

Postgasse 68  
3000 Berne 8  
Téléphone 031 633 75 91  
Télécopie 031 633 75 97  
communication@sta.be.ch  
www.be.ch

Berne, le 10 novembre 2008

(Rmu::odmalpcdocs/docssta/309926/1)

## **Péréquation financière et compensation des charges canton-communes (LPFC 2012) Éliminer les effets pervers – Renforcer les communes**

**Le Conseil-exécutif bernois veut éliminer les incitations financières négatives du système cantonal de péréquation financière et de compensation des charges entre le canton et les communes. Il soumet au parlement un train de réformes dans un rapport, afin que le législatif puisse prendre une décision de principe. Le Conseil-exécutif veut notamment introduire davantage d'équité dans la péréquation entre communes financièrement faibles et communes financièrement fortes. L'indemnisation des charges particulières, d'origine structurelle, des villes assumant une fonction de centre urbain et des communes rurales devrait quant à elle s'accroître modérément. La plupart des propositions ont été accueillies favorablement lors de la consultation.**



Une évaluation indépendante est parvenue à la conclusion que la péréquation financière et la compensation des charges en vigueur dans le canton de Berne ont atteint leurs objectifs principaux : les différences entre communes à faible capacité financière et communes à forte capacité financière se sont atténuées et les charges des communes pénalisées pour des raisons structurelles, à savoir les communes rurales et les centres urbains, ont été réduites. La charge fiscale des communes bernoises a par ailleurs légèrement reculé depuis 2002.

Des améliorations ponctuelles s'imposent néanmoins, afin d'éliminer certains effets pervers de la péréquation financière et de la compensation des charges en vigueur. Il s'agit aussi d'harmoniser, dans une optique globale, plusieurs projets de réforme portant sur la répartition des tâches et les flux financiers entre le canton et les communes.

Le Conseil-exécutif avait donc lancé le projet LPFC 2012 à l'automne 2006. Il présente un train de réformes dans un rapport, de manière que le Grand Conseil puisse prendre, en janvier prochain, une décision de principe quant aux orientations des réformes. Les modifications de loi seront élaborées dans un deuxième temps. L'entrée en vigueur des réformes LPFC est prévue pour 2012.

### **Accroître la responsabilité financière des communes**

Au printemps dernier, les propositions de réforme avaient fait l'objet d'une consultation. La plupart d'entre elles ont été accueillies favorablement. Dans son rapport, le gouvernement concrétise davantage ces réformes.

Une des principales propositions consiste à rendre plus équitable la péréquation entre communes financièrement faibles et communes financièrement fortes. Il est prévu, par ailleurs, de relever modérément l'indemnisation des charges particulières, d'origine structurelle, des villes assumant une fonction de centre urbain et des communes rurales. Dans le domaine de l'aide sociale, les communes devraient voir leurs responsabilités financières accrues, par exemple à travers des systèmes de bonus-malus ou des franchises. Pour ce qui est de l'école obligatoire, les communes percevront des subventions graduées en fonction des charges géo-topographiques et des charges sociales. Elles assumeront, en outre, davantage de responsabilités financières pour l'aménagement des structures scolaires.

L'objectif est de mieux récompenser les communes lorsque les tâches sont assumées de manière efficace et économe.

Pour promouvoir les fusions de communes, les versements compensatoires seront désormais accordés pendant dix ans (contre cinq ans actuellement) aux communes qui, à cause d'une fusion, subissent des pertes dans les prestations de la péréquation financière. S'agissant de la garantie d'existence des communes (art. 108 de la Constitution cantonale), le Conseil-exécutif propose une révision constitutionnelle à titre de variante : cette dernière donnerait au canton les bases juridiques pour lancer activement des fusions de communes, voire les imposer.

**Note aux rédactions**

*Pour tout complément d'information veuillez vous adresser aux personnes suivantes :*

- *M. Urs Gasche, conseiller d'Etat, directeur des finances, au 031 633 43 04 ;*
- *M. Gerhard Engel, chef de projet, au 031 633 43 15.*

**Documentation**

*[www.fin.be.ch](http://www.fin.be.ch)*

## **Aperçu du projet « LPFC 2012 »**

### **Objectifs de la LPFC**

Les communes du canton de Berne sont très différentes les unes des autres : l'éventail va en effet des grandes agglomérations urbaines aux petits villages de l'Emmental, en passant par les stations touristiques de l'Oberland. Les conditions économiques et fiscales y sont par conséquent tout aussi variées. La Constitution cantonale exige donc que ces différences soient réduites au moyen d'un système de péréquation financière et de compensation des charges.

La loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, a pour but de réaliser cette péréquation. Elle est en outre axée sur les principes de transparence, d'efficacité, de répartition efficiente des tâches entre le canton et les communes, et d'encouragement de la coopération intercommunale.

La LPFC a également mis en œuvre la nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes. Toute une série de tâches exécutées par le passé conjointement par le canton et les communes relèvent exclusivement du canton depuis 2002, comme le domaine des soins hospitaliers ou la réduction des primes d'assurance-maladie.

### **Evaluation de la LPFC**

L'article 4 de la LPFC prévoit que le Conseil-exécutif vérifie les résultats et l'impact de la loi au plus tard après une période de quatre ans et qu'il présente ensuite au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la loi. Cette évaluation s'est achevée à la mi-2007. On constate que la LPFC a atteint ses objectifs principaux :

- Les disparités entre communes financièrement fortes et communes financièrement faibles se sont atténuées.
- Les charges des communes défavorisées pour des raisons structurelles, à savoir les communes rurales peu peuplées et les centres urbains, ont été réduites.
- Les tâches du canton et des communes ont été désenchevêtrées, ce qui a permis d'accroître la transparence.

L'évaluation a cependant mis en évidence aussi quelques failles de la péréquation financière et la compensation des charges en vigueur. Dans plusieurs domaines, il manque en particulier des incitations à accomplir les tâches de manière efficace et économe.

### **La péréquation financière en tant que péréquation de la capacité contributive**

La péréquation financière est le principal instrument utilisé pour atténuer les différences entre les communes à faible capacité financière et les communes à forte capacité financière (réduction des disparités). La capacité contributive harmonisée est l'élément qui détermine si une commune va en fin de compte être contributrice ou bénéficiaire nette. Pour que les communes extrêmement faibles puissent elles aussi garantir à leur population une offre minimale en biens et en services publics, elles reçoivent une aide supplémentaire : la dotation minimale.

Les instruments de la péréquation financière (réduction des disparités et dotation minimale) sont maintenus. L'octroi de la dotation minimale ne sera cependant plus lié à la condition que la quotité d'impôt de la commune soit supérieure à la moyenne cantonale. On élimine ainsi l'incitation négative pour la commune à ne pas réduire sa quotité d'impôt au niveau ou au-dessous de la moyenne cantonale si elle veut continuer à bénéficier de la dotation minimale. Le Conseil-exécutif pourra toutefois réduire ou supprimer la dotation minimale aux communes jouissant d'une bonne situation financière. Le « facteur d'harmonisation », un paramètre technique utilisé pour calculer la capacité contributive, sera par ailleurs adapté aux conditions

actuelles. Le facteur actuel s'avère en effet trop élevé : les communes financièrement les plus faibles sont à ce point favorisées que non seulement elles se rapprochent des communes financièrement moins faibles (conformément à l'objectif visé), mais encore qu'elles les dépassent et se retrouvent dans une situation plus confortable qu'elles après application de la péréquation financière directe.

### **Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes**

La LPFC actuelle prévoit des mesures ciblées pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes pour des raisons structurelles, soit les villes remplissant une fonction de centre urbain et les communes rurales. Dans la péréquation financière, les charges déterminantes liées à la fonction de centre urbain des villes de Berne, Bienne, Thoue, Berthoud et Langenthal sont déduites du rendement global des impôts ordinaires. Les villes de Berne, Bienne et Thoue perçoivent en outre des indemnités forfaitaires visant à compenser en partie leurs charges de centre particulièrement élevées dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, de l'infrastructure d'accueil, du sport et de la sécurité sociale. Trois quarts de ces indemnités forfaitaires sont financés par le canton et un quart par les communes d'agglomération. Les communes rurales perçoivent par ailleurs une prestation complémentaire annuelle pour atténuer leurs charges structurelles particulières.

L'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain de Berne, Bienne et Thoue sera augmentée de manière appropriée et adaptée aux derniers relevés. Elle inclura désormais les charges restantes dans le domaine de la culture après déduction des contributions des conférences culturelles. En contrepartie, la déduction des charges de centre urbain dans le calcul de la capacité contributive se limitera aux charges qui restent après la comptabilisation de l'indemnité forfaitaire. Comme par le passé, cette dernière sera versée uniquement aux trois villes de Berne, Bienne et Thoue, alors que Berthoud et Langenthal continueront à bénéficier de la déduction mentionnée plus haut dans le calcul de la capacité contributive. Enfin, l'indemnisation forfaitaire devrait à l'avenir être entièrement financée par le canton.

L'instrument de compensation des charges particulières que supportent les communes rurales est maintenu et renforcé. Pour éliminer ses effets pervers, la condition que devait remplir une commune, à savoir une charge fiscale globale élevée, est néanmoins supprimée. Le Conseil-exécutif se voit aussi attribuer la compétence de réduire voire de supprimer les prestations complémentaires aux communes jouissant d'une bonne situation financière.

### **Financement des jardins d'enfants et de l'école obligatoire**

Les traitements du corps enseignant des jardins d'enfants et de l'école obligatoire sont financés actuellement de manière solidaire. Le canton assume 70 % des coûts, le reste étant pris en charge par les communes. La part communale dépend de la population, du nombre d'élèves et du nombre de classes.

Il convient d'adapter ce financement comme suit : la solidarité actuelle en faveur des communes comptant une proportion élevée d'élèves est maintenue, mais le financement passe désormais par le versement de subventions par élève aux communes au lieu d'une proportion fixe des charges, ce qui incite bien plus fortement les communes à utiliser de manière économe les fonds qui leur sont attribués. Les subventions sont graduées en fonction des charges géo-topographiques et des charges sociales. La répartition des coûts entre le canton (70 %) et les communes (30 %) est maintenue telle quelle.

### **Financement de l'aide sociale**

L'aide sociale est également financée de manière solidaire à l'heure actuelle, le canton assume la moitié des coûts, l'autre moitié étant prise en charge par la totalité des communes en fonction de leur population.

Il convient d'inciter davantage les communes à économiser et à faire preuve d'innovation. Afin d'optimiser le système de répartition des charges existant, le Conseil-exécutif propose par exemple d'instaurer des systèmes de bonus-malus, de renforcer le contrôle des coûts, et d'introduire des mesures visant à améliorer la transparence. A titre de variante, il évoque

aussi l'introduction de franchises pour les communes, couplées à une prestation complémentaire sociodémographique (indice social) visant à atténuer les charges supplémentaires qui en résulteraient.

### Autres réformes

Différentes réformes en cours ou prévues, coordonnées dans le cadre du projet LPFC 2012, risquent de modifier les flux financiers, entre le canton et les communes ainsi qu'entre les communes elles-mêmes, qui sont pris en compte dans le bilan global, notamment :

- changement de répartition des tâches et nouvelles responsabilités financières conformément à la nouvelle loi sur les routes adoptée récemment ;
- éventuelle nouvelle répartition des tâches dans le domaine de la mensuration ;
- éventuels ajustements des subventions cantonales aux écoles de musique ;
- cantonalisation de certains éléments des coûts dans le domaine de l'asile ;
- éventuelle nouvelle répartition des tâches dans le domaine de la tutelle, ainsi que des offices des locations et des tribunaux du travail ;
- correction dans la réduction des primes des caisses-maladie pour les personnes percevant des prestations complémentaires et l'aide sociale ;
- éventuelle nouvelle répartition des tâches dans le domaine culturel.

### Bilan global

Les répercussions financières des réformes sont résumées dans un bilan global. Le tableau ci-après illustre les retombées sur différents types de communes. Il tient compte de toutes les réformes chiffrables à ce jour. Le bilan global étant un instantané, il est possible que les répercussions changent au fil des ans.

Le modèle B ne se différencie du modèle A qu'en tenant compte, dans l'aide sociale tant institutionnelle qu'individuelle, d'une franchise de 20 % à la charge des communes, les effets de redistribution entre les communes étant par ailleurs atténués par une prestation complémentaire sociodémographique de même montant.

Allègement ou alourdissement des charges dans une sélection de communes en dixièmes de quotité d'impôt (chiffre positif = allègement ; chiffre négatif = alourdissement) :

#### Centres urbains

	Modèle A	Modèle B
Berne	0.6	0.5
Bienne	0.0	-0.6
Berthoud	-0.3	-0.3
Langenthal	0.3	0.2
Thoune	0.4	0.3

#### Communes d'agglomération

	Modèle A	Modèle B
Evilard	0.2	0.4
Köniz	0.1	-0.1
Muri b.B.	0.4	0.4
Ostermundigen	-0.2	0.2
Steffisburg	-0.1	0.0

#### Communes touristiques

	Modèle A	Modèle B
Adelboden	0.7	1.4
Grindelwald	0.8	0.9
Hasliberg	0.7	1.9
Kandersteg	3.0	3.0
Lauterbrunnen	0.7	1.2

#### Communes rurales

	Modèle A	Modèle B
Boltigen	2.5	3.0
Eggiwil	-1.6	-1.6
Saicourt	0.6	1.4
Schangnau	1.0	1.1
Trub	1.3	2.1

Les réformes concernant l'indemnisation des charges de centre urbain se traduisent par un allègement des charges de toutes les communes assumant des fonctions de centre urbain, les effets des propositions concernant les autres réformes se traduisant en revanche par un

supplément de charges pour les villes, Berne exceptée. Les charges supplémentaires de la ville de Berthoud concernent en premier lieu le domaine des traitements des enseignants (répercussion de la petite taille des classes par rapport à la moyenne). Pour ce qui est des communes d'agglomération, les résultats diffèrent de l'une à l'autre selon les conditions structurelles qui y règnent en matière de traitements des enseignants et d'aide sociale.

Les communes touristiques sélectionnées bénéficient toutes, sans exception, d'un allègement des charges du fait des réformes. Raison principale à cela : le transfert, voire le développement de l'ancienne prestation complémentaire aux communes dont la quotité d'impôt est élevée en une prestation complémentaire géo-topographique.

Quant aux communes rurales sélectionnées, elles présentent une image disparate : alors que Boltigen, Saicourt, Schangnau et Trub bénéficient d'un allègement parfois notable, le solde est clairement négatif pour Eggwil. En effet, Eggwil, Schangnau et Trub ont toutes les trois un IRH inférieur à 50, ce qui les place dans la catégorie des communes financièrement les plus faibles. Or ces communes étaient jusque-là trop fortement avantagées par rapport aux communes financièrement moins faibles dans le cadre de la péréquation financière, en raison du facteur d'harmonisation surélevé. La présente réforme entend désormais corriger cet état de fait. Mais pour Eggwil, contrairement à Trub et Schangnau, cet effet n'est pas compensé par la prestation complémentaire géo-topographique.

### **Encouragement des fusions de communes**

Il peut arriver qu'en cas de fusion, certaines communes subissent des pertes sur la dotation minimale et la prestation complémentaire géo-topographique. Pour atténuer cet effet, les versements compensatoires doivent désormais pouvoir être accordés pendant dix ans au lieu de cinq anciennement. L'éventualité de relever le plafond des subventions aux projets de fusion est examinée en dehors du projet LPFC, dans le cadre de l'évaluation de la loi sur les fusions de communes. Le Conseil-exécutif propose par ailleurs deux variantes de la garantie actuelle d'existence des communes : dans la variante A, la garantie constitutionnelle (conf. art. 108 de la Constitution cantonale) est maintenue, alors que la variante B prévoit d'examiner une modification constitutionnelle pour permettre au canton de lancer activement des fusions de communes et le cas échéant de les imposer. Ce projet est toutefois élaboré en dehors du projet LPFC 2012.

\*\*\*\*\*