

Conseil-exécutif du canton de Berne
Postgasse 68
3000 Berne 8

Notre réf. 3.8.4 // DOCSSTA\3823351\DG

Bienne, le 23 mars 2012

Consolidation des compétences de participation politique du CAF

Monsieur le Président du Conseil-exécutif,
Mesdames et Messieurs,

Le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) vous soumet le présent rapport, adopté en séance plénière le 19 mars 2012. Après bientôt six ans d'activités et à l'issue d'un an de travaux au sein d'un groupe de travail, le CAF souhaite parvenir à une clarification de ses compétences de participation politique dans deux domaines : les subventions culturelles et les procédures de nomination dans l'administration cantonale.

Introduction

Les domaines d'activités du CAF peuvent être regroupés en quatre champs :

- la participation politique au sens large (procédures de consultation du canton) ;
- la coordination scolaire ;
- les préavis sur les subventions culturelles ;
- la participation à certaines procédures de nomination de cadres de l'administration cantonale.

Le premier domaine ne pose pas de problème aux yeux du CAF, qui est consulté systématiquement en cas de révision de loi et parfois d'ordonnance ; cette consultation a même parfois été assortie de mesures particulières, comme la constitution d'un groupe « regard francophone » sur la révision de la LEAC, avec participation du CAF dès le début des travaux.

L'exercice de la coordination scolaire est complexe, notamment en raison du caractère intercantonal de nombreux dossiers. Le présent rapport n'aborde toutefois pas ce domaine, qui fait l'objet de réflexions séparées, entre le CAF, le CJB et la Direction de l'instruction publique.

Restent les deux autres domaines (subventions culturelles et procédures de nominations), pour lesquels le CAF demande une clarification de ses compétences de participation politique, dans le cadre législatif actuel.

La Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP, du 13 septembre 2004) attribue des compétences au Conseil du Jura bernois et instaure un Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne dans le but de « *promouvoir le bilinguisme dans le district de Bienne et renforcer la situation de la population francophone en tant que minorité linguistique et culturelle* » (art. 1 LStP). Comme le déclarait le Conseiller d'État Mario Annoni lors des débats au Grand Conseil, le 16 juin 2004, dans le cadre de l'élaboration de la LStP : « *Il faut permettre une intégration dans laquelle cette minorité peut conserver sa spécificité propre, en particulier en ce qui concerne sa culture, sa langue et son identité. C'est ce que poursuit cette loi, à savoir faire en sorte que ces deux communautés linguistiques, que ces deux communautés culturelles puissent vivre dans la même structure étatique, tout en ayant le cadre nécessaire pour s'y développer de manière harmonieuse.* »

Depuis sa création en 2006, le CAF est en mesure d'affirmer que la LStP a eu des effets positifs et a permis de défendre les intérêts de la minorité francophone. L'existence du CAF a notamment permis de maintenir et développer les relations entre le district bilingue de Bienne et le Jura bernois. Le CJB, et par lui le Jura bernois, a aussi pu se développer de manière plus autonome que ce n'était le cas lors de l'existence du Conseil régional. La collaboration entre les deux conseils a aussi permis de dégager des moyens financiers pour des projets culturels communs aux deux régions. Le CAF a aussi participé à la mise en place d'une bonne collaboration entre les autorités municipales de Bienne et d'Évilard, notamment en ce qui concerne la Question jurassienne, grâce à la création de la Délégation biennoise aux affaires jurassiennes (DBAJ) en 2009.

Cependant, le CAF observe que l'esprit de la LStP, à savoir la reconnaissance et la défense du bilinguisme cantonal, peine encore trop souvent à se traduire dans les faits. Les possibilités pour le CAF de véritablement jouer son rôle dans la poursuite des buts fixés par la loi sont réduites et doivent être renforcées. A plusieurs reprises, le CAF a eu le sentiment d'être associé en marge, voire à contrecœur et à reculons, au processus de décision, que ce soit lors de nominations de hauts responsables de l'administration cantonale ou lors de l'attribution de subventions culturelles.

Le CAF est parfaitement conscient de la différence de statut entre le Jura bernois et le district bilingue de Bienne, mais il tient à pouvoir jouer le rôle que lui attribue la LStP, avec des possibilités réelles d'intervention.

A. Participation politique dans le domaine culturel

En vertu de la Loi sur le statut particulier (LStP, art. 46) et de l'Ordonnance sur le statut particulier (OStP, art. 20), le CAF exerce une participation politique « *sur les affaires relatives à l'octroi de subventions cantonales aux activités culturelles se déroulant dans le district bilingue de Bienne* » (art. 46 al. 1b LStP) et « *sur les affaires relatives à l'octroi de subventions cantonales prélevées sur le Fonds de loterie, sur le Fonds pour les actions culturelles ou sur le Fonds du sport, pour autant qu'elles concernent le district bilingue de Bienne* » (art. 46 al. 1c LStP).

L'Office de la culture transmet la totalité des dossiers de subventions du district de Bienne au CAF, qui apprécie cette transparence. Le CAF, par sa Section des affaires culturelles (SAC), s'est toujours astreint à un tri rigoureux, pour ne pas intervenir dans des dossiers alémaniques ou ne présentant pas une composante clairement francophone. Dans les rares cas où son préavis ne se rallie pas à la proposition de l'OC, le CAF essaie de soutenir un projet particulièrement important pour la culture francophone ou pour les échanges interculturels entre francophones et alémaniques. Ses possibilités d'intervention sont cependant réduites, du fait que l'OC maintient le plus souvent sa proposition de départ. Les raisons sont multiples, mais toujours d'ordre administratif : règles de subsidiarité, interdiction du double subventionnement, pratiques établies et non écrites propres à l'OC, etc.

Le CAF comprend et respecte ces règles administratives. Il déplore cependant de ne pas pouvoir ajouter une dimension politique permettant, dans de rares cas dûment justifiés et argumentés, d'influencer plus clairement la décision. Le CAF estime que là est le nœud du problème : la Loi sur le statut particulier prévoit expressément une participation politique sur des décisions qui sont de fait d'ordre purement administratif. Tant que les rapports entre niveau politique et niveau administratif n'auront pas été clarifiés, l'on peut se poser la question de la pertinence du maintien d'une Section des affaires culturelles du CAF, qui se heurte fréquemment à des décisions inébranlables, pour des raisons administratives. Le CAF estime que c'est aux autorités politiques aux plans cantonal et communal, de rappeler à leurs administrations que la participation politique du CAF dans ce domaine n'est pas une intrusion injustifiée, mais une nécessité voulue par la loi.

Un autre problème central est posé par la subsidiarité et le calendrier des décisions. La Ville de Bienne prend ses décisions en matière de subventions avant le Canton, qui consulte le CAF entre-deux. Le CAF se trouve ainsi pris en étau entre la Ville et le Canton, sans réelle possibilité d'intervention au niveau communal (bien que l'art. 47 LStP prévoit pour le CAF une participa-

tion politique au niveau communal), puis sans réelle possibilité d'intervention au niveau cantonal, du moment que le Canton s'impose le plus souvent de suivre la décision de la Ville. Il convient de rappeler que le Conseil municipal de Bienne a décidé, le 23 octobre 2009, que le CAF devait être consulté « *zu allen Fragen und Geschäften, welche sein Tätigkeitsgebiet berühren* » (décision n° 080395 du Conseil municipal : « Konsultation des Conseil des affaires francophones »). Des démarches ont été lancées à ce sujet avec la Ville de Bienne.

Au final, la Section des affaires culturelles se retrouve souvent condamnée à valider des décisions administratives déjà prises au niveau municipal (Service de la culture) et/ou au niveau cantonal (Office de la culture). Le CAF ne peut dès lors pas exercer son rôle de « participation politique » à la décision.

A noter que le CAF a cherché à améliorer ses conditions de participation politique lors de la consultation en vue de la révision totale de la Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) en 2010 - 2011. Le Conseiller d'État Bernhard Pulver a estimé que la LEAC répondait autant que possible aux demandes du CAF, mais que si celui-ci en demandait davantage, cela passerait par une demande de révision de la législation sur le statut particulier. Le CAF peut se rallier à l'idée que la LEAC adoptée par Grand Conseil offre les bases légales nécessaires pour atteindre un de ses propres buts, énoncé à l'article 2d : « *Renforcer le canton de Berne en tant qu'espace culturel bilingue* », en respectant les principes énoncés à l'art. 5 al. 3 (*Le Canton prend en considération le bilinguisme du canton, les deux communautés culturelles et les échanges entre elles*) et art. 5 al. 4 (*Il respecte et promeut la diversité culturelle des régions et la culture des minorités*). Pour cela, il s'agira de définir clairement les termes de l'Ordonnance sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC).

Le CAF tient enfin à relever qu'il exerce sa participation politique dans le domaine culturel avec beaucoup de retenue et dans le respect des budgets à disposition. À chaque fois que son préavis diverge des propositions de l'Office de la culture, il l'accompagne d'une argumentation détaillée. Sur toute l'année 2011, le CAF n'a divergé que dix fois de la proposition de l'OC, pour un montant total de 28'250 francs (que le CAF aurait souhaité faire verser en plus). Cette année-là, l'OC a suivi le CAF à quatre reprises, sur un montant total de 6'750 francs. Or, à la fin de l'année 2011, il restait à disposition, pour le soutien à la culture dans le district bilingue de Bienne, un montant de 889'295 francs (reconductible sur l'année suivante, fonds réalimenté en juin) sur le budget du Fonds pour les actions culturelles, et 5'750 francs sur le budget de l'OC.

B. Participation politique dans les procédures de nomination

Le CAF exerce aussi des compétences de participation politique « *sur les décisions de nomination au sens de l'article 31 lettre g, pour autant que la personne à nommer ait pour tâche principale de traiter à un niveau hiérarchique supérieur des affaires concernant le district bilingue de Bienne* » (art. 46 al. 1 d) et « *sur les nominations de personnes provenant du district bilingue chargées de représenter le canton dans les organes énoncés à l'article 26, lettres a, b, f et g* ». Dans la plupart des cas, il exerce ces compétences en commun avec le Conseil du Jura bernois, mais il est parfois seul à être consulté, comme il l'a été dans la nomination du Préfet suppléant de l'arrondissement de Biel/Bienne. L'OSTP (art. 10 al. 3) dresse ensuite une liste des postes soumis au préavis du CAF et du CJB.

La législation sur le statut particulier avait pour but de garantir que les postes de rang supérieur, réservés légalement à des francophones, soient bel et bien occupés par des personnes francophones, faisant preuve d'une réelle compréhension des enjeux régionaux. Le commentaire de la LStP stipule ainsi que sont soumis au préavis les postes de « *chef d'office ou chef d'office adjoint lorsque ces postes sont attribués de par la législation à des personnes de langue française* ». Ces caractéristiques s'appliquent à un poste comme celui de Préfet suppléant (ou Préfète suppléante) francophone, à la Préfecture de Bienne. Elles correspondent aussi aux postes de chefs et cheffes francophones des différents Offices de l'Instruction publique, réunis au sein de la COFRA. Or, tous ces postes ne figurent pas dans la liste établie par l'OSTP. Élaborée en 2005, elle ne correspond plus à la réalité actuelle.

Au problème de la liste des postes soumis au préavis s'ajoute celui des modalités de consultation. Plusieurs procédures de nomination se sont certes déroulées sans problème. Mais le CAF a été consulté sur le poste de Préfet suppléant de langue française de la Préfecture de Biel/Bienne, mais en toute fin de processus, sans aucun accès aux dossiers ni participation aux auditions. La Direction JCE n'en avait aucune obligation, étant donné que le poste de Préfet suppléant, nouvellement créé, ne figure pas dans la liste de l'OSStP. Dans le cas du Vice-chancelier de langue française (poste soumis obligatoirement au préavis des deux conseils), le CAF et le CJB estiment tous deux ne pas avoir été associés de manière satisfaisante à la procédure de choix final.

Le CAF part du principe que les problèmes constatés dans ce domaine pourront être réglés dans le sillage de la rencontre entre la Délégation aux affaires jurassiennes (DAJ) du Conseil-exécutif, le CAF et le CJB, le 15 février 2012.

PROPOSITIONS AU NIVEAU CANTONAL

En raison de ce qui précède, le CAF soumet au Conseil-exécutif les propositions suivantes :

a) Préavis sur les subventions culturelles

- le Conseil-exécutif est prié de reconnaître la nécessité de consolider les modalités de participation politique du CAF dans le domaine culturel ;
- une fois ce constat établi, le Conseil-exécutif est prié de confier à la Direction de l'instruction publique (avec le soutien de la Chancellerie d'État) le mandat d'organiser une rencontre avec le CAF, dans le but de clarifier au niveau politique le processus de décision dans le domaine des subventions avec préavis du CAF ;
- dans le cadre de cette rencontre, plusieurs pistes pourraient être envisagées ; le CAF propose par exemple que l'Office de la culture motive par écrit les raisons de son refus de suivre le préavis du CAF ; le Directeur de l'instruction publique pourrait aussi donner pour consigne à l'OC de suivre plus systématiquement le préavis du CAF ;
- de manière générale, le CAF demande à la Direction de l'instruction publique une reconnaissance accrue de ses préavis politiques (comme prévu par la Loi sur le statut particulier) dans les décisions de subventions, en partant du constat que le CAF, organe politique, ne doit pas être considéré comme une simple commission consultative ;
- le CAF prie le Conseil-exécutif de reconnaître la particularité de la vie culturelle dans le district bilingue de Bienne et la nécessité d'accorder au CAF des moyens (sans parler de compétences) pour soutenir cette vie culturelle, grâce à la définition d'un critère de « soutien au bilinguisme » dans la culture ;
- le CAF souhaite participer à l'élaboration de ce critère de soutien au bilinguisme dans le cadre des travaux imminents sur l'Ordonnance sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC).

b) Procédures de nomination

- le CAF demande au Conseil-exécutif de redéfinir les modalités de consultation du CAF (respectivement du CJB) dans les procédures de consultation, sur la base d'une proposition concrète CAF-CJB (en accord avec la Chancellerie d'Etat), conformément aux résultats de la séance du 15 février 2012 avec la DAJ ;
- il propose une révision partielle de l'Ordonnance sur le statut particulier, art. 20 al. 3, avec une mise à jour ou une définition générale des postes soumis au préavis du CAF. Les postes de préfet suppléant de Bienne et la totalité des postes de membres de la COFRA, notamment, devraient être ajoutés à la liste, si une liste est maintenue. Le Conseil-exécutif peut charger le CAF, le CJB et la Chancellerie d'État d'élaborer une proposition commune ;

- pour faciliter cette mise à jour, le CAF demande un état des lieux de la présence de cadres francophones dans l'administration cantonale.

PROPOSITIONS AU NIVEAU COMMUNAL

Le Gouvernement est informé du fait que des démarches ont lieu également au niveau communal. Le Conseil municipal de Bienne et celui d'Evilard ont été rendus attentifs aux problèmes rencontrés par le CAF dans l'exercice de ses préavis sur les subventions culturelles. Un courrier leur est adressé en parallèle à celui-ci. A noter que des démarches ont déjà été lancées par la Ville de Bienne. Une rencontre est planifiée avec la Direction de la formation, de la prévoyance sociale et de la culture, dans le but de clarifier les possibilités d'améliorer la coordination avec le CAF dans le processus d'attribution de subventions au niveau municipal.

Il convient de relever que certains membres du Conseil municipal siègent au CAF ; rendus attentifs à la problématique, ils se sont déclarés prêts à participer à des démarches « tripartites » entre le CAF, les autorités communales et les autorités cantonales.

Conclusion :

La législation sur le statut particulier, après bientôt six ans de mise en application pratique, garde tout son sens. La Loi sur le statut particulier est rédigée en des termes qui devraient garantir une protection à la minorité francophone. Des résultats positifs ont été obtenus notamment dans la formation et dans le domaine culturel. La collaboration entre le CAF et le CJB a également contribué à dépassionner le débat sur la Question jurassienne. Les possibilités de participation politique au niveau municipal ont aussi été exploitées, par exemple en permettant la création de la Délégation biennoise aux affaires jurassiennes.

C'est l'application de la LStP, tant dans les termes de l'Ordonnance que dans son application pratique, qui pose problème et nécessite une clarification. Une réflexion plus approfondie sur davantage de compétences pourrait être entamée ultérieurement, dans le cadre des réflexions sur un éventuel « statu quo+ » auxquelles le CAF tient à être associé; mais à l'heure actuelle, le CAF ne réclame pas de nouvelles compétences.

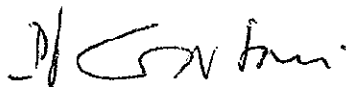
A défaut de s'attaquer aux problèmes évoqués dans le présent rapport, à savoir une clarification et une confirmation des compétences de participation politique du CAF dans le domaine culturel et dans les procédures de nomination, il ne resterait au CAF comme domaines fonctionnant à satisfaction que la coordination scolaire et la possibilité de prendre position dans les procédures de consultation au sens large, ce qui serait manifestement insuffisant.

Le CAF est persuadé qu'il a un rôle à jouer. Pour lui permettre de continuer à l'exercer, il convient de s'attaquer aux difficultés soulevées dans le présent rapport. Le CAF attend du Conseil-exécutif (tout comme il le demande aux autorités municipales de Bienne et d'Evilard) qu'il étudie et applique les mesures proposées ci-dessus.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président du Conseil-exécutif, Mesdames et Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne

Le président :



Philippe GARBANI

Le secrétaire général :



David GAFFINO

Copie (pour information) :

- Conseil municipal de Bienne et Conseil municipal d'Evilard