



21.068

Message sur la révision totale de la loi fédérale concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne

du 24 novembre 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une révision totale de la loi fédérale concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 novembre 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La Confédération soutient depuis 1960 l'École cantonale de langue française de Berne (ECLF) afin que les enfants de ses employés francophones et d'organisations dont l'existence sert la Confédération puissent être scolarisés en français selon le système suisse (Plan d'études romand) à Berne. La loi en vigueur date de 1981 et doit être modernisée. Le projet de loi facilite, pour la Confédération, la prévisibilité des coûts et la planification budgétaire. Avec la révision totale de loi, la Confédération confirme son soutien financier à l'ECLF, son statut attractif d'employeur plurilingue et affirme l'importance pour elle d'une représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration fédérale et dans la Ville fédérale.

Contexte

École obligatoire dont le financement est pris en charge par le canton de Berne et par la Confédération, l'École cantonale de langue française de Berne (ECLF) constitue une exception dans le système scolaire suisse. Elle dispense un enseignement en langue française selon le Plan d'études romand (PER) jusqu'au degré secondaire I dans une région germanophone.

Depuis 1960, la Confédération soutient financièrement l'ECLF par le biais de contributions au canton de Berne, qui en a la responsabilité. Le soutien de la Confédération vise à permettre 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 selon le système suisse.

Une révision totale de la loi fédérale concernant l'allocation de subventions à l'ECLF de 1981 s'impose pour des raisons d'adéquation aux dispositions fédérales actuelles, notamment du droit des subventions. En effet, la loi en vigueur ne correspond plus à la pratique actuelle en matière de subventions et induit des risques financiers pour la Confédération. En outre, elle se fonde sur un article constitutionnel qui n'existe plus. Le projet de loi est destiné à remédier aux défauts constatés.

Par le biais de ces changements, le Conseil fédéral souhaite confirmer le statut d'employeur plurilingue de la Confédération et l'importance qu'il donne à la représentation des employés non germanophones dans les organisations dont l'existence sert la Confédération. Par la même occasion, il souligne l'importance d'une représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration fédérale et dans la Ville fédérale. Ainsi, la Confédération participe à la compréhension entre les communautés linguistiques.

Contenu du projet

Le projet de révision totale de la loi actuelle règle le but, les bases de calcul et la procédure d'octroi des contributions au canton de Berne en faveur de l'ECLF. Il n'apporte pas de changements fondamentaux par rapport à la loi en vigueur ni dans la répartition des tâches, ni dans l'ampleur des contributions financières. En revanche, il donne à la Confédération une plus grande sûreté dans sa planification budgétaire et lui permet de confirmer son engagement pour l'ECLF.

Message

1 Contexte

L'École cantonale de langue française de Berne (ECLF) a une longue histoire en rapport avec la Confédération. Les messages du 3 juillet 1959¹, du 14 mai 1969² et du 12 novembre 1980³ retracent l'historique et le développement de l'ECLF et le soutien financier apporté par la Confédération. Le présent message se limite aux points essentiels de l'histoire de l'ECLF, décrit les nouveaux aspects des règles fédérales en matière de subventions et met l'accent sur son importance pour l'encouragement d'une représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration fédérale et dans la Ville fédérale.

L'école privée fondée par la «Société des amis de l'École de langue française» a commencé à dispenser des cours en 1944 afin de permettre, entre autres, aux employés de la Confédération de scolariser leurs enfants en français à Berne. L'école dépendait largement du soutien bénévole de certaines communes et entreprises de Suisse romande et, dès le début, a connu des difficultés financières. À la fin des années 1950 la question d'une aide publique s'est donc posée. Plusieurs solutions ont été envisagées par la ville, le canton et la Confédération. Du côté de la Confédération, on a réfléchi à la mise en place d'une prime pour connaissances linguistiques destinées aux employés francophones de la Confédération à Berne. Une autre possibilité était de transformer l'école privée de langue française en une école publique ou encore de soutenir directement l'école privée. La ville et le canton de Berne ayant rejeté la possibilité de créer une école publique, il a été décidé de créer une fondation privée financée par la Confédération, le canton et la ville. Cette solution offrait à la Confédération, comme au canton et à la ville, la possibilité de créer les conditions-cadres idéales en vue de faciliter l'établissement dans la Ville fédérale de leurs employés francophones. Étant donné qu'une offre compétente en matière de scolarisation d'enfants d'employés francophones installés à Berne avait été créée, la Confédération a saisi l'occasion et a décidé de soutenir directement cette fondation privée. C'est pour cette raison que depuis 1960, la Confédération participe sous la forme d'une subvention annuelle aux coûts d'exploitation de l'École cantonale de langue française à Berne. Par le passé, cette contribution fédérale était calculée en tenant compte d'un montant annuel par enfant francophone scolarisé à l'ECLF d'employés de la Confédération et d'organisations dont l'existence sert la Confédération.

En 1979, Le Grand Conseil bernois a accepté la cantonalisation de l'école qui est devenue École cantonale de langue française de Berne, ECLF. Celle-ci devait, dès lors, répondre aux exigences légales bernoises en matière de personnel enseignant, de plan d'études, d'admissions et de promotions. Depuis cette date, l'ECLF constitue une exception au sein du système scolaire suisse, et donc bernois. Elle est la seule école du degré primaire et secondaire I relevant directement du canton. Toutes les autres écoles

1 FF 1959 II 25

2 FF 1969 I 1070

3 FF 1981 I 1

publiques couvrant la scolarité obligatoire en Suisse 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.

Au cours des années, avec l'extension de l'administration fédérale, le besoin en personnel francophone a augmenté. Si en 1957/1958, la part des enfants d'employés fédéraux atteignait les 55 % de l'ensemble des élèves, elle était de 58,6 % en 1981. En 2019, ce pourcentage s'élevait à 46 %.

Tableau 1

Évolution du nombre d'élèves à l'ECLF de parents travaillant à la Confédération ou dans une organisation dont l'existence sert la Confédération, en %

	1957/58	1981/82	2019/20
Confédération		50.4	17
Organisations dont l'existence sert la Confédération		8.2	29
Total	55	58.6	46

Le nombre d'élèves a crû avec les années et des besoins urgents en infrastructure se sont fait jour. En 1981, la Confédération s'est engagée, dans le cadre de la loi fédérale du 19 juin 1981 concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne⁴ à verser annuellement 25 % des frais d'exploitation de l'école. Elle a également accepté, à titre exceptionnel, de verser une contribution unique de 40 % des frais de construction et d'aménagement d'un nouveau bâtiment scolaire. Ces mêmes dispositions ont été reprises dans la Convention du 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»⁵.

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Même si l'instruction publique est de la compétence des cantons, qui prennent également en charge les coûts y afférents, le soutien fédéral de cette école est justifié non seulement d'un point de vue historique, mais aussi par l'importante proportion d'élèves, enfants d'employés de la Confédération ou d'organisations dont l'existence sert la Confédération. Il est donc dans l'intérêt de cette dernière et de sa politique du

⁴ RO 1982 1461

⁵ FF 1981 I 1

personnel de maintenir la subvention, considérée comme une aide financière selon l'art. 3, al. 1, loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁶.

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 autorisés par le Parlement et de fixer des taux plafond (art. 7, let. h, LSu). Sous sa forme actuelle, la loi induit des risques financiers pour la Confédération. En outre, la loi se fonde sur un article de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874. Le présent projet consiste en une mise en conformité avec les règles actuelles.

Par ailleurs, 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 les principes de base d'une représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration fédérale et dans la Ville fédérale. Ainsi la Confédération participe à la compréhension entre les communautés linguistiques. Ces principes figurent désormais dans les buts de la nouvelle loi.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Le financement de l'ECLF est la pierre angulaire du projet de loi. Il s'agissait d'une part de trouver une méthode de calcul qui permette à l'ECLF de poursuivre normalement ses activités tout en couvrant ses coûts et, d'autre part, il fallait que le financement de l'école n'induisse pas de risque financier pour la Confédération.

La contribution financière était initialement, entre 1960 et 1979, calculée sur la base des coûts moyens par élève et du nombre d'enfants d'employés de la Confédération inscrits à l'école ayant pour langue maternelle le français. La Confédération versait alors une contribution allant jusqu'à hauteur de 50 %, avec une limite de 600 francs par enfant, supprimée en 1969. Au moment de la cantonalisation de l'école en 1979, la contribution fédérale couvrait près de 23 % des coûts d'exploitation de l'ECLF. Sur cette base, la loi fédérale du 19 juin 1981 concernant l'allocation de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne 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 et à l'aménagement d'un nouveau bâtiment pour l'ECLF. Depuis 1982, la Confédération verse une contribution qui couvre 25 % des coûts d'exploitation de l'École.

Le projet de loi définit le montant maximal des contributions ainsi que le mode de calcul. Dans le projet de loi, les contributions couvrent 25 % au plus de l'ensemble des coûts d'exploitation annuels imputables de l'ECLF. *Ceteris paribus*, le montant de la contribution fédérale devrait continuer à s'élever pour atteindre environ 1,3 million par année, en restant dans la marge des montants versés ces dernières années (voir tableau 2). Par ailleurs, les coûts d'exploitation sont définis de manière exhaustive (voir commentaire à l'art. 4) et excluent toute participation à d'éventuels coûts de construction.

⁶ RS 616.1

Tableau 2

Évolution de la contribution fédérale, 2012–2020

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant versé	1 051 000	1 081 800	1 082 800	1 086 900	1 082 000	1 093 200	1 071 400	1 293 900	1 329 584

Source: Comptes d'État

Avec le nouveau mode de calcul, le bon déroulement de la planification financière est assuré. D'une part, il a été décidé de calculer la contribution annuelle en se basant sur la moyenne des coûts d'exploitation imputables de l'ECLF au cours des quatre derniers exercices comptables plutôt que sur les coûts effectifs de l'année en question. Cette méthode permet d'éviter de grosses variations de la contribution annuelle d'une année à l'autre et de mieux gérer d'éventuelles augmentations sensibles des coûts de l'ECLF. D'autre part, la contribution annuelle est fonction du rapport entre le nombre d'élèves dont les parents travaillent dans l'administration fédérale ou dans une organisation dont l'existence sert la Confédération et le nombre total des élèves de l'ECLF. La proposition alternative qui se basait sur la moyenne du nombre d'élèves n'a finalement pas été retenue car ce nombre reste relativement stable dans le temps. En plus, le projet de loi spécifie que le canton doit fournir à la Confédération, avant la fin février de chaque année, la planification financière de l'ECLF pour l'année en cours et pour les trois années suivantes, ce qui facilite la prévisibilité des coûts de l'ECLF ainsi que la planification financière de la Confédération.

Enfin, le canton s'est opposé à l'utilisation du terme «aide financière» dans le projet de loi. Un compromis a été trouvé autour du terme «contribution». Pour la Confédération la notion de «contribution» inscrite dans le titre et le texte du projet de loi revêt la signification d'«aide financière» au sens de l'art. 3, al. 1, LSu.

Un deuxième point important dans la révision de la loi est l'amélioration de la gouvernance. En effet, la Confédération souhaite renforcer la collaboration avec le canton de Berne. C'est pour cette raison que la nouvelle loi indique dans son art. 4, al. 3, qu'une concertation régulière entre le canton et la Confédération (Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation [SEFRI]) aura lieu sur les activités de l'école en cours et prévues ainsi que sur sa situation financière. Ces informations permettront à la Confédération de mieux définir le montant de la contribution. Ainsi, une collaboration à différents niveaux et pour les thèmes principaux de l'école est maintenue dans le projet de loi, voire explicitée.

Avec le nouveau mécanisme de calcul de la subvention fédérale ainsi qu'avec une gouvernance améliorée, une planification adéquate du budget de la Confédération dans le cadre des processus budgétaires ordinaires est possible.

Le troisième point important est celui de la promotion du plurilinguisme et de la diversité au sein des employés de la Confédération. La Confédération a un intérêt en matière de politique du personnel à disposer d'un personnel diversifié et représentant les aires culturelles de la Suisse. Ce point, qui ne figure pas dans la loi en vigueur, a été pris en considération dans l'art. 1, al. 2, let. b, du projet de loi. Cet article qui décrit

l'objet et le but de la loi indique clairement que l'un des buts poursuivis par la Confédération dans le versement des contributions est de promouvoir son attractivité comme employeur plurilingue. Or, certains cantons et certaines organisations ont demandé une formulation plus large du plurilinguisme lors de la consultation (voir sur ce sujet le point 2.2).

Dans l'optique d'une formulation tenant compte d'une vision plus large du plurilinguisme et de la diversité, le projet de loi prévoit l'adjonction d'un point supplémentaire à l'art. 1: les contributions ont aussi pour but d'encourager une représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration fédérale et dans la Ville fédérale et, ainsi de participer à la compréhension entre les communautés linguistiques.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé, ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁸. Il s'agit ici, pour l'essentiel, de la poursuite d'une tâche. En outre, ce projet de loi exprime la volonté d'une politique du personnel plurilingue.

Le projet a été pris en compte dans le plan financier⁹.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La révision totale de la loi ne concerne aucune intervention parlementaire.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

La révision totale de la loi fédérale a fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 20 janvier 2021 et le 23 avril 2021. L'ouverture de cette procédure a été annoncée dans la Feuille fédérale le 28 janvier 2021¹⁰. 36 prises de position ont été enregistrées (24 cantons, 2 partis politiques, 1 association faîtière des communes, des villes et des régions de montagnes, 3 associations faîtières de l'économie et 6 organisations non directement consultées).

⁷ FF 2020 1709

⁸ FF 2020 1839

⁹ Budget 2021 avec PITF, vol. 2B.

¹⁰ FF 2021 110

2.1 Résumé des résultats de la procédure de consultation

Les avis émis par les cantons et les organisations lors de la procédure de consultation sont indiqués par catégories dans le «Rapport sur les résultats de la consultation»¹¹. Le présent chapitre présente un résumé de ces avis, les quatre critiques essentielles et les implications pour le projet de loi.

Dans son ensemble, le projet de révision de la loi est considéré comme positif par de nombreux participants à la consultation. La mise en adéquation à la législation sur les subventions est saluée par plusieurs d'entre eux. La plus grande sécurité que cette réglementation apporte au processus budgétaire n'y est pas étrangère. Un grand nombre de participants saluent en outre que la Confédération finance une école francophone à Berne pour ses employés et pour les employés des organisations dont l'existence sert la Confédération. Ils voient dans cette mesure une bonne attractivité de la Confédération comme employeur. Cependant, certains participants trouvent qu'une école qui n'est pas financée par la commune et qui ne respecte pas le principe de la territorialité des langues n'est pas compatible avec le système, mais comprennent et acceptent sa fonction historique.

Le canton de Berne, principal intéressé par la nouvelle loi, a eu l'occasion de se prononcer de manière informelle et formelle sur le projet de loi durant le processus législatif. Au début des discussions, les divergences ont notamment porté sur la responsabilité partagée entre la Confédération et le canton en ce qui concerne l'ECLF ainsi que sur les art. 2 et 4 du projet de loi relatifs au montant et au calcul de la subvention fédérale. Cependant, lors de la consultation, le canton s'est davantage focalisé sur les principes de gouvernance (voir point 2.1.1), sur la question du plurilinguisme (voir point 2.1.2) et sur la terminologie concernant les subventions. Pour ce dernier point, le canton de Berne souhaitait que soit utilisé le terme «indemnités» et non «aide financière». Le terme «indemnité» souligne selon lui la coresponsabilité entre Confédération et canton (voir aussi rapport de consultation).

Les participants à la consultation ont apporté diverses critiques sur plusieurs points. Quatre de ces points sont présentés ci-dessous.

2.1.1 Collaboration entre la Confédération et le canton de Berne pour l'ECLF

Plusieurs cantons latins et certaines organisations font remarquer qu'historiquement l'ECLF est une tâche commune de la Confédération et du canton de Berne. Ils se basent pour cela sur le Message du 12 novembre 1980 concernant l'octroi de subventions à l'École cantonale de langue française de Berne¹², qui indique dans son histo-

¹¹ Les prises de position peuvent être consultées sur le site du SEFRI: www.sbf.admin.ch
> Formation > Espace suisse de formation > Collaboration en matière de formation Confédération – cantons > Bases communes > Consultation.

¹² FF 1981 I 1

rique de l'ECLF que plusieurs parties étaient intéressées par la création de l'ECLF¹³. Ils font également remarquer que la Confédération est représentée par deux membres permanents à la Commission scolaire de l'ECLF.

Ces cantons et ces organisations interprètent la révision de la loi comme une tentative de la Confédération de se retirer de la coresponsabilité de l'école. Ils demandent que la Confédération réaffirme son engagement dans le texte de loi, sans pourtant expliciter de quelle façon. L'argument principal est que le retrait de la responsabilité de la Confédération envoie un mauvais signal et que le statut de Berne comme Ville fédérale serait affaibli. Ils demandent aussi à ce que la Confédération reste présente dans la Commission scolaire de l'ECLF.

2.1.2 Plurilinguisme

Plusieurs cantons font remarquer que l'ECLF est un bon exemple d'encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques. Pour certains, le projet de loi remplit suffisamment cette mission de plurilinguisme et de diversité. Pour d'autres, la Confédération devrait affirmer de façon plus claire ce principe dans la loi. Certains arguments mettent l'accent sur la valeur symbolique d'une politique du plurilinguisme. L'art. 70 de la Constitution (Cst.)¹⁴, la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)¹⁵ et le Message culture 2021–2024 du 26 février 2020¹⁶ sont mentionnés à plusieurs reprises, sans pourtant demander d'y faire référence explicitement dans la loi. Seul le canton de Berne demande explicitement que la loi s'appuie sur la politique des langues (art. 70 Cst.).

2.1.3 Inégalité de traitement

L'inégalité de traitement est pointée par un petit nombre de participants. Il y a tout d'abord pour eux inégalité de traitement entre employés francophones de la Confédération ou d'une organisation dont l'existence sert la Confédération et les employés francophones qui travaillent dans des entreprises bernoises et n'ont, pour leurs enfants, pas accès à l'ECLF. Une deuxième forme d'inégalité est vue pour les employés de la Confédération vivant à Berne et dont les enfants ont accès à l'ECLF et les employés de la Confédération vivant dans une ville qui accueille un service fédéral (comme Saint-Gall, Bellinzzone, Neuchâtel ou Lausanne) et n'ont pas d'accès à une école soutenue par la Confédération. Ensuite, il y a inégalité de traitement entre les cantons qui abritent des services fédéraux, puisque seul Berne dispose avec l'ECLF d'une offre de scolarisation de ce type. Finalement un participant avance qu'il y a

¹³ FF 1981 I 1, p. 3: «Après plusieurs initiatives infructueuses qui visaient à un soutien financier par la ville et le canton de Berne, ainsi que par la Confédération, l'école créée par une société de droit privé, la «Société des amis de l'école de langue française», ouvrit une première classe en avril 1944 avec 25 élèves».

¹⁴ RS 101

¹⁵ RS 441.1

¹⁶ FF 2020 3037

inégalité de traitement entre les minorités linguistiques, les italophones n'ayant pas d'école italophone à Berne.

Par rapport à ces arguments, un nombre restreint de participants propose de rejeter le projet de loi et d'abroger la loi actuelle, ou d'autres sont d'avis qu'il faudrait ouvrir d'autres écoles dans d'autres villes et offrir une scolarisation dans d'autres langues nationales.

2.1.4 Loi anachronique

Quelques participants ont également indiqué que le projet de loi doit être rejeté et la loi en vigueur, abrogée car il s'agit d'une loi anachronique. Pour certains, la mobilité actuelle permet aux enfants des employés de la Confédération de se rendre depuis Berne en transports publics dans une ville francophone offrant une scolarisation obligatoire en français sur la base du PER. Pour d'autres, la compétence en matière de scolarisation obligatoire doit rester cantonale et l'ECLF ne doit pas être financée par la Confédération. Enfin, selon deux participants, les montants reçus par le canton de Berne par le biais de la péréquation financière sont un financement suffisant.

2.2 Évaluation des résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation a permis de mettre en avant un certain nombre de points qui n'avaient pas été entièrement explicités dans le projet de loi. Elle a également clarifié les besoins et les attentes des participants.

Les avis prononcés dans le cadre de la procédure de consultation vont de la proposition de rejet du projet de loi et de l'abrogation de la loi actuelle, passant par des modifications légères ou substantielles jusqu'à l'acceptation sans modification du projet. Toutefois, il est à noter que la tendance va clairement vers une acceptation du projet de loi. Les modifications apportées suite à la consultation devraient permettre de rallier une grande partie des participants ayant une attitude critique, y compris le canton de Berne.

Les quatre points essentiels indiqués au point 2.1 et qui ont fait l'objet de critiques lors de la consultation ont été examinés et, le cas échéant, pris en compte dans la nouvelle version du projet de loi.

2.2.1 Collaboration entre Confédération et canton pour l'ECLF

En révisant la loi actuelle, la Confédération souligne sa volonté de continuer à verser des contributions à l'ECLF. Cette volonté avait déjà été affirmée par le Conseil fédéral en février 2019 (voir point 6.2).

Afin d'expliciter la continuité de l'échange entre la Confédération et le canton de Berne, le projet de loi a été complété par l'art. 4, al. 3: «La Confédération, par l'intermédiaire du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, et le canton de Berne se concertent régulièrement afin de disposer de tous les éléments nécessaires à la définition du montant de la contribution fédérale». Les concertations entre les partenaires auront en premier lieu comme objectif d'avoir une vision claire des besoins financiers de l'ECLF et des possibilités financières du canton et de la Confédération. Ces échanges entre les interlocuteurs faciliteront la communication, la prévisibilité des coûts et la gestion d'éventuels conflits. Ils démontrent que la Confédération a un intérêt à travailler avec le canton en faveur de l'ECLF et montre son engagement.

2.2.2 Plurilinguisme

La Confédération est attachée aux principes de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques au sens de l'article 70 Cst. Dans le cadre de sa politique du personnel, de la LLC et sur la base du Message culture 2021–2024, ces principes ont été réaffirmés et concrétisés à plusieurs reprises ces dernières années. En tant qu'employeur, la Confédération se veut moderne et inclusive, ouverte à la diversité et au plurilinguisme. Cette vision trouve sa place dans le premier article du projet de loi, contrairement à la loi en vigueur qui ne faisait aucune référence à ces aspects.

En revanche, dans le projet de loi aucune référence n'est faite à l'art. 70 Cst. car pour la Confédération le soutien financier donné à l'ECLF n'a jamais été vu comme une mesure relevant de la LLC mais plutôt relevant de la politique du personnel de l'administration fédérale. La Confédération n'a pas décidé de créer l'ECLF. L'offre de scolarisation avait été mise sur pied par la Société des amis de l'École de langue française. Cet organisme privé avait des difficultés financières. La Confédération était d'avis que l'offre, bénéfique pour les employés de l'administration fédérale et des organisations dont l'existence sert la Confédération, justifiait son soutien financier. En 1959, elle a décidé de soutenir l'école. Le rôle de la Confédération est donc fondé sur une offre existante, qui lui a permis, au siècle dernier, de développer sa politique du personnel dans le sens du plurilinguisme et dans la Ville fédérale.

Les demandes des cantons francophones notamment, mais aussi du canton de Berne, dans le cadre de la consultation, d'affirmer l'engagement de la Confédération pour l'encouragement du plurilinguisme ont été prises en compte dans l'actuelle version du projet de loi. Ainsi dans l'art. 1, al. 2, la let. c a été ajoutée. Elle souligne que les contributions ont pour but de soutenir l'ECLF afin d'encourager une représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration fédérale et dans la Ville fédérale et, ainsi de participer à la compréhension entre les communautés linguistiques.

2.2.3 Inégalité de traitement

L'ECLF est une exception dans le système éducatif suisse, et donc bernois, car il s'agit de la seule école obligatoire qui relève de la compétence d'un canton et non pas d'une commune. Le financement de la part de la Confédération a aussi un caractère exceptionnel et s'explique historiquement.

L'objectif poursuivi par la Confédération depuis le début de son soutien à l'ECLF est de faciliter l'établissement de ses employés francophones dans la Ville fédérale et de rendre celle-ci à l'image d'une Suisse plurilingue et diversifiée. Le fait que les ambassades étrangères en Suisse soient établies principalement à Berne joue aussi un rôle.

Le soutien spécifique de l'ECLF ne peut pas être interprété comme une mesure générale de soutien des minorités linguistiques vivant à Berne ou dans une ville abritant un service de l'administration fédérale. La spécificité de la mesure de soutien financier de l'ECLF tient dans la spécificité de l'offre proposée par la Société des amis de l'École de langue française dans les années 1940 pour les employés francophones.

2.2.4 Loi anachronique

L'ECLF est une institution importante pour la Confédération et pour sa politique du personnel, tant pour la diversité que pour le plurilinguisme. Au cours des 60 dernières années, cette école a permis à des centaines d'enfants d'employés francophones de la Confédération et d'organisations dont l'existence sert la Confédération de suivre leur scolarité obligatoire à Berne dans leur langue maternelle. Le principe de cette tradition est reconnu par une majorité de participants à la consultation.

L'argument selon lequel il serait possible d'envoyer les enfants d'employés de la Confédération vivant à Berne dans une ville francophone pour y suivre leur scolarité ou d'exiger de ces enfants de suivre une scolarité en allemand à Berne va à l'encontre de l'idée de la politique du personnel de la Confédération et de son attractivité comme employeur.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le projet de loi amène plusieurs aspects nouveaux par rapport à la loi en vigueur. Trois articles sont essentiels à ce titre:

L'article 1

Le projet de loi est plus précis dans son but que la loi actuelle. Il indique pour quel public-cible l'aide financière est octroyée. De plus, il intègre l'objectif de la politique du personnel de l'administration fédérale. Il fait également référence au plurilinguisme et montre ainsi l'importance que le Confédération donne à une représentation équitable des communautés linguistiques dans la Ville fédérale.

L'article 4 et l'article 5

Pour la première fois, d'un côté les modalités de calcul du montant de la contribution fédérale ainsi que les documents que le canton de Berne doit livrer à la Confédération pour pouvoir faire ces calculs sont définis de façon détaillée, de l'autre côté, la collaboration avec le canton est réglée explicitement dans la loi.

3.2 Adéquation des moyens requis

Avec la nouvelle base légale, la contribution fédérale annuelle versée au canton de Berne pour le fonctionnement de l'ECLF devrait rester dans le même ordre de grandeur qu'actuellement, c'est-à-dire environ 25 % des coûts d'exploitation imputables. En termes absolus, ceci correspond à environ 1,3 million de francs.

En revanche, le projet de loi entraîne pour la Confédération trois avantages importants. D'une part, l'obligation faite à l'ECLF de fournir les comptes pour l'année en cours et pour les trois années suivantes ainsi que les comptes des quatre dernières années, documents sur lesquels est calculé le montant de la contribution, diminue les risques de pics annuels et permet une meilleure prévisibilité des coûts futurs. En cas de fortes augmentations prévues, la Confédération en discuterait avec le canton. D'autre part, les contributions sont fonction du rapport entre le nombre d'élèves visés à l'art. 1, al. 2, let. a, et le nombre total des élèves de l'ECLF. Différents scénarios ont montré que ce rapport devrait rester constant à moyen terme. Finalement, indépendamment du résultat du calcul, la Confédération ne peut pas verser un montant supérieur aux crédits autorisés par le Parlement.

3.3 Mise en œuvre

Les dispositions proposées ne devront pas être précisées par voie d'ordonnance.

Pour éviter un vide juridique, la mise en œuvre de la loi se fera sans phase transitoire. Les modalités de paiement sont définies dans le projet de loi. Les décisions de paiement seront réalisées par voie de décision comme c'est le cas déjà aujourd'hui.

Les autorités bernoises ont été consultées sur le mode de calcul et de versement de la contribution et ont donné leur accord. Cette nouvelle pratique, qui prévoit que la Confédération calcule sa subvention sur la base de la moyenne des coûts des quatre dernières années, sera appliquée à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

4 Commentaire des dispositions

Préambule

La loi fédérale en vigueur se fonde sur l'art. 115 de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874, qui 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. 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, Cst. Il renvoie aussi 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.

Art. 1 Objet et but

La présente loi règle le but, les bases de calcul et la procédure d'octroi des contributions au canton de Berne en faveur de l'École cantonale de langue française de Berne (al. 1). Ces contributions représentent une aide financière au sens de l'art. 3, al. 1, LSU (voir point 1.2).

En vertu de l'art. 49c, al. 3, de la loi cantonale bernoise du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (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 projet de loi. Comme dans la loi en vigueur, les contributions fédérales 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 Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP), le corps diplomatique ainsi que les organisations internationales et intercantionales, telles que l'Union postale universelle ou les secrétariats généraux des conférences intercantionales (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Économie Publique, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, 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).

Dans son art. 1, la Confédération a ajouté après la consultation une let. c qui a pour but d'affirmer l'importance du plurilinguisme dans l'administration fédérale et dans la Ville fédérale. Pour la Confédération, il est important que les communautés linguistiques y soient représentées de manière équitable. De ce fait, la Confédération contribue à une meilleure compréhension entre les communautés linguistiques.

Art. 2 Principe

La loi en vigueur oblige la Confédération à assumer une part fixe s'élevant à 25 % des coûts d'exploitation annuels de l'ECLF. Faute de volume de crédits suffisants, la

marge de manœuvre de la Confédération est limitée. Le projet de loi établit dorénavant que la Confédération peut allouer des contributions au canton dans la limite des crédits autorisés par le Parlement (art. 3, al. 1, LSu). La mise à disposition des fonds nécessaires s'appuie exclusivement sur la loi fédérale sur les contributions à l'ECLF. Les contributions 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

La contribution fédérale est fonction de l'intérêt de la Confédération à l'accomplissement de la tâche, c'est-à-dire l'enseignement en langue française selon le PER jusqu'au degré secondaire I à Berne. Afin de justifier la contribution fédérale, les contributions 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, obtiennent une place en priorité lorsque les demandes d'inscription dépassent les capacités d'accueil de l'ECLF. Dans tous les cas, les enfants des employés de la Confédération sont admis en priorité, et passent avant les enfants des employés d'organisations dont l'existence sert la Confédération.

Art. 4 Montant et calcul

Les contributions 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. Les coûts d'investissement (travaux de rénovation ou d'entretien) sont exclus d'une prise en charge par la Confédération. 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 contributions 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) et sont versées pendant l'exercice comptable en cours. 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). En 2019, le pourcentage d'élèves visés à l'al. 2, let. b, représentait environ 46 %. Les différents scénarios développés montrent que ce pourcentage devrait rester stable à moyen terme. 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).

Finalement pour garantir que la Confédération dispose de tous les éléments nécessaires à la définition du montant de la contribution fédérale, elle se concertera régulièrement avec le canton de Berne (al. 3, voir également point 2.2.1).

Art. 5 Demande

Le SEFRI verse la contribution annuellement. Le canton de Berne doit présenter sa demande de contributions au SEFRI – qui représente la Confédération – le 28 février 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 la contribution (cf. art. 4, al. 2, let. b). Cela permet une planification adéquate du budget de la Confédération.

Art. 6 Droit d'obtenir des renseignements et de consulter les documents

La Confédération a le droit de demander au canton de Berne et à la direction de l'ECLF les renseignements et l'accès aux documents dont elle a besoin pour déterminer le montant des contributions.

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 contributions sont intégrés dans le 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 de l'ordonnance du 10 janvier 2013 du canton de Berne sur l'école obligatoire (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 de contributions en suspens sont traitées conformément au nouveau droit dès l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 9 Référendum et entrée en vigueur

Le projet de loi est soumis au référendum. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

5 Conséquences

La nouvelle réglementation permet de préciser, par rapport à la loi en vigueur, les conditions d'octroi de l'aide financière. Cependant, étant donné que la contribution fédérale annuelle devrait rester dans le même ordre de grandeur qu'actuellement, la révision de la loi n'entraînera dans l'ensemble que peu de conséquences.

5.1 Conséquences pour la Confédération

La révision totale de la loi n'entraîne pas de coûts supplémentaires ou des conséquences sur le plan du personnel pour la Confédération. Elle prévoit la prise en charge de 25 % au plus, et non plus 25 % fixe, 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 plutôt stables. Une éventuelle lente progression s'expliquerait par l'augmentation du coût de la vie.

Avec la mise en œuvre du projet, des conséquences positives sont attendues pour la planification financière. La révision totale conduit à la mise en place d'une base légale qui répond aux exigences actuelles de la législation en matière de subventions. Par la définition des coûts d'exploitation et la présentation, de la part de l'école, des budgets des années suivantes, 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.

Le projet n'aura pas de conséquences en matière de ressources en personnel pour la Confédération. Le contrôle des comptes et des factures de l'ECLF et la rédaction de la décision étant déjà faits depuis de nombreuses années dans les services du SEFRI, il s'agit d'une tâche qui se poursuit.

5.2 Conséquences pour le canton et la ville de Berne

La révision totale de la loi fédérale ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires ou des conséquences sur le plan 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 et 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 n'a pas de conséquences sur les communes. Depuis 2003, la Ville de Berne ne participe plus au financement de l'ECLF.

Par ailleurs, la révision de la loi n'entraînera pas de nouvelles conséquences en termes d'organisation ou d'administration pour le canton de Berne qui devra comme auparavant faire une demande pour le versement des contributions.

5.3 Conséquences économiques, environnementales, sanitaires et sociales

La révision totale de la loi n'aura pas de conséquences dans ces domaines.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

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. Cet article prévoyait que tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération doit être l'objet de la législation fédérale. 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 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 à l'art. 173, al. 2, Cst. (voir point. 4, *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.

Le projet de révision se fonde aussi 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.

6.2 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 point. 4, *art. 4 Montant et calcul*).

Lors du contrôle des subventions du 27 février 2019, 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'enfants d'employés de la Confédération et d'organisation dont l'existence sert la Confédération parmi les élèves (46 % en 2019, voir point. 1). Il est donc dans l'intérêt de la Confédération de maintenir la subvention.

Le projet de loi reprend le terme générique de «contribution». De par la nature des montants versés par la Confédération au canton, il s'agit spécifiquement d'une aide financière au sens de l'art. 3, al. 1, LSu.

6.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet n'affecte pas les engagements internationaux de la Suisse.

Au sens de l'art. 54 Cst., les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Dans ce sens, les enfants de diplomates en fonction en Suisse peuvent être scolarisés à l'ECLF et suivre le PER.

6.4 Forme de l'acte à adopter

Il s'agit de la révision totale d'une loi fédérale existante. En vertu de l'art. 164 Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent acte législatif est conforme à cette exigence. Selon l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., les lois fédérales sont sujettes au référendum. Le référendum est explicitement prévu dans le projet de loi présenté (art. 9).

6.5 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Ainsi, le projet de loi n'est pas soumis au frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

6.6 Conformité aux principes de subsidiarité

L'instruction publique est, au sens de l'article 62 Cst., de la compétence des cantons. Toutefois, l'art. 173, al. 2, et l'art. 54, al. 1, Cst. permettent à la Confédération de financer l'ECLF (voir point 6.1).

6.7 Protection des données

Le projet ne contient pas le traitement de données sensibles. La Confédération a le droit de demander au canton de Berne et à la direction de l'ECLF les renseignements et l'accès aux documents dont elle a besoin pour déterminer le montant des contributions.

