



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Yvonne Stempfeli-Horner / Laurent Thévoz

2013-CE-73 [QA 3135.13]

Les prochaines initiatives du Conseil d'Etat en matière de bilinguisme

I. Question

Nous avons pris bonne note que le Conseil d'Etat dans son programme gouvernemental 2012–2016 entendait « Encourager la compréhension entre les communautés linguistiques » et nous nous en félicitons.

Face à la fois aux engagements politiques qui restent encore largement dans l'attente d'une concrétisation progressive et à l'importance du thème linguistique dans notre canton, nous nous permettons d'engager le Conseil d'Etat à préciser son intention générale pour la traduire, le cas échéant, par des initiatives significatives au cours de la présente législature.

En effet, d'une part, la Confédération a adopté le 5 octobre 2007 une loi sur les langues qui lui permet d'octroyer des aides financières aux cantons, à certaines conditions. Notre Constitution cantonale de son côté (art. 6 al. 4) attribue une responsabilité claire aux autorités cantonales : «L'Etat favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Il encourage le bilinguisme.» Ces dispositions sont parmi les dernières de notre nouvelle Constitution qui attendent d'être concrétisées pour être réellement mise en œuvre. Finalement, la coexistence de nos deux langues officielles représente un défi majeur pour notre canton. Cette question ne peut faire l'objet que d'une politique systématique et à long terme pour qu'elle puisse peu à peu porter ses fruits, par exemple au niveau communal.

D'autre part, l'analyse de l'actualité rend de plus en plus évident que la situation du canton à la frontière des langues peut être particulièrement délicate. Les débats passionnés autour du futur de l'HFR ont fait apparaître que, pris entre l'influence des hôpitaux cantonaux de Berne et Vaud, notre Hôpital cantonal risquait son existence, à terme. Il doit impérativement avoir la capacité d'offrir des prestations de qualité aux deux communautés linguistiques que compte notre canton. Il doit donc adapter son fonctionnement et ses prestations en conséquence, comme le fait par exemple l'hôpital de Bienne avec des efforts significatifs en matière de bilinguisme.

De la même manière, l'évolution récente de la presse régionale dans le canton nous a très clairement montré une fois de plus que les intérêts de nos communautés francophone et alémanique étaient étroitement liés, interdépendants et non pas opposés, comme cela a été présenté trop longtemps. La forte croissance démographique du canton, due en bonne partie à une forte immigration de population des cantons voisins, ne fait qu'accroître le défi de tirer effectivement parti des atouts du bilinguisme.

En effet, si ses atouts sont amplement reconnus et vantés, les risques de cette situation « à cheval » doivent être pris au sérieux, comme ces événements récents viennent de le démontrer. En résumé et

à terme, le canton risque de perdre de son dynamisme et de son identité propre en raison de son écartèlement de part et d'autre de sa frontière linguistique, au lieu d'en tirer parti pour en faire un atout de son développement et épanouissement.

Il nous semble donc que le moment est venu pour que les autorités politiques du canton de Fribourg adoptent une attitude proactive en matière de bilinguisme. Dans cette optique, nous nous permettons de soumettre au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat partage-t-il les risques mis en évidence d'une aggravation de l'écartèlement du canton entre les agglomérations lémanique et bernoise par un effet de frontière linguistique mal maîtrisé ? Si oui, quels sont d'autres domaines d'activités qui pourraient être menacés, à l'exemple de l'HFR ?
2. Le Conseil d'Etat pense-t-il que l'HFR devrait prendre des mesures pour devenir une institution bilingue ? Si oui, quelles seraient les initiatives à mettre sur pied au courant de la présente législature ?
3. Pour quelles raisons le Conseil d'Etat n'a-t-il pas assuré une participation du canton aux récentes « Assises de la culture », organisées à Fribourg au début 2013, vu l'inévitable dimension linguistique des activités culturelles et leur importance pour le centre cantonal, son identité et son rayonnement ?
4. Le Conseil d'Etat pense-t-il soumettre à la Confédération des projets pour leur cofinancement, dans le courant de la présente législature, dans le cadre des facilités offertes par la loi sur les langues, mis à part la désormais traditionnelle « Journée fribourgeoise du bilinguisme » ? Si oui, lesquelles ?
5. Quelle est, pour le Conseil d'Etat, l'importance du bilinguisme dans la promotion d'un centre cantonal fort, comment pense-t-il y contribuer activement et dans quel délai ?
6. Que pense le Conseil d'Etat de l'opportunité de lancer des travaux durant la présente législature en vue de la rédaction d'un cadre légal nécessaire pour mener des actions systématiques et dans la durée en faveur du bilinguisme ? Quelle serait la nature de ces dispositions légales : une loi générale sur les langues ou une autre option ?

21 mars 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire et comme le soulignent les députés, le Conseil d'Etat a fait du bilinguisme un des défis de la législature 2012–2016 (n° 6 Cultiver l'identité fribourgeoise et optimiser le fonctionnement des institutions, avec le thème « d'encourager la compréhension entre les communautés linguistiques »). Pour lui, le bilinguisme est un élément intrinsèque de la culture et du vécu des habitantes et des habitants du canton de Fribourg.

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il les risques mis en évidence d'une aggravation de l'écartèlement du canton entre les agglomérations lémanique et bernoise par un effet de frontière linguistique mal maîtrisé ? Si oui, quels sont d'autres domaines d'activités qui pourraient être menacés, à l'exemple de l'HFR ?*

Le Conseil d'Etat ne partage pas l'analyse des auteurs de la question sur le prétendu écartèlement du canton de Fribourg entre les agglomérations lémanique et bernoise. Au contraire, il relève que cette position intermédiaire entre deux pôles et deux cultures a toujours été constitutive de son identité. Le canton de Fribourg a été, dès les origines, traversé par des cultures différentes, voyant notamment son territoire actuel partagé entre les zones d'influence habsbourgeoise et savoyarde. S'agissant de la langue, le Conseil d'Etat relève que, là aussi, le canton de Fribourg a toujours su faire de son bilinguisme une force et une opportunité. A titre d'exemple, il rappelle que le Gouvernement du canton de Fribourg a choisi pour première langue administrative l'allemand en 1483, afin de garantir son intégration dans la Confédération alors exclusivement alémanique, puis le français après l'invasion des troupes révolutionnaires françaises et l'instauration de la République helvétique (1798), puis à nouveau l'allemand de 1814 à 1833. L'Acte de Médiation de 1803, donnant au canton de Fribourg ses frontières actuelles, a prêté une attention soutenue à l'équilibre des langues et a consacré le rapport stable de deux tiers d'habitants francophones pour un tiers d'habitants germanophones. Le Gouvernement relève d'ailleurs que ce rapport 2/3 – 1/3 est resté extrêmement stable depuis deux siècles (1900 : 69.3% - 30.7%, 1950 : 66.6% - 33.4%, 2000 : 68.4% - 31.6%, 2010 : 69.9% - 30.1%¹).

S'agissant de l'HFR, le Conseil d'Etat relève que son positionnement dans le paysage hospitalier suisse est bien une préoccupation pour lui. Il ne partage cependant pas l'avis des auteurs de la question lorsque ceux-ci imputent les difficultés rencontrées par cette institution à une mauvaise maîtrise de la frontière linguistique. En l'occurrence, le positionnement de l'HFR dépend plutôt des facteurs à prendre en considération qui sont non seulement le nouveau financement hospitalier, mais aussi l'évolution des standards médicaux, la concentration de la médecine hautement spécialisée ou encore les menaces d'une pénurie de personnel. Tant l'HFR que le Conseil d'Etat doivent ainsi mener une réflexion globale avec l'objectif d'assurer la pérennité de l'établissement hospitalier.

2. *Le Conseil d'Etat pense-t-il que l'HFR devrait prendre des mesures pour devenir une institution bilingue ? Si oui, quelles seraient les initiatives à mettre sur pied au courant de la présente législature ?*

Depuis sa fondation, l'HFR accorde une grande importance au bilinguisme. Se considérant comme une institution bilingue dans un canton qui l'est également, il reçoit sur ses différents sites des patients germanophones, francophones et bilingues, sans oublier les autres langues. L'HFR tient également compte de la problématique des langues dans sa communication avec les collaborateurs.

¹ Sources : *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2012*, p. 356, et *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2013*, p. 346. A noter le changement de méthode de recensement intervenu en 2010, permettant aux personnes interrogées de mentionner plusieurs langues principales, contrairement aux recensements précédents. Si, ainsi, les chiffres 2000 et 2010 ne sont pas directement comparables, ils confirment toutefois une grande stabilité du rapport entre locuteurs francophones et germanophones.

Dès le début, l'HFR a mis en place une série de mesures pour favoriser la compréhension à l'interne comme à l'externe, et pour améliorer les compétences linguistiques des collaborateurs:

- > L'ensemble de la communication institutionnelle (interne / externe) est rédigé en français et en allemand.
- > L'HFR propose des cours de langues aux collaborateurs partiellement financés par les subsides de la Confédération pour l'encouragement du plurilinguisme. A ce jour, près de 400 collaborateurs, dont 80% de langue maternelle française, ont participé aux cours de langue.
- > La question des langues joue également un rôle important à l'embauche du personnel, notamment sur les sites bilingues de l'HFR.
- > Le transfert du service de médecine interne de l'HFR Meyriez-Murten à l'HFR Fribourg -Hôpital cantonal pendant les travaux de rénovation (avril 2013) fait office de projet-pilote pour déterminer si ce modèle permettrait d'améliorer à l'avenir la prise en charge de la population germanophone à l'HFR Fribourg - Hôpital cantonal dans sa langue maternelle. Avec ce transfert, c'est la première fois qu'un service de médecine interne est exploité en langue allemande sur le site de l'HFR Fribourg - Hôpital cantonal. Les patients germanophones recourant aux prestations médicales sont hospitalisés dans ce service et sont pris en charge dans leur langue maternelle. Les premiers constats sur cette expérience sont très positifs.

Les compétences linguistiques sont un facteur décisif en matière de prise en charge des patients. Conscient des besoins des patients d'être entendus dans leur langue maternelle (français ou allemand), l'HFR a lancé le projet "Bilinguisme" qui figure parmi ses projets prioritaires. Ce projet a notamment pour objectifs l'amélioration de la qualité de l'accueil et de la prise en charge des patients germanophones, l'amélioration de la composition linguistique du personnel et la mise en place d'une organisation favorisant le bilinguisme au sein de l'HFR.

L'HFR Fribourg - Hôpital cantonal mérite une attention particulière. Conformément à la stratégie 2013–2022 du HFR, ce site jouera à l'avenir un rôle central à titre d'hôpital de soins aigus et de référence, avec une vaste palette de prestations. Dans cette optique, les patients qui seront hospitalisés sur ce site ou qui bénéficieront de prestations ambulatoires devront être pris en charge dans les deux langues officielles du canton, soit en français et en allemand. A ce propos, rappelons qu'à ce jour, beaucoup de collaborateurs de langue maternelle allemande, dont un grand nombre de médecins-cadres, travaillent déjà à l'HFR Fribourg - Hôpital cantonal. En outre, le maintien des sites hospitaliers de Tafers et Meyriez assure une prise en charge en allemand pour de nombreux patients.

Malgré les mesures supplémentaires pour favoriser le bilinguisme et offrir aux patients une prise en charge dans leur langue maternelle, il ne sera pas toujours possible de s'adresser en français et en allemand à tous les patients en raison de la difficulté à recruter du personnel bilingue. Dans certaines spécialités médicales, le marché est presque épuisé. C'est pourquoi les compétences professionnelles et sociales du personnel demeurent la priorité de l'HFR. Par ailleurs, les patients comptent en premier lieu sur la rapidité, la sécurité et la qualité des prestations médicales.

En résumé, le Conseil d'Etat relève que l'HFR a déjà déployé des efforts importants dans la promotion du bilinguisme et qu'il entend intensifier cette démarche dans le futur.

3. *Pour quelles raisons le Conseil d'Etat n'a-t-il pas assuré une participation du canton aux récentes « Assises de la culture », organisées à Fribourg au début 2013, vu l'inévitable dimension linguistique des activités culturelles et leur importance pour le centre cantonal, son identité et son rayonnement ?*

Le mandat donné aux « Assises de la culture » consiste en l'actualisation de la charte fondamentale de Coriolis Promotion et une réflexion sur les objectifs généraux, stratégies et mesures de Coriolis. En conséquence, les débats et réflexions menées au sein de ces assises concernent en premier lieu les acteurs et les responsables culturels de l'Agglo, et non la politique culturelle de l'Etat. Cela dit, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a fait part de sa disponibilité pour répondre aux questions du groupe de travail et pour participer aux séances publiques de présentation et de discussion des résultats.

4. *Le Conseil d'Etat pense-t-il soumettre à la Confédération des projets pour leur cofinancement, dans le courant de la présente législature, dans le cadre des facilités offertes par la loi sur les langues, mis à part la désormais traditionnelle « Journée fribourgeoise du bilinguisme » ? Si oui, lesquelles ?*

Depuis juillet 2010, le canton de Fribourg a déposé des projets auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC). Se fondant sur l'ordonnance d'application (OLang) du 4 juin 2010 entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, un contrat de prestations entre la Confédération, respectivement l'OFC, et le canton de Fribourg a été conclu le 27 septembre 2011. L'objectif est de définir le programme de promotion des langues du canton de Fribourg pendant la durée du contrat.

Des montants de 185 000 francs, 370 000 francs, 390 000 francs et 420 000 francs ont ainsi été versés au canton de Fribourg pour les années 2010 (dès le 1^{er} juillet), 2011, 2012 respectivement 2013, plus spécialement pour l'encouragement de l'apprentissage des langues officielles du canton de Fribourg et des projets de l'administration (renforcement des travaux de traduction et l'extension des travaux de terminologie). D'autres subventions ont été accordées en faveur de projets favorisant les relations entre autorités et citoyens, notamment l'organisation du Rendez-vous bilingue Fribourg-Freiburg et la mise sur pied de la future journée du bilinguisme.

5. *Quelle est, pour le Conseil d'Etat, l'importance du bilinguisme dans la promotion d'un centre cantonal fort, comment pense-t-il y contribuer activement et dans quel délai ?*

Le Conseil d'Etat tient à rappeler son soutien à la constitution d'un centre cantonal fort, soutien qu'il a eu notamment l'occasion de rappeler lors de l'approbation des plans de fusions de communes. Pour lui, il est essentiel d'avoir un centre cantonal dynamique, qui se construise autour de Fribourg comptant des habitantes et habitants s'exprimant dans les deux langues officielles, et s'enrichissant des contacts et échanges interculturels.

Le Gouvernement relève en ce sens l'importance du bilinguisme de l'Agglomération de Fribourg, actrice majeure du centre cantonal. Ce caractère bilingue de l'Agglomération a été fortement soutenu par le Conseil d'Etat lors de sa création, comme en témoigne notamment les débats parlementaires du 14 juin 2007 sur la motion populaire 1502.06 « Agglomération mit dem Sensebezirk » (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, pp. 713ss.), ainsi que le

lendemain lors de l'examen du projet de loi modifiant la loi sur les agglomérations (*BGC*, pp. 731ss.). Le bilinguisme est un élément essentiel du centre cantonal, qui lui donne une identité propre, et d'importantes opportunités notamment sur le plan économique (main d'œuvre bilingue, contacts facilités avec les deux principales régions linguistiques nationales...).

6. *Que pense le Conseil d'Etat de l'opportunité de lancer des travaux durant la présente législature en vue de la rédaction d'un cadre légal nécessaire pour mener des actions systématiques et dans la durée en faveur du bilinguisme ? Quelle serait la nature de ces dispositions légales : une loi générale sur les langues ou une autre option ?*

En date du 25 juin dernier, le Conseil d'Etat a adopté le rapport n° 68 sur le postulat 2034.08 André Ackermann concernant le soutien du canton aux communes bilingues. Dans ses considérations, le gouvernement relève qu'aucune norme légale cantonale n'existe pour déterminer la langue officielle d'une commune fribourgeoise. Le Conseil d'Etat est d'avis que la question linguistique est constitutive de l'identité des communes, qu'elles se définissent comme germanophones, francophones ou bilingues. A ce titre, il estime que le principe constitutionnel de l'autonomie communale (art. 129 al.2 Cst) doit être strictement respecté en la matière. Le gouvernement est d'avis qu'il appartient à chaque commune de déterminer elle-même si elle se sent « bilingue » et de traduire dans les faits cette identité, dans le respect d'un autre principe constitutionnel, celui de la territorialité des langues (art. 6 al. 2 Cst).

Dans ce même rapport, le gouvernement constate que le bilinguisme est vécu de manière authentique et harmonieuse dans la plupart des communes situées le long de la limite linguistique, sans qu'une définition légale n'ait été nécessaire. Il estime en revanche qu'une loi sur les langues pourrait faire courir le risque d'une crispation des rapports entre communautés linguistiques, et menacer le caractère vivant et authentique du bilinguisme tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg.

En l'état, il n'y a donc pas lieu d'entreprendre des travaux législatifs.

3 septembre 2013