



---

# Révision totale de la loi fédérale concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne (RS 411.3)

## Rapport explicatif

---

### 1 Contexte

L'école privée fondée par la « Société des amis de l'École de langue française », a commencé à dispenser des cours en 1944. Dès le début, l'École a connu des difficultés financières. La question d'une aide publique s'est donc posée. Plusieurs solutions ont été envisagées : la mise en place d'une prime pour connaissances linguistiques destinées aux employés francophones de la Confédération à Berne, la transformation de l'école privée de langue française en une école publique ou encore le soutien direct de l'école privée. La ville et le canton de Berne avaient à l'époque rejeté la possibilité de créer une école publique. La Confédération a donc décidé de soutenir directement cette école privée, notamment dans l'idée de créer les conditions-cadres idéales en vue de faciliter l'établissement à Berne des employés francophones de la Confédération.

Depuis 1960, la Confédération participe sous la forme d'une subvention annuelle aux coûts d'exploitation de l'École de langue française à Berne. Cette contribution fédérale finançait initialement les frais de scolarité des enfants francophones des employés de la Confédération et des diplomates. Au fur et à mesure que l'administration fédérale s'est étendue, le besoin en personnel francophone a augmenté.

En 1957/1958, 55 % de l'ensemble des élèves était constitué par des enfants d'employés fédéraux. En 1981, 50,4 % étaient des enfants de parents travaillant à la Confédération et 8,2 % des enfants de parents travaillant dans des organisations dont l'existence sert la Confédération.

En ce qui concerne le financement, la contribution était initialement calculée sur la base des coûts moyens par élève et du nombre d'enfants d'employés de la Confédération inscrits à l'école et ayant pour langue maternelle le français. La Confédération versait alors une contribution jusqu'à hauteur de 50 % pour couvrir ces coûts. Une modification importante est intervenue en novembre 1979 lorsque le Grand Conseil du canton de Berne a approuvé la cantonalisation de l'école qui devenait ainsi l'École cantonale de langue française de Berne (ECLF). Au moment de l'élaboration de la loi fédérale, la contribution fédérale couvrait près de 23 % des coûts d'exploitation de l'ECLF. La loi fédérale du 19 juin 1981 concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne (RS 411.3) a fixé les subventions fédérales à hauteur de 25 % des coûts d'exploitation et a de plus établi une contribution unique de 40 % à la construction d'un nouveau bâtiment pour l'ECLF.

Depuis 1982, la Confédération verse une contribution qui couvre 25 % des coûts d'exploitation de l'École et qui permet aux enfants des employés de l'administration fédérale et d'organisations dont l'existence sert la Confédération d'effectuer leur scolarité en français à Berne. La subvention est versée au canton de Berne, qui a la responsabilité de l'ECLF. L'ECLF constitue une exception au sein du système scolaire bernois. Elle est la seule école du degré primaire et secondaire I relevant directement du canton. Toutes les autres écoles publiques couvrant la scolarité obligatoire dans le canton de Berne sont des écoles communales ; conformément au principe de territorialité, la langue officielle de la commune est la langue d'enseignement, et le programme est régi par le plan d'études de la région linguistique correspondante. En ville de Berne, l'allemand est la langue d'enseignement et le programme suit le Lehrplan 21. L'ECLF dispense quant à elle un enseignement en langue française selon le plan d'études romand (PER) jusqu'au degré secondaire I.

Actuellement, 17 % des élèves de l'école sont des enfants d'employés de la Confédération et 29 % des enfants d'employés d'organisations dont l'existence sert la Confédération (soit, au total, environ 46 % des élèves de l'école)<sup>1</sup>. Le maintien de la subvention est donc justifié, même si la scolarité relève des cantons et que ceux-ci doivent aussi pourvoir aux coûts. Compte tenu de cette situation, le Conseil fédéral a renoncé, le 27 février 2019, lors du contrôle des subventions, à supprimer la contribution fédérale à l'ECLF. Cependant, la loi doit être révisée afin de la rendre conforme aux dispositions juridiques en vigueur. En fait, la subvention se fonde sur d'anciennes bases légales, c'est-à-dire sur la loi fédérale du 19 juin 1981 concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne et sur la convention afférente conclue entre le Conseil fédéral et le canton de Berne en 1982. Une révision de la loi s'impose toutefois dans la mesure où la loi actuelle ne satisfait plus aux dispositions en vigueur en matière de droit des subventions, qui prévoient de subordonner l'octroi des prestations au volume des crédits disponibles et en fixant des taux plafond (art. 7, let. h, Loi sur les subventions [LSu] ; RS 616.1). Sous sa forme actuelle, la loi induit des risques financiers pour la Confédération (comme par exemple le fait que la contribution fédérale soit fondée sur les comptes de l'ECLF, qui ne sont connus que l'année suivante, et sur lesquels la Confédération n'a pas de contrôle). En outre, la loi se fonde sur un article de la Constitution qui n'existe plus. Le présent projet de révision consiste en une mise en conformité avec les règles actuelles.

Finalement cette révision totale de la loi permet également à la Confédération de souligner encore plus clairement sa volonté et son engagement d'être un employeur qui soutient le plurilinguisme et la diversité de ses employés, qu'ils soient directement engagés à la Confédération ou qu'ils travaillent dans une organisation dont l'existence sert la Confédération.

## **2 Présentation du projet**

La plupart des dispositions sont concernées par la révision prévue de la loi. Il s'agit donc d'une révision totale. Dans le projet, le montant de la subvention est adapté à l'intérêt de la Confédération à l'accomplissement de la tâche, c.-à-d. l'enseignement en langue française selon le PER jusqu'au degré secondaire I à Berne. L'objectif du projet est de subordonner l'octroi de la subvention au volume des crédits disponibles, de définir la contribution fédérale comme un montant maximal et de clarifier la définition des coûts d'exploitation imputables.

## **3 Commentaire des différentes dispositions**

### **Titre de l'acte**

---

<sup>1</sup> Selon les dernières statistiques de l'ECLF pour l'année scolaire 2018/2019.

À l'art. 49b ss de la loi cantonale bernoise du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210), la désignation de l'école est « École cantonale de langue française de Berne ». Le titre de la présente loi reprend cette désignation. L'adaptation ne concerne que le texte en allemand.

## **Préambule**

La loi fédérale existante se fonde sur l'art. 115 de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874. Cet article prévoyait que tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération doit être l'objet de la législation fédérale. Cette disposition ne figure plus dans la Constitution fédérale actuelle. Toutefois, il relève de la compétence implicite de la Confédération d'organiser l'administration fédérale et de régler le droit du personnel de la Confédération. Le soutien de la Confédération à l'ECLF est une mesure relevant tant du droit du personnel que de la politique du personnel. Elle permet aux employés de la Confédération non germanophones de scolariser leurs enfants en français à Berne. Le préambule du projet de loi se réfère à cette compétence fédérale en renvoyant à la compétence résiduelle visée à l'art. 173, al. 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Il renvoie également à la compétence fédérale en matière de politique étrangère (art. 54, al. 1, Cst.), qui s'étend également aux instruments des relations diplomatiques. En vertu de cette disposition, le groupe cible pouvant bénéficier de cette offre de formation particulière comprend également les enfants des employés du service diplomatique et des organisations dont l'existence sert la Confédération (voir chap. 5 ci-après).

## **Art. 1           Objet et but**

La présente loi règle le but, les bases de calcul et la procédure d'octroi des aides financières au canton de Berne en faveur de l'École cantonale de langue française de Berne (al. 1). En vertu de l'art. 49c, al. 3, LEO, l'ECLF permet aux enfants des employés du canton, de la Confédération et des organisations dont l'existence sert la Confédération de suivre, à Berne, la scolarité obligatoire en langue française selon le PER. À l'exception des enfants des employés cantonaux, ces groupes de personnes sont repris dans le présent projet. Comme auparavant, les contributions permettent aux enfants d'employés de l'administration fédérale et d'organisations dont l'existence sert la Confédération d'effectuer leur scolarité en français à Berne. Les « organisations dont l'existence sert la Confédération » au sens de la présente loi sont par exemple les institutions proches de l'administration fédérale comme la Poste, les CFF, Swisscom, l'IFFP, le corps diplomatique ainsi que les organisations internationales et intercantionales, telles que l'Union postale universelle ou les secrétariats généraux des conférences intercantionales (CDIP, CDEP, CDAS, etc.). Les contributions fédérales servent ainsi à promouvoir l'attractivité de la Confédération et celle des organisations dont l'existence sert la Confédération en tant qu'employeurs plurilingues (al. 2).

## **Art. 2           Principe**

La loi en vigueur oblige la Confédération à assumer une part fixe s'élevant à 25 % des coûts d'exploitation de l'ECLF. Faute de volume de crédits suffisants, la marge de manœuvre des Chambres fédérales est limitée et la gestion impossible. En outre, la contribution étant fondée sur les comptes de l'ECLF, le montant effectivement dû n'est connu qu'à la clôture des comptes, ce qui peut entraîner de lourdes procédures de supplément au budget, comme en 2019. Le projet de loi établit dorénavant que la Confédération peut allouer des aides financières au canton dans la limite des crédits autorisés (cf. art. 3, al. 1, LSu). La mise à disposition des fonds nécessaires s'appuie exclusivement sur la loi fédérale concernant les aides financières à l'ECLF. Le montant des aides financières dépend des crédits autorisés par le Parlement. Les aides financières sont versées au titre de participation à la couverture des coûts d'exploitation imputables de l'ECLF. Ces derniers sont précisés à l'art. 4.

## **Art. 3           Conditions de subventionnement**

La contribution fédérale est fonction de l'intérêt de la Confédération à l'accomplissement de la tâche. Les aides financières de la Confédération sont subordonnées à la condition que les enfants des

employés de la Confédération et des organisations dont l'existence sert la Confédération, visés à l'art. 1 al. 2, let. a, puissent effectuer leur scolarité à l'ECLF.

L'accès à l'ECLF doit être garanti même si les demandes d'inscription dépassent les capacités d'accueil (let. a). Si le nombre de places est insuffisant, l'ECLF doit réserver les places disponibles aux enfants des employés de la Confédération, ainsi que des organisations dont l'existence sert la Confédération. Parmi ces derniers, les enfants des employés de l'administration fédérale sont admis en premier (let.b).

#### **Art. 4 Montant de l'aide financière et calcul**

Les aides financières couvrent 25 % au plus de l'ensemble des coûts d'exploitation annuels imputables de l'ECLF. Les coûts d'exploitation sont définis de manière exhaustive. Ils comprennent les coûts de personnel (salaires bruts et cotisations de l'employeur effectivement payées selon les lois suivantes : LAVS/LAI/LAPG, LPP, LACI et LAA) et les coûts de matériel. Lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1981, la Confédération avait versé une contribution unique de 40 % comme participation aux coûts de la construction d'un nouveau bâtiment pour l'École. Une participation de la Confédération aux coûts de construction d'un éventuel nouveau bâtiment scolaire ou d'autres investissements immobiliers n'est pas prévue (al. 1).

La contribution fédérale était jusqu'à présent fondée exclusivement sur les comptes de l'ECLF, son montant n'était donc connu qu'à la clôture des comptes. Ce mécanisme rendait impossible une planification adéquate du budget de la Confédération dans le cadre des processus budgétaires ordinaires. Afin de garantir le bon déroulement de la planification à l'avenir, les aides financières sont établies selon un nouveau mode de calcul (al. 2). D'une part, elles sont calculées sur la moyenne des coûts d'exploitation imputables de l'ECLF au cours des quatre derniers exercices comptables (al. 2, let. a). D'autre part, elles sont fonction du rapport entre le nombre d'élèves visés à l'art. 1, al. 2, let. a, et le nombre total des élèves (al. 2, let. b). Actuellement, le pourcentage d'élèves visés à l'al. 2, let. b, représente environ 46 % et la contribution fédérale s'élève à 25 % des coûts d'exploitation. Les différents scénarios développés montrent que ce pourcentage devrait rester stable. En d'autres termes, dans le futur, la contribution fédérale devrait, *ceteris paribus*, rester dans le même ordre de grandeur qu'aujourd'hui. À noter qu'indépendamment du résultat du calcul, la Confédération ne peut pas verser un montant supérieur aux crédits autorisés par le Parlement (art. 2).

#### **Art. 5 Demande**

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) verse l'aide financière annuellement. Le canton de Berne doit présenter sa demande d'aide financière au SEFRI, qui représente la Confédération, le 31 mars au plus tard (al. 1).

Le canton de Berne joint à sa demande sa planification financière pour l'année en cours et pour les trois années suivantes et les comptes des quatre dernières années (al. 2). Ces derniers sont nécessaires pour déterminer le montant de l'aide financière (cf. art. 4, al. 2, let. b). Cela permet une planification adéquate du budget de la Confédération.

#### **Art. 6 Droit de renseignement et de consultation**

La Confédération a un droit d'accès et de consultation. Elle peut exiger du canton de Berne et de l'ECLF toutes les informations nécessaires à la détermination du montant des aides financières.

#### **Art. 7 Abrogation d'un autre acte**

Sous réserve de son entrée en vigueur, la présente loi remplace la loi actuelle. À son entrée en vigueur, la convention conclue le 2 juin 1982 entre le canton de Berne, la Confédération suisse, la Société de l'École de langue française de Berne et la Fondation « École de langue française de Berne » sur la participation financière aux coûts de l'école devient matériellement caduque. Tous les aspects pertinents pour les aides financières sont intégrés dans le présent projet de loi. Les autres dispositions sont réglées dans le droit cantonal. La disposition relative à l'admission (art. 4 de la convention) est

réglée à l'art. 49e LEO et à l'art. 21 OEO, et celle relative à la commission scolaire à l'art. 49g LEO et à l'art. 24 OEO.

## **Art. 8 Disposition transitoire**

Afin d'éviter toute insécurité juridique lors du passage au nouveau droit, toutes les demandes d'aide financière sont traitées conformément au nouveau droit dès l'entrée en vigueur de la loi.

## **Art. 9 Référendum et entrée en vigueur**

Cet article n'appelle pas de commentaire.

# **4 Conséquences**

## **4.1 Conséquences pour la Confédération**

La révision totale de la loi fédérale concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne n'entraîne pas de conséquences supplémentaires sur le plan des finances ou du personnel pour la Confédération. Elle prévoit la prise en charge de 25 % au plus des coûts d'exploitation de l'école. Selon les bases de planification disponibles, aucune extension de l'école ou d'autres augmentations de coûts ne sont à prévoir dans les prochaines années. Le Conseil fédéral s'attend donc à des coûts d'exploitation et à une contribution fédérale stables.

Avec la mise en œuvre du projet, des conséquences positives sont attendues sur le plan financier. La révision totale de la loi fédérale concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne conduit à la mise en place d'une base légale qui répond aux exigences actuelles d'un acte législatif en matière de subventions. Par la définition des coûts d'exploitation, elle permet avant tout un meilleur contrôle budgétaire. En outre, l'introduction d'un plafond des coûts et d'une subordination de l'octroi de la subvention au volume des crédits disponibles réduit les risques financiers.

## **4.2 Conséquences pour le canton et la ville de Berne**

La révision totale de la loi fédérale ne devrait pas entraîner de conséquences supplémentaires sur le plan des finances ou du personnel pour les cantons, en l'occurrence le canton de Berne, car, hormis en cas de baisse continue de la part d'élèves visés à l'art. 1, al. 2, let. a, la répartition des coûts reste inchangée (environ 75 % pour le canton de Berne – 25 % pour la Confédération). Selon tous les scénarios et toutes les bases de planification disponibles, pareille baisse n'est cependant pas à l'ordre du jour à moyen terme. Si la Confédération devait contribuer pour moins de 25 % aux coûts d'exploitation, la différence serait entièrement à la charge du canton.

L'ECLF étant une école obligatoire sous responsabilité cantonale, la révision totale de la loi fédérale n'a pas de conséquences sur les communes. Depuis 2003, la Ville de Berne ne participe plus au financement de l'ECLF.

# **5 Aspects juridiques**

## **5.1 Base constitutionnelle**

La base légale existante se fonde sur l'art. 115 de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874, qui ne figure plus dans la Constitution en vigueur. Le soutien de la Confédération à l'ECLF est une mesure relevant du droit du personnel et de la politique du personnel, car il permet aux employés de la Confédération non germanophones de scolariser leurs enfants en français à Berne. Le préambule du projet de loi se réfère à cette compétence fédérale en renvoyant la compétence résiduelle visée dans

un premier temps à l'art. 173, al. 2, Cst. (voir chap. 3, préambule). Cette disposition octroie à l'Assemblée fédérale la compétence de traiter tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité.

Dans un second temps, le projet de révision se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst. qui donne à la Confédération la compétence en matière d'affaires étrangères. En vertu de cette disposition, le groupe cible pouvant bénéficier de cette offre de formation particulière comprend également les enfants des employés du service diplomatique et des organisations dont l'existence sert la Confédération.

## **5.2 Respect des principes de la loi sur les subventions**

L'art. 7, let. h, LSu, prévoit de prendre autant que possible en compte les impératifs de la politique financière, notamment en subordonnant l'octroi des prestations au volume des crédits disponibles et en fixant des taux plafonds. Puisque la loi en vigueur ne répond pas aux dispositions actuelles en matière de subventions, une révision de la loi est nécessaire (voir chap. 3, art. 4).

Le 27 février 2019, lors du contrôle des subventions, le Conseil fédéral a renoncé à supprimer la contribution fédérale à l'ECLF. Même si l'instruction publique est de la compétence des cantons, qui prennent également en charge les coûts y afférents, le soutien de cette école est justifié non seulement d'un point de vue historique, mais aussi par l'importante proportion d'élèves (46 % actuellement, voir chap. 1). Il est donc dans l'intérêt de la Confédération de maintenir la subvention, considérée comme une aide financière selon l'art. 3, al. 1, LSu.