

par courriel

Münsterplatz 12
3011 Berne
Téléphone 031 633 44 66
Télécopie 031 633 53 99

Münstergasse 2
3011 Berne
Téléphone 031 633 76 76
Télécopie 031 633 76 25

Communes du canton de Berne

Berne, le 10 novembre 2011

Révision de la loi sur la péréquation financière et la péréquation des charges (projet LPFC 2012)

Mesdames, Messieurs,



Vu l'importance qu'a le projet LPFC 2012 pour les communes bernoises et puisqu'elles sont les principales concernées, la Direction des finances et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques tiennent à les informer de manière exhaustive de l'état actuel du projet avant l'examen politique de la loi révisée par le Grand Conseil durant sa session de novembre:

La **commission parlementaire** présidée par M. le député Bernhard Antener a examiné le projet de LPFC durant quatre après-midis en août et septembre 2010. Lors du vote final, elle a approuvé la révision de la loi à 12 voix contre 0 et 5 abstentions, avec les **résultats** suivants:

- **Péréquation financière**

La commission approuve l'adaptation des bases de calcul de la péréquation financière. La péréquation entre communes financièrement faibles et communes financièrement fortes devrait ainsi être rendue plus équitable, de telle sorte que les communes financièrement les plus faibles ne soient plus 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.

La modification du facteur d'harmonisation dans la péréquation financière entraîne, justement dans les régions rurales, des pertes financières parfois considérables. La Commission, qui observe cette évolution avec une certaine inquiétude, a donné un gage dans la mesure où elle ne permet pas que, dans l'exécution de la LPFC révisée, la péréquation entre communes financièrement fortes et communes financièrement faibles soit encore davantage affaiblie par rapport aux hypothèses actuelles. La réduction des disparités consiste à diminuer la différence de capacité

contributive d'une commune par rapport à la moyenne cantonale d'un certain pourcentage, ce taux étant fixé par le Conseil-exécutif dans une fourchette dont les limites sont inscrites dans la LPFC. Le Conseil-exécutif propose de fixer la limite inférieure à 30 pour cent et la limite supérieure à 40 pour cent, les calculs actuels se fondant sur un taux de 35 pour cent. La Commission préfère quant à elle relever la limite inférieure de 30 à 35 pour cent.

- **Indemnisation des charges de centre urbain**

L'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain de Berne, Bienne et Thoune est augmentée de manière appropriée et adaptée aux derniers relevés. Elle inclut désormais les charges dans le domaine de la culture. La commission a clairement rejeté une proposition visant à étendre cette indemnisation aux villes de Berthoud et de Langenthal. A l'instar du Conseil-exécutif, la commission est d'avis que l'indemnisation forfaitaire doit rester limitée aux trois plus grandes villes du canton, à savoir Berne, Bienne et Thoune. Elle soutient aussi la proposition gouvernementale suivant laquelle l'indemnisation forfaitaire devrait à l'avenir être entièrement financée par le canton (jusqu'à : financement de 75% par le canton et de 25% par les communes environnantes).

- **Prestations complémentaires socio-démographiques (nouveau)**

Le principe selon lequel les ressources disponibles pour les prestations complémentaires socio-démographiques correspondent aux charges que les communes doivent supporter à titre de franchise dans le financement de l'aide sociale est formulé de manière plus contraignante: „*La somme des prestations complémentaires correspond en règle générale aux charges que...*“.

- **Aide sociale individuelle**

Dans le domaine de l'aide sociale individuelle, les propositions du Conseil-exécutif ont été largement approuvées par la commission. La révision renforce le controlling et autorise le recours à des inspecteurs sociaux. Un système de bonus-malus devrait par ailleurs récompenser les communes efficaces et économes. Alors que le gouvernement prévoit un seuil de 30% par rapport aux coûts standardisés pour la fixation d'un bonus ou d'un malus, la majorité de la commission entend réduire cet écart. Un service social devrait ainsi bénéficier d'un bonus ou être pénalisé par un malus dès que les dépenses sociales s'écartent de plus de 20% par rapport aux coûts standardisés.

Un bonus ou malus au sens de l'article 80d, alinéas 3 et 4 LASoc est déterminé sur la base de la moyenne des dépenses d'aide sociale sur trois ans. Etant donné que les premiers chiffres différenciés ne seront disponibles qu'en 2012, le système de bonus-malus ne pourrait être appliqué pour la première fois qu'en 2015. Aussi la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a-t-elle proposé à la Commission d'introduire une disposition transitoire permettant de définir un bonus ou un malus dès 2014 sur la base des chiffres de 2012 et 2013 (moyenne établie sur deux ans au lieu de trois).

- **Aide sociale institutionnelle**

La commission est convaincue que la nouvelle répartition des tâches dans le domaine des personnes âgées et des personnes handicapées donne davantage de transparence au financement complexe de systèmes superposés, améliorant ainsi le pilotage. Elle soutient l'introduction d'une franchise pour certaines offres extra-familiales de l'aide sociale, qui devrait accroître la responsabilité financière propre des communes et tenir compte de leurs avantages en termes d'implantation. Cette franchise est compensée par une nouvelle prestation tenant compte des structures sociales d'une commune (prestation socio-démographique).

- **Aide sociale – Non-respect systématique des normes de calcul**

La commission a adopté une nouvelle disposition en vertu de laquelle le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale peut exclure les dépenses d'une commune de la compensation des charges si le service social de celle-ci contrevient systématiquement aux normes de calcul de l'aide matérielle. Conformément à l'alinéa 3, la préfecture doit prendre les mesures de surveillance requises.

- **Nouveau financement des traitements des enseignants de l'école infantile et de l'école obligatoire**

Le nouveau financement de l'école obligatoire suscite également un large assentiment au sein de la commission. La compensation des charges actuelle est supprimée. Chaque commune finance désormais la moitié des traitements du corps enseignant, l'autre moitié étant prise en charge par le canton. Les communes perçoivent en outre des subventions graduées par élève en fonction des charges géotopographiques et des charges sociales. Ces subventions représentent globalement 20 pour cent de l'ensemble des coûts salariaux du corps enseignant. Au total, la clé de répartition reste donc inchangée (70% pour le canton et 30% pour les communes). Ce nouveau modèle de financement associe de manière nettement plus importante les communes à une organisation scolaire efficace et économe.

- **Fixation de la quotité d'impôt communale l'année d'entrée en vigueur de la révision**

La Commission soumet au Grand Conseil une importante proposition complémentaire pour la période de transition: comme cela a été le cas lors de l'entrée en vigueur de la LPFC, en 2002, le conseil communal doit, dans le cadre de la présente révision aussi, avoir la possibilité de fixer la quotité d'impôt et le budget de 2012, premier exercice où les modifications sont mises en œuvre, si le changement de quotité d'impôt par rapport à l'année précédente correspond à l'effet de la révision de la LPFC.

Dans sa séance du 20 octobre 2010, le **Conseil-exécutif a approuvé** les propositions de la Commission, **à l'exception de la nouvelle limite déterminante pour le bonus/malus**, et ce pour les raisons suivantes :

- Le système de bonus-malus a été développé pour instaurer des incitations ciblées et, le cas échéant, honorer ou sanctionner les services sociaux « déviants », autrement dit **s'écartant - positivement ou négativement - de la norme**. Or, d'après les analyses actuellement disponibles (fondées sur les chiffres de 2007), **plus de la moitié** des services sociaux se trouveraient dans le champ du bonus ou du malus. Il serait en particulier choquant que 20 services sociaux (autrement dit 30% du nombre total) auraient un malus à payer. Dans un tel système, les services sociaux concernés par le bonus ou le malus ne pourraient dès lors plus être considérés comme « déviants » et l'objectif fixé à l'origine ne serait pas atteint.
- Si plus de 90 pour cent des communes qui ont envoyé une prise de position dans le cadre de la consultation se sont certes prononcées en faveur du système de bonus-malus, celui-ci était toutefois conçu différemment : il aurait abouti à ce que 10 pour cent des services sociaux payent un malus et 10 pour cent reçoivent un bonus, et n'aurait donc eu aucune conséquence financière pour 80 pour cent des services sociaux. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale suppose que beaucoup de **communes ne pourraient pas approuver cette intensification massive du système**.
- Le système de bonus-malus a été développé selon des principes et des méthodes scientifiques actuels. Il reflète bien la réalité, même s'il n'est pas parfait (aucun modèle de calcul ne peut représenter la réalité à 100%). Il se peut dès lors qu'il présente des **distorsions** pour un service social donné, autrement dit il peut arriver qu'un service social se caractérise par des facteurs particuliers qui ne peuvent pas être représentés dans le modèle. Une fourchette de 20 pour cent serait par conséquent très étroite.
- Contrairement à d'autres, le présent système de bonus-malus ne prévoit **pas de réglemmentation applicable aux cas de rigueur**. Ainsi le service social qui se retrouverait dans le champ étroit du malus devrait-il le payer, même si cela devait le placer dans une situation difficile. Encore une raison pour laquelle une fourchette de 20 pour cent serait très étroite.
- Le système de bonus-malus a été développé en lien étroit avec d'autres éléments de la révision (p. ex. inspection sociale, révision des dispositions concernant le flux des données et la protection des données, franchise pour une sélection d'offres de l'aide sociale institutionnelle). La révision indirecte de la LASoc via la LPFC et la révision directe de la LASoc constituent un **ensemble équilibré** dans le domaine de l'aide sociale.

Le Grand Conseil va maintenant examiner le projet de révision de la LPFC en première lecture pendant sa **session de novembre 2010**.

Espérant que ces informations vous sont utiles, la Direction des finances et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques vous prient d'agréer, Mesdames, Messieurs, ses salutations les meilleures.

LA DIRECTRICE DES FINANCES



Beatrice Simon,
conseillère d'Etat

LE DIRECTEUR DE LA JUSTICE,
DES AFFAIRES COMMUNALES ET
DES AFFAIRES
ECCLESIASTIQUES



Christoph Neuhaus,
conseiller d'Etat

Copie à

- Association des Communes Bernoises, ACB
- Membres de l'organe de contact canton-communes