

Direction de l'instruction publique
du canton de Berne
Office de la culture
Sulgeneckstrasse 70
3005 Berne

info.leac@erz.be.ch

La Neuveville, le 26 mai 2011

Révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (RSB 423.11) – Procédure de consultation – Avis du Conseil du Jura bernois

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le Conseil du Jura bernois (CJB) a examiné, dans sa séance du 25 mai 2011, le projet de révision totale de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC). Le CJB ne peut pas accepter ce projet de loi en raison de la modification indirecte de la loi sur le statut particulier (LStP) qu'il contient.

Notre prise de position se composera donc de deux parties. D'abord, nous vous expliquerons les raisons de notre rejet des mécanismes que vous proposez d'introduire dans la LStP. Ensuite nous commenterons les articles de la LEAC pour lesquels nous avons des remarques, au cas où suite à la procédure de consultation une proposition acceptable serait soumise au Grand Conseil.

1. Modifications indirectes de la loi sur le statut particulier (LStP)

Le CJB considère que des modifications indirectes d'une loi ne doivent pas aboutir à des changements de paradigme, mais à des adaptations permettant de tenir compte de l'évolution de la situation dans le texte qui est au centre du débat, en l'occurrence la LEAC.

Afin de vérifier si la modification de l'article 17 LStP que vous proposez constitue une adaptation ou un bouleversement fondamental, nous souhaitons porter quelques chiffres à votre connaissance. Dans le cadre légal actuel, la part annuelle à laquelle la culture dans le Jura bernois peut prétendre se monte à 2.57 millions. Elle est calculée de la façon suivante : 5.3% du montant global des subventions accordées par le canton = 2.17 millions (selon les indications figurant dans votre lettre du 10 mai 2011), auxquels s'ajoutent les 400'000 francs annuels de Mémoires d'Ici qui sont versés en sus de l'enveloppe financière attribuée au CJB, en vertu de l'article 17, alinéa 3.

Avec votre proposition de déduire les subventions aux institutions d'importance nationale (Zentrum Paul Klee, Kunstmuseum Bern, Musée de l'habitat rural Ballenberg), la part attribuée au financement de la culture dans le Jura bernois serait désormais de 1'776'295 francs annuels. Le tableau ci-dessous résume la situation :

	Droit actuel	Proposition de modification LStP
Montant inscrit au budget cantonal	40.1 mio	45.98 mio
Part réservée au Jura bernois	2.57 mio (5.3% + Mémoires d'Ici)	1.776 mio

Conclusion : alors que le budget cantonal de l'encouragement à la culture va augmenter d'environ 6 millions de francs, la part réservée à la culture dans le Jura bernois diminuerait de près de 800'000 francs, soit presque un tiers. Autrement dit, l'enveloppe financière accordée au CJB, qui selon le calcul de 2003 était de 1.682 million¹, passerait en 2013 à 1.776 million, soit une hausse de 94'000 francs. Dans le même temps, le budget cantonal passerait de 31 à 46 millions :

	2003	2013	Progression
Budget cantonal	31'152'779	45'980'000	+ 48%
Enveloppe CJB	1'682'526	1'776'295	+ 5.5% ²

Il est vrai que, pour l'instant, les besoins en financement dans le Jura bernois et l'état des finances cantonales font que le CJB consacre annuellement environ 1.8 million de francs à la culture. Mais cela signifie que votre projet, qui nous attribue 1.776 million de francs, impliquerait une réduction non seulement théorique, mais bel et bien réelle, de nos moyens. La possibilité pour le Conseil-exécutif d'augmenter la part du Jura bernois dans des cas fondés ne constitue pas une contrepartie suffisante. Elle transfère en effet à l'appréciation du Conseil-exécutif une possibilité de hausse des moyens qui fait à l'heure actuelle l'objet d'une garantie légale figurant dans la LStP. Le CJB serait certes consulté, mais il perdrait une prétention légale contre un simple droit de participation. Il s'agit donc d'un recul des droits accordés au Jura bernois, et, par conséquent, d'un démantèlement du mécanisme qui constitue le pivot de la LStP.

Lors de notre séance du 11 janvier dernier, nous avons été d'accord d'envisager une rétrocession d'une partie de notre enveloppe non-utilisée afin de financer l'offre dans le reste du canton, ainsi que cela s'est produit *de facto* depuis la création du CJB. En échange, vous avez accepté, selon les termes du procès-verbal, que « le mode de calcul de l'enveloppe destinée au Jura bernois ne [soit] pas explicité dans la loi ».

Or votre proposition d'article 17 explicite très clairement le calcul en déduisant *a priori* la part des institutions nationales. Le CJB ne comprend pas pourquoi, ce d'autant moins que, lors de la procédure de corapport à l'automne 2010, il a clairement signifié que c'était inacceptable. En effet, par son mécanisme, ce calcul risque même de provoquer de futures réductions budgétaires dans le Jura bernois, dans le cas où le canton augmenterait la part des trois institutions nationales tout en gardant un budget global constant.

Imaginons en effet que le Grand Conseil modifie la LEAC mais ensuite n'accorde pas la hausse budgétaire demandée. Le Conseil-exécutif sera obligé, pour répondre à ses nouvelles obligations légales envers les institutions d'importance nationale, de réduire l'enveloppe globale réservée aux autres institutions que vous proposez d'utiliser comme base de calcul pour la part du Jura bernois. Cela signifie que le montant de 1.776 million n'est même pas garanti et qu'il pourrait être réduit.

¹ Cf. rapport du Conseil-exécutif relatif à la LStP, commentaire de l'article 17, page 15, 2^e colonne

² Entre 2003 et aujourd'hui, la population du Jura bernois, et donc l'enveloppe du CJB, est passée de 5.4 à 5.3% de la population totale du canton. Ce 10^e de pour-cent est néanmoins négligeable par rapport aux réductions induites par le projet de modification de la LStP.

Si nous comprenons que la LEAC ait notamment pour but de renforcer les trois institutions culturelles d'importance nationale, nous estimons que la contrepartie ne doit pas être un affaiblissement de la culture francophone. Le développement des activités culturelles dans le Jura bernois est en effet au coeur du statut particulier, parce qu'il est un garant du maintien du bilinguisme dans le canton de Berne. Or cet aspect est également un enjeu d'importance nationale, ainsi que l'a montré une récente étude de l'EPFL mandatée par le Conseil-exécutif.

En dépit des chiffres évoqués plus haut, le CJB tient à préciser que sa position ne repose pas uniquement sur des considérations d'ordre financier. C'est le mécanisme même qui consiste à désolidariser l'enveloppe budgétaire globale du canton de celle du Jura bernois que nous contestons. En effet, la politique de protection de la minorité francophone, qui constitue l'un des piliers de l'Etat bernois, deviendrait subordonnée à la politique culturelle, puisque des décisions d'augmenter la subvention aux grandes institutions auraient pour effet, à budget cantonal constant, de réduire l'enveloppe réservée au Jura bernois et donc de couper les vivres à certains projets et institutions francophones. Or, le statut particulier pose le principe de la primauté de la protection de la minorité, si l'on en juge aussi par sa place dans la Constitution bernoise (article 5, chapitre des principes généraux). La politique culturelle joue un rôle essentiel dans le statut particulier, mais constitue un moyen d'atteindre les objectifs supérieurs de la politique des minorités, ce qui ne serait plus possible avec la modification indirecte de l'article 17 LStP que vous proposez.

Le CJB demande donc que l'article 17 LStP soit uniquement adapté pour tenir compte de la nouvelle situation tout en maintenant les mécanismes existants :

	Droit actuel	Proposition CJB	Justification
LStP 17, al. 1	Le CJB dispose chaque année d'une part des moyens budgétaires attribués à la Direction de l'instruction publique pour l'octroi de subventions aux activités culturelles, ainsi que d'une part des recettes du Fonds pour les actions culturelles.	Le CJB dispose chaque année d'une part des moyens budgétaires attribués à la Direction de l'instruction publique pour l'octroi de subventions d'exploitation aux institutions culturelles, ainsi que d'une part des recettes du Fonds d'encouragement des activités culturelles.	La terminologie est adaptée à la LEAC qui parle de subventions d'exploitation dans ses articles 17 et 18. Le Fonds pour les actions culturelles est remplacé par le Fonds d'encouragement des activités culturelles, qui n'est pas mentionné dans le projet.
LStP 17, al. 2	Chacune des parts attribuées au CJB équivaut au pourcentage de la population du Jura bernois par rapport à celle de l'ensemble du canton.	Chacune des parts attribuées au CJB équivaut au pourcentage de la population du Jura bernois par rapport à celle de l'ensemble du canton. Le Conseil-exécutif peut les augmenter dans des cas fondés.	La part du CJB continue d'être proportionnelle à l'évolution globale des moyens accordés par le canton à la culture. Le risque d'une baisse de l'enveloppe du Jura bernois en cas de hausse du subventionnement

<p>LStP 17, al. 3</p>	<p>Les subventions au sens de l'article 15 sont prélevées sur les parts attribuées au CJB conformément aux alinéas 1 et 2 sauf si en raison de leurs montants elles relèvent de la compétence en matière d'autorisation de dépenses du Grand Conseil.</p>	<p>Les subventions au sens de l'article 15 sont prélevées sur les parts attribuées au CJB conformément aux alinéas 1 et 2.</p>	<p>des institutions nationales est écarté.</p> <p>L'ajout en fin d'alinéa 2 reprend la proposition du projet mis en consultation et continue de permettre, en cas de besoins fondés, d'octroyer une enveloppe dépassant la proportion de la population, comme cela se passe actuellement avec les subventions qui sont de la compétence du Grand Conseil. En contrepartie, la précision concernant le Grand Conseil (alinéa 3 du droit actuel) disparaît.</p> <p>Cela signifie que le soutien à Mémoires d'ici n'est plus octroyé en sus de l'enveloppe du CJB, mais à l'intérieur de celle-ci, ce qui constitue une concession de notre part.</p> <p>Dans les faits, le recours à la disposition permettant au Conseil-exécutif d'augmenter la part du CJB devrait être exceptionnelle, car la subvention garantie par le respect des mécanismes actuels et la hausse du budget global du canton permettront au Jura bernois de bénéficier d'une marge de financement largement suffisante par rapport à ses besoins, et ce pour plusieurs années.</p>
-----------------------	---	--	---

En ce qui concerne les autres modifications indirectes de la LStP, le CJB demande de garder la formulation actuelle de l'article 22. En effet, l'inscription de la conception de politique culturelle générale du CJB dans le cadre formé par la stratégie cantonale figure déjà dans l'ordonnance sur le statut particulier, à l'article 13, alinéa 2, qu'il s'agirait d'adapter lors d'une prochaine révision. La répétition dans la loi n'apporte rien de neuf, mais constitue un signal que nous ressentons comme l'expression d'une réticence à l'évolutivité du statut particulier.

Les autres dispositions n'apportent pas de commentaire particulier de notre part, si ce n'est que nous saluons l'article 15, qui constitue un progrès par rapport à la situation actuelle, qui voit les bénéficiaires de subventions recevoir des aides soit du CJB, soit de l'office de la culture, soit du Conseil-exécutif, selon qu'elles sont uniques ou périodiques ou selon qu'elles sont prélevées sur le budget ou le Fonds pour les actions culturelles, alors qu'elles proviennent toutes des moyens attribués au CJB par la LStP.

2. Projet de nouvelle LEAC

Nos commentaires sur le projet de nouvelle LEAC sont les suivants :

Article 10. Le nouveau statut donné à la stratégie culturelle cantonale pourrait impliquer pour le CJB un surcroît de travail du fait de sa participation aux travaux selon un processus à définir (regard francophone, corapport, etc.) et de la nécessité d'adapter régulièrement son concept culturel. Cela nécessitera des ressources dont ni le CJB, ni la section francophone de l'office de la culture ne disposent actuellement.

Article 13, alinéa 2, lettre b. Le terme « supracantonal » nous semble incorrect pour parler des associations offrant des prestations pour l'ensemble du canton, telles que le commentaire les définit.

Article 17, alinéa 2. Le CJB relève avec satisfaction qu'il est cité dans le commentaire en tant qu'organe qui doit être consulté pour la définition des institutions d'importance nationale.

Article 19 et variante de l'article 19. Le CJB ne soutient aucune des deux variantes sous cette forme, étant donné qu'elles impliquent toutes les deux un désengagement du canton dans le Jura bernois. En effet, sauf cas particuliers (notamment les institutions interjurassiennes), le financement public des institutions dans le Jura bernois se fait à 50% par le canton (CJB) et à 50% par les communes-sièges. Si le financement des institutions régionales par le canton descend à 42.5-45%, voire dans une variante encore moins souhaitable à seulement 40%, cela constitue un risque. En effet, la possibilité de combler la lacune de financement sera restreinte pour les communes. D'une part, leur taille et leurs recettes impliquent une capacité financière généralement moindre que dans le reste du canton. D'autre part, les communes du Jura bernois contribueront aux institutions régionales non pas d'une seule commune-centre, mais, et c'est une exception, de 5 communes-centres (Bienne, Moutier, Saint-Imier, La Neuveville et Tavannes), ainsi que vous l'avez annoncé dans votre dialogue culturel du 31 mars dernier.

Si l'on ajoute que, pour des raisons historiques et de promotion de la culture francophone, le canton de Berne soutient dans le Jura bernois de nombreuses institutions de dimension locale dont la nouvelle LEAC réserve le subventionnement aux seules communes-sièges, les charges pour simplement maintenir le financement actuel risquent d'être insupportables pour les finances communales, ce qui pourrait mettre en danger certaines offres. Nous vous invitons à imaginer la situation d'une commune de quelques centaines d'habitants qui devrait compenser une suppression de la subvention cantonale de quelques milliers de francs à l'une de ses institutions, et qui en plus devrait consacrer plusieurs francs par habitant au financement des institutions régionales.

Pour cette raison, afin que le CJB puisse continuer d'assurer 50% du subventionnement des institutions d'importance régionale, nous proposons donc d'ajouter « en règle générale » au début de l'alinéa 1.

Par ailleurs, nous partons du principe que, ainsi que cela a été discuté plusieurs fois entre vos services et les nôtres, les institutions interjurassiennes ne sont pas concernées par ce modèle de financement et continueront d'être financées de manière bi- ou tripartite (CJB, canton du Jura et dans certains cas la commune-siège). Toutefois, il n'est pas clair pour nous en vertu de quelle disposition du projet de LEAC la pratique actuelle pourra être maintenue. Vous voudrez bien nous éclairer sur ce point.

Article 26. Le CJB est satisfait de constater que vous avez accepté sa demande de prévoir des sous-régions pour le financement des activités culturelles dans la région Jura bernois-Seeland. Il ne serait en effet pas acceptable que la liste des institutions d'importance régionale du Jura bernois dépende de la décision majoritaire des communes du Seeland. Nous pensons également que les communes du Seeland n'accepteraient pas de devoir contribuer au financement des institutions du Jura bernois en plus de celles de Bienne. Nous proposons simplement une modification de détail : à l'alinéa 3, au lieu de « chaque sous-région a », nous préférons la formulation « chaque sous-région constitue ».

Article 32. Nous demandons, à l'image de la précision apportée au commentaire de l'article 17, de prévoir la consultation du CJB en cas de délégation de tâches à des tiers, ce qui n'a pas été fait dans le cas de la Fondation bernoise des arts appliqués, de Pro cinéma Berne ou de Patrimoine bernois. A l'alinéa 3, nous proposons que la garantie du bilinguisme soit ajoutée aux dispositions minimales devant figurer dans les contrats de prestations.

Article 34, alinéas 3 et 4. Le CJB soutient la création d'un Fonds d'encouragement des activités culturelles. Toutefois, une réflexion sur les implications sur le Jura bernois doit à notre avis encore être menée en parallèle au processus législatif. Nous souhaitons qu'un groupe de travail se penche sur cette question, en particulier sur les deux points suivants :

- a. La présentation du 31 mars (dialogue culturel) montre que dans le Jura bernois, contrairement au reste du canton, les dépenses sont proportionnellement plus importantes pour les projets par rapport aux institutions. Cela provient du fait que nous ne disposons que de peu d'institutions d'envergure, et que les projets importants sont menés hors de leur sésail (Stand'été, Usinesonore, Estivales musicales, EspaceStand, Ensemble vocal d'Erguël, etc.) Afin de tenir compte de cette situation, le CJB réserve une part de son budget pour compenser la faiblesse des moyens qui se trouvent dans le Fonds pour les actions culturelles. Cette pratique des « vases communicants » est prévue dans le commentaire de l'article 17 de la LStP, qui permet de compenser la part déficitaire des subventions uniques grâce à la part excédentaire des subventions périodiques. Avec la séparation nette, prévue dans la nouvelle LEAC, entre le budget pour les subventions d'exploitation et le budget pour les subventions uniques, il y a le risque que le CJB dispose de moyens insuffisants pour les projets s'il reçoit 5.3% d'un Fonds d'encouragement calculé selon les besoins du reste du canton. Il faut donc trouver un moyen de réintroduire de la souplesse dans ce système en permettant au CJB de définir lui-même la clé de répartition entre sa part réservée aux subventions d'exploitation et celle qui est réservée aux projets.
- b. Le nouveau Fonds d'encouragement sera utilisé également pour les mesures qui relèvent du financement spécial (bourses, prix, ateliers, etc.). Dans la situation actuelle, le législateur a renoncé avec sagesse à réserver une part de 5.3% au Jura bernois. Avec la disparition du financement spécial et son intégration dans le Fonds d'encouragement, l'ensemble des ressources sont mêlées de manière indistincte. Nous estimons qu'il s'agira de réfléchir à des mesures comptables permettant de maintenir la situation actuelle, afin que les artistes du Jura bernois ne reçoivent pas à l'avenir des aides se montant à 5.3% d'un prix ou d'une bourse.

Article 35. Nous demandons l'ajout de la précision suivante : « Les dispositions relatives à la loi sur le statut particulier sont réservées », afin de tenir compte du nouvel article 15, alinéa 3 de la LStP.

Article 38. En vertu de l'article 31, lettre e de la LStP, nous relevons que le CJB devra être consulté pour chacune des ordonnances citées. Etant donné qu'elles auront toutes un impact sur l'exercice des compétences du CJB, elles concernent en effet spécifiquement, bien que non exclusivement, le Jura bernois. Nous proposons que la COFRA et le CJB déterminent au cas par cas la forme adéquate (regard francophone, corapport, autre ?).

3. Conclusion

En conclusion le CJB regrette que les discussions fructueuses que nous avons menées ces derniers mois sur les différents aspects de la LEAC soient remises en question par votre proposition d'article 17 LStP. Nous osons espérer qu'un malentendu, et non pas une volonté politique, est à l'origine de cette situation.

En vous souhaitant bonne réception de notre prise de position et dans l'attente de vos nouvelles, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, nos salutations distinguées.

Conseil du Jura bernois

Le président :

Le secrétaire général :

Willy SUNIER

Fabian GREUB