



Point 3

Ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton (OAPR); droit de préavis et de proposition du Synode; décision

Propositions :

- 1. Le Synode prend acte de la nécessité de réviser l'ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton.**
- 2. Il exerce son droit de préavis et de proposition en ce qui concerne le projet de nouvelle ordonnance et précise les points qu'il approuve et ceux qu'il rejette ou sur lesquels il dépose une proposition de modification.**
- 3. La prise de position du Synode à l'intention de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques se fonde sur les débats au Synode. Elle est signée au nom du Synode par le Bureau du Synode.**

Motifs

I. Droit de préavis et de proposition du Synode

Aux termes de l'art. 122 al. 3, la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993¹ garantit aux Eglises nationales un droit de préavis et de proposition dans les affaires cantonales et intercantionales qui les concernent. En vertu de la loi sur les Eglises nationales bernoises du 6 mai 1945 (loi sur les Eglises LEgl)², ce droit est exercé par le Synode «*dans toutes les affaires extérieures de l'Eglise*» lorsqu'il s'agit «*d'édicter ou de modifier des prescriptions de l'Etat d'application générale en matière culturelle*».³ Par conséquent, le Synode est en droit de discuter le projet de nouvelle ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton et de déposer les propositions d'amendement nécessaires.

¹ RSB 101.1.

² RSB 410.11.

³ Art. 3a al. 1 et art. 66 ch. 2 let. a de la loi sur les Eglises.

II. La genèse de la révision

Dans le cadre du débat budgétaire 2013, le grand Conseil a décidé de procéder à une réduction de l'ordre de 2 millions de francs des charges relevant de la rétribution des pasteurs. En outre, il a adopté une déclaration de planification (contraignante politiquement), qui prévoit pour les trois années suivantes un million supplémentaire d'économie (2015: 3 millions de francs; 2016: 4 millions de francs; 2017: 5 millions de francs). Par ailleurs, le parlement a décidé que les charges liées à la desserte pastorale devaient «être continuellement réduites ces prochaines années»⁴.

Le parlement cantonal (Grand Conseil) détermine dans un arrêté les postes pastoraux rémunérés par le canton. Lors de la session de septembre 2014, il a fixé le calendrier suivant pour procéder aux réductions de postes:

Axe temporel	Total des postes d'ecclésiastique rémunérés par le canton
Aujourd'hui	360.50 postes paroissiaux et ministres spécialisés
Dès le 1^{er} janvier 2016	327.10 postes paroissiaux 25.90 ministres spéciaux
Dès le 1^{er} janvier 2017	322.10 postes paroissiaux 25.90 ministres spéciaux
Dès le 1^{er} janvier 2018	314.10 postes paroissiaux 25.90 ministres spéciaux
Dès le 1^{er} janvier 2019	309.70 postes paroissiaux 25.90 ministres spéciaux

Pour pouvoir mettre en œuvre ce cadre d'économies, une révision de l'actuelle Ordonnance du 19 octobre 2011 concernant l'attribution des postes d'ecclésiastiques rémunérés par le canton aux paroisses réformées évangéliques⁵ s'avère indispensable. Ce texte juridique fixe le droit aux postes pour les paroisses et pour les différents ministères spécialisés.

III. Sur le projet d'ordonnance

A l'égard de la Direction de la Justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, le Conseil synodal s'est engagé en faveur d'une solution qui soit acceptable pour l'Eglise, favorable au développement des paroisses et porteuse d'avenir. Il s'est laissé guidé par les réflexions suivantes:

1. Postes pastoraux en paroisse

a) Réflexions de fond

Compte tenu du fait que les pasteurs et pasteuses sont rétribués par l'Eglise, le Conseil exécutif édicte une ordonnance relative à l'attribution des postes pastoraux. Cette démarche a un impact très important sur la vie de l'Eglise et constitue donc un dossier de poids dans les affaires internes de l'Eglise. Il est donc important que l'Eglise assume ses responsabilités et fasse valoir son droit à être consulté. Selon une disposition de la loi sur les

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

⁵ RSB 412.111.

Eglises, relevant donc de la juridiction supérieure, l'attribution des postes pastoraux est élaborée en accord avec le Conseil synodal.⁶ Lors de l'élaboration de l'ordonnance, le Conseil synodal a été largement impliqué et il s'est engagé à ce que le Synode puisse s'exprimer sur l'ordonnance.

L'attribution des postes pastoraux doit assurer l'ancrage local des Eglises sur le terrain et la proximité avec la population. C'est pourquoi les postes pastoraux doivent être en priorité attribués aux paroisses et, seulement dans les cas exceptionnels, à plusieurs paroisses et régions. Les paroisses doivent pouvoir décider en toute autonomie si elles veulent à l'avenir pourvoir leurs postes pastoraux ensemble, si elles souhaitent fusionner ou chercher d'autres formes de collaboration.

L'ordonnance actuelle crée des fossés au sein de l'Eglise en ce sens qu'elle se fonde sur la solidarité des grandes paroisses avec les petites. Une nouvelle attribution ne peut reposer sur ce principe général de solidarité entre les grandes et les petites paroisses. Il convient de privilégier des critères compréhensibles et contrôlables, qui rendent justice au travail pastoral à accomplir en fonction de la diversité des paroisses. Outre le nombre de membres, d'autres facteurs sont décisifs. En son art. 19a, al. 2, la loi sur les Eglises mentionne d'autres critères: chiffre de la population, conditions locales ou particularités de l'accompagnement. Le chiffre de la population n'est pas seul déterminant pour fixer la desserte pastorale. L'exemple suivant vient illustrer ce qui précède:

- 2'400 membres vivent dans une localité avec une seule Eglise. C'est à cette église qu'ils s'identifient et c'est cette église qu'ils fréquentent.
- 2'400 membres vivent dans une vallée avec trois Eglises. Jusqu'ici, ils se partageaient entre trois paroisses.

Il tombe sous le sens que, dans le deuxième cas, la desserte pastorale sous-entend davantage de travail dans la mesure où la vie paroissiale se partage entre trois Eglises.

L'ordonnance actuelle scelle un paysage ecclésial fragmenté dans la mesure où les paroisses qui auraient des vellétés de fusion se voient confrontées au danger d'une réduction massive de leur desserte pastorale. Pour maintenir à la géographie ecclésiale son dynamisme, il est important que les fusions n'engendrent de réductions dans la dotation en postes pastoraux. Cet objectif ne peut être atteint que par le biais d'une prise en considération linéaire du nombre de membres. De même, dans la définition des autres critères, il convient de veiller à ce que, dans le cas de fusions, ces derniers n'aient pas d'impact négatif sur les postes pastoraux.

Dans les discussions politiques de ces derniers mois, l'attention s'est focalisée sur les petites paroisses. Lors du débat au Grand conseil, il a été plusieurs fois affirmé que l'Eglise devait être contrainte à revoir ses structures sous la pression budgétaire. En se fondant essentiellement sur le nombre de membres sans pour autant prévoir une attribution linéaire correspondante des postes pastoraux, il a été reproché à l'ordonnance actuelle de favoriser en postes pastoraux les petites paroisses. L'Eglise est accusée d'entretenir dans les régions rurales un «monde idéal» sur le dos du contribuable. Le projet de nouvelle ordonnance met en lumière qu'en matière de desserte pastorale, il s'agit de répondre à une grande diversité de situations paroissiales. En reflétant avec plus de nuances le réel investissement que représente la desserte pastorale d'une paroisses, en conférant au système plus de transparence et de points de comparaison, les nouveaux critères seront mieux à même de susciter l'adhésion au niveau politique.

On ne peut séparer le mandat général de proclamation de la Parole dévolu à l'Eglise de celui de service de base de l'Eglise. Le mandat de prêcher «à tous» la Bonne nouvelle

⁶ Art. 19a al. 1 Loi sur les Eglises.

exclut la possibilité de proposer un service ecclésial minimal ou de l'isoler d'un «socle» incompressible de prestations à dispenser. L'Eglise se vit au niveau local, régional, comme Eglise nationale ou Eglise universelle; d'un point de vue théologique, aucune forme ne dépasse en importance une autre.

Là où les paroisses n'ont plus les ressources suffisantes tant humaines que financières pour remplir le mandat de l'Eglise, elles sont appelées à coopérer avec les autres. L'Eglise peut ne pas être une réalité visible et vécue dans toute sa dimension, mais chaque paroisse doit tendre vers l'objectif d'être cet élément local d'une communauté plus vaste.

Les paroisses doivent porter les mesures d'économie dans le sens de la solidarité. Il ne doit pas y avoir de «perdants» tombant sous le couperet du hasard d'une grille de répartition approximative.

C'est la raison pour laquelle les seuils de répartition entre 30 et 60 pour cent de poste, jusqu'ici calculés très larges, ont été réduits à de plus petites unités. Ce choix implique que de très nombreuses paroisses vont être touchées par les changements. Néanmoins, les étapes menant aux réductions de postes sont moins brutales. Les répartitions de postes pastoraux entre les paroisses qui en résultent sont publiées à partir du 3 novembre 2014 sur la page Internet suivante: <http://www.refbejuso.ch/fr/activites/eglise-et-etat.html>.

b) Les critères

Un groupe de travail composé de délégués de l'Association des paroisses, de la Pastorale, des pasteurs et pasteuses de région, du Conseil synodal et des Services généraux de l'Eglise a étudié de manière approfondie les critères objectifs et comparables qu'il serait judicieux d'appliquer à une nouvelle ordonnance concernant l'attribution des postes de pasteur. Cet examen a compris la répartition des postes de pasteurs dans d'autres Eglises. Différents critères (p. ex. communes touristiques, solde des pendulaires d'une paroisse) ont été discutés et finalement rejetés. Le groupe de travail est arrivé à la conclusion que ces tâches spéciales pouvaient mieux être dédommagées par le biais de mandats additionnels que par une attribution générale. A l'issue d'un travail très approfondi, trois critères ont été sélectionnés, qui sont à la fois objectifs et contrôlables.

1^{er} critère: nombre de membres (art. 7)

L'accompagnement spirituel et les actes ecclésiastiques dépendent essentiellement du nombre de membres. C'est la raison pour laquelle il importe de tenir compte du nombre de membres de manière linéaire. Pour prendre en compte des situations variables, ce n'est pas le nombre de membres mais d'autres critères qui prévalent. C'est la grande différence par rapport à la motion Schöni, déposée devant le Grand Conseil en 2013, qui entendait simplement retenir le nombre des membres de manière linéaire sans faire entrer d'autres critères essentiels dans le calcul.

Les paroisses reçoivent un pour cent de poste pour 24 paroissiens. Le nombre de 24 paroissiens a été établi de manière à ce que, combiné aux autres critères, il permette d'atteindre l'objectif d'économie fixé. Si d'autres critères devaient être modifiés, ce nombre devrait l'être aussi. La prise en compte linéaire des paroissiens est un critère qui n'a pas d'impact en cas d'une éventuelle fusion.

2^e critère: nombre d'églises (art. 8)

La prédication demeure une mission essentielle de l'Eglise, en particulier du ministère pastoral. Les Eglises ne doivent pas rester vides. Elles représentent un bien précieux de l'Eglise et portent en elles une dimension spirituelle, même hors des heures de culte. Par ailleurs, leur entretien occasionne des coûts élevés qui sont supportés par les paroisses, sommes qui ne sont pas disponibles pour financer p. ex. des postes pastoraux propres à

une paroisse. C'est pourquoi, dans un deuxième temps, les paroisses reçoivent 25 pourcent de poste par église à condition qu'il s'y déroule une vie communautaire active et que le bâtiment soit situé sur le territoire de la paroisse. La définition d'une vie communautaire active est fixée selon des critères internes à l'Eglise. L'ordonnance délègue par conséquent au Conseil synodal la décision concernant les églises à prendre en compte. Ce dernier se déterminera prochainement sur ce point.

Toutefois, le nombre d'églises et la population qui les fréquentent doivent se situer dans une proportion raisonnable, raison pour laquelle un plafonnement a été prévu.⁷ Même si, dans une paroisse donnée comptant tout juste 12'000 membres, plus de trois églises remplissent l'exigence posée, l'attribution n'excède pas 75 pour cent de poste.⁸

Ce critère permet aux paroisses de recevoir une contribution de base pour la desserte pastorale indépendamment d'une éventuelle fusion. Si cette contribution était liée à la paroisse, elle serait réduite en cas de regroupement (fusion).

3^e critère : densité de population (art. 9)

Ce critère représente une diversification contrôlable d'une règle contenue dans l'ordonnance actuelle concernant les postes pastoraux. Des pourcents de postes pastoraux pouvaient déjà être attribués lorsque les tâches d'accompagnement étaient rendues nettement plus difficiles du fait de la topographie.⁹ Le recours à la densité de la population rend ce critère plus clair et plus facilement comparable.

La densité de la population par surface d'habitat est déterminée par l'Office fédéral de la statistique. Non seulement les membres de l'Eglise mais également l'ensemble des habitants sont compris dans le relevé. Cette mesure apparaît sensée car, en qualité d'Eglise multitudiniste, nous sommes là pour tout le monde et pas uniquement pour nos membres.

En outre, au cours de l'établissement du projet de loi, la surface d'habitat s'est révélée une unité pertinente notamment car, comme l'Eglise s'adresse à des êtres humains, il est logique de ne pas tenir compte des montagnes et des forêts. Le critère de densité de la population rend dès lors les deux aspects de l'accessibilité et de la densité d'habitation.

D'éventuelles fusions de paroisses ont un impact sur les pourcents de poste attribués en fonction du critère de la densité de population.

c) Autres remarques concernant des articles importants

Tous les articles sont commentés dans le détail dans le rapport de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (voir annexe). C'est pourquoi le présent message ne commente que les articles qui présentent un intérêt particulier sur le plan interne à l'Eglise.

Plafonnement temporaire du nombre de postes (art. 16)

Les nouveaux critères entraînent pour quelques paroisses un nombre plus élevé de pourcents de postes. Les institutions impliquées étaient toutes d'avis que cette conséquence n'était politiquement pas admissible dans le cadre d'un programme d'économies de grande envergure. C'est pourquoi, jusqu'au 1^{er} avril 2025, les pourcents de poste attribués à une paroisse ne peuvent pas dépasser les valeurs dont elles disposaient jusqu'à pré-

⁷ Art. 8 al. 3 du projet d'ordonnance

⁸ Art. 8 al. 3 let. a du projet d'ordonnance

⁹ Art. 8 de l'ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton du 19 octobre 2011 (RSB 412.111).

sent.¹⁰ Cette date a été retenue parce qu'il est fort probable que, dix ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, un pourcentage de postes suffisant sera libéré en raison de la diminution du nombre de fidèles pour satisfaire de nouvelles demandes d'attribution.

Puisque les grandes paroisses sont les plus touchées par cette disposition, on peut admettre qu'elles fournissent là une contribution importante au programme d'économies. Si cette règle n'avait pas été établie, les petites paroisses auraient été confrontées à des réductions bien plus massives.

Suppression de postes (art. 17)

Cette disposition est nécessaire parce que la décision d'économies sera mise en œuvre de manière échelonnée entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018. La date à laquelle la suppression doit avoir eu lieu dans chaque paroisse est fixée par décision du délégué ou de la déléguée aux affaires ecclésiastiques. Il ou elle tient compte des critères suivants :¹¹

- les vacances existantes ou annoncées au moment de la fixation du pourcentage de poste,
- le nombre total des paroisses auxquelles plus de 100 pour cent de poste ont été attribués suite à l'examen, en fonction du volume des postes supprimés,
- le nombre total des paroisses auxquelles moins de 100 pour cent de poste ont été attribués suite à l'examen, en fonction du volume des postes supprimés,
- l'existence de négociations sérieuses en vue d'une collaboration ou d'une fusion. Les paroisses concernées doivent disposer d'un délai aussi long que possible.

La décision du canton est notifiée aux paroisses concernées.¹² Elles doivent être entendues avant le prononcé de la décision.¹³ L'ordonnance en vigueur connaît une garantie des acquis pour les quatre paroisses regroupées. Elles peuvent donc conserver le nombre de postes qui leur a été attribué jusqu'au 31 décembre 2018.¹⁴

Pourcentage de poste pour des tâches supplémentaires (art. 11)

Dans le futur, il convient de continuer à assurer un pourcentage de poste supplémentaire pour l'accompagnement des paroissiennes et paroissiens d'une langue minoritaire.¹⁵ De manière générale, le projet prévoit en outre qu'une paroisse peut obtenir un pourcentage de poste supplémentaire pour l'accomplissement de tâches particulières dans les limites du nombre total de postes attribués par le Grand Conseil.¹⁶

2. Ministères spécialisés

La désignation de « ministères spéciaux » recouvre d'une part les postes pastoraux associés aux institutions de vieillesse et de soins mais également les postes affectés à des tâches spéciales. Relèvent de ces dernières catégories les activités des ministères régio-

¹⁰ Art. 5 al. 1 de l'ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton du 19 octobre 2011.

¹¹ Art. 17 al. 2 du projet d'ordonnance

¹² Art. 17 al. 3 du projet d'ordonnance

¹³ Art. 5 al. 1 du projet d'ordonnance

¹⁴ Art. 19 du projet d'ordonnance

¹⁵ Art. 11 al. 2 du projet d'ordonnance ; à ce sujet, voir aussi art. 19a al. 1 4^e phrase de la loi sur les Eglises

¹⁶ Art. 11 al. 1 du projet d'ordonnance

naux, de l'aumônerie en milieu psychiatrique, les ministères dans le domaine de la formation ou du Care-Team.¹⁷

Le vieillissement accru de la société débouche sur le fait que les maisons de retraite et les home médicalisés se multiplient ou doivent être agrandis. Les anciennes réglementations sur la dotation en poste de ces institutions doivent être adaptées à ces réalités nouvelles. Le projet d'ordonnance sur l'attribution des postes d'ecclésiastiques mentionne donc uniquement le principe selon lequel le délégué ou la déléguée aux affaires ecclésiastiques gère le poste affecté à des ministères spéciaux en accord avec le Conseil synodal.¹⁸ Le projet d'ordonnance prévoit par ailleurs que le pourcentage de poste attribué à l'accompagnement spirituel au sein d'établissements médico-sociaux est gelé au 1^{er} janvier 2014.¹⁹

3. Révision de l'ordonnance

a) Rythme des révisions

Selon le projet d'ordonnance, le ou la délégué aux affaires ecclésiastiques arrête le pourcentage de postes attribué à chaque paroisse lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance (1^{er} avril 2015)²⁰, le nombre des membres au 31 juillet 2014 dans la confession concernée étant déterminant²¹. En outre, il est procédé à un examen tous les sept ans et lors de chaque vacance de poste²². Dans les paroisses et paroisses générales qui comptent plus de 15'000 membres de même que pour les postes affectés à des tâches spéciales, l'examen de la dotation se fait tous les sept ans²³.

b) Délais de mise en œuvre

Les autorités cantonales ont répété avec insistance qu'il était pour elles essentiel que les délais de mise en œuvre soient plus brefs que par le passé. Pour une réduction concernant un poste pastoral avec obligation de résidence, la période d'adaptation est de 15 mois.²⁴ Le délai de résiliation étant dans ce cas de neuf mois²⁵, le conseil de paroisse dispose encore de six mois pour prendre sa décision. Le même temps de réaction vaut aussi pour les postes pastoraux sans obligation de résidence: la réduction de poste intervient dans ce cas une année après²⁶, le délai de résiliation étant pour sa part de six mois.²⁷ Si, dans une paroisse, une vacance survient pendant la phase de transition entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 décembre 2018, la suppression est mise en œuvre au moment où le poste est repourvu.²⁸

¹⁷ Art. 2 al. 3 projet d'ordonnance.

¹⁸ Art. 12 projet d'ordonnance.

¹⁹ Art. 15 al. 2 projet d'ordonnance.

²⁰ Art. 15 al. 1 en lien av. art. 21 projet d'ordonnance.

²¹ Art. 15 al. 1 phrase 2 projet d'ordonnance.

²² Art. 13 al. 1 projet d'ordonnance.

²³ Art. 13 al. 1 projet d'ordonnance; sur les autres ministères spéciaux, cf. art. 12 projet d'ordonnance.

²⁴ Art. 13 al. 2 projet d'ordonnance.

²⁵ Art. 14 al. 1 lit. a projet d'ordonnance.

²⁶ Art. 13 al. 2 projet d'ordonnance.

²⁷ Art. 14 al. 1 lit. b projet d'ordonnance.

²⁸ Art. 18 projet d'ordonnance.

IV. Synthèse

Le Conseil synodal déplore la décision du Grand Conseil de procéder à ces coupes budgétaires. En matière de présence pastorale auprès des individus dans le canton de Berne, il aurait été bon et important de ne pas exposer les paroisses à une nouvelle pression budgétaire alors que la mise en œuvre de la dernière réduction de postes significative ne remonte qu'au 1^{er} janvier 2014. Compte tenu des bonnes relations existant entre l'Etat et les Eglises nationales au service de la population du canton de Berne, le Conseil synodal s'est affirmé disposé à assumer sa part dans la mise en œuvre des décisions budgétaires.

La nouvelle ordonnance a été, dans une large mesure, remaniée par le Conseil synodal en impliquant l'Association des paroisses et la pastorale cantonale, un travail qui a nécessité un énorme investissement en temps et en forces humaines dans des délais extrêmement serrés imposés par le monde politique. Si le Synode devait refuser cette ordonnance, il ne nous serait plus possible d'élaborer avec tout le sérieux requis une nouvelle ordonnance et de la soumettre au Synode dans les temps impartis (d'ici à mars 2015).

Pour permettre aux paroisses d'appliquer le mandat d'économies dans un esprit solidaire et pour éviter que le fossé qui se dessine entre paroisses urbaines et paroisses rurales ne se creuse encore davantage, il est judicieux de régler différemment la répartition des postes pastoraux entre les paroisses.

Ayant obtenu que la nouvelle ordonnance ne pénalise pas les paroisses qui fusionnent par une réduction massive de la dotation pastorale, on peut dire que la nouvelle réglementation permet à des structures héritées du passé de continuer à évoluer pour répondre aux défis du présent.

L'ancrage local des paroisses et leur proximité avec les individus continue d'être garanti par la nouvelle ordonnance. La paroisse locale reste l'entité de base de l'Eglise réformée. En dépit du fait qu'une dotation d'au moins 60 pour cent de poste pastoral n'est plus garantie, les plus petites paroisses se voient toujours dotées d'un 50 pour cent de poste.

La nouvelle répartition donne également aux paroisses la possibilité de décider elles-mêmes comment elles entendent mettre en œuvre la mission de l'Eglise sur la base du pourcentage de poste qui leur est attribué et quelles formes de collaboration doivent être recherchées avec les autres paroisses.

Par conséquent, le Conseil synodal demande au Synode de bien vouloir donner son approbation à l'Ordonnance.

Le Conseil synodal

Annexes:

- Ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton (OAPR)
- Rapport présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques portant sur l'ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton (OAPR)