant (HEP BEJUNE)	A	1.2	0	0.0
5 1 2	F18	Institut pédagogique bernois (HEP BEJUNE)	A	0.1	0	0.0
5 1 4	G0	Transports publics	D1	xxxx		xxxx
5 1 4	G1	Service cantonal des ponts et chaussées	D1	0.0	0	4.0
5 1 4	G2	Inspection des routes	D1	0.0	0	38.9
5 1 4	G3	Arrondissement 3 d'ingénieur en chef	C1	8.4	-5	0.0
				605.8	-23	729.3

Estimation des effectifs de postes transférés par direction en 2002

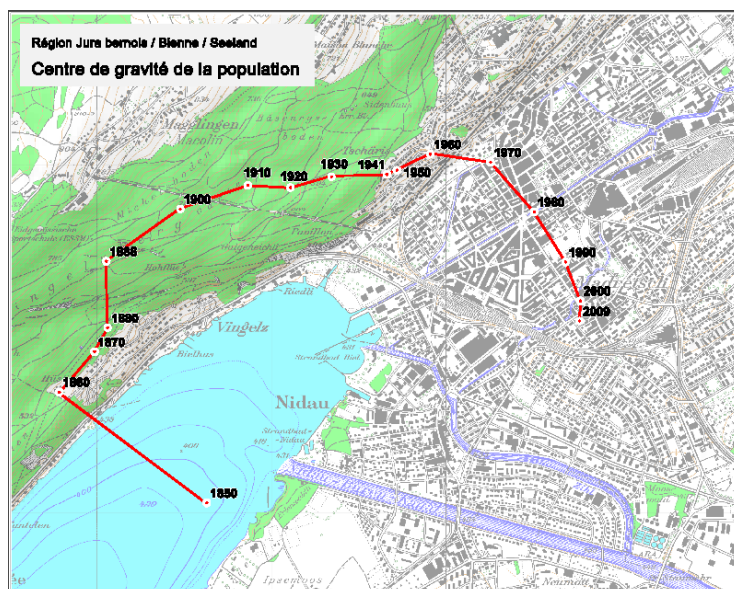
		Direction	Modèle	Bienne/ Evilard	Bienne/E. gain/perte	Jura bernois
5 1 7	A	Direction de l'économie publique	C1	116.5	-34	53.4
5 1 1	B	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	mixte	21.7	30	232.9
	C	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	A	16.3	-4	59.8
5 1 3	D	Direction de la police et des affaires militaires	mixte	59.0	0	161.0
5 1 5	E	Direction des finances	D2	0.0	0	30.0
5 1 2	F	Direction de l'instruction publique	mixte	383.9	-10	149.3
5 1 4	G	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	D1	8.4	-5	42.9
				605.8	-23	729.3

6. SYNTHÈSE

Actuellement, la région de Bienne vit une période dynamique, tant sur les plans économique et urbanistique (avec de grands projets d'infrastructures sportives et de formation) que sur les plans institutionnel et politique.

Pourtant, la ville de Bienne a connu, durant trois décennies, une forte diminution de sa population passant de 64'000 habitants en 1970 à 49'000 en 2000 ; depuis cette date, le nombre d'habitants est à nouveau en légère hausse. En même temps, les communes de la couronne de l'agglomération de Bienne ont connu une croissance démographique sensible.

Carte 6.1 Centre de gravité de la population de la région Jura bernois / Bienne / Seeland, 1850-2009



Sur le long terme, la démographie de la région comprenant le Jura bernois, Bienne et le Seeland, a connu des tendances très différentes : exprimée en fonction du centre de gravité de la population de la région (pour chaque année, la population de chaque commune de la région est attribuée aux coordonnées de son centre), la courbe montre des évolutions très parlantes entre 1850 et 2009 : partant d'un point situé dans le lac de Bienne, on observe un mouvement du centre de gravité d'abord vers le nord-ouest (jusqu'en 1860, influencé par l'industrialisation du Vallon de St-Imier), suivi par un passage vers le nord jusqu'en 1900 (exprimant la

dynamique démographique du Jura), puis vers l'est (correspondant à la croissance de Bienne avec son maximum en 1970) et, finalement, un retour vers le sud (à cause de la force démographique du Seeland). Le centre de gravité démographique de toute la région se trouve actuellement en pleine ville, à Madretsch. La trajectoire de cette courbe est en soi fort parlante ; dans notre objet d'étude, elle indique un renforcement démographique du Jura bernois et de la ville de Bienne pendant plus de 100 ans suivi, durant les dernières décennies, d'une dynamique favorable au Seeland, et donc à la partie germanophone de la région.

Cette parenthèse comme entrée dans la synthèse nous permet de rappeler les principaux constats développés dans le grand chapitre 4 portant sur l'analyse statistique et cartographique de Bienne :

- le centre de gravité de la région est situé effectivement sur la commune de Bienne (fait fortuit, mais symbolique) ;
- la tendance démographique a été pendant longtemps propice au Jura et à Bienne mais elle favorise maintenant le Seeland ;
- la tendance démographique alimente ainsi le poids de l'allemand dans la région et, à travers la pendularité, aussi en ville de Bienne.

En ce qui concerne la communauté francophone de la ville de Bienne, les statistiques biennoises révèlent une proportion très stable de francophones suisses : cette proportion oscille entre 34 et 36%. Quant aux étrangers, le pourcentage d'inscrits en français a diminué de 63% en 1980 à 49% en 2001 pour remonter à 52% en 2010. Ainsi les pourcentages pour l'ensemble de la population ont montré une augmentation jusqu'en 1989 (41%), suivi par un recul jusqu'en 2001 à 38% et une nouvelle dynamique jusqu'en 2000 (40%). Ces chiffres témoignent que le français se porte assez bien. Rappelons que les analyses en détail (chapitres 4.4, 4.5, 4.6), rendues possibles grâce au dépouillement des recensements de 1990 et 2000, couvrent la période durant laquelle le français se trouvait en retrait.

Ces analyses ont permis de confirmer un certain nombre d'allégations, sur la composition sociale des francophones, par exemple. Nos analyses attestent, en moyenne, d'un niveau de formation supérieur des germanophones avec, comme corollaire, des lieux d'habitations différents, notamment pour les catégories socio-professionnelles supérieures. Nous insistons aussi sur les aspects linguistiques, où les francophones montrent une plus faible propension à parler l'allemand que l'inverse. Cette différence ne s'explique pas par la différence sociale, puisqu'il s'avère que les indépendants, employés et ouvriers francophones parlent autant l'autre langue que leurs correspondants germanophones.

L'analyse par quartiers (cercles statistiques) a relevé une répartition des francophones et des germanophones homogène entre les quartiers ; ce qui différencie les quartiers est bien plus la présence très inégale des différents groupes d'immigrés. Au niveau des secteurs (définis pour les besoins de ce projet), francophones et germanophones montrent une certaine tendance à la différenciation. Ainsi le degré de ségrégation varie selon le niveau d'échelle : faible (et en diminution) à l'échelle du quartier, elle est plus marquée (et en augmentation) à l'échelle des secteurs.

Dans l'ensemble, l'analyse démographique a montré une ville dans laquelle l'empreinte linguistique est très peu différenciée spatialement, une ville dans laquelle l'usage de l'autre langue est assez largement répandu et dans laquelle le bilinguisme pratiqué semble encore se renforcer, notamment sur le lieu de travail. Un point est spécialement réjouissant : la forte intégration des immigrés dans le contexte linguistique particulier avec un nombre important de personnes trilingues. L'évolution dessinée entre 1990 et 2000 s'est révélée moins optimiste pour l'usage des deux langues durant la formation. La séparation spatiale des écoles selon les langues (et particulièrement au niveau du gymnase) fait diminuer la part des enfants qui utilisent les deux langues dans leur quotidien scolaire.

Ce tableau relativement positif cache cependant une réalité plus préoccupante pour une communauté relativement petite, vieillissante et dotée d'une élite qui ne repose pas sur une large assise. Les mesures de promotion du bilinguisme à l'école représentent en ceci un formidable levier d'action.

6.1 Nouvelle organisation institutionnelle et bilinguisme

La population de l'arrondissement de Bienne a augmenté au cours des dernières années, et ceci après une longue période de stabilité ; il en va de même avec l'évolution des emplois. La réforme administrative bernoise avec le passage des 26 districts aux dix arrondissements organisés en cinq régions administratives a également changé le paysage institutionnel, ceci en particulier pour Bienne : les services cantonaux d'arrondissement desservent une population nettement plus importante sur un territoire fortement urbanisé.

Le Canton de Berne est un Canton bilingue ; le Jura bernois est officiellement francophone, tandis que l'ancien district de Bienne ainsi que les deux communes qui le formaient avaient un statut bilingue. Sur le plan linguistique, la réforme de 2010 n'a pas eu d'influence sur les langues officielles des communes. En revanche, elle a élargi le bilinguisme à l'arrondissement de Bienne et à la région administrative du Seeland.

La réforme cantonale est l'expression de la volonté d'un changement vers des unités plus étendues et plus peuplées. Dans le cas de Bienne, l'augmentation de 2 à 19 communes, le triplement de la surface et une croissance de 1,8 en termes démographiques, témoignent de cette optique. Pourtant, l'arrondissement de Biel/Bienne reste toujours le plus petit du Canton avec à peine 100 km². En plus l'arrondissement s'est certes étendu spatialement, mais cette dynamique n'a touché que des communes germanophones des anciens districts de Büren et de Nidau, en ignorant les communes proches du Jura bernois. Cette décision est dictée par la logique territoriale du Jura bernois et de son statut linguistique, mais elle n'est pas sans conséquences sur les communes périurbaines situées à proximité directe de Bienne et dans sa zone d'influence, telles que Orvin, Vauffelin ou Péry : désormais deux régions institutionnelles différentes réunissent, d'une part, les communes de Bienne et Evillard avec les communes périurbaines germanophones et, d'autre part, les communes périurbaines appartenant au Jura bernois.

La récente réforme territoriale bernoise n'a donc pas influencé le statut francophone du Jura bernois, mais celui de Biel/Bienne bilingue – en élargissant le périmètre bilingue et en « diluant » la présence du français dans cet espace. On a ainsi passé, dans les grandes tendances, d'un localisme bilingue bien circonscrit dans une ville-centre dense à un régionalisme bilingue à une échelle d'agglomération dans laquelle la pratique des deux langues n'est plus si évidente. Au-delà de la question linguistique, cet élargissement a des conséquences démographiques majeures. En effet, la ville de Bienne compte davantage de ménages petits, de personnes âgées, d'immigrés (et de personnes allophones) que les communes de la couronne avec leur forte présence de familles, mais aussi de ménages aisés, d'habitants de petits immeubles et de villas. Cette agglomération n'est pas homogène ; les communes sises le long du lac se distinguent fortement des communes situées le long des axes routiers et ferroviaires en direction de Berne et de Soleure en termes de composition sociale et économique.

Parallèlement à l'élargissement institutionnel du bilinguisme biennois à l'arrondissement et à la région, les relations entre Bienne et le Jura bernois se sont modifiées, en raison du fonctionnement autonome de chacune des entités (arrondissements et régions administratives). Les échanges institutionnalisés sous forme de partage de compétences et de suppléances réciproques des anciennes préfectures ont été abolis, et certains fonctionnements de services modifiés : dans l'organisation de la police, par exemple, dans la gestion des hôpitaux, etc. Cette évolution n'est pas sans effet sur la pratique du bilinguisme, puisque celui-ci est d'abord un fait local, un comportement de proximité.

6.2 L'avenir des mesures institutionnelles de protection de la minorité francophone

Nous avons énuméré au chapitre 3 un certain nombre de mesures mises en place par le Canton pour garantir les intérêts de la minorité francophone.

Au niveau de la représentation politique, le siège garanti au Conseil-exécutif pour les Jurassiens bernois, mesure résultant de l'historique « question jurassienne » mais qui assure également une présence des francophones aux affaires, tomberait vraisemblablement – en tout cas dans la modalité

existante – en cas de départ du Jura bernois. Quant à la Députation francophone, actuellement formée de 12 députés du Jura bernois et de 3 députés du cercle électoral de Bienne-Seeland (sur 160 députés), son existence semble sérieusement menacée.

En ce qui concerne les organes institués par la loi sur le statut particulier, nous avons avancé les hypothèses suivantes : le Conseil du Jura bernois n'aurait plus de raison d'être en cas de départ du Jura bernois du Canton de Berne. Le Conseil des affaires francophones, lui, est axé sur la défense des intérêts des francophones ; il est donc tout à fait envisageable qu'il persiste dans le cadre d'un Canton de Berne sans le Jura bernois. Son rôle pourrait même être renforcé dans un contexte de minorité moins forte mathématiquement donc plus « digne de protection ». En outre, ses missions pourraient être étendues à tout le périmètre de l'arrondissement de Bienne, afin d'y inclure les quelques 3000 francophones issus des communes officiellement germanophones (Nidau, Ipsach, Brügg, Orpond, Port, etc.).

Enfin, les mesures liées à la proportion de francophones au sein de l'administration cantonale s'avèreraient plus nécessaires que jamais en cas de départ du Jura bernois.

Selon notre analyse de la réorganisation des services actuellement localisés à Bienne (ou dans le Jura bernois avec zone d'influence s'étendant à Bienne), nous estimons qu'un éventuel départ du Jura bernois n'aurait pas d'incidences inéluctables sur le bilinguisme à Bienne. En principe, Bienne pourrait même voir son rôle de pôle régional renforcé, notamment grâce à son bilinguisme (chapitre 6.4). A long terme, tout dépend de la volonté politique cantonale de poursuivre, d'une part, les mesures de protection du bilinguisme mises en place prioritairement à l'attention des Jurassiens bernois et d'autre part, de sa volonté d'établir des accords de coopération avec le nouveau canton. Il faut relever que cette volonté politique reposera précisément sur une organisation politique différente, vraisemblablement sans siège francophone au Conseil-exécutif et sans Députation francophone au Grand Conseil, de même qu'avec une présence réduite au sein de l'administration – à moins que d'autres mesures politiques de protection des francophones soient mises en place, de type volontariste et non basées sur une simple représentation mathématique.

6.3 Incidences sur la région fonctionnelle de Bienne

Bienne n'est pas seulement un territoire institutionnel (en changement), mais aussi le centre d'une agglomération et d'une région économique. Ces dernières s'inscrivent dans un réseau urbain suisse composé d'une quinzaine d'unités et compte comme voisins Berne, Fribourg, Neuchâtel, Bâle et les villes du Mittelland soleurois et argovien. Elles constituent un espace fonctionnel comprenant certainement le Jura bernois et le Seeland, avec des parties d'autres Cantons tels que Soleure, Neuchâtel ou le Jura. La « Conférence régionale de Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois », qui prévoit la création d'une région qui engloberait justement Bienne, le Seeland et le Jura bernois est conçue selon une approche fonctionnelle. En principe, les espaces fonctionnels ne respectent pas forcément les frontières politiques, ni les limites culturelles. En l'occurrence, les frontières politiques seraient relativement bien respectées, n'était-ce la frontière linguistique qui passe au milieu de cet espace. Le Canton de Berne offre donc la possibilité d'une structuration fonctionnelle de la région de Bienne qui mettrait la ville en son cœur. La question linguistique deviendrait l'élément constitutif et crucial pour son fonctionnement. Toutes les discussions portant sur les aspects économiques partent de ce bilinguisme intrinsèque de la région biennoise. A cette échelle beaucoup plus large que l'arrondissement de Biel/Bienne et avec une structure devenue plurilingue, c'est-à-dire composée de

communes francophones, germanophones et bilingues, cette région fonctionnelle traduirait une autre réalité.

Les jeux d'échelles régionaux et les adaptations de gouvernance qui tendent à y répondre se voient parfois supplantés par des changements à des niveaux supérieurs : nous avons analysé quelques conséquences de la réforme de la police cantonale bernoise, nous avons vu les effets possibles que le libre choix de l'hôpital pourrait avoir dès la libéralisation de 2012 ; nous avons également esquissé les options de la réforme des HES qui pourraient modifier profondément les structures de plusieurs services. La logique des restructurations des services va très clairement vers des niveaux supérieurs, voire même vers une déterritorialisation. Cette évolution mène à des concentrations à des échelles supérieures ou des réseaux à un nombre de nodalités réduit, donc, tendanciellement au détriment des centres périphériques et au profit des centres plus grands ou des sites interstitiels bien desservis.

Dans notre espace de recherche, ces évolutions tendent à affaiblir le Jura bernois ; par contre, elles pourraient bien profiter à l'agglomération de Bienne, deuxième plus grand pôle du Canton et géographiquement bien situé sur les axes est-ouest et nord-sud. La centralité de Bienne sera encore renforcée par la mise en service définitive des deux autoroutes.

Ces tendances majeures vont influencer l'évolution de la région indépendamment des décisions concernant l'éventuel transfert politique du Jura bernois. Le Jura bernois risque, dans un avenir à moyen terme, de garder des taux de croissance relativement modestes, malgré la force des entreprises industrielles de pointe. En outre, le Canton de Berne traite le Jura bernois de manière relativement généreuse, si l'on se base sur les flux financiers ou la dotation en postes (7.6% des postes de l'administration cantonale pour 5.3% de la population). Il y aura, de toute façon, une certaine pression sur les services offerts dans les communes du Jura bernois et une menace de concentration.

Notre étude part de l'hypothèse d'un déplacement de la frontière cantonale au sud de l'actuel Jura bernois et donc à proximité immédiate de la ville de Bienne, laissant dans l'arrondissement de Biel/Bienne une minorité de 18'600 personnes de langue française, moins de 2% de la population du Canton de Berne. C'est un peu plus que la part des habitants parlant le gaélique en Irlande ou des Albanais en Grèce – une minorité qui peut être choyée ou déconsidérée. Dans notre enquête, nous partons de l'hypothèse que le Canton de Berne maintient son bilinguisme à l'échelle cantonale et à celle de l'arrondissement et de la région administrative. Néanmoins, il est probable que la pratique de ce bilinguisme sera mise à rude épreuve, dans les services, pour des raisons pratiques telles que des difficultés de recrutement de personnel, une demande trop faible d'interlocuteurs francophones ou des coûts élevés. De l'autre côté, on peut s'imaginer que le Canton de Berne réagirait à la perte du Jura bernois par une concentration de ses efforts sur Bienne, sans trop se soucier des effets négatifs sur ses anciens citoyens du Jura partis ailleurs. Dans la pratique, la règle serait pourtant la recherche de solutions organisationnelles pragmatiques sous forme d'accords intercantonaux. Il est donc probable que dans certains domaines, les résultats seraient très satisfaisants pour les utilisateurs, tandis que dans d'autres, des solutions moins appropriées s'installeraient. Dans nos considérations, nous partons pourtant d'une approche structurelle qui évalue la situation actuelle et son potentiel de développement, en anticipant des choix politiques qui seraient opérés.

Avant de proposer une reprise de chaque domaine politique traité dans nos interviews, nous aimerions revenir sur le chapitre 3, le bref historique des relations interlinguistiques biennoises (et bernoises) : les relations entre germanophones et francophones sont, dans l'ensemble, bonnes et

plutôt détendues. Ceci est notamment le résultat de l'estime dont profite la minorité de la part de la majorité. Mais c'est également le fruit de l'insistance perpétuelle des francophones pour la recherche de solutions adéquates. Le bon fonctionnement du bilinguisme biennois est d'autant plus remarquable que la ville a vécu, à partir de 1973, une trentaine d'années de difficultés économiques qui l'ont mise à rude épreuve.

6.4 La réorganisation des services de l'administration cantonale

Au chapitre 5, nous avons présenté une liste des effectifs des postes de l'administration cantonale bernoise à Bienne/Evilard et dans le Jura bernois. La synthèse de ce tableau par direction est donnée ici ; elle appuie les considérations synthétiques qui suivent.

Tableau 6.1 Synthèse des postes cantonaux décentralisés

Nombre de postes de l'administration cantonale bernoise en 2002				
	Direction	Bienne/Evilard	Jura bernois	Bienne et JB
A	Direction de l'économie publique	116.5	53.4	169.9
B	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	21.7	232.9	254.6
C	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	16.3	59.8	76.1
D	Direction de la police et des affaires militaires	59.0	161.0	220.0
E	Direction des finances	0.0	30.0	30.0
F	Direction de l'instruction publique	383.9	149.3	533.2
G	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	8.4	42.9	51.3
		605.8	729.3	1335.1

En nous référant aux modèles théoriques de réorganisation développés dans le chapitre 2, nous proposons la lecture suivante :

Santé (5.1.1)

Santé – Hôpitaux	D2 / C2	Renforcement à Bienne, accord avec JU
Santé – Clinique psychiatrique de Bellelay	D1 / D2	Partage avec le JU / Retrait de BE
Santé – Centre psychiatrique de Bienne	A	Maintien, accords avec communes JU
Santé – Homes pour personnes âgées	D1 / D2	Maintien à La Neuveville, accords avec JU

La santé est un domaine clé pour nos interrogations avec cinq hôpitaux à Bienne, Moutier et St-Imier, la clinique psychiatrique de Bellelay et des services.

Malheureusement, le nombre de postes de la direction de la santé est uniquement à disposition pour le domaine de la psychiatrie car les employés des hôpitaux sont engagés sous le régime du droit privé. La clinique de Bellelay offre 233 postes équivalant plein-temps et elle est la plus grande entreprise de droit public dans le Jura bernois.

Concernant les hôpitaux, une concentration sur les sites de Bienne pourrait avoir lieu, à l'instar d'une concentration à l'intérieur du nouveau Jura. Cela pourrait amener une plus forte orientation des

habitants du Vallon de St-Imier sur Bienne. Ainsi, la position fragile du français dans les établissements biennois pourrait être quelque peu atténuée.

Quant à la clinique psychiatrique de Bellelay, l'option d'un retrait de Berne pourrait être prise, suivie par la conclusion d'accords avec Neuchâtel ou le Jura. Le centre psychiatrique de Bienne ne serait pas touché. Dans le domaine de la santé, les effectifs de personnel et les services offerts à Bienne ne seraient donc guère mis en question par un changement territorial. Les problèmes liés à la faible présence du français dans ce domaine ne devraient pas se renforcer. Ceci ne signifie pas que des efforts significatifs pour le recrutement du personnel francophone ou bilingue ne soient pas nécessaires.

Instruction publique (5.1.2)

Ecole obligatoire (niveau primaire et sec I)	A	Structure intouchée, puisque communale
Gymnases (niveau II)	A / B1 (part.)	Situation actuelle, sauf JU réorganise
Ecoles professionnelles (EPB/CEFF)	B2 / C2	Structure régionalisée maintenue
Hautes Ecoles spécialisées	D1 / D2	Renforcement à Bienne
Haute Ecole pédagogique	A / C2	Maintien ou accords
CIP de Tramelan	D1 / D2 / E2	Structure du JB (option neutre pour Bienne)
Service du DIP	D2 part. ou A / C2	(selon les services à Bienne et dans le JB)

L'instruction publique est le domaine-clé de la réussite du bilinguisme. Au niveau de l'école obligatoire, Bienne et Evilard ont trouvé leurs modes de fonctionnement et ces deux communes sont largement autonomes dans la gestion ; pour l'accueil des élèves des communes voisines, une solution devrait être trouvée.

Les trois gymnases de la région biennoise se trouvent sur le territoire de la ville-centre. Ils observent les trois modalités possibles d'offre dans une région bilingue : un de chaque langue et un troisième bilingue. Le gymnase francophone s'adresse aux élèves du Jura bernois (sans le haut du Vallon de St-Imier et à l'exception de quelques étudiants de Moutier). Si le Canton du Jura (agrandi) ne devait pas trouver un nouveau site plus central que Porrentruy, un accord intercantonal serait à trouver pour que les élèves des vallées du sud puissent continuer à fréquenter le gymnase francophone à Bienne. C'est la solution la plus probable.

Quant aux écoles professionnelles, la situation est plus compliquée et doit être analysée pour chaque filière séparément. La structure multisite du CEFF dans le Jura (Saint-Imier, Moutier, Tramelan, La Neuveville) est ancrée dans le territoire ; l'école bilingue de Bienne offre une gamme plus réduite. Les flux des étudiants sont réciproques entre Bienne et le Jura bernois ; cette situation devrait perdurer, pourtant avec un certain danger pour le maintien du bilinguisme dans l'enseignement à Bienne.

La situation des HES est actuellement en pleine évolution, puisque, d'une part, le Canton de Berne prévoit de renforcer le site de Bienne (en supprimant celui de Berthoud). Une telle option pose la question du maintien de l'accord sur le non-bilinguisme de l'antenne à Bienne qui protège le site de Saint-Imier, un des quatre pôles de la HES de l'Arc jurassien, dont la réorganisation est aussi actuellement à l'étude. Il s'agit d'un des domaines potentiellement les plus conflictuels de la répartition des services dans la région.

Police (5.1.3)

Police

B1

La réorganisation de la police cantonale de Berne en 2007 est l'exemple le plus parlant pour notre enquête, puisqu'elle contient tous les ingrédients de notre champ d'étude : une réforme cantonale qui intègre une structure locale, un processus de régionalisation à une échelle supérieure, couplé avec des accords intercantonaux sur la formation des agents. Dans un canton bilingue – et dans une ville bilingue – ces changements sont importants : séparation du recrutement, de la formation et de la localisation de l'affectation selon des bassins linguistiques, perte (partielle) de la spécificité locale du bilinguisme dans un secteur hautement sensible, et changement de la coopération interrégionale à petite échelle (entre Bienne et le Jura bernois). Si la transition ne semble pas avoir posé de problème, les effets pourraient se montrer à long terme : minorisation progressive des effectifs francophones, difficultés grandissantes pour Bienne de recruter ses agents, problèmes d'organisation dans un contexte cantonal et régional largement dominé par l'allemand (dans un Canton qui demande de chaque employé la « maîtrise » du français).

Cette réorganisation de la police préfigure en quelque sorte l'analyse des effets d'une éventuelle scission du Jura bernois. La réorganisation peut être poursuivie avec succès, surtout quand la décision a été prise par voie de votation et justifiée par des changements organisationnels « impératifs ». Cependant, à l'échelle locale, l'esprit du voisinage, de la proximité et du réseau social bilingue à Bienne pourraient pâtir d'une telle réforme. Le déplacement de la frontière cantonale aux abords de la ville de Bienne aurait un impact sur la ville – davantage qu'à Schaffhouse ou à Bâle, compte tenu du fait qu'une frontière linguistique se superpose à la frontière cantonale.

Travaux publics (5.1.4)

Entretien des routes	D1	Centre de Loveresse renforcé
Transports publics	A / D1	Maintien des structures et partage
Approvisionnement	A / D1	Maintien des structures et partage

Dans ces domaines infrastructurels avec fort ancrage territorial, les investissements et le maintien suivent une logique d'organisation fonctionnelle. Il y aurait peu de changements à prévoir en ce qui concerne les services et les emplois. Pourtant, la présence du français risque de diminuer dans l'emploi sur Bienne.

Finances (5.1.5)

Affaires communales	C1 / E1	plus de nécessité pour BE
Promotion économique	A / E1	intégré dans les structures du JU
Finances – Intendance des impôts	A	maintien des services régionaux

Dans les trois domaines, l'équivalent des postes actuellement localisés à Bienne serait transférés dans le nouveau canton. Bienne perdrait ces emplois.

Culture (5.1.6)

Culture

C1

Evaluation très difficile

La culture est un domaine sensible dans un contexte multilingue et bilingue. Certains domaines culturels ne sont guère touchés par les questions linguistiques (cirque, sport, musique), dans d'autres, le thème est constitutif de l'identité (théâtre). Bienne joue le rôle d'un centre culturel pour toute la région, renforcé par le fait que la communauté francophone s'engage fortement dans les activités culturelles. Cette situation va perdurer en cas de scission institutionnelle.

Economie locale (5.1.7)

Economie locale

(A)

Bienne et le Jura bernois constituent un même espace fonctionnel avec une industrie fortement intégrée, un marché complémentaire et une longue tradition de coopération.

6.5 L'impact d'un départ du Jura bernois à l'échelle supérieure

Dans nos réflexions, nous n'avons jamais évoqué la nature du « nouveau » canton, avec lequel le Jura bernois pourrait se marier. De manière sous-jacente, il s'agirait du canton des six communes proposé par le projet de l'assemblée interjurassienne (AIJ). Pourtant, actuellement, une autre option est à nouveau évoquée, celle de la création d'un canton comprenant Neuchâtel, le Jura et le Jura bernois. Un tel canton plus grand aurait certainement d'autres possibilités de réorganisation territoriale de ses services, vu sa plus grande taille et la présence de deux pôles urbains plus grands (Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds).

De même, l'analyse des impacts d'un départ du Jura bernois sur le Canton de Berne dans son ensemble n'a pas fait l'objet de notre mandat. A la lumière des résultats que nous avons mis en évidence, nous pouvons cependant supposer que le niveau spatial le plus touché par un départ du Jura bernois pourrait bien être la Suisse occidentale, voire la Confédération dans son entier. En effet, la frontière linguistique entre la Suisse allemande et la Suisse romande passe presque sur toute sa longueur à l'intérieur des cantons – dans le Valais, dans Fribourg et dans le Canton de Berne. La relation entre les entités linguistiques contient donc une dimension nationale en plus de la dimension cantonale. La séparation du Jura bernois de Berne pourrait amener Berne à perdre sa légitimité de canton bilingue et donc un affaiblissement de son rôle de passerelle entre les régions linguistiques. Une telle situation affaiblirait probablement les autres cantons bilingues, le Valais et Fribourg, davantage concentrés sur leur gestion interne du bilinguisme que sur les dividendes que leur apporte cette situation.

6.6 Conclusions

Une nouvelle gouvernance territoriale en marche

Le Canton de Berne a proposé une double composition très savante lors de sa réforme territoriale. En effet, il a permis que ses dix nouveaux arrondissements puissent être agrégés selon deux modes différents, à savoir les « Régions administratives » de type institutionnel et les « Conférences régionales » de type fonctionnel. L'organisation s'opère en fonction des domaines politiques dans lesquels l'une ou l'autre des deux régionalisations est opérationnelle. Les hésitations en vue de la constitution d'une « Conférence régionale Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois » en témoignent – elle renforcerait l'intégration du Jura bernois – cette fois moins dans le Canton de Berne, mais dans l'espace fonctionnel de Bienne.

La restructuration territoriale bernoise de 2010 a supprimé de nombreuses limites de districts. Les nouvelles frontières sont certes moins nombreuses, mais elles sont davantage étanches et reflètent mieux les aspects fonctionnels. Ainsi, on observe une tendance à la suppression des formes de gouvernance de proximité et de type transfrontalier entre les arrondissements. Un phénomène similaire est en œuvre à l'échelle transcantonale : les anciennes régions LIM (Centre-Jura) et des régions d'aménagement du territoire (Granges-Büren) perdent de leur signification, tandis que les nouvelles conférences régionales respectent les frontières cantonales. On peut lire la réforme bernoise comme un renforcement des limites et des structures institutionnelles, allant dans le sens d'une simplification des multiples formes de gouvernance territoriale développées depuis quelques décennies. Cette évolution va dans la direction d'une plus grande efficacité et peut-être aussi vers une logique démocratique. En revanche, elle laisse moins d'espace à l'élaboration de solutions locales, d'arrangements ad hoc et de réponses de circonstances, autant d'éléments qui contribuent à la réussite de l'amalgame d'une ville bilingue.

En résumé, le changement institutionnel de 2010 préfigure, d'une certaine manière, les mécanismes de séparation entre Bienne et le Jura bernois en cas de départ du Jura bernois vers un nouveau canton. Du point de vue des institutions, une rupture serait aujourd'hui plus facile à réaliser et à gérer qu'il y a quelques années – pour Berne, pour le Jura bernois et même pour l'arrondissement de Biel/Bienne bilingue.

La perspective de régionalisation des conférences régionales nous amène à un constat différent : davantage destinée à renforcer la coopération entre le Seeland et le Jura bernois, la création de la conférence régionale Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois est plus difficilement compatible avec un départ du Jura bernois du Canton de Berne. En effet, dans ce cas, une grande partie du territoire de la conférence régionale disparaîtrait, ce qui empêcherait vraisemblablement son fonctionnement tel qu'il a été pensé par le Canton. La question de savoir si le nouveau Canton du Jura et le Canton de Berne pourraient trouver un accord pour continuer à poursuivre les missions de la conférence régionale reste ouverte.

Les incidences d'un déplacement de la frontière sur Bienne par domaine sectoriel

Nous avons vu que dans une perspective institutionnelle, la ville de Bienne ne perdrait guère d'importance : elle resterait le chef-lieu d'un arrondissement et d'une région administrative même en cas de départ du Jura bernois, les deux entités étant organisées de manière indépendante.

Par rapport à la réorganisation des services, nous distinguons deux tendances : celle qui concerne les petits services actuellement décentralisés dans le Jura bernois, qui tendraient à être repris par le nouveau canton et, le cas échéant, proportionnellement diminués d'importance à Bienne.

La deuxième tendance concerne des gros équipements actuellement situés dans le Jura bernois qui représentent des enjeux plus importants. Ceux-ci pourraient devoir quitter le Jura bernois et être transférés, tout ou partie, à Bienne (ainsi que dans le nouveau canton). Dans le domaine de la santé, qui représente un enjeu déterminant, on soulèvera notamment la question de la clinique psychiatrique de Bellelay et du home francophone de La Neuveville qui pourraient être, à terme, transférés à Bienne. Le domaine de la formation, garant de l'effectivité du bilinguisme, est aussi touché par cette tendance : la HES de Saint-Imier et le CIP de Tramelan sont des institutions que le Canton de Berne aura l'option d'abandonner, respectivement de transférer vers Bienne (et dont l'avenir dépend des intentions du nouveau canton).

On en conclut globalement que Bienne et sa région – en termes de prestations de services – nombre d'emplois et donc de qualité de vie, ne devrait pas voir sa situation se péjorer de manière inéluctable si la frontière cantonale devait être déplacée.

Les incidences d'un déplacement de la frontière sur Bienne en termes de bilinguisme

Sous l'angle du bilinguisme, le bilan est moins optimiste. En effet, une représentation purement mathématique des francophones (qui passeraient de 7% à 2%) risquerait de ne pas suffire à maintenir le bilinguisme vivant dans le Canton de Berne et éviter une spirale de « défection » francophone dans la région de Bienne, selon le principe que les francophones s'établissent là où se trouvent déjà des francophones (et les services qui les accompagnent).

On l'a vu, les domaines de la police et de la santé, en particulier, risquent d'être exposés à des problèmes de recrutement de francophones. A terme, cela risque de concourir de manière très concrète à un affaiblissement du bilinguisme. En ce qui concerne l'emploi en général, la ville de Bienne pourrait bien être gagnante au niveau quantitatif ; la question de savoir si les francophones en profiteraient de la même manière est ouverte, notamment dans le cadre des restructurations (diminution des effectifs) des services cantonaux décentralisés. Ainsi, le bilan de l'analyse des incidences d'un départ du Jura bernois dépend grandement des mesures politiques qui seront déployées, notamment au niveau de l'éducation et des règles de représentation politique : le Canton y a un rôle important à jouer, la commune de Bienne ne pouvant assumer à elle seule la vitalité du bilinguisme au sein du Canton de Berne.

Concernant la question principale de ce mandat, cette étude arrive à des conclusions plutôt rassurantes : en cas de départ du Jura bernois du Canton de Berne, la ville et l'arrondissement de Bienne ne risque guère de souffrir économiquement. De même, la région ne perdrait pas beaucoup de postes, ni de services. Toutefois, la communauté francophone perdrait en importance et en influence. Pour le Canton de Berne, le prix pour maintenir un bilinguisme « sous perfusion » et vidé d'une partie de sa substance risquerait d'être lourd à payer.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, articles

Brohy Claudine, 2009, « Entre protection des minorités et promotion du plurilinguisme en Suisse : mesures et dispositifs » in : Feytor Pinto, P. ; Brohy, C. ; Turi, J.-G. (eds) : *Direito, Língua e Cidadania Global*. Lisboa. APP/-IALL. Téléchargeable en ligne sous dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3199472&orden=0 [consulté le 10 février 2011].

Cercle d'études historiques, Société jurassienne d'émulation, *Dictionnaire du Jura*. Consultable en ligne sous <http://www.diju.ch/f/notices/> [consulté le 2 février 2011].

Forum du bilinguisme, Gfs Berne, 2008, *Les efforts en matière de bilinguisme sont payants. Baromètre du bilinguisme de la ville de Biel/Bienne 2008*, téléchargeable sous www.bilinguisme.ch/baro [consulté le 3 février 2011].

Forum du bilinguisme, 2008a, « Bilingue et fière de l'être : Biel/Bienne ». Bulletin BERNbilingue 1/2008, téléchargeable sous <http://www.bernbilingue.ch/fr/actuel.php> [consulté le 3 février 2011].

Haenni Dominique, 1993, *Les Romands dans le canton de Berne. Rapport à l'intention du Conseil-exécutif du Canton de Berne*.

Jaquenoud Sylvain, 1994, *Les relations entre Bienne et le Jura: une histoire politique au rythme de la question jurassienne*. Mémoire de licence ès sciences politiques, ISSP, Université de Neuchâtel.

Jeanrenaud Claude, 2009, *Etude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne. Rapport final de l'Assemblée interjurassienne (AIJ)*, téléchargeable en ligne sous <http://www.aij.ch/CMS/default.asp?ID=203> [consulté le 4 octobre 2010].

Kaestli Tobias, 2009, « Comment Bienne devint capitale d'un district bilingue » in : Bregnard Damien et Koller Christophe (éd.), *L'organisation politico-administrative du Jura à l'épreuve de l'histoire*. Lettre d'information n° 42, déc. 2009, téléchargeable sous <http://www.sje.ch/subindex.php?page=cercles/ceh5> [consulté le 3 février 2011].

Luginbühl Claire-Lise et Roos Eva, 2004, « Le rôle des enseignants dans le développement de l'enseignement bilingue » in : Actes de la recherches 3 de la HEP-BEJUNE *Quels modèles d'enseignement bilingue pour l'école du 21ème siècle ?* pp. 28-41.

Office fédéral de la statistique (OFS), 2005, *Le paysage linguistique en Suisse*. Neuchâtel : OFS, Recensement fédéral de la population.

Racine A. J., 2001, « Über die Bedeutung der Zweisprachigkeit im Amtsbezirk Biel », (document interne).

Schuler Martin, Pierre Dessemontet et al, 2007, *Atlas des mutations spatiales de la Suisse*, NZZ-Verlag, Zürich.

Schuler Martin, Pierre Dessemontet et Dominique Joye, 2005, Les niveaux géographiques de la Suisse, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

Sermet-Nicolet Béatrice, 2008, « Pourquoi un Conseil des affaires francophones dans le district bilingue de Bienne ? », article pour BERNbilingue.

Turolla Flavio, 1982, *Randwanderungsprozesse in der Mittelstädtischen Region Biel: Umfang, Bestimmungsfaktoren und Steuerungsmöglichkeiten*. Mémoire de diplôme à l'Université de Berne.

Ville de Bienne, Commune d'Evilard, 2002, « Statut du district bilingue de Bienne » (document interne).

Sources statistiques

Office fédéral de la statistique, Recensement fédéral 1990, 2000, Données individuelles comprenant la langue principale et les langues parlées.

Service de la statistique de la Ville de Bienne, Registre de la Population. Population par cercles statistiques. Tableaux annuels, 1978 à 2010.

ANNEXES

Annexe 1 : Constitution du Canton de Berne du 6 juin 1993

Annexe 2 Liste des personnes interviewées

(RSB 101.1)**Annexe 1 : Constitution du Canton de Berne du 6 juin 1993****(état au 10 décembre 2009)**

(Articles concernant les langues)

Art. 2

- 1 Le Canton de Berne est l'un des Etats de la Confédération suisse.
- 2 Il coopère avec la Confédération et les autres cantons et se considère comme un lien entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.

Art. 3

- 1 Le Canton de Berne comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération.
- 2 Il est divisé en régions administratives, en arrondissements administratifs, en districts et en communes.²⁵

Art. 4

- 1 Il est tenu compte des besoins des minorités linguistiques, culturelles et régionales.
- 2 A cet effet, des compétences particulières peuvent être attribuées à ces minorités.

Art. 5

- 1 Un statut particulier est reconnu au Jura bernois que constitue la région administrative du Jura bernois. Ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale.
- 2 Le canton prend des mesures pour renforcer les liens entre le Jura bernois et le reste du canton²⁶.

Art. 6

- 1 Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du Canton de Berne.
- 2 Les langues officielles sont :
 - a. le français dans la région administrative du Jura bernois ;
 - b. le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne ;
 - c. l'allemand dans les autres régions administratives ainsi que dans l'arrondissement administratif du Seeland.²⁷
- 3 Les langues officielles des communes des arrondissements administratifs de la région administrative du Seeland sont :

²⁵ Accepté en votation populaire du 24 sept. 2006. Garanti par l'Ass. féd. le 12 juin 2008

²⁶ Accepté en votation populaire du 24 sept. 2006. Garanti par l'Ass. féd. le 12 juin 2008

²⁷ Accepté en votation populaire du 24 sept. 2006. Garanti par l'Ass. féd. le 12 juin 2008

- a. le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Evilard ;
- b. l'allemand dans les autres communes.²⁸

⁴ Le canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton.²⁹

⁵ Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.³⁰

Art. 10

¹ L'égalité de droit est garantie. Toute discrimination, notamment en raison de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de l'origine, du mode de vie et des convictions politiques ou religieuses, est absolument interdite.

Art. 15

La liberté de la langue est garantie.

Art. 73

³ Les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. Une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland.

Art. 84

¹ Le Conseil-exécutif se compose de sept membres.

² Un siège est garanti au Jura bernois. Est éligible tout citoyen et toute citoyenne de langue française qui réside dans le district de Courtelary, de Moutier ou de La Neuveville.

Art. 85

⁴ Les suffrages recueillis par les candidats et les candidates du Jura bernois sont comptés séparément à l'échelle du canton et à celle du Jura bernois. Le siège garanti au Jura bernois est attribué au candidat ou à la candidate qui obtient la moyenne géométrique la plus élevée.

L'élection au premier tour exige également la majorité absolue des suffrages dans le canton.

Art. 92

³ Une proportion équitable du personnel doit être de langue française.

²⁸ Accepté en votation populaire du 24 sept. 2006. Garanti par l'Ass. féd. le 12 juin 2008

²⁹ Anciennement al. 3.

³⁰ Anciennement al. 4.

Annexe 2 : Liste des personnes interviewées

Canton de Berne

- M. Jean-Philippe Jeannerat, responsable de l'information et des affaires francophones, Direction de la Santé publique et de la prévoyance sociale
- M. Guy Lévy, Secrétaire général adjoint, Direction de l'instruction publique
- M. Peter Furrer, Secrétaire général, Direction de la Police et des affaires militaires
- M. Andreas Schmutz, Directeur de la Section droit et législation du Secrétariat général et M. Michel Schwob, vice-chancelier, Direction des Finances et Chancellerie d'Etat
- M. Christian Albrecht, secrétaire général, Direction des Travaux publics, des transports et de l'énergie

Bienne

- M. Pierre-Yves Moeschler, conseiller municipal de Bienne, directeur de la Formation, de la prévoyance sociale et de la culture
- M. Philippe Garbani, préfet suppléant, Bienne-Seeland
- Mme Sophie Ménard, directrice de la Chambre économique Bienne-Seeland
- Mme Virginie Borel, directrice du Forum du bilinguisme
- M. André Rothenbühler, secrétaire de l'Association régionale du Jura bernois