

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

Berne, le 16 septembre 2009

(Rmu::odma\pcdocs\docssta\330430\1)

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 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^{er} 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, 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 régionales. 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 de l'école enfantine et de l'école obligatoire

Les traitements du corps enseignant de l'école enfantine 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 et supportant des charges importantes 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.

Conformément au mandat parlementaire, le Conseil-exécutif propose plusieurs modèles. Pour ce qui est de l'aide sociale individuelle, il donne sa préférence à une optimisation, assortie d'un système de bonus-malus. Le controlling et le contrôle des coûts doivent quant à eux être renforcés. Des relevés des coûts annuels mettront en lumière l'efficacité des services sociaux en termes financiers. Le recours à des inspecteurs sociaux accroîtra le contrôle financier. Un système de bonus-malus créera, par ailleurs, une incitation supplémentaire pour les communes à assumer leurs tâches de manière efficace et économe. S'agissant de l'aide sociale institutionnelle, le gouvernement est favorable à un modèle modifiant la répartition des tâches dans le domaine des personnes âgées et des personnes handicapées. En ce qui concerne certaines offres extrafamiliales (accueil des enfants, animation de jeunesse et centres communautaires), les communes ne devraient plus pouvoir à l'avenir porter l'ensemble des coûts à la répartition des charges. Une franchise de 20% tiendra compte des avantages que retire la commune en termes d'attractivité. Pour compenser ces charges, les communes recevront une prestation liée à des critères sociodémographiques.

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 actuellement. 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.

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 ;
- 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 ;
- nouvelle répartition des tâches dans le domaine culturel.

Bilan global

Les répercussions financières des réformes sont résumées dans un bilan global. Les tableaux ci-après illustrent les retombées sur différents types de communes. Les résultats ne tiennent pas compte des différents modèles dans le domaine de l'aide sociale.

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

Centres urbains

Berne	0,7
Bienne	0,3
Berthoud	-0,2
Langenthal	0,3
Thoune	0,3

Communes d'agglomération

Evilard	0,2
Köniz	0,0
Muri	0,3
Ostermundigen	-0,2
Steffisbourg	-0,2

Communes touristiques

Adelboden	0,5
Bönigen	-0,4
Grindelwald	0,9
Hasliberg	1,9
Lauterbrunnen	1,2

Communes rurales

Boltigen	3,0
Eggiwil	-1,4
Saicourt	-0,1
Trub	2,7
Unterlangenegg	-0,2

Les réformes se traduisent par un allègement des charges de toutes les communes assumant des fonctions de centre urbain, à l'exception de la ville de Berthoud. Dans le cas de cette dernière, le supplément de charges résulte principalement des traitements du personnel enseignant, les effectifs inférieurs à la moyenne au primaire entraînant, entre autres, un surcoût de 0,3 dixième de quotité d'impôt.

Les résultats concernant les communes d'agglomération sont variables, avec toutefois des différences peu marquées. Les communes financièrement fortes de Muri (IRH de 238) et d'Evilard (IRH de 168) bénéficient notamment des réformes dans le domaine de l'indemnisation des charges de centre urbain (financement intégral par le canton de l'indemnisation forfaitaire) ; pour les communes d'agglomération plus faibles financièrement d'Ostermundigen (IRH de 104) et de Steffisbourg (IRH de 89), les réformes se soldent dans ce domaine par un léger supplément de charges en raison du transfert de charges vertical.

Les communes touristiques sélectionnées bénéficient toutes d'un allègement parfois important 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. L'augmentation des charges de Bönigen s'explique notamment par la suppression de la subvention cantonale pour l'entretien des routes communales. Bönigen ne remplissant pas les critères pour le versement de la prestation complémentaire géo-topographique, les pertes de recettes ne peuvent pas – comme c'est le cas pour les quatre autres communes touristiques – être compensées par cette prestation.

Quant aux communes rurales sélectionnées, elles présentent une image disparate : alors que Boltigen et Trub bénéficient d'un allègement notable, le solde est négatif pour Eggwil et Unterlangenegg. En effet, les communes d'Eggiwil et d'Unterlangenegg ont toutes deux un IRH inférieur à 56, 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 contrairement à Trub et Boltigen, cet effet n'est pas compensé par la prestation complémentaire géo-topographique. Un facteur auquel s'ajoutent, pour Unterlangenegg, des coûts élevés pour les traitements du corps enseignant de l'école enfantine et de l'école obligatoire. Les coûts de l'enseignement spécialisé (par ex. dyslexie, logopédie) de plusieurs communes environnantes sont en effet comptabilisés à Unterlangenegg.

Les réformes peuvent avoir des résultats différents pour des communes de même type. Cela peut par exemple s'expliquer par des différences dans l'organisation des écoles d'une commune à l'autre.