



Rapport

Date de la séance du CE : 8 mai 2024
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2023.DIJ.14 779
Classification : Non classifié

Crédit d'objet ; subvention cantonale en faveur des Églises nationales pour leurs prestations d'intérêt général (2026 à 2031)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Comptes rendus des Églises nationales	4
3.3	Négociations avec les Églises nationales portant sur le montant de la subvention cantonale au sens de l'article 31, alinéa 1 LEgN	5
3.4	Subvention cantonale en faveur des Églises nationales pour leurs prestations d'intérêt général (2026 à 2031)	6
3.5	Plafonnement	6
3.6	Calendrier, modalités, organisation, compétences	7
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	7
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	7
6.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
7.	Proposition	8

1. Synthèse

À la suite de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2020, de la loi du 21 mars 2018 sur les Églises nationales bernoises (loi sur les Églises nationales, LEgN ; RSB 410.11) totalement révisée, le canton verse aux Églises nationales, en vertu des articles 29 ss LEgN, une contribution de base garantissant leurs droits juridiques historiques (premier pilier) ainsi qu'une subvention pour les prestations d'intérêt général qu'elles fournissent (second pilier). Le montant accordé globalement pour la première période de subventionnement (2020 à 2025) est fixé dans les dispositions transitoires. À partir de la période suivante (2026 à 2031), la subvention à allouer aux trois Églises nationales pour leurs activités d'intérêt général doit être définie compte tenu des prestations attestées.

Les comptes rendus des Églises nationales montrent que ces dernières ont fourni en moyenne annuelle, en 2020 et 2021, des prestations d'intérêt général d'une valeur de

225 886 000 francs. La contribution de l'Église réformée évangélique du canton de Berne correspond à 77,12 % du total, celle de l'Église catholique romaine du canton de Berne, à 22,40 % et celle de l'Église catholique chrétienne du canton de Berne, à 0,48 %. Les parts respectives ne coïncident pas avec la clé de répartition du second pilier au cours de la première période de subventionnement qui, sur la base des dispositions transitoires, était déterminée par le nombre d'ecclésiastiques exerçant leur ministère dans le canton de Berne (85,05 % pour l'Église réformée évangélique, 14,85 % pour l'Église catholique romaine et 0,1 % pour l'Église catholique chrétienne).

La Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) a négocié avec les Églises nationales le montant de la subvention future trois ans avant le début de la nouvelle période de subventionnement (2026 à 2031), conformément à l'article 31, alinéa 3 LEgN. Les parties se sont entendues sur l'opportunité de solliciter une subvention totale pour les prestations d'intérêt général calquée sur le montant actuel, de 29,36 millions de francs, et de prétendre à une adaptation annuelle au renchérissement à partir de la deuxième période de subventionnement, soit dès le 1^{er} janvier 2027.

Après consolidation des résultats de leurs comptes rendus (2020 et 2021) avec les Églises nationales, la part de l'Église réformée évangélique sera réduite, par rapport à celle de la période transitoire 2020 à 2025, au profit des parts des Églises catholique romaine et catholique chrétienne.

2. Bases légales

- Articles 31 à 35 LEgN
- Articles 28 à 38 de l'ordonnance du 24 avril 2019 sur les Églises nationales bernoises [OEgN ; RSB 410.111])
- Articles 21 à 30 et 33 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)
- Articles 27 à 39 de l'ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1)

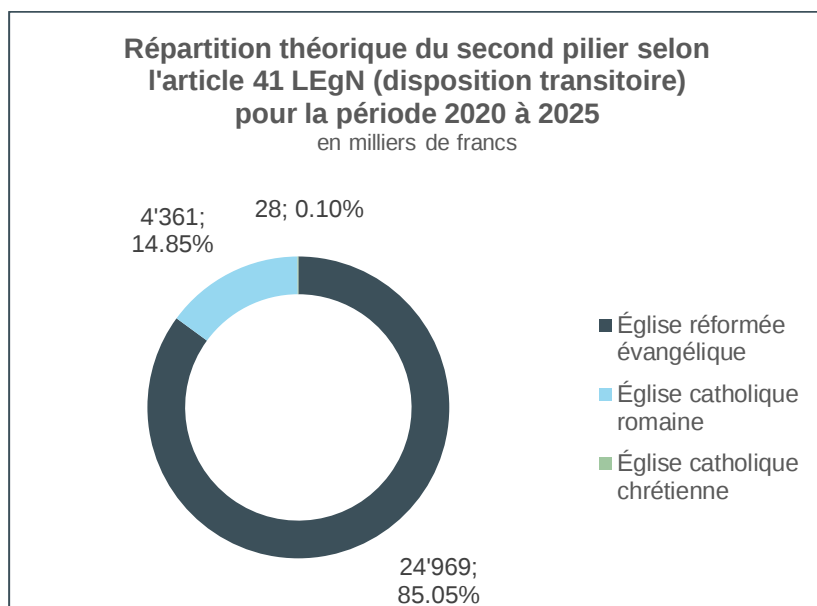
3. Description de l'affaire

Depuis l'entrée en vigueur de la LEgN totalement révisée au 1^{er} janvier 2020, le canton accorde une subvention aux Églises nationales réformée évangélique, catholique romaine et catholique chrétienne pour les prestations d'intérêt général qu'elles fournissent (art. 31 ss LEgN et art. 28 ss OEgN). Dès le 1^{er} janvier 2026, le volume total des subventions cantonales versées à ce titre sera fixé sur la base des prestations indiquées pour les années précédentes. Le montant sur lequel porte le présent crédit d'objet est le résultat des négociations que la DIJ, compétente en la matière, a menées avec les Églises nationales conformément à la LEgN en vue de déterminer la subvention cantonale pour la période allant de 2026 à 2031 (art. 31, al. 3 LEgN).

3.1 Rappel

Pendant la période de subventionnement allant de 2020 à 2025, le montant versé chaque année aux Églises nationales est de 72 598 334 francs. Il est défini dans les dispositions transitoires et dispositions finales de la LEgN et correspond à la masse salariale des rapports de travail des ecclésiastiques que le canton avait financés jusqu'ici (art. 41, al. 1 LEgN). Il se compose d'un premier pilier, qui consiste en une contribution de base devant garantir les droits juridiques historiques des Églises, de 43,24 millions de francs, et d'un second pilier – celui des

subventions cantonales pour les prestations d'intérêt général – de 29 358 334 francs. Ce dernier est réparti comme suit entre les trois Églises nationales :



À partir de la période de subventionnement 2026 à 2031, le montant des contributions de base garantissant les droits juridiques historiques (premier pilier) est fixé à l'article 30 LEgN tandis que celui des subventions pour les prestations d'intérêt général (second pilier) donne lieu à des négociations entre les Églises nationales et le délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses (DAER). Le résultat de ces négociations est soumis à l'approbation de la DIJ. Le Grand Conseil arrête ensuite le crédit destiné à la subvention cantonale en faveur de ces dernières (art. 36 OEgN). Le rapport relatif à la LEgN précise ce qui suit au sujet des subventions :

La subvention prévue par le second pilier doit correspondre à environ un quart des prestations que les Églises nationales accomplissent aujourd'hui dans l'intérêt de la société en général. (...) Selon l'expertise Muggli/Marti, ces prestations se montaient, en 2013, à quelque 133 millions de francs. Un quart de cette somme équivaut à 33,25 millions de francs. (...) Le Grand Conseil autorise [le crédit] à chaque fois pour une période de six ans en se fondant, comme indiqué plus haut, sur le montant indicatif de 33 millions de francs. Si la loi ne précise pas les critères selon lesquels le montant de la subvention doit être déterminé, c'est pour laisser le parlement en décider librement.¹

À l'occasion de la révision totale de la LEgN, le Grand Conseil s'était expressément prononcé contre la conclusion de conventions de prestations avec les Églises². Sur ce point, le rapport relatif à la LEgN précise ceci :

Les Églises nationales [...] sont certes libres d'affecter [le montant des subventions] comme elles l'entendent, mais [...] elles [le] consacreront de facto (nécessairement) à la rémunération des ecclésiastiques³.

Le Conseil-exécutif répartit le montant de la subvention correspondant au second pilier entre les trois Églises nationales en fonction de la part de chacune à l'ensemble des prestations d'intérêt général fournies (art. 33, al. LEgN).

¹ Rapport relatif à la LEgN du 29 mars 2017, affaire du Grand Conseil n° 2016.RRGR.835, session de septembre 2017.

² Cf. Journal du Grand Conseil du 6 septembre 2017, p. 768 ss.

³ Rapport relatif à la LEgN du 29 mars 2017, affaire du Grand Conseil n° 2016.RRGR.835, session de septembre 2017.

3.2 Comptes rendus des Églises nationales

Les Églises nationales sont tenues de rendre compte à la ou au DAER, tous les six ans⁴, de l'utilisation des subventions cantonales ainsi que des prestations d'intérêt général qu'elles ont fournies pendant la période écoulée (cf. pièces jointes). Conformément aux articles 32 et 33 OEgN, le DAER a examiné les comptes rendus remis et reconnu les prestations attestées comme étant d'intérêt général au sens de l'article 31 LEgN. Sa prise de position, qui analyse les comptes rendus en détail, est également jointe au présent rapport.

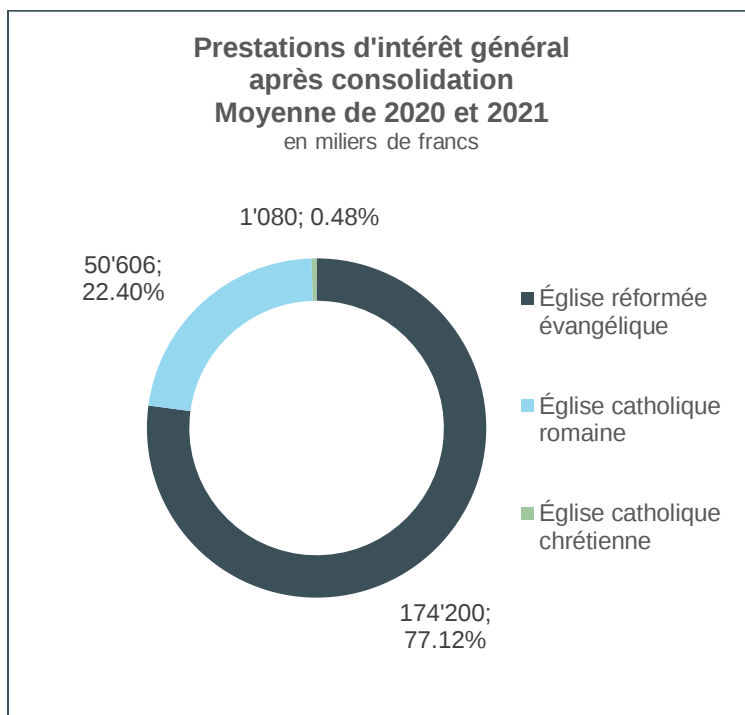
Les comptes rendus des Églises nationales renseignent aussi bien sur les charges financières liées aux prestations d'intérêt général fournies que sur le temps consacré à des activités d'intérêt général gratuites et bénévoles (art. 30, al. 1 OEgN). À cet égard, le travail non rémunéré avait déjà été pris en compte, sous une forme monétarisée, comme composante des prestations d'intérêt général dans l'analyse de 2014 portant sur les relations entre l'Église et l'État dans le canton de Berne qui avait servi au Grand Conseil de base décisionnelle lors de la révision totale de la LEgN⁵.

Les charges totales des Églises nationales bernoises ont atteint, en 2020 et 2021, une moyenne annuelle de 340 507 000 francs, contre 367 949 000 francs de revenus. L'excédent de revenus total est donc de 27 442 000 francs pour les comptes de résultats des trois Églises, des onze entités régionales et de l'ensemble des 246 paroisses. Tous les comptes rendus établissent une corrélation entre la pandémie de coronavirus et les excédents. Il a en effet fallu renoncer à bon nombre d'activités et de projets, d'où un recul des dépenses. De plus, la situation était favorable s'agissant des rentrées fiscales.

Les Églises nationales bernoises, leurs paroisses et leurs entités régionales consacrent en moyenne annuelle, pour la période considérée, des charges totales de 181 199 000 francs aux prestations d'intérêt général. S'y ajoutent 833 728 heures de bénévolat au bénéfice de la société qui se chiffrent, après conversion selon un montant horaire de 53.60 francs, à quelque 44 688 000 francs. Dans l'ensemble, les prestations d'intérêt général représentent annuellement 225 886 000 francs. La part de l'Église réformée évangélique est de 174 200 000 francs (77,12 % du total), celle de l'Église catholique romaine, de 50 606 000 francs (22,40 % du total) et celle de l'Église catholique chrétienne, de 1 080 000 francs (0,48 % du total).

⁴ Dans les dispositions transitoires et dispositions finales de l'OEgN, l'article 39 prévoit que, pour la première période de subventionnement commençant en 2026, les Églises nationales remettent fin janvier 2023 au plus tard leur premier compte rendu portant sur les années 2020 et 2021.

⁵ Cf. Ecoplan/Advocate (Michael Marti et Rudolf Muggli). (2014). Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegung. 14 octobre 2014. Berne: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne. Pages 60 à 63.



Le volume des prestations d'intérêt général, de quelque 226 millions de francs, est nettement supérieur à l'estimation qui en avait été faite précédemment (133 millions de fr.)⁶. Cet écart s'explique tout d'abord par une consigne de nature comptable portant sur le report dans les prestations d'intérêt général d'une partie des prestations de soutien des catégories « organisation » et « infrastructures » représentant 60 millions de francs⁷.

À cela s'ajoute que l'enseignement religieux est reconnu d'intérêt général en vertu de l'article 31 LEgN alors que, en 2014, il avait été considéré comme relevant de la catégorie des prestations culturelles. Enfin, le solde de la différence est imputable aux modalités de saisie, plus détaillées aujourd'hui que ce qui avait été prévu lors de l'estimation. Ainsi, globalement, le volume des prestations indiqué pour 2020 et 2021 est comparable aux estimations de 2014.

3.3 Négociations avec les Églises nationales portant sur le montant de la subvention cantonale au sens de l'article 31, alinéa 1 LEgN

En vertu du principe énoncé par le rapport relatif à la LEgN, selon lequel la subvention prévue par le second pilier doit correspondre à environ un quart des prestations que les Églises nationales accomplissent aujourd'hui dans l'intérêt de la société en général, celle-ci se monterait à 56 471 500 francs pour la prochaine période de subventionnement⁸. Compte tenu des modalités de saisie divergentes appliquées à l'occasion des deux relevés, comme indiqué plus haut, et vu la situation financière tendue du canton, les Églises nationales et la DIJ se sont entendues sur l'opportunité de solliciter une subvention totale pour les prestations d'intérêt général calquée sur le volume théorique actuel, de 29 358 334.00 francs, et de prétendre à une adaptation annuelle au renchérissement à partir de la deuxième période de subventionnement, soit dès le 1^{er} janvier 2027. Ce resserrement, par rapport au montant prévu par le

⁶ Ecoplan/Advocate (Michael Marti et Rudolf Muggli). (2014). Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegeordnung. 14 octobre 2014. Berne: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne.

⁷ Cf. instructions de la DIJ concernant les comptes rendus des Églises nationales au sens de l'article 37, alinéa 2, lettre g LEgN (révisée le 8 mars 2022) et la saisie des prestations fournies par des bénévoles conformément à l'article 30 OEgN (du 4 novembre 2019).

⁸ Rapport relatif à la LEgN du 29 mars 2017, affaire du Grand Conseil n° 2016.RRGR.835, session de septembre 2017. P. 42.

rapport concernant la LEgN, trouve également une justification dans le recul des membres auquel font face les Églises nationales⁹.

Dès lors que la période de subventionnement est de six ans et vu le caractère dynamique des salaires et des prix, il est opportun, du point de vue de la DIJ, de ne pas arrêter de montant statique. La prise en compte de la croissance de la masse salariale et de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) garantit à la fois une progression conforme à l'évolution de la valeur de l'argent et, pour les Églises nationales, une certaine sécurité s'agissant de leur offre de prestations. Ce système correspond d'ailleurs à la pratique usuelle d'octroi de crédits d'objet aux établissements des domaines de la formation, du social et de la santé (co)financés par le canton.

Le maintien du montant initial fondé sur la rémunération des ecclésiastiques en 2020 équivaut en réalité à une réduction, au vu du renchérissement intervenu entre 2020 et 2025, ce qui permet également de tenir compte de la situation financière difficile que connaît le canton.

3.4 Subvention cantonale en faveur des Églises nationales pour leurs prestations d'intérêt général (2026 à 2031)

Le montant total de 29 358 334 francs est réparti entre les Églises nationales en fonction d'une clé déterminée par leur contribution respective aux prestations d'intérêt général attestées. La subvention allouée à l'Église réformée évangélique est de 22 641 147.18 francs (77,12 % du total), celle que touche l'Église catholique romaine, de 6 576 266.82 francs (22,4 % du total), et celle qui revient à l'Église catholique chrétienne, de 140 920.00 francs (0,48 % du total). Compte tenu du résultat consolidé avec les Églises nationales, la part de l'Église réformée évangélique sera réduite, par rapport à celle de la période transitoire 2020 à 2025, au profit des parts des Églises catholique romaine et catholique chrétienne.

Comme dans le cas des établissements des domaines de la formation, du social et de la santé (co)financés par le canton, le renchérissement est compensé annuellement s'agissant du second pilier. Dans ce contexte, la subvention cantonale est adaptée à raison de 80 % en fonction de la croissance de la masse salariale du personnel cantonal et de 20 % en fonction de l'IPC. Le rapport relatif à la LEgN précisait déjà que la croissance de la masse salariale représente la partie des mesures salariales (progression générale et progression individuelle des traitements) visant à rehausser les salaires du personnel cantonal et du corps enseignant¹⁰. Elle ne tient pas compte de la part financée par les gains de rotation, qui sont sans incidence sur le budget.

3.5 Plafonnement

Les subventions cantonales pour les prestations d'intérêt général sont plafonnées, entre 2026 et 2031, à raison d'un taux annuel de 1,2 % correspondant aux prévisions de croissance des charges de personnel et de matériel. Il s'agit d'un taux forfaitaire couvrant la progression salariale et l'évolution de l'IPC prévues pour ces prochaines années. Ce taux fonde également le calcul des subventions accordées aux entreprises relevant de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) et de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC)¹¹. Le montant total de la subvention est donc plafonné comme suit :

⁹ Entre le 28 avril 2020 et le 15 janvier 2024, le nombre de membres des trois Églises nationales bernoises a reculé de quelque 7 %, passant de 684 285 à 633 628 (source : plate-forme des systèmes des registres communaux GERES).

¹⁰ Rapport relatif à la LEgN du 29 mars 2017, affaire du Grand Conseil n° 2016.RRGR.835, session de septembre 2017.

¹¹ Direction des finances du canton de Berne (2023). Budget 2024 et plan intégré mission-financement 2025 à 2027 du canton de Berne. P. 22.

Tableau 1 : plafonnement de la subvention cantonale pour les prestations d'intérêt général (période de subventionnement 2026 à 2031)

<i>Exercices</i>	<i>Prévisions de croissance en %</i>	<i>Plafond (en CHF)</i>
2026	(1,2) ¹²	29 358 334.00
2027	1,2	29 710 634.00
2028	1,2	30 067 161.62
2029	1,2	30 427 967.56
2030	1,2	30 793 103.17
2031	1,2	31 162 620.40

Le plafond des coûts est fixé pour chaque année. La subvention cantonale à verser aux Églises nationales est recalculée annuellement, dans la limite du plafond, compte tenu à la fois du montant de 29 358 334.00 francs arrêté lors des négociations, de la croissance de la masse salariale et de l'évolution de l'IPC. Si le plafond n'est pas atteint, la différence est perdue. Au cas où le renchérissement effectif est supérieur au taux de croissance déterminé, le plafond n'est pas relevé.

3.6 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Le DAER ordonne pour la première fois au jour de valeur du 10 janvier 2026, puis tous les mois jusqu'au 10 décembre 2031, le paiement d'un douzième de la subvention budgétée et inscrite dans le plan financier pour l'exercice en question.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le présent arrêté de dépenses est conforme aux principes directeurs que le Conseil-exécutif avait formulés en 2014 en vue du développement des relations entre l'Église et l'État ainsi qu'aux déclarations de planification que le Grand Conseil avait adoptées à cet égard.

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les subventions destinées aux Églises nationales grèvent les finances cantonales dans la même mesure qu'au cours des années précédentes. La différence réside dans la partition du montant accordé jusqu'ici en une contribution de base garantissant les droits juridiques historiques de 43,24 millions de francs (premier pilier) et en une subvention pour les prestations d'intérêt général de 29,36 millions de francs (second pilier). Une adaptation au renchérissement est prévue dans les deux cas selon des modalités distinctes.

6. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Les chiffres et les faits exposés dans les comptes rendus mettent en lumière l'importance des Églises nationales qui, comme l'énonce l'article 3 LEgN, apportent une contribution essentielle, dans l'intérêt de la société en général, à la solidarité au sein de la collectivité, à la transmission

¹² La première adaptation au renchérissement de la subvention cantonale pour les prestations d'intérêt général intervient au 1^{er} janvier 2027.

de valeurs fondamentales, à la paix confessionnelle, à la formation religieuse et à la sauvegarde du patrimoine culturel. Les prestations des Églises couvrent tout un spectre, allant de l'accompagnement des personnes âgées ou dans le besoin aux expositions d'art dans les églises, en passant par l'aumônerie spécialisée dans les cliniques psychiatriques et l'enseignement religieux spécialisé. Elles sont proposées tant aux membres des communautés ecclésiales qu'aux personnes se réclamant d'une autre confession ou religion ou se déclarant sans confession. Combinant offres professionnelles et offres bénévoles, les Églises jouent ainsi un rôle subsidiaire essentiel en ce sens qu'elles complètent de diverses manières l'action sociale du canton. Cela représente pour ce dernier un allègement substantiel. La DIJ renvoie aux comptes rendus pertinents publiés par les Églises nationales ainsi qu'à la prise de position du DAER (cf. pièces jointes) pour un approfondissement des points évoqués plus haut et des précisions concrètes relatives aux prestations d'intérêt général.

7. Proposition

Vu les considérations ci-dessus, la Direction de l'intérieur et de la justice propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent projet d'arrêté à l'intention du Grand Conseil.

Pièces jointes

- Comptes rendus des Églises nationales à l'intention du Conseil-exécutif en application de l'article 34 LEgN
- Prise de position du DAER à l'intention de la Direction de l'intérieur et de la justice en application de l'article 33OEgN