



## Point 2

### Rapport concernant les derniers développements au sujet des relations « Eglise – Etat » ; approbation

**Proposition :**

**Le Synode approuve le rapport du Conseil synodal concernant les derniers développements au sujet des relations « Eglise – Etat ».**

## Rapport

### I. Les difficultés financières du canton comme élément déclencheur

Vers la fin de l'année passée, on supposait que les finances du canton de Berne présenteraient un déficit structurel de 400 à 450 millions de francs. En étaient, entre autres, rendus responsables le ralentissement économique, l'augmentation du transfert de charges de la Confédération aux cantons ainsi que la baisse des recettes fiscales cantonales (p. ex. la taxation des véhicules routiers). Même s'il s'est avéré depuis que cette présupposition était par trop pessimiste, il n'en demeure pas moins, selon l'évaluation de la politique cantonale, une problématique de déficit structurel.

Pour atteindre un équilibre dans le budget, le Conseil-exécutif du canton de Berne avait diligenté en juin 2012 déjà un Examen des offres et des structures (EOS 2014) approfondi. L'institut de recherches économiques BAKBASEL a alors reçu le mandat de comparer l'ensemble des tâches du canton de Berne avec le niveau de l'offre d'autres cantons. L'institut a élaboré par la suite un benchmarking intercantonal qui prend également en compte les prestations cantonales au bénéfice des Eglises nationales. Selon BAKBASEL, les charges de l'Etat dans le canton de Berne seraient nettement au-dessus de la moyenne des autres cantons (la valeur de l'index bernois étant à 191, pour une valeur moyenne du groupe de comparaison de 100).<sup>1</sup>

Cette valeur est calculée uniquement sur la base d'un ensemble non exhaustif de données dont disposait BAKBASEL pour faire son étude. En 2010 déjà, une étude du Programme national de recherche 58 avait analysé en profondeur les rapports entre les coûts et l'utilité de l'Eglise dans le canton de Berne. Suite à une importante collecte de données, elle était arrivée à la conclusion que les coûts se montant à hauteur de 105.8 millions de francs faisaient face à des prestations qui peuvent être chiffrés à 103,8 millions. On peut donc par-

<sup>1</sup> BAKBASEL, Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Projektphase II: Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern, Bâle 2013, pp. 200 - 202.

ler d'un bilan presque équilibré.<sup>2</sup> La situation s'est améliorée depuis lors puisque l'étude du Fonds national ne prend pas encore en compte les économies (EESP 2007) faites entre temps.

Les difficultés financières ont donc conduit à une discussion sur deux niveaux dans le canton de Berne au sujet des relations « Eglise – Etat » :

- dans le cadre des postes d'ecclésiastique financé par l'Etat où des économies sont visées à court et moyen termes (ci-dessous au chiffre II) ;
- dans le cadre d'un rapport du canton qui doit faire une analyse approfondie des relations mutuelles et servir de base de décision quant à savoir si les relations « Eglise – Etat » doivent être redessinées (ci-dessous au chiffre III).

## **II. Economies au niveau des postes d'ecclésiastiques financés par l'Etat**

### **1. Décisions du Grand Conseil lors de sa session de novembre 2013**

#### *a) Mesure d'économie*

Bien que les charges correspondant au financement du traitement des ecclésiastiques ne constituent qu'une part infime du budget global du canton (< 1%)<sup>3</sup>, la Commission des finances du Grand Conseil a demandé que les Eglises soient intégrées aux mesures d'économies. Par conséquent, le parlement cantonal a décidé, dans le cadre des délibérations concernant le budget 2014, d'une réduction des charges liées au traitement des ecclésiastiques de deux millions de francs. De plus, le Grand Conseil a adopté lors de la session de novembre 2013 une déclaration de planification (contraignante politiquement), selon laquelle, sur les trois prochaines années, l'épargne devrait être augmentée d'un million supplémentaire chaque année (2015 : 3 millions de francs ; 2016 : 4 millions de francs ; 2017 : 5 millions de francs). Ensuite, il a établi que les charges pour le traitement des ecclésiastiques devaient continuer à baisser ces prochaines années.<sup>4</sup>

#### *b) Rejet des motions (ayant valeur de directive)*

Lors de la session de novembre 2013, le Grand Conseil a également traité de deux interventions parlementaires concernant le traitement<sup>5</sup> des ecclésiastiques par le canton :

- Avec la motion « Révision de la loi sur les Eglises nationales bernoises », trois députés au Grand conseil des groupes pvl/PDC, PBD et PS ont demandé la modification de la Loi sur les Eglises nationales afin que « la rémunération des affaires spirituelles relève des paroisses ». Le canton ne financerait alors que les seules prestations « que les ecclésiastiques fournissent pour la collectivité ». Bien que cette motion ait été transformée en postulat, le Grand Conseil l'a nettement rejetée (75 non et 47 oui).
- La motion ayant valeur de directive « Une petite modification, au bénéfice des personnes handicapées », déposée par Madame Schöni-Affolter, députée au Grand Conseil et membre du groupe pvl/PDC, et trois cosignataires, demandait une adaptation de l'ordonnance cantonale concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique rémunérés

<sup>2</sup> Fonds national de la recherche suisse (éd.), Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz (Projekt FAKIR), Schlussbericht, Berne 2010, p. 10ss.

<sup>3</sup> Voir aussi l'arrêt du Tribunal fédéral du 22 novembre 2011, 2C\_360/2010, considération 3.1.

<sup>4</sup> Déclaration de planification UDC/PDB/PLR/UDF (Schneiter).

<sup>5</sup> Voir la Réponse du Conseil synodal au postulat des députée et député Hans Ulrich Germann et Barbara Schmutz : Les relations entre l'Eglise et l'Etat, Synode d'hiver 2013, point 24.

par le canton. Les valeurs de références ancrées dans ce texte de loi auraient dû ainsi être modifiées : le taux d'occupation minimum pour les « paroisses de petite taille (moins de 700 membres) » aurait été rabaissé de 60 à 20 pourcents de poste d'ecclésiastique. Cette motion a été massivement rejetée (117 non ; 12 oui).

## **2. Mesures législatives prises en vue de la mise en œuvre de ces mesures d'économies**

Afin de pouvoir appliquer les mesures d'économies décidées par le Grand Conseil, divers amendements de textes législatifs ont été envisagés par le Canton. Ces amendements sont brièvement présentés dans ce chapitre, la position du Conseil synodal étant précisée pour chacun d'eux.

### *a) Projet d'une révision de la loi sur les Eglises nationales*

#### Transfert de compétences au détriment des Eglises

En début d'année 2014, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques prévoyait de modifier la *Loi sur les Eglises nationales bernoises du 6 mai 1945* (ci-après : *Loi sur les Eglises*)<sup>6</sup>. Ce projet de révision aurait conduit dans le domaine de la gestion des postes d'ecclésiastique à un transfert de compétence au détriment de l'Eglise et il aurait sensiblement porté préjudice à la position des paroisses :

- Une gestion des postes d'ecclésiastiques qui ne soit plus « en accord avec les autorités ecclésiastiques supérieures » : contrairement à ce que précise l'article 19a en vigueur, le projet de révision souhaitait que la gestion des postes d'ecclésiastiques ne se fasse plus en accord avec les autorités ecclésiastiques supérieures. Le canton souhaitait ne concéder aux Eglises nationales qu'un droit de préavis et de proposition.
- Aucune mention du droit des paroisses d'être entendues : l'article 19a en vigueur fixe dans un alinéa distinct que la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques doit entendre en particulier les paroisses concernées en ce qui concerne la gestion des postes d'ecclésiastiques. Par le biais de cette proposition de révision, cette évocation particulière du droit des paroisses d'être entendues aurait dû être abrogée.
- Fusions de paroisses dans le but d'une dotation commune de postes d'ecclésiastique : la possibilité de fusionner plusieurs paroisses existe déjà dans la législation actuelle. Ce qui aurait été nouveau avec cette révision, c'est que le but – la dotation commune de pourcentages de postes - aurait été expressément évoqué. Selon le document explicatif concernant la proposition de révision, cela aurait dû constituer pour les paroisses concernées une motivation pour la collaboration régionale ce qui aurait signifié une réduction des pourcentages de postes qui leur sont attribués.<sup>7</sup> Si les paroisses devaient manquer à trouver un accord, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques aurait été en mesure de décider de l'affectation des pourcentages de postes attribués.

---

<sup>6</sup> RSB 410.11

<sup>7</sup> Projet de préavis du Conseil-exécutif concernant la modification de la Loi sur les Eglises du 3 janvier 2014, ch. 4.

## Position du Conseil synodal

Dans le cadre de la consultation, le Conseil synodal s'est fermement prononcé contre la proposition de modification de la Loi sur les Eglises. Dans sa prise de position, le Conseil synodal s'est entre autres référé à la compétence en matière d'affaires ecclésiastiques internes, a souligné l'importance d'écouter les paroisses concernées et a exprimé qu'une contrainte (indirecte) à la fusion des paroisses se révélerait insuffisante. Il faut construire de plus grandes entités en fonction de l'environnement de vie (p.ex. les cercles scolaires ou les centres d'achats) et prendre en considération les structures établies. Il a fait savoir qu'il apporterait son soutien en conséquence dans le cas d'une adaptation de l' *Ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton du 19 octobre 2011*<sup>8</sup> (ci-après l'ordonnance sur l'attribution des postes d'ecclésiastique).<sup>9</sup>

### b) *Décision du Grand Conseil concernant le nombre de postes d'ecclésiastique rémunéré par le canton*

#### Fixation de nouvelles valeurs d'attribution

Le Grand Conseil fixe le nombre de postes d'ecclésiastique rémunéré par le canton par voie d'arrêté.<sup>10</sup> Conformément aux dispositions du 28 mars 2012 qui sont encore en vigueur, ce sont 360,5 postes d'ecclésiastique qui sont attribués à notre Eglise.<sup>11</sup> Ce nombre inclut les 25,9 postes d'ecclésiastique attribués aux ministères spéciaux (avant tout l'aumônerie dans des foyers, des cliniques ainsi que les postes pastoraux régionaux et de formation).

Selon le projet d'économie<sup>12</sup>, le nombre de postes d'ecclésiastique rémunéré par le canton doit être réduit. Des 27,5 postes à supprimer, la part revenant à notre Eglise se monte à 24,9 postes pastoraux. Suite à la dissolution d'une « réserve » de 6,5 postes vacants, les réformés doivent encore renoncer à 18,4 postes d'ecclésiastique.

Selon le Conseil-exécutif, le parlement cantonal devrait donc approuver un nouvel arrêté en septembre 2014 qui fixerait les étapes de cette réduction jusqu'en 2017. La suppression des postes se présente alors comme suit :

| Suppression jusqu'au | Postes d'ecclésiastique                              | Différence |
|----------------------|--|------------|
| 01.05.2015           | 325.6 postes paroissiaux (+ 25.9 ministres spéciaux) | - 9        |
| 01.01.2016           | 320.7 postes paroissiaux (+ 25.9 ministres spéciaux) | - 4.9      |
| 01.01.2017           | 316.2 postes paroissiaux (+ 25.9 ministres spéciaux) | - 4.5      |

## Position du Conseil synodal

Avec ses partenaires de l'IKK (l'Eglise nationale catholique romaine, l'Eglise nationale catholique chrétienne et la Communauté d'intérêt des communautés israélites du canton de Berne), l'Association des paroisses et la Société pastorale, le Conseil synodal des Eglises

<sup>8</sup> RSB 412.111.

<sup>9</sup> cf. II.2.c.

<sup>10</sup> cf. l'art. 19 al. 1 de la Loi sur les Eglises nationales bernoises (Loi sur les Eglises) du 6 mai 1945 (RSB 410.11).

<sup>11</sup> Art. 1 ch. 1 Arrêté du Grand Conseil concernant la fixation des postes d'ecclésiastique des Eglises nationales bernoises (RSB 412.11).

<sup>12</sup> cf. II.1.

réformées Berne-Jura-Soleure s'est exprimé par un courrier le 25 février 2014 sur la mise en œuvre prévue des mesures d'économies. Dans cette prise de position commune, il a été souligné que la décision de l'Etat était regrettable. Il y est aussi précisé qu'il aurait été bon et important pour l'accompagnement spirituel des personnes dans le canton que les paroisses aient pu travailler sans nouvelle pression financière suite à la mise en œuvre de plusieurs mesures d'économies, la dernière réduction radicale de postes étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les signataires de ce courrier peinaient à comprendre pourquoi de nouvelles mesures d'épargne concernent l'attribution des postes d'ecclésiastique alors que d'autres activités du canton avaient crû de manière disproportionnée ces dernières années. De plus, une mise en œuvre complète des mesures d'économies décidées pour 2017 représente un immense défi au niveau des affaires ecclésiastiques internes pour les autorités ecclésiastiques bénévoles au sein des paroisses. De nombreux délais précisés dans le droit en vigueur devront également être adaptés. Néanmoins, les Eglises nationales et les associations ecclésiastiques se sont montrées prêtes à contribuer à la mise en œuvre de ces mesures d'économies et qu'il existait une relation de partenariat entre le canton de Berne d'une part et les Eglises nationales ainsi que les associations ecclésiastiques d'autre part, une bonne intelligence étant justement importante en des temps difficiles. La prise de position commune demande également que la mise en œuvre des mesures d'économies puisse être supportable pour les Eglises, favorable aux paroisses et axée sur l'avenir. Tout en se montrant prêtes à apporter leur contribution et à assumer une part de responsabilité, les Eglises ont également dit attendre que le Conseil-exécutif de son côté entreprenne la mise en œuvre des mesures d'économies en accord avec les Eglises et qu'il respecte leur droit de préavis et de proposition. Enfin, il a été précisé qu'il était central que les mutations de postes et les départs à la retraite ne conduisent pas à une répartition de postes d'ecclésiastique aléatoire.

Déjà dans le cadre de la consultation, le Conseil synodal des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure soulignait que les pasteurs et pasteuses des régions rurales représentaient le dernier service public restant. Ainsi, il s'est exprimé en défaveur d'une distinction entre les ministères spéciaux et les postes en paroisse dans l'arrêté du Grand Conseil. Sur la base des textes législatifs, il s'avère qu'une telle séparation ne doit apparaître qu'au niveau de l'ordonnance du Conseil-exécutif. De cette manière, une certaine flexibilité peut être assurée. Grâce à cette précision, le Conseil synodal serait à même d'agir pour que l'attribution des postes d'ecclésiastique entre les deux catégories puisse être reportée.<sup>13</sup>

### *c) Révision de l'ordonnance sur l'attribution des postes d'ecclésiastique*

#### Critères d'attribution

Actuellement les valeurs de référence en vigueur pour l'attribution de pourcentages de postes aux paroisses sont les suivantes :

| Membres de la paroisse | Pourcentages de postes           |
|------------------------|----------------------------------|
| - 700                  | 60                               |
| 701 - 1'100            | 80                               |
| 1'101 - 2'200          | 100                              |
| 2'201 - 3'000          | 150                              |
| 3'001 - 4'000          | 180                              |
| 4'001 - 4'800          | 200                              |
| dès 4'801              | 50% par tranche de 1'200 membres |

<sup>13</sup> cf. l'art. 5 de l'Entwurf des Grossratsbeschlusses über die Zahl der vom Kanton besoldeten Pfarrstellen.

L'ordonnance en vigueur prévoit que « les paroisses dans lesquelles les tâches d'accompagnement sont rendues nettement plus difficiles du fait de la topographie et de la superficie de leur territoire peuvent se voir attribuer un nombre supplémentaire de postes ». <sup>14</sup> De même, des pourcentages supplémentaires sont accordés pour l'accompagnement dans les établissements médico-sociaux. <sup>15</sup>

Depuis l'an 2000, ce sont déjà 34,6 équivalents plein temps qui ont été supprimés sur l'attribution des postes d'ecclésiastiques dans les Eglises nationales pour des raisons d'économie. Contrairement aux programmes d'économies précédents, il n'est désormais plus possible de ne modifier que les seules valeurs de références pour l'attribution (cf. tableau).

### Position du Conseil synodal

Lors d'innombrables discussions avec les représentants de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, le Conseil Synodal des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure a pu s'exprimer tout au long du processus. Le Conseil synodal a également mis à la disposition de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, le 18 mars 2014, un concept général pour l'application des mesures d'économies. Ce concept souligne une nouvelle fois les arguments qui figuraient déjà dans le courrier précité de l'IKK et des associations ecclésiastiques <sup>16</sup>. Il a été alors souligné une nouvelle fois que la mise en œuvre des mesures d'économies devait être supportable pour les Eglises, favorable aux paroisses et axée sur l'avenir. Le Conseil synodal a de plus indiqué que les paroisses, sur la base du nombre de postes attribués, ne pourront trouver des solutions adaptées à leurs objectifs que si elles peuvent les élaborer en accord avec le Conseil synodal.

Le Conseil synodal a mis en place un groupe de travail qu'elle a mandaté pour développer d'autres critères d'attribution parallèlement au nombre de membres dans les paroisses. Il s'agit ainsi de prendre en compte les situations pastorales diverses existant dans les paroisses. Ces travaux se font en accord avec les autres organisations partenaires, soit l'Association des paroisses et la Société pastorale. Le Synode pourra se prononcer ensuite sur ces critères d'attribution lors de la session d'hiver 2014.

### **III. Rapport sur les relations « Eglise – Etat »**

Dans le cadre de l'EOS 2014, le Conseil-exécutif du Canton de Berne a mandaté l'été passé la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques pour élaborer un rapport complet sur les relations entre l'Eglise et l'Etat. Le rapport doit décrire la situation actuelle (prestations, utilité, coûts, collaborations entre l'Eglise et l'Etat) et présenter des modèles d'avenir concernant les relations entre l'Eglise et l'Etat, y compris des modèles de financements liés. Ce rapport est actuellement rédigé par Ecoplan SA, Berne et Altdorf, une entreprise mandatée par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

Ce rapport comprendra également une partie concernant les prestations délivrées par les paroisses réformées. Les auteurs du rapport sont intéressés à ce que les Eglises, les paroisses et les arrondissements ecclésiastiques accomplissent par le biais de l'engagement

<sup>14</sup> Art. 8 de l'ordonnance sur l'attribution des postes d'ecclésiastique.

<sup>15</sup> Art. 9 s. de l'ordonnance sur l'attribution des postes d'ecclésiastique.

<sup>16</sup> cf. II.2.b.

du personnel ecclésiastique et comment ces prestations sont financées. Pour rassembler les données nécessaires à cette étude, les paroisses ont reçu à la fin février 2014 un questionnaire détaillé. Selon l'échéancier cantonal, ce rapport devrait paraître en automne 2014, alors que le Conseil-exécutif devrait se prononcer sur les futures relations « Eglises-Etat » durant le premier trimestre 2015. Le Synode pourra se positionner alors lors de sa session d'été 2015 sur le rapport et sur les conséquences tirées par le Conseil-exécutif.

Il est central pour le Conseil synodal que les paroisses disposent toujours à l'avenir de suffisamment de ressources pour assurer l'accompagnement pastoral de base. Le Conseil synodal est conscient que les derniers développements en lien avec les relations « Eglise – Etat » ont un impact important sur notre Eglise nationale. Il a poursuivi son engagement intensif et à différents niveaux pour défendre les intérêts des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure. De plus, les liens entre l'Eglise et l'Etat ont été débattus de manière approfondie lors de la retraite du Conseil synodal des 3 et 4 avril 2014. Le Conseil se laisse conduire dans son engagement par la ferme conviction que les relations avec l'Etat sont à régler de telle manière que nous, en tant qu'Eglise, puissions à l'avenir remplir au mieux notre mission selon la Constitution ecclésiastique.

(Etat : début avril 2014)

Le Conseil synodal