



**Loi sur la péréquation financière et  
la compensation des charges  
(Modification)**

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Récapitulatif.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Situation initiale et introduction .....</b>	<b>7</b>
2.1	Fondements : rapport du Conseil-exécutif et déclaration de planification du Grand Conseil.....	7
2.2	Rétrospective et motifs de réforme.....	7
2.3	Impact de la LPFC depuis 2002 .....	7
2.4	Objectifs .....	8
<b>3</b>	<b>Grandes lignes des nouvelles réglementations – mise en œuvre des thèses.....</b>	<b>8</b>
3.1	Thèse 1 : Priorités, subsidiarité .....	10
3.2	Thèse 2 : Péréquation financière.....	11
3.3	Thèse 3 : Charges de centre urbain .....	12
3.4	Thèse 4 : Communes rurales .....	13
3.5	Thèse 5 : Financement de l'école enfantine et de l'école obligatoire .....	14
3.6	Thèse 6 : Financement de l'aide sociale.....	17
3.7	Thèse 7 : Transports publics .....	27
3.8	Thèse 8 : Nouvelle loi sur les routes.....	27
3.9	Thèse 9 : Mensuration officielle .....	28
3.10	Thèse 10 : Asile .....	28
3.11	Thèse 11 : Protection de l'enfant et de l'adulte .....	29
3.12	Thèse 12 : Ecoles de musique (subventions cantonales) .....	30
3.13	Thèse 13 : Culture.....	30
3.14	Thèse 14 : Réduction des primes d'assurance-maladie .....	31
3.15	Thèse 15 : Assurances sociales et prestations complémentaires .....	32
3.16	Thèse 16 : Offices des locations et tribunaux du travail.....	32
3.17	Thèse 17 : Effets structurels et lien avec les réformes communales.....	33
<b>4</b>	<b>Effets financiers et bilan global (thèse 18).....</b>	<b>36</b>
4.1	Thèse (rapport du 29.10.2008) .....	36
4.2	Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009).....	36
4.3	Bilan global des réformes .....	36
<b>5</b>	<b>Mise en œuvre et évaluation .....</b>	<b>43</b>
5.1	Pilotage précis et évaluation (thèse 19).....	43
5.2	Etapas suivantes (thèse 20) .....	44
<b>6</b>	<b>Effets économiques et structurels sur les communes et le canton .....</b>	<b>45</b>
<b>7</b>	<b>Référence au programme gouvernemental de législature et à d'autres documents de planification importants .....</b>	<b>46</b>
<b>8</b>	<b>Résultat de la procédure de consultation .....</b>	<b>47</b>
<b>9</b>	<b>Commentaire des dispositions (révisions de lois).....</b>	<b>49</b>
9.1	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) .....	49
9.2	Modification indirecte d'actes législatifs .....	65
9.3	Dispositions transitoires .....	92

<b>10</b>	<b>Proposition .....</b>	<b>95</b>
<b>11</b>	<b>Abréviations et glossaire.....</b>	<b>96</b>

**Documentation sur internet :**

**[www.fin.be.ch](http://www.fin.be.ch) -> Administration des finances -> Péréquation financière**

## 1 Synthèse

Le Conseil-exécutif entend optimiser le système de péréquation financière et de compensation des charges du canton de Berne, qui a fait ses preuves dans une large mesure. En même temps, il sera possible de mettre en accord différents projets de réforme influant sur la répartition des tâches et les flux financiers entre le canton et les communes, afin de les soumettre à la décision sous la forme d'une solution globale.

Le présent projet se fonde sur le rapport intitulé « Optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (LPFC 2012) », que le Conseil-exécutif a présenté au Grand Conseil le 29 octobre 2008. Le Grand Conseil a pris connaissance de ce rapport durant sa session de janvier 2009 en approuvant les axes de réforme proposés par le Conseil-exécutif. En ce qui concerne le financement de l'aide sociale et les fusions de communes, le Grand Conseil a présenté ses vues sur les travaux ultérieurs au moyen de deux déclarations de planification.

Le projet comprend maintenant toutes les modifications législatives nécessaires pour mettre en œuvre les réformes.

Le projet de réforme « LPFC 2012 » a pour principaux objectifs d'optimiser la péréquation financière et la compensation des charges, de l'adapter aux changements intervenus dans l'environnement et d'en réduire les effets pervers. En outre, nombre de réformes se réalisent mieux si elles s'inscrivent dans un ensemble cohérent, car c'est la seule façon de compenser et d'atténuer de manière appropriée les effets de redistribution.

### **Voici les principaux projets de réforme :**

- La réduction des disparités et la dotation minimale sont maintenues comme instruments de la péréquation financière directe, mais avec ces deux corrections :
  - La dotation minimale n'est plus liée à la condition que la quotité d'impôt de la commune soit supérieure à la moyenne cantonale. Le Conseil-exécutif est dans le même temps habilité à réduire, voire à supprimer la dotation minimale des communes dont la situation financière est bonne.
  - Le facteur d'harmonisation est un paramètre technique utilisé pour calculer la péréquation financière. Il est désormais fixé de telle sorte que celle-ci ne favorise pas les communes financièrement les plus faibles par rapport à celles qui le sont moins ; autrement dit, le facteur d'harmonisation doit à peu près correspondre à la moyenne pondérée des quotités d'impôt des communes. Cette adaptation permettra à l'avenir une répartition plus équitable des prestations de péréquation financière.
- L'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain reste limitée à Berne, à Bienne et à Thoune. Elle est augmentée pour tenir compte des charges non indemnisées dans le domaine culturel et adaptée aux derniers relevés. Par contre, la déduction des charges de centre urbain dans le calcul de la capacité contributive se limite désormais aux seules charges qui ne sont pas indemnisées. Berthoud et Langenthal profitent encore de ce méca-

nisme. L'indemnisation forfaitaire doit à l'avenir être entièrement financée par le canton, et non plus pour un quart par les communes d'agglomération.

- Un instrument destiné à compenser les charges particulières que supportent les communes rurales est maintenu. Pour éliminer ses effets pervers, la condition que devait remplir une commune, avoir une charge fiscale globale élevée, est supprimée. Cet instrument est donc transformé en une prestation complémentaire de nature purement géo-topographique.
- Les processus de pilotage entre le canton et les communes doivent être simplifiés dans le domaine de l'école obligatoire et des traitements des enseignants. Pour le financement des traitements, la solidarité actuelle est maintenue en faveur des communes qui supportent des charges financières élevées du fait de l'école obligatoire. Cependant, elle prend la forme d'un modèle de subventions par élève échelonnées du canton en faveur des communes, ce qui renforce sensiblement l'incitation financière à maîtriser les coûts de l'organisation scolaire.
- Dans le domaine de l'aide sociale, le Conseil-exécutif présente les modèles suivants:
  - aide sociale individuelle : optimisation avec renforcement du controlling et système de bonus-malus,
  - aide sociale institutionnelle : nouvelle répartition des tâches dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées assortie d'une franchise avec octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales pour certaines offres de l'aide sociale institutionnelle.

Il convient d'inciter davantage les communes à économiser et à faire preuve d'innovation. Il est d'une part proposé d'optimiser le système de compensation des charges pour le rendre plus incitatif et donc de récompenser les communes économes. Le Conseil-exécutif propose d'autre part pour l'aide sociale institutionnelle l'introduction, dans certains domaines, d'une franchise pour chaque commune – atténuée par un indice de charges. Il est en outre prévu des mesures et des instruments aidant les communes à assumer leur responsabilité politique.

- Différentes réformes en cours ou prévues risquent de modifier les flux financiers entre le canton et les communes qui sont pris en compte dans le bilan global, notamment :
  - changement de la répartition des tâches et nouvelles responsabilités financières conformément à la loi sur les routes révisée ;
  - cantonalisation de certains éléments des coûts dans le domaine de l'asile ;
  - nouvelle répartition des tâches éventuelle dans le domaine de la tutelle ;
  - nouvelle répartition des tâches des offices des locations et des tribunaux du travail ;
  - correction dans la réduction des primes d'assurance-maladie pour les personnes percevant des prestations complémentaires et l'aide sociale ;
  - nouvelle répartition des tâches éventuelle dans le domaine culturel ;

- ajustements éventuels des subventions cantonales aux écoles de musique.

En l'état actuel des connaissances, les différentes réformes se traduisent par des transferts de charges des communes au canton à hauteur de 82 millions de francs. Pour les compenser, il est prévu de mettre en place un nouveau système de compensation des charges qui distribuera les transferts de charges sur l'ensemble des communes proportionnellement à la population résidante.

Certaines communes bénéficieront d'allègements, tandis que d'autres verront leurs charges augmenter. Avec les mesures prévues, ces changements représentent dans la plupart des cas moins de deux dixièmes de quotité d'impôt. Si la charge supplémentaire est supérieure, il est prévu de l'atténuer au moyen d'une réglementation transitoire.

Les réformes amélioreront substantiellement l'ensemble de la péréquation financière et de la compensation des charges, en éliminant divers effets pervers. Aussi contribueront-elles à renforcer la capacité économique et l'autonomie des communes, et à accroître l'efficacité.

Les réformes impliquent souvent des effets de redistribution ; la meilleure façon de les équilibrer et de les atténuer réside dans une solution globale, opportunité qu'offre le projet « LPFC 2012 ».

Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil les propositions de réformes législatives en novembre 2010, afin qu'elles puissent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

## 2 Contexte et introduction

### 2.1 Fondements : rapport du Conseil-exécutif et déclaration de planification du Grand Conseil

Dans son rapport intitulé « Optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (LPFC 2012) », qu'il a remis au Grand Conseil le 29 octobre 2008, le Conseil-exécutif a exposé la situation initiale et les objectifs du projet de façon circonstanciée. Nous nous contenterons donc ici de les rappeler brièvement.

Le Grand Conseil a pris connaissance de ce rapport lors de sa session de janvier 2009 et adopté une déclaration de planification exprimant notamment son approbation des axes de réforme. Cette déclaration de planification est abordée dans les développements du chapitre 3.

### 2.2 Rétrospective et motifs de réforme

La loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) est entrée en vigueur début 2002. Elle prévoit, à l'article 4, que le Conseil-exécutif vérifie l'impact de la loi et qu'il présente ensuite un rapport sur les modifications nécessaires.

Différentes interventions parlementaires exigent en outre d'envisager des réformes. Des modifications au niveau fédéral, en particulier la RPT (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons), ainsi que différents projets concernant la répartition des tâches et les flux financiers entre le canton et les communes offrent l'opportunité d'une discussion sur les réformes possibles. Un bilan global des répercussions financières est donc établi pour permettre l'évaluation générale de toutes ces réformes. Ce bilan comprend deux volets :

- premièrement, les transferts de charges entre le canton et l'ensemble des communes qui résultent des différentes réformes, et qu'il faut équilibrer suivant le principe de la neutralité des coûts ;
- deuxièmement, l'impact des projets de réforme sur les différentes communes.

### 2.3 Impact de la LPFC depuis 2002

La loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) est entrée en vigueur début 2002. Elle était le résultat d'une vaste réforme de la répartition des tâches, de la péréquation financière et de la compensation des charges ainsi que des subventions cantonales dans le canton de Berne. Une évaluation indépendante a montré que la LPFC avait largement atteint ses principaux objectifs :

- Les disparités entre communes financièrement fortes et communes financièrement faibles se sont atténuées.
- En moyenne pondérée, la charge fiscale a reculé depuis 2002.
- Les régions défavorisées pour des raisons structurelles, à savoir les communes rurales à faible densité de population et les centres urbains, ont majoritairement vu leurs charges légèrement allégées.
- Les tâches du canton et celles des communes ont été désenchevêtrées, ce qui a permis d'accroître la transparence.
- La LPFC a élargi la marge de manœuvre financière des communes, mais l'augmentation des charges ces dernières années (due notamment aux systèmes de compensation des charges) l'a de nouveau rendue plus étroite et a également réduit l'allègement des charges des communes structurellement défavorisées.
- Les effets pervers entraînant des coûts supplémentaires ont certes été réduits, mais les incitations à *économiser* restent faibles dans des secteurs financièrement importants (aide sociale, écoles).

L'évaluation est ainsi globalement positive, ce que confirme une enquête réalisée auprès des administrateurs et administratrices des finances des communes. Toutefois, les incitations à réaliser des économies et certains autres éléments de la LPFC peuvent être améliorés.

## 2.4 Objectifs

Le projet de réforme « LPFC 2012 » a pour principaux objectifs d'optimiser la péréquation financière et la compensation des charges, de l'adapter aux changements intervenus dans son environnement et d'en réduire les effets pervers. En outre, nombre de réformes se réalisent mieux si elles s'inscrivent dans un ensemble cohérent, car c'est la seule manière de compenser et d'atténuer de manière adéquate les effets de redistribution.

Le projet « LPFC 2002 » avait notamment pour objectif de supprimer les disparités entre communes financièrement fortes et financièrement faibles ainsi que d'alléger les charges des communes assumant des fonctions de centre urbain. Comme l'évaluation de la LPFC l'a montré, cet objectif a été atteint et il n'est donc pas nécessaire que le projet « LPFC 2012 » vise de nouveau une redistribution fondamentale entre les communes ; l'impact financier sur les différentes communes doit ainsi rester le plus faible possible. On s'efforcera donc d'équilibrer les instruments de la péréquation financière (réduction des disparités, dotation minimale, prestation complémentaire pour les communes rurales) de manière à réaliser cet objectif le mieux possible.

## 3 Caractéristiques de la nouvelle réglementation – mise en œuvre des thèses

Les contextes et les variantes des réformes sont exposés de façon circonstanciée dans le rapport du 29 octobre 2008 du Conseil-exécutif et dans divers rapports spécialisés. Les développements qui suivent se bornent donc à présenter



brèvement la manière dont seront mises en œuvre les réformes esquissées dans chacune des thèses.

Pour l'exécution des réformes au plan législatif, il existe trois possibilités :

- mise en œuvre directement dans la LPFC,
- mise en œuvre par le biais d'une modification indirecte d'un acte législatif dans le cadre de la révision de la LPFC,
- mise en œuvre dans une procédure législative distincte.

**Illustration 1 : Mise en œuvre des thèses - récapitulatif**

Thèse	LPFC	Modification indirecte	Procédure distincte
1: Priorités, subsidiarité	Art. 2		
2: Péréquation financière	Art. 8, 10, 11		
3: Charges de centre urbain	Art. 14, 15, 16, 17		
4: Communes rurales	Art. 18, 20, 21		
5: Financement des jardins d'enfants et de l'école obligatoire	Art. 24, 24a (nouveau), 24c (nouveau)	Loi sur l'école obligatoire (LEO) ; loi sur les écoles moyennes (LEM)	
6: Financement de l'aide sociale		Loi sur l'aide sociale (LASoc)	Révision LASoc (tous les aspects non pertinents pour la LPFC) ; entrée en vigueur le 1.1.2012
7: Transports publics	Aucune modification		
8: Nouvelle loi sur les routes		Loi sur les routes	
9: Mensuration officielle			Loi cantonale sur la géoinformation (LCGéo); entrée en vigueur mi-2011
10: Asile			Révision de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE); entrée en vigueur le 1.1.2010
11: Protection de l'enfant et de l'adulte			Nouvel acte législatif sur la protection de l'enfant et de l'adulte; entrée en vigueur après le 1.1.2012
12: Ecoles de musique			Nouvelle loi sur les éco-

Thèse	LPFC	Modification indirecte	Procédure distincte
(subventions cantonales)			les de musique ; entrée en vigueur le 1.1.2012
13: Culture	Dispositions transitoires		Révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles ; entrée en vigueur après le 1.1.2012
14: Réduction des primes d'assurance-maladie			Modification de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal) ; entrée en vigueur le 1.1.2012
15: Assurances sociales : prestations complémentaires	Aucune modification		
16: Offices des locations et tribunaux du travail			Révision de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) ; entrée en vigueur le 1.1.2011
17. Effets structurels et réformes des communes	Art. 34, 35		Evaluation et révision de la loi sur les fusions de communes (LFCo) ; modification de la Constitution cantonale ; entrée en vigueur après le 1.1.2012
18: Bilan global	Dispositions transitoires		
19: Evaluation	Art. 4		

### 3.1 Thèse 1 : Priorités, subsidiarité

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

« La LPFC a majoritairement fait ses preuves et atteint l'objectif consistant à renforcer la péréquation en faveur des communes financièrement faibles et structurellement défavorisées. A l'avenir, la priorité doit consister à optimiser ponctuellement le système, en particulier à réduire les différentes incitations erronées. Outre le principe d'équivalence fiscale déjà inscrit dans la LPFC, il faut également y intégrer le principe de subsidiarité. »

**b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

**c) Mise en œuvre de la thèse**

**La thèse est mise en œuvre dans la LPFC.**

**Art. 2 LPFC – Principes**

L'article 2, lettre a est complété afin de préciser que la répartition des tâches entre le canton et les communes est efficiente et *conforme aux besoins des citoyens et citoyennes*.

### 3.2 Thèse 2 : Péréquation financière

**a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

*« La réduction des disparités et la dotation minimale, instruments de péréquation financière directe, sont maintenues.*

*La dotation minimale n'est plus couplée à la condition que la quotité d'impôt soit supérieure à la moyenne cantonale. Le Conseil-exécutif est habilité à réduire, voire à supprimer la dotation minimale de communes dont les conditions financières sont bonnes. Les critères et processus devront à cet égard être concrétisés dans la phase législative.*

*Le facteur d'harmonisation est fixé de sorte que la péréquation financière ne favorise pas les communes financièrement les plus faibles par rapport à celles qui sont moins faibles ; il doit par conséquent correspondre à peu près à la moyenne pondérée des quotités d'impôt des communes. Les effets de redistribution qui en résultent doivent être corrigés dans le cadre du bilan global.*

*Le volume de la réduction des disparités et le montant de la dotation minimale sont fixés en fonction des résultats globaux du projet LPFC 2012. »*

**b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

**c) Mise en œuvre de la thèse**

**La thèse est mise en œuvre dans la LPFC.**

• **Art. 8, al. 3 – Rendement fiscal harmonisé**

Le facteur d'harmonisation de 2,4 est réduit et fixé par le Conseil-exécutif de telle sorte qu'il corresponde à peu près à la moyenne pondérée des quotités d'impôt des communes.

• **Art. 10, al. 3 – Réduction des disparités**

Pour la réduction des disparités, la fourchette est désormais de 30 à 40 pour cent (auparavant 20 à 30%).

- **Art. 11, al. 3 à 5 – Dotation minimale**

La possibilité donnée au Conseil-exécutif de réduire la dotation minimale de communes dont les conditions financières sont bonnes est présentée sous la thèse 17, au chapitre 3.17 du présent rapport (art. 35 LPFC).

### 3.3 Thèse 3 : Charges de centre urbain

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« L'indemnisation des charges de centre urbain est maintenue conformément à la définition et à la méthode appliquées jusque-là.*

*Sont désormais également intégrées à l'indemnisation forfaitaire les charges de centre urbain du domaine de la culture restant après déduction des indemnités régionales dans le cadre des conférences culturelles régionales.*

*Les montants d'indemnisation sont périodiquement revus et corrigés en vertu des résultats du projet de Réévaluation des charges de centre urbain (NeZe) et de leur mise à jour.*

*La déduction des charges de centre urbain du rendement fiscal pour le calcul de la péréquation financière directe (art. 14) est limitée aux charges de centre restantes qui ne font pas l'objet d'une indemnisation forfaitaire.*

*Langenthal et Berthoud peuvent continuer à appliquer la déduction du rendement fiscal, mais elles ne sont toujours pas incluses dans l'indemnisation forfaitaire.*

*L'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain est désormais financée exclusivement par le canton et imputée au bilan global. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

#### c) Mise en œuvre de la thèse

**La thèse est mise en œuvre dans la LPFC.**

- **Art. 14 LPFC – Prise en compte des charges de centre urbain dans le calcul de la péréquation financière**

Dans le calcul de la péréquation financière, la déduction se limite dorénavant aux seules « charges de centre urbain [...] qui restent... ».

- **Art. 15, al. 1 LPFC – Indemnité forfaitaire**

Désormais, l'indemnisation forfaitaire englobe aussi le domaine de la culture.

- **Art. 16 et 17 LPFC – Financement de l'indemnité forfaitaire, base de calcul**

Le canton finance dorénavant à 100 pour cent l'indemnité forfaitaire, les frais supplémentaires de l'ensemble des communes étant pris en charge via le bilan global.

- **Art. 31, al. 3 LPFC – Partenariat**

Il n'est plus nécessaire de procéder à l'audition des communes lors de la fixation des charges de centre urbain et de l'indemnité forfaitaire, puisque celles-ci sont maintenant financées à 100 pour cent par le canton.

### 3.4 Thèse 4 : Communes rurales

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

« *Maintien d'un instrument de compensation des charges spéciales des communes rurales.*

*Afin d'éviter les incitations négatives, la corrélation avec la quotité générale d'impôt qui existait jusque-là est supprimée ; l'instrument est ainsi transféré dans une prestation géo-topographique. Comme pour la dotation minimale, le Conseil-exécutif peut réduire, voire supprimer les prestations aux communes jouissant d'une bonne situation financière. Les critères et processus devront à cet égard être concrétisés dans la phase législative.*

*La dotation de ce mécanisme sera fixée quand seront connus les effets globaux du projet LPFC 2012.*

*Dans l'optique des réformes prévues dans les domaines de l'aide sociale et de l'école obligatoire, la possibilité de mettre en place une prestation complémentaire socio-démographique est examinée. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

#### c) Mise en œuvre de la thèse

##### La thèse est mise en œuvre dans la LPFC.

- **Art. 18 LPFC – Conditions**  
Redéfinition des conditions requises.
- **Art. 20 LPFC – Quotité générale d'impôt**  
Suppression de la corrélation avec la quotité générale d'impôt.
- **Art. 21 LPFC – Délégation**  
Suppression de la délégation pour déterminer la fourchette de la quotité générale d'impôt.

La possibilité donnée au Conseil-exécutif de réduire la dotation minimale des communes dont les conditions financières sont bonnes est présentée sous la thèse 17, au chapitre 3.17 du présent rapport (art. 35 LPFC).

### 3.5 Thèse 5 : Financement des jardins d'enfants et de l'école obligatoire

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« Dans le domaine de l'école obligatoire et des traitements du corps enseignant, les processus de pilotage entre le canton et les communes sont simplifiés, les incitations financières à une meilleure maîtrise des coûts ainsi qu'à la transparence et à la responsabilité des coûts sont renforcées.*

*La répartition des charges est remplacée par un système de financement comprenant des contributions par élève échelonnées qui tiennent compte de la diversité des charges sociales, démographiques et topographiques. La répartition canton-communes à raison de 70 %-30 % est maintenue. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

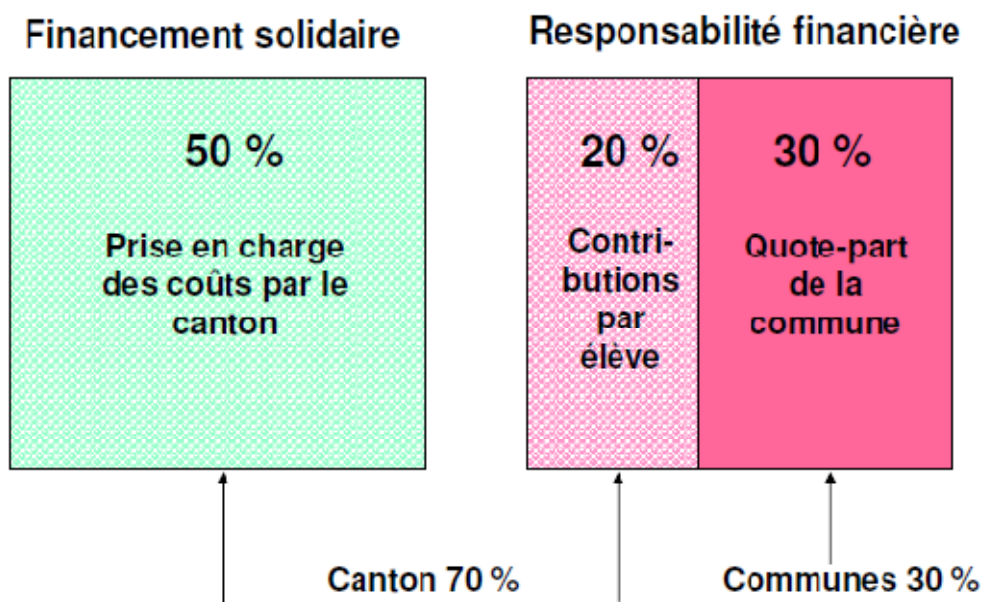
Adoption sans changement.

#### c) Mise en œuvre de la thèse

La **répartition des charges actuelle** doit être **remplacée** par un modèle qui reprend des éléments solidaires (prise en charge des coûts par le canton) du système actuel et les combine avec de nouveaux éléments fondés sur le principe de causalité (contributions par élève). Le nouveau modèle de financement est par conséquent appelé **modèle combiné**.

L'illustration 2 montre la **répartition globale des coûts** entre le canton et les communes pour l'ensemble du canton. Cette répartition peut varier selon les communes en fonction de l'indexation des contributions par élève.

**Illustration 2 : Financement des traitements du corps enseignant dans le modèle combiné**



Le modèle combiné peut être résumé comme suit :

1. Le financement se répartit en deux parts égales : 50 pour cent de financement solidaire et 50 pour cent de responsabilité financière.
2. Dans la partie « financement solidaire », le canton assume 50 pour cent des coûts qui étaient jusque-là admis à la répartition des charges : au moyen d'impôts cantonaux, la population des communes ayant une faible proportion d'élèves dans la population finance les coûts plus élevés des communes ayant une forte proportion d'élèves.
3. Le reste de la part cantonale est versée dans le cadre du financement fondé sur la responsabilité financière sous la forme de contributions par élève échelonnées : celles-ci se composent d'un montant de base identique pour toutes les communes et de deux contributions complémentaires destinées à compenser les charges liées à l'école obligatoire variables selon les communes :
  - Un « indice social scolaire » indiquant les charges sociales des communes, utilisé pour calculer une contribution complémentaire destinée aux mesures pédagogiques particulières.
  - Un « indice géo-démographique » décrivant les charges liées à la topographie, à la structure de l'habitat et aux différentes proportions d'élèves des communes, utilisé pour calculer une contribution complémentaire destinée à l'enseignement régulier.

Les contributions par élève sont versées aux communes dans lesquelles les élèves ont leur domicile civil.

4. Chaque commune a donc à sa charge, dans la partie relevant de la responsabilité financière, un montant résiduel représentant 30 pour cent des coûts totaux en moyenne sur l'ensemble des communes.
5. Avec ce modèle, certaines communes (généralement petites) doivent assumer des coûts par habitant excessifs. Une contribution supplémentaire sans incidence sur les coûts a donc été intégrée pour atténuer fortement les pics de charges de ces communes.
6. La répartition actuelle des traitements du corps enseignant (70 % pour le canton et 30 % pour l'ensemble des communes) est maintenue.

La prise en charge préalable des coûts par le canton et la répartition globale du financement canton / communes à raison de 70 pour cent / 30 pour cent sont ainsi maintenues. Ce qui est nouveau, c'est la **contribution par élève** et la **quote-part** des communes.

Etant donné qu'un modèle prévoyant une contribution par élève peut potentiellement déboucher sur une discrimination des enseignants plus âgés qui reviennent plus cher au vu des conditions d'engagement de droit public, le décompte entre le canton et chaque commune se fonde sur le **coût moyen** d'un poste à plein temps et non sur les coûts de personnel effectivement réglés pour la commune. Cela permet de compenser dans le même temps d'autres coûts sur lesquels la commune ne peut guère influencer (p.ex. remplacements en cas de maladie, d'accident, etc.).

Le modèle combiné va considérablement améliorer la **transparence des coûts**, puisque les ressources en personnel utilisées – et par conséquent les coûts générés - peuvent figurer en totalité dans les décomptes annuels avec les communes, contrairement à la répartition des coûts actuelle.

En raison de la répartition du financement entre le financement solidaire et financement fondé sur le principe de la responsabilité et du paiement des contributions par élève à la commune de domicile, il faudra également prendre en compte, **pour les élèves fréquentant une école extra-communale**, une partie des traitements du corps enseignant en sus des frais d'exploitation et d'infrastructure déjà facturés.

#### **Cette thèse trouve son application dans les articles suivants de la LPFC.**

- **Art. 24 LPFC – Traitements du corps enseignant à l'école enfantine et à l'école obligatoire ; répartition des coûts canton - communes**  
Le principe du financement à hauteur de 30 pour cent par l'ensemble des communes et de 70 pour cent par le canton est maintenu. Le canton assumera dorénavant 50 pour cent des coûts pour chaque commune gérant une école et versera en plus des contributions par élève. L'ensemble des contributions par élève s'élève à 20 pour cent des coûts totaux. Les contributions par élève sont échelonnées en fonction des charges socio-démographiques et géo-topographiques des communes.
- **Art. 24a LPFC – 2. Réglementation dérogatoire (nouveau)**  
La Direction de l'instruction publique peut fixer une participation cantonale



plus élevée pour les communes sur lesquelles l'école obligatoire fait peser des charges financières particulièrement lourdes.

- **Art. 24b LPFC – 3. Fréquentation d'une école dans une autre commune (nouveau)**  
La commune du domicile civil de l'élève doit normalement assumer le financement de sa scolarité obligatoire. Elle doit par conséquent verser des contributions aux écolages lorsqu'elle n'assure pas elle-même la formation de l'enfant.
- **Art. 24c LPFC – 4. Enseignement gymnasial de 9<sup>e</sup> année (nouveau)**  
La LPFC reprend les dispositions figurant dans la loi sur les écoles moyennes (LEM).
- **Art. 24d et 24e LPFC – 5. Fréquentation scolaire intercantonale (nouveau)**  
La LPFC reprend les dispositions figurant dans l'ordonnance sur les écolages (OE).

Ainsi, toutes les réglementations relatives au financement de l'école obligatoire qui concernent la répartition des frais entre les communes et le canton figurent désormais dans la LPFC.

En conséquence, les articles correspondants des lois en question doivent être adaptés.

### 3.6 Thèse 6 : Financement de l'aide sociale

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

« Le Conseil-exécutif propose deux variantes à propos de l'aide sociale :

**Variante I :** Au vu de la large approbation qu'il a suscitée lors de la consultation, le modèle « Optimisation » occupe le premier plan. Outre des incitations à économiser, il faut prévoir des instruments et des mesures encourageant les communes à assumer leur responsabilité politique. Les mesures prévues seront davantage concrétisées jusqu'à ce que la décision concernant la révision de la loi soit prise.

**Variante II :** La responsabilité des tâches et du financement de l'aide sociale doit être axée plus fortement sur les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Il convient donc de renforcer la responsabilité financière propre de chaque commune par des modèles de franchise et de prévoir, dans le même temps, des instruments et des mesures qui confortent les communes dans la perception de leur responsabilité politique. Les effets, et en particulier les cas de rigueur, sont atténués par l'introduction d'un « indice des charges sociales » et d'autres mesures. »

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

« Outre les variantes I et II, le Conseil-exécutif soumet au débat les autres variantes suivantes dans le cadre de la consultation sur la révision de la LPFC : la

*responsabilité des tâches et du financement de l'aide sociale doit être axée plus fortement sur les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Aussi faut-il prévoir dans l'aide sociale individuelle une optimisation incluant la mise en place d'une franchise des communes. Une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes doit intervenir dans l'aide sociale institutionnelle. Elle pourrait par exemple être conçue comme ceci : l'accueil extrafamilial, l'animation de jeunesse, les centres communautaires, le logement protégé pour personne âgée et d'autres tâches restant encore à définir sont l'affaire des communes. L'aide aux personnes dépendantes, l'aide aux victimes d'infractions, les maisons d'accueil pour femmes, les programmes d'occupation et d'insertion, les soins à domicile (éventuellement financement comme pour les hôpitaux et accomplissement des tâches par les communes avec mandat de prestations) etc. incombent au canton. »*

### c) Modèles

Le tableau ci-après donne un aperçu des prestations mises sur pied dans les domaines de l'aide sociale individuelle et de l'aide sociale institutionnelle :

#### Illustration 3 : Prestations d'aide sociale

<p>L'aide sociale <b>individuelle</b> recouvre les domaines de prestations suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ aide matérielle</li><li>▪ allocations selon décret</li><li>▪ frais de traitement du personnel spécialisé et du personnel administratif employés par les services sociaux (forfaits)</li></ul>	<p>L'aide sociale <b>institutionnelle</b> recouvre notamment les domaines de prestations suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ programmes d'occupation</li><li>▪ accueil extrafamilial (structures préscolaires et parascolaires, p. ex. garderies)</li><li>▪ mesures d'insertion sociale spécifiques (hébergement des sans-abri, centres communautaires, centres de consultation, maisons d'accueil pour femmes, etc.)</li><li>▪ aide aux personnes âgées tributaires de soins et d'encadrement / soins à domicile, centres de consultation</li><li>▪ aide aux personnes handicapées</li><li>▪ aide aux personnes dépendantes, promotion de la santé</li></ul>
---	--

Conformément à la déclaration de planification du Grand Conseil, le projet mis en consultation par le Conseil-exécutif proposait les modèles suivants :

**Illustration 4 : Aide sociale individuelle**

N°	Modèle	Objectif
1	Optimisation avec renforcement du controlling	L'aide sociale individuelle doit être optimisée, notamment par le biais d'un renforcement du controlling.
1.1	Optimisation avec système de bonus / malus	Le renforcement du controlling prévu par le modèle 1 débouche sur un système de bonus / malus entraînant des répercussions financières.
1.2	Franchise (avec prestation complémentaire liée aux charges sociales) et optimisation (sans bonus / malus)	Une franchise de 20 pour cent à la charge des communes est introduite pour l'aide matérielle. Elle est atténuée par une prestation complémentaire liée aux charges sociales (élément repris de la déclaration de planification du Grand Conseil).

**Illustration 5 : Aide sociale institutionnelle**

N°	Modèle	Objectif
2	Suppression de la compensation des charges et octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales	Cantonnalisation et / ou communalisation de toutes les prestations de l'aide sociale institutionnelle (élément repris de la déclaration de planification du Grand Conseil).
3	Nouvelle répartition des tâches dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées assortie d'une franchise avec octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales pour certaines offres	Eléments des modèles mis en consultation d'une part, et repris de la déclaration de planification du Grand Conseil d'autre part.
4	Maintien de la répartition des tâches actuelle dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées assortie d'une franchise avec octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales pour certaines offres	Variante élaborée sur la base de la déclaration de planification du Grand Conseil.

**Dans le projet mis en consultation, le Conseil-exécutif s'est déjà exprimé en faveur du modèle 1.1 pour l'aide sociale individuelle et du modèle 3 pour l'aide sociale institutionnelle, tous deux décrits en détail ci-après. Les résultats de la procédure de consultation le confortent dans sa position.**

### 1) Mise en œuvre des modèles 1 et 1.1 : optimisation avec renforcement du controlling et introduction d'un système de bonus / malus

Le modèle 1.1 englobe toutes les mesures prévues par le modèle 1, auxquelles s'ajoute un système de bonus / malus. L'ensemble de ces mesures est exposé ci-après.

Le **modèle 1** « Optimisation avec renforcement du controlling » constitue le modèle de base pour l'aide sociale individuelle. Cet objectif, que nul ne conteste, serait réalisé avant tout en comparant le rapport coûts-efficacité des services sociaux, mais aussi en mettant en œuvre d'autres mesures décrites ci-après.

Ce modèle, élaboré pour l'**aide sociale individuelle**, prévoit le maintien de la compensation des charges (assumées pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes), mais améliore de manière ciblée les incitations à agir de manière innovatrice et économe. Différentes mesures sont envisagées pour encourager les communes à être **plus attentives aux coûts** et à **faire preuve d'initiative** :

- **Recours à des inspecteurs sociaux** : un projet pilote a été mené dans quatre communes afin de tester l'opportunité d'engager des inspecteurs sociaux pour prévenir et empêcher la perception illicite de prestations sociales. Les résultats s'étant révélés favorables, des services d'inspection sociale seront mis sur pied sur l'ensemble du territoire cantonal. Outre leur effet préventif, ils aideront les services sociaux à déceler les cas d'abus et contribueront à crédibiliser l'efficacité de l'aide sociale. Dès 2012, les inspecteurs sociaux pourront également surveiller les personnes percevant l'aide sociale à leur insu et effectuer des visites inopinées sur leur lieu de travail et à leur domicile.
- **Optimisation du financement des services sociaux** : les frais de traitement du personnel spécialisé et du personnel administratif employés par les services sociaux doivent être admis à la compensation des charges, de manière à permettre une répartition des tâches plus efficace et moins coûteuse entre les deux catégories. Le Conseil-exécutif édictera des dispositions de détail sur les formations requises ainsi que sur les rôles spécifiques devant être assumés par l'une et par l'autre.
- **Amélioration du contrôle des coûts et de la transparence** : depuis 2008, certains indicateurs comme le taux d'aide sociale, le coût net par personne, les revenus par personne ou la durée moyenne d'aide par personne sont évalués chaque année pour chaque district, soumis au Grand Conseil et communiqués au public. Le dialogue est recherché avec les communes qui présentent d'importants écarts, afin de convenir des mesures à prendre. La transparence accrue et les possibilités de comparaison (« benchmarking ») qu'elle offre permettent également aux communes de renforcer leur propre controlling.
- Les **comptes d'aide sociale** des communes doivent être **différenciés** dans l'aide matérielle : pour l'heure, il n'est pas possible de distinguer si les coûts ont évolué du fait de prestations d'assistance fournies dans le cadre des normes CSIAS ou bien, par exemple, du fait de placements onéreux.

Ces différentes mesures permettent de conserver les avantages du système actuel (solidarité entre les communes pour les coûts échappant à leur influence) tout en améliorant les incitations financières. Celles d'entre elles qui ont une incidence sur la LPFC seront mises en œuvre par le biais d'une **modification indirecte de la LASoc**.

Quant aux **éléments n'ayant pas de lien direct avec la LPFC**, ils seront intégrés dans la **révision partielle – séparée – de la LASoc**. Il est notamment prévu

- d'adapter les réglementations sur la protection des données et
- de redéfinir le rôle des autorités sociales.

Le modèle de base 1 ainsi modifié est en outre complété par le **modèle 1.1**.

- Celui-ci prévoit d'introduire un **système de bonus / malus** dans le domaine de l'aide matérielle. Objectif : d'une part, récompenser les services sociaux – et, partant, leurs communes-sièges – qui s'efforcent d'être efficaces et économes et, d'autre part, pénaliser ceux et celles dont les coûts sont difficilement explicables même en tenant compte de facteurs exogènes. Un système de bonus / malus permet d'influer (de manière plus ciblée qu'avec une franchise) sur les effets réels des mesures.
- La mise en œuvre de ce système n'entraînera pas une grande charge administrative pour la SAP, car elle pourra se fonder sur des données statistiques existantes. Quant aux communes, elles n'auront aucune charge supplémentaire.
- Le système de bonus / malus a pour but d'inciter les services sociaux à être encore plus attentifs aux coûts. Des mesures d'accompagnement sont prévues afin de les aider à effectuer leur travail en évitant toute dépense inutile.
- Il doit en outre être possible de sanctionner les communes ayant fourni des données incomplètes, fausses ou tardives pour le décompte de compensation des charges. La compétence en la matière sera désormais confiée à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

Les **conséquences** des modèles 1 et 1.1 peuvent être résumées comme suit :

- Les avantages du système actuel en matière d'aide sociale individuelle sont maintenus. Le mode de compensation des charges en vigueur permet en particulier d'éviter que des communes ne rejettent des personnes dans le besoin.
- Le controlling et le contrôle des coûts sont intensifiés. La publication annuelle d'un benchmarking exerce une pression sur les communes qui n'ont jusqu'alors pas géré leurs coûts de manière efficace (modèle 1).
- Le système de bonus / malus (modèle 1.1) procure aux communes des incitations financières supplémentaires ciblées, contrairement au modèle basé sur la franchise, qui applique le principe de l'arrosoir.

- Le contrôle financier est renforcé. Le recours à des inspecteurs sociaux permettra de réaliser des économies à moyen terme, mais aussi de crédibiliser l'efficacité de l'aide sociale.
- Le financement des services sociaux est optimisé. Actuellement, il n'est pas rare que les assistants sociaux assument des tâches administratives pour lesquelles ils sont surqualifiés. Désormais, celles-ci seront explicitement attribuées au personnel administratif et l'efficacité des activités s'en trouvera améliorée.

## 2) Mise en œuvre du modèle 3 : nouvelle répartition des tâches dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées assortie d'une franchise avec octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales pour certaines offres

Ce modèle concerne l'aide sociale institutionnelle. Conformément aux modèles mis en consultation dans le cadre du rapport LPFC et à la déclaration de planification du Grand Conseil, ce domaine doit être axé plus fortement sur le principe d'équivalence fiscale et il convient de créer des incitations financières supplémentaires.

- Le modèle 3 prévoit une nouvelle **répartition des tâches** entre le canton et les communes pour la mise sur pied des prestations de l'aide sociale institutionnelle. Des adaptations sont apportées au système de compensation des charges appliqué aux offres en faveur des personnes tributaires de soins et d'encadrement ainsi que des personnes âgées. Une **franchise** à la charge des communes est introduite pour **certaines prestations** fournies dans le domaine de l'insertion sociale.
- L'accueil extrafamilial, l'animation de jeunesse et les centres communautaires doivent continuer d'être préfinancés **à l'échelle communale**. Ces trois domaines revêtent une grande importance préventive. Les garderies, par exemple, permettent aux familles monoparentales d'exercer une activité lucrative et, partant, allègent les charges de l'aide sociale individuelle. Si les dépenses engagées à cette fin restent admises à la compensation des charges, les communes qui proposent ces prestations doivent désormais assumer une franchise de 20 pour cent – et reçoivent en contrepartie une prestation complémentaire déterminée sur la base de leurs dépenses effectives –, car elles en retirent souvent un avantage économique. Le pilotage des prestations reste de la compétence du canton. Il lui appartient également de définir des normes en tenant compte en particulier du rapport coûts-efficacité, du bien-être des enfants et de l'homogénéité des critères requis pour le décompte via la compensation des charges.
- Les prestations de soins et d'encadrement en faveur des personnes âgées, des malades chroniques et des adultes handicapés seront désormais financées par le **canton**. Les communes n'ont aucun pouvoir de pilotage : celui-ci est du ressort du canton tant pour la qualité que pour la rétribution des prestations (p. ex. plafond des prestations complémentaires), dont le volume est le plus souvent déterminé sur la base de prescriptions médicales. Par ail-

leurs, la LPFC requiert pour ces catégories de prestations une différenciation – selon que les personnes sont âgées, sont atteintes d'une maladie chronique ou souffrent d'un handicap – qui est parfois sujette à interprétation et peut être source de problèmes dans la pratique (inégalité de traitement et manque de transparence). Ainsi, il arrive aujourd'hui souvent qu'une prestation soit offerte par un même fournisseur à plusieurs groupes de bénéficiaires (p. ex. soins à domicile). De plus, vu le principe du financement axé sur les prestations, il importe que celles qui sont fournies dans le cadre d'une chaîne de soins (hôpital, EMS, soins à domicile) soient financées par les mêmes acteurs (assureurs-maladie et canton), afin d'assurer la perméabilité entre les prestations de soins et d'encadrement, mais aussi d'éviter les effets pervers sur l'offre et le recours à ces dernières.

- Les prestations destinées à garantir le séjour (hébergement) en foyer des personnes âgées et handicapées (qui constitue déjà une tâche conjointe pour les EMS) sont financées par le biais des systèmes de **compensation des charges de l'aide sociale et des prestations complémentaires**. Les communes peuvent ici exercer une influence indirecte, dès lors qu'elles privilégient la création de logements adaptés à ces deux catégories de bénéficiaires plutôt que le placement en EMS.
- Pour optimiser le pilotage et l'utilisation des ressources requises pour les soins et l'encadrement de personnes adultes, il est évident, au vu de ce qui précède, que **les systèmes de financement** appliqués pour l'aide sociale institutionnelle et pour les prestations complémentaires (PC) doivent reposer sur les **mêmes principes**. Le canton doit en effet financer non seulement les prestations de soins et d'encadrement requises pour des raisons d'âge, de maladie ou de handicap, mais aussi les PC annuelles – qui représentent plus d'un tiers des subventions publiques – ainsi que les frais de maladie et d'invalidité. Les PC destinées à la couverture des besoins vitaux (cofinancées à hauteur de 5/8 par la Confédération) et des frais de séjour en foyer (degré de soins et d'encadrement 0) continuent d'être financées par le biais de la compensation des charges. L'uniformisation du financement octroyé pour les mêmes prestations fournies par les mêmes acteurs permettra également de verser les contributions directement aux bénéficiaires, comme c'est déjà en partie le cas dans le domaine de l'assurance-invalidité depuis l'entrée en vigueur de la RPT (sur la base du droit d'urgence).
- L'application de principes semblables pour les systèmes de compensation des charges de l'aide sociale et des PC **réduit la complexité** des modes de financement et en améliore la transparence, ce qui représente également un atout dans l'optique d'une utilisation économe des ressources du canton.
- Les prestations allouées aux **enfants et aux adolescents** nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison de leur handicap seront désormais toutes financées par le biais de la **compensation des charges de l'aide sociale**. La délimitation entre les prestations qui constituent une tâche conjointe du canton et des communes et celles qui doivent être financées uniquement par le canton n'est aujourd'hui pas clairement définie. Il n'est pas rare que les prestations soient fournies par plusieurs institutions, alors même que certaines se recoupent. La notion de

« handicap », critère déterminant pour l'admission des dépenses à la compensation des charges, est sujette à interprétation. En particulier pour les troubles du comportement (qui entraînent parfois des mesures de droit civil ou pénal), il n'est pas possible – ni souhaitable – de faire une distinction entre enfants et adolescents « handicapés » et « non handicapés ». La totalité des prestations visant l'insertion d'enfants et d'adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison de leur handicap sont financées au titre de tâche conjointe, ce qui permet d'en améliorer le pilotage et le financement, mais aussi d'éviter toute incitation négative lorsqu'il s'agit de déterminer les mesures dont ils ont besoin. Cette nouvelle réglementation est justifiée, car les communes jouent un rôle important dans le domaine de l'encouragement et de la formation des enfants et adolescents, mais aussi du soutien de leurs familles.

### Récapitulatif de la nouvelle répartition des tâches dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées

**Illustration 6 : Financement actuel (problématique) lié aux institutions dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées**

Financement par les pouvoirs publics / les institutions	Institutions pour personnes âgées et tributaires de soins	Institutions pour personnes handicapées	
		Adultes	Enfants / adolescents
Communes / canton via la compensation des charges de l'aide sociale	X		X
Communes / canton via la compensation des charges des PC	X	X	
Canton (sans compensation des charges)		X	X

**Illustration 7 : Financement de l'aide aux personnes âgées et handicapées selon le modèle 3**

Financement par les pouvoirs publics par catégorie d'âge	Adultes		Enfants / adolescents
	Soins / encadrement	Subsistance / hébergement	
Communes / canton via la compensation des charges de l'aide sociale			X
Communes / canton via la compensation des charges des PC		X	
Canton (sans augmentation des charges)	X		



Les **autres prestations** telles que l'aide aux personnes dépendantes et la promotion de la santé, les centres de puériculture, les maisons d'accueil pour femmes et l'aide aux victimes d'infractions continuent d'être préfinancées par le canton et admises à la **compensation des charges**. Par ailleurs – et c'est nouveau –, les prestations allouées pour les mesures d'occupation et d'insertion sont elles aussi préfinancées par le canton, qui conclut à cette fin des contrats de prestations avec les organismes responsables. Ce changement trouve sa raison d'être dans le fait que le pilotage de ces mesures est aujourd'hui déjà en grande partie du ressort du canton et qu'elles sont en règle générale mises sur pied à l'échelle supracommunale. Comme jusqu'ici, les dépenses imputables engagées pour toutes ces prestations doivent être admises à la compensation des charges à hauteur de 100 pour cent.

Les **conséquences** du modèle 3 peuvent être résumées comme suit :

- Le nouveau mode de financement cantonal des prestations de soins et d'encadrement en faveur des personnes âgées et des malades chroniques se traduit pour le **canton** par un **transfert** de tâches important dans le domaine de la compensation des charges des PC. Quant aux communes, elles assumeront désormais des tâches dans le domaine des prestations en faveur des enfants et des adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison de leur handicap d'un ordre de grandeur non négligeable lui non plus, mais par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale. Tant le canton que les communes ont donc davantage de possibilités d'influence. La perméabilité entre les prestations est en outre accrue – dans les cas individuels –, ce qui permet de mieux répondre aux besoins. Par ailleurs, ces nouvelles réglementations favorisent un financement plus fortement axé sur les prestations.
- En ce qui concerne les prestations pour lesquelles les communes sont soumises à une **franchise**, le principe d'**équivalence fiscale** est davantage pris en compte. Si elles bénéficieront d'incitations financières supplémentaires pour agir de manière économe, elles devront cependant financer elles-mêmes une partie des coûts. Une **réduction de l'offre** n'est donc pas totalement exclue, en particulier lorsque celle-ci, répondant à un besoin régional, est actuellement financée par plusieurs communes, mais que la commune-siège n'est pas en mesure de la financer seule.
- Quant aux **autres prestations** préfinancées par le canton, celui-ci continuera de conclure des **contrats de prestations** avec les institutions qui les proposent. Lorsque cela est possible, les dispositions portant sur la rétribution axée sur les prestations seront assorties d'incitations à agir de manière économe, afin de garantir la conformité aux besoins et à l'efficacité.

Il convient de préciser que la mise en œuvre du modèle 3 entraînerait pour le canton un transfert de tâches dont les coûts devraient être pris en compte dans le bilan global (env. CHF 31 millions de supplément de charges).

### **Remarque concernant le modèle 3 pour le domaine de l'aide aux victimes d'infractions**

L'aide aux victimes d'infractions est une aide subsidiaire visant à atténuer les conséquences de situations douloureuses et à soutenir les victimes et leurs proches placés dans une position financière difficile. L'aide aux victimes ayant en particulier pour but d'éviter que la victime d'une infraction ne devienne dépendante de l'aide sociale, les dépenses du canton à ce titre sont normalement admises à la compensation des charges dans le domaine de l'aide sociale. Comme une partie des prestations de l'aide aux victimes était versée jusqu'en 2004 par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, avant de relever de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, toutes les prestations ne sont pas admises à la compensation des charges à l'heure actuelle. Cela peut conduire à une situation paradoxale dans laquelle certaines prestations sont admises à la compensation des charges (p. ex. frais de psychothérapie), tandis que d'autres destinées à la même victime (p. ex. indemnisation) ne le sont pas. Conformément à l'article 13 de la loi cantonale portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LiLAVI), qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010, les dépenses engagées par le canton pour l'aide aux victimes seront désormais soumises à la compensation des charges selon la législation sur l'aide sociale. Le transfert de charges d'environ 0,5 à 1 million de francs qui en résultera pour les communes doit leur être imputé dans le bilan global.

#### **d) Adaptations requises dans la législation sur l'aide sociale**

Lors des travaux préparatoires à l'élaboration des modèles susceptibles d'optimiser l'aide sociale dans le canton de Berne, une série d'adaptations ont été proposées dans la perspective d'une révision de la loi sur l'aide sociale. Comme elles ne sont pas toutes en lien direct avec la nécessité de créer davantage d'incitations financières pour les communes et que certaines doivent être apportées uniquement au niveau de l'ordonnance, il convient de les répartir dans **trois domaines** faisant chacun l'objet d'un projet distinct :

- Les questions étroitement liées aux incitations seront intégrées dans la **LPFC** au titre de modification indirecte de la LASoc et entreront en vigueur avec la révision de la LPFC 2012.
- D'autres adaptations feront l'objet d'une **révision partielle de la LASoc**. Il s'agira notamment d'y introduire de nouvelles dispositions sur la protection des données, de redéfinir le rôle des autorités sociales, d'explicitier les prescriptions sur le remboursement de l'aide matérielle et d'abroger le décret sur les allocations. La modification devant également prendre effet en 2012, il convient de coordonner le processus législatif avec celui de la LPFC en termes de délais et de contenu.

Certaines dispositions d'exécution, qui ont également pour but d'optimiser les prestations des services sociaux, seront introduites dans le cadre d'une **révision de l'ordonnance sur l'aide sociale** (OASoc). Les effets doivent être atteints au plus vite, si bien que la modification de l'OASoc devra entrer en vigueur en 2011 déjà.

### 3.7 Thèse 7 : Transports publics

**a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

« *La répartition des charges des transports publics est maintenue telle quelle.* »

**b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

**c) Mise en œuvre de la thèse**

Aucune mesure n'est nécessaire.

### 3.8 Thèse 8 : Nouvelle loi sur les routes

**a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

« *Les réformes prévues par la nouvelle loi sur les routes sont complétées par la suppression de la distribution des fonds aux communes (forfaits provenant du revenu de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et de la taxe sur la circulation routière). En contrepartie, la prestation complémentaire géo-topographique et l'indemnisation des charges de centre urbain sont augmentées dans la même proportion.* »

**b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

**c) Mise en œuvre de la thèse**

**La thèse est mise en œuvre par le biais d'une modification indirecte de la loi sur les routes (LR)**

• **Art. 51 LR**

La modification indirecte de la loi sur les routes qui est proposée consiste à supprimer la répartition des moyens aux communes (RPLP et impôt sur les véhicules à moteur). L'article 51 de la loi du 4 juin 2008 sur les routes est totalement abrogé ; il est mis un terme aux paiements correspondants en fonction de la longueur pondérée des routes après le décompte final.

### 3.9 Thèse 9 : Mensuration officielle

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« Les réformes de la mensuration officielle font l'objet d'un débat distinct. Si une cantonalisation partielle intervient, les coûts supplémentaires en résultant pour le canton seraient pris en compte dans le bilan global. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

#### c) Mise en œuvre de la thèse

La mensuration officielle a déjà été en partie cantonalisée au 1<sup>er</sup> janvier 2008, dans le cadre de la mise en place de la RPT.

Un transfert de tâches plus poussé entre le canton et les communes a été étudié lors de l'élaboration de la nouvelle loi cantonale sur la géoinformation (LCGéo), dont l'entrée en vigueur est prévue pour mi-2011 et qui remplacera la loi cantonale sur la mensuration officielle (LMO). Dans sa version actuelle déjà largement discutée, le projet de LCGéo ne comprend aucune mesure visant à cantonaliser davantage la mensuration officielle. Par conséquent, il n'y a pas lieu de prévoir des coûts supplémentaires pour le canton dans le bilan global.

### 3.10 Thèse 10 : Asile

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« Le bilan global tient compte du fait que le canton assume désormais seul les coûts directs de l'aide d'urgence, de l'aide sociale pour les requérants d'asile pendant la durée de la procédure et de l'aide sociale pour les personnes admises provisoirement, et ce durant les sept premières années de leur séjour en Suisse. A partir de la huitième année de séjour, les coûts imputables aux personnes admises provisoirement sont financés par le biais du système de répartition des charges de l'aide sociale. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

#### c) Mise en œuvre de la thèse

La mise en œuvre de la thèse est intervenue lors de la révision de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers, dans le cadre d'une procédure distincte.

Adoptée par le Grand Conseil le 20 janvier 2009, elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le transfert de charges correspondant, d'environ quatre millions de francs, est pris en compte dans le bilan global.

### **3.11 Thèse 11 : Protection de l'enfant et de l'adulte**

#### **a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

*« Les transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches de la protection de l'enfant et de l'adulte seront le cas échéant pris en compte dans le bilan global LPFC 2012, à condition que la décision concernant l'attribution de la compétence à cet égard (canton ou commune) soit prise en 2009. Si la décision ne peut être prise qu'après 2009, ce domaine de réforme ne sera plus traité dans le projet LPFC 2012. »*

#### **b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

#### **c) Mise en œuvre de la thèse**

Lors de sa session de janvier 2010, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif du 14 octobre 2009 intitulé Nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant ; mise en œuvre dans le canton de Berne: « les principales caractéristiques des modèles d'autorités interdisciplinaires ». Il a adopté à ce sujet une déclaration de planification prévoyant de cantonaliser la protection de l'adulte et de l'enfant, et de créer les nouvelles autorités de protection de l'enfant et de l'adulte au niveau des arrondissements administratifs.

Le transfert de charges de 12,5 millions de francs résultant de la nouvelle répartition des tâches est pris en compte dans le bilan global.

Le nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La mise en œuvre intervient séparément de la révision partielle de la LPFP, dans le cadre d'une procédure distincte. Il est prévu de créer un nouvel acte législatif sur la protection de l'adulte et de l'enfant et non pas de mettre en œuvre la nouvelle organisation dans le cadre d'une révision partielle de la loi sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS).

### 3.12 Thèse 12 : Ecoles de musique (subventions cantonales)

**a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

*« Les changements intervenus dans le domaine des écoles de musique seront le cas échéant pris en compte dans le bilan global. »*

**b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

**c) Mise en œuvre de la thèse**

La réalisation de la thèse interviendra lors d'une révision totale des bases légales concernant les écoles de musique, dans le cadre d'une procédure distincte.

La nouvelle loi sur les écoles de musique doit être conçue comme un acte général régissant l'enseignement des écoles de musique et ne contenant pas seulement des dispositions en matière de financement. La Direction de l'instruction publique envisage de présenter le projet au Grand Conseil en même temps que la révision de la LPFC. Il n'aura une incidence sur la LPFC (transfert de charges, bilan global) que si la clé de financement actuelle est modifiée.

### 3.13 Thèse 13 : Culture

**a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

*« Les changements concernant le domaine culturel seront le cas échéant pris en compte dans le bilan global. »*

**b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

**c) Mise en œuvre de la thèse**

La thèse est mise en œuvre dans le cadre d'une procédure distincte de révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) ; la compensation des transferts de charges est réglée dans les dispositions transitoires de la LPFC.

La stratégie culturelle de la Direction de l'instruction publique prévoit une clarification des rôles et une répartition des tâches. A l'avenir, le canton doit totalement prendre en charge le pilotage et le financement public des institutions qui remplissent cumulativement les critères suivants :

- l'institution a une offre unique en Suisse au sens d'un « USP » (« unique selling proposition » : argument publicitaire unique) ;
- elle dispose d'un public très nombreux qui est pour l'essentiel national et international ;
- son rayonnement est national et international.

Le pilotage et le financement des autres institutions demeurent par contre des tâches conjointes du canton, des villes et des communes.

Les modifications correspondantes seront soumises au parlement par le biais de la révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles. L'entrée en vigueur est prévue pour 2013 et nécessite une procédure de financement échelonnée. La LPFC comprendra une disposition transitoire pour garantir que les transferts de charges correspondants puissent être compensés même après l'entrée en vigueur de sa révision.

### 3.14 Thèse 14 : Réduction des primes d'assurance-maladie

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« Avec l'entrée en vigueur de la LPFC révisée, les personnes touchant l'aide sociale et les prestations complémentaires ne bénéficieront plus que de la réduction maximale des primes d'assurance-maladie. Le transfert des charges du canton vers les communes est pris en compte dans le bilan global. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

#### c) Mise en œuvre de la thèse

**La thèse est mise en œuvre par le biais d'une modification de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal).**

Les modifications interviennent au niveau de l'ordonnance, notamment dans l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal) :

- **Art. 11 OCAMal** – *Montants de la réduction des primes ; b Aide sociale* : Limitation des droits des bénéficiaires de l'aide sociale à la réduction ordinaire maximale des primes : suppression de l'alinéa 3 de l'article 11 OCAMal.

**Art. 12 OCAMal** – *Montants de la réduction des primes ; c Prestations complémentaires* :

Limitation des droits des bénéficiaires de prestations complémentaires à la réduction ordinaire maximale des primes : suppression de l'alinéa 2 de l'article 12 OCAMal.

Si le principe selon lequel les personnes bénéficiant de l'aide sociale doivent s'assurer auprès des caisses maladie les plus avantageuses est maintenu avec

la LPFC 2012, il faudra reprendre la définition des dépenses maximales à prendre en compte pour les primes d'assurance-maladie de l'article 8h de l'ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc).

### **3.15 Thèse 15 : Assurances sociales et prestations complémentaires**

#### **a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

*« La répartition des charges des prestations complémentaires (PC) est maintenue. »*

#### **b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

#### **c) Mise en œuvre de la thèse**

Aucune mesure n'est nécessaire.

### **3.16 Thèse 16 : Offices des locations et tribunaux du travail**

#### **a) Thèse (rapport du 29.10.2008)**

*« Le transfert des charges résultant d'une éventuelle régionalisation des offices des locations et d'une suppression des tribunaux du travail est pris en compte dans le bilan global LPFC 2012. »*

#### **b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)**

Approbation sans modification.

#### **c) Mise en œuvre de la thèse**

Les nouvelles compétences ont été mises en œuvre avec l'adoption de la nouvelle loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) dans le cadre d'une procédure distincte.

Le projet a été examiné au Grand Conseil lors des sessions de mars et de juin 2009, et la loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.



### 3.17 Thèse 17 : Effets structurels et lien avec les réformes communales

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« L'effet de préservation des structures de la LPFC fait partie des objectifs de la péréquation financière et ne doit pas être supprimé. En revanche, les effets pervers sont réduits par l'élimination de la corrélation existant entre la dotation minimale ou la compensation géo-topographique des charges et la quotité d'impôt élevée de la commune concernée.*

*Le Conseil-exécutif peut toutefois refuser – à des conditions à définir précisément - d'octroyer la totalité ou une partie de ces prestations complémentaires si les conditions financières d'une commune le justifient. Il doit par contre renoncer à la possibilité de sanction dont il disposait jusque-là, à savoir refuser d'octroyer la totalité ou une partie des prestations complémentaires à une commune qui n'accomplit pas ses tâches de manière économe et rentable.*

*Pour réduire les effets dissuasifs pour les communes envisageant une fusion, la durée des paiements transitoires visant à atténuer les pertes de prestations de péréquation financière subies du fait de la fusion, est prolongée de cinq ans aujourd'hui à dix.*

*Le relèvement éventuel de la limite supérieure des subventions accordées à des projets de fusion est examiné dans le cadre de l'évaluation de la loi sur les fusions de communes, en dehors du projet LPFC 2012.*

*Le Conseil-exécutif présente deux variantes de garantie de l'existence des communes :*

**Garantie de l'existence des communes - Variante A :** *Les fusions de communes doivent se poursuivre. La modification de la garantie de l'existence des communes au sens de l'article 108 de la Constitution cantonale n'est actuellement pas en discussion.*

**Garantie de l'existence des communes - Variante B :** *A propos des fusions de communes, une modification de l'article 108 de la Constitution cantonale est examinée, dans le cadre du contrôle à venir des effets et des résultats de la loi sur les fusions de communes, pour permettre au canton de lancer activement des fusions de communes et le cas échéant de les imposer. Les critères et conditions légales doivent le cas échéant être fixés dans un complément à la Constitution cantonale. Ce projet est toutefois élaboré en dehors du projet LPFC 2012. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

*« Il faut suivre la variante B, en veillant en particulier à ce que*

- dans les projets de fusion concernant plus de deux communes, le Grand Conseil puisse ordonner la fusion, y compris contre la volonté de certaines communes, dès lors que les communes et le corps électoral l'approuvent dans leur majorité,*

- le Grand Conseil puisse ordonner la fusion lorsqu'une commune n'est pas en mesure de survivre seule,
- qu'il soit possible de réduire ou de supprimer les versements effectués au titre de la péréquation financière à une commune qui s'abstient d'examiner ou qui rejette un projet de fusion alors que celui-ci aurait pu améliorer sensiblement sa capacité financière.»

Le Grand Conseil a adopté cette déclaration de planification le 26 janvier 2009, par 109 voix contre 37 et 4 absentions.

### c) Mise en œuvre de la thèse

#### **La première partie de la thèse est mise en œuvre dans le cadre de la LPFC.**

- **Art. 34, al. 1 LPFC** – *Compensation en cas de fusion de communes*  
La période transitoire pour les paiements compensatoires est portée à dix ans (auparavant 5 ans).

#### **La deuxième partie de la thèse sera réalisée lors de l'évaluation de la loi sur les fusions de communes (LFCo) et de la mise en œuvre des résultats de celle-ci dans le cadre d'une procédure distincte.**

La déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil le 26 janvier 2009, qui préconise de suivre la variante B, est traitée en dehors du projet LPFC 2012. Un assouplissement de la garantie de l'existence des communes sera soumis au Grand Conseil en temps utile dans le cadre d'un projet distinct (révision partielle de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes). Le dialogue politique qui s'impose à ce sujet avec les groupements d'intérêts des communes municipales, des paroisses et des communes bourgeoises a débuté sous la houlette de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques qui est compétente en la matière. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif concernant l'évaluation de la loi sur les fusions de communes le 10 décembre 2009 et s'est à nouveau exprimé, à cette occasion, sur l'assouplissement de la garantie de l'existence des communes. Dans une déclaration de planification concernant ce rapport d'évaluation, il s'est prononcé par 80 voix contre 54 (et 9 abstentions) en faveur d'une modification de la garantie de l'existence des communes qui servirait d'instrument supplémentaire pour encourager les fusions de communes<sup>1</sup>.

La mise en œuvre de la variante B de la thèse 17 de la déclaration de planification répond aussi aux exigences de deux interventions parlementaires :

Dans la motion M 233/2008 qu'ils ont déposée en septembre 2008, les députés Stalder et Flück (PRD), ainsi que 17 cosignataires, ont notamment chargé le Conseil-exécutif de créer les bases légales nécessaires afin que les fusions de communes non viables avec des communes voisines, et de communes qui doivent résoudre ensemble des questions essentielles dans les domaines de

---

<sup>1</sup> Journal du Grand Conseil 2009, p. 1612

l'infrastructure, de la planification, des transports, de la formation, de la culture, de l'économie et du social, puissent également être entreprises et imposées contre leur volonté.

Dans une motion (M 288/2008) déposée en novembre 2008, les députés Ammann, Antener et Bernasconi (PS), ainsi que 26 cosignataires, ont pour leur part demandé au Conseil-exécutif d'élaborer les bases légales qui permettront d'imposer aux communes voisines de fusionner dans la mesure où les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. Les motionnaires se réfèrent à des études selon lesquelles il existerait une corrélation évidente entre la fréquence des fusions de communes et l'intervention active du canton pour encourager et imposer les fusions.

Dans sa réponse commune aux deux motions, le Conseil-exécutif a indiqué que même s'il estime que les communes doivent en principe rester libres de fusionner ou non, il n'est pas a priori opposé à une modification mesurée de l'article 108 ConstC, d'autant que le Grand Conseil s'est clairement prononcé en faveur d'une modification de la garantie de l'existence des communes dans sa déclaration de planification concernant le rapport LPFC 2012. Le Conseil-exécutif s'est donc déclaré prêt à approfondir les demandes des motionnaires dans le cadre de l'évaluation de la LFCo et à soumettre les adaptations législatives requises au Grand Conseil.

Le Grand Conseil a adopté les deux interventions lors de sa session de septembre 2009.

Après cette large consolidation des fondements politiques, le Conseil-exécutif va présenter au Grand Conseil, courant 2011, un projet d'assouplissement de la garantie de l'existence des communes, qui comprendra une révision partielle de la Constitution cantonale et un complément à la loi sur les communes. La procédure de consultation est prévue pour fin 2010.

## 4 Effets financiers et bilan global (thèse 18)

### 4.1 Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« Les effets sur le canton et les communes doivent être présentés durant la suite des travaux dans un bilan global mis à jour chaque année. Les coûts pris en compte dans le bilan global sont mesurés en fonction des coûts et des normes de prestations applicables au moment de l'entrée en vigueur de la LPFC révisée ou prescrits par la législation fédérale. Le but est, pour autant que cela soit possible, de compenser les redistributions verticales de manière appropriée. Il convient, dans la mesure du possible, de renoncer à un transfert de la charge fiscale. »*

### 4.2 Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

### 4.3 Bilan global des réformes

Le bilan global est une récapitulation de tous les effets financiers des réformes. Il indique en outre

- les effets de redistribution **verticale** pour le canton et l'ensemble des communes,
- les effets de redistribution **horizontale** entre les communes.

Le bilan global sert de fondement à l'évaluation d'un transfert vertical des charges entre le canton et les communes et à sa compensation. Il permet en outre d'évaluer les effets de répartition horizontale entre les communes et le cas échéant de les corriger.

Dans le contexte des charges reprises par le canton à partir de l'entrée en vigueur de la LPFC en 2002 et de leur évolution, le Conseil-exécutif s'en tient clairement et fermement au principe de la **neutralité des coûts**. Les coûts qui résultent du transfert de charges entre le canton et les communes sont en principe imputés au bilan global. Les coûts sont à cet égard mesurés en fonction des normes de prestations applicables lors de l'entrée en vigueur de la LPFC révisée, autrement dit début 2012. Si la législation fédérale prescrit des normes, on se base sur les coûts résultant de l'application desdites normes.

#### 4.3.1 Réformes et effets pris en compte

Les réformes prises en compte et les paramètres utilisés pour chacun des instruments de la péréquation financière et de la compensation des charges sont décrits de manière détaillée dans le bilan global ci-joint.

### 4.3.2 Transferts de charges verticaux (entre le canton et les communes)

Voici un récapitulatif des transferts de charges verticaux entre le canton et les communes:

**Illustration 8: Transferts de charges verticaux en 2008 (en millions de CHF)**

<b>Péréquation financière directe</b>	
Dotations minimale	4.7
<b>Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes</b>	
Indemnisation des charges de centre urbain	57.3
Compensation des charges géo-topographiques	27.3
Compensation des charges socio-démographiques	13.2
<b>Systèmes de compensation des charges</b>	
Aide sociale	22.6
Aide sociale; suppression des subventions d'aide sociale aux personnes résidant en foyer dans le secteur des handicapés (RPT)	10.0
<b>Autres secteurs</b>	
Nouvelle loi sur les routes; suppression des subventions communales aux routes cantonales	15.0
Suppression des subventions cantonales aux routes communales	-33.7
Subventions cantonales aux communes d'agglomération	8.0
Asile	4.0
Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction	-1.0
Unités de désintoxication	1.5
Réduction des primes de l'assurance-maladie	-71.0
Culture	4.3
Loi sur les écoles de musique	5.0
Nouvelle législation sur la protection de l'adulte et de l'enfant	12.5
Offices des locations et tribunaux du travail	1.8
Mobilisation forces d'intervention	0.4
<b>Total</b>	<b>81.8</b>

Chiffre positif = supplément de charges du canton / allègement des communes

Chiffre négatif = allègement du canton / supplément de charges des communes

Si l'on se base sur les chiffres de 2008, les différentes réformes (sans le domaine de l'aide sociale) entraînent un **transfert de charges** des communes vers le canton de près de **82 millions de francs**. Ce transfert est réparti sur les communes via une nouvelle compensation de charges pour les « transferts de charges liés à la nouvelle répartition des tâches » en fonction de la population résidante (nouvel art. 29b LPFC).

### 4.3.3 Transferts de charges horizontaux (entre communes)

Le bilan global regroupe, pour une **année de référence** donnée, les **effets financiers** des réformes décrites sur les différentes communes. En regard de l'actuel système de péréquation financière et de compensation des charges

(situation de référence), il présente les innovations prévues (réforme). Le bilan global part ainsi de l'**interrogation** suivante :

« *« Quelles seraient les charges en plus ou en moins de chaque commune si les réformes avaient été mises en œuvre une année de référence donnée (p. ex. en 2008) ? »* »

Le récapitulatif ci-joint présente les résultats du bilan global. Pour une meilleure **transparence et traçabilité** des différents éléments de réforme, les calculs détaillés sont en outre mis à disposition sous forme électronique. Chaque commune peut ainsi **appréhender les effets des différentes modifications**. Cette transparence doit également servir à évaluer individuellement les éléments de réforme et à les apprécier au plan politique.

**Le bilan global doit être considéré comme un calcul approximatif, uniquement destiné à donner un ordre de grandeur de l'effet qu'aura la réforme sur chaque commune.**

La LPFC 2002 avait notamment pour objectif de supprimer les disparités entre communes financièrement fortes et financièrement faibles ainsi que d'alléger les charges des communes assumant des fonctions de centre urbain. Comme le montre le chapitre 2.3, cet objectif a été atteint et il n'est donc pas nécessaire que le projet LPFC 2012 vise de nouveau une redistribution fondamentale. Il n'est en fait pas exclu que certaines communes en retirent des avantages et d'autres des inconvénients, mais les **effets de redistribution** doivent en principe rester **le plus bas possible**.

Comme c'était déjà le cas lors du projet LPFC 2002, des réglementations spéciales à caractère transitoire plafonnent l'allègement et le supplément de charges : l'allègement maximal par commune est de trois dixièmes de quotité d'impôt, et le supplément de charges maximal de deux dixièmes de quotité d'impôt.

En marge des débats sur le rapport LPFC de la session de janvier 2009, divers parlementaires ont exprimé leur **inquiétude** quant au fait que, d'après les calculs disponibles, les réformes LPFC entraîneront une détérioration de la situation notamment pour les **communes rurales financièrement faibles**.

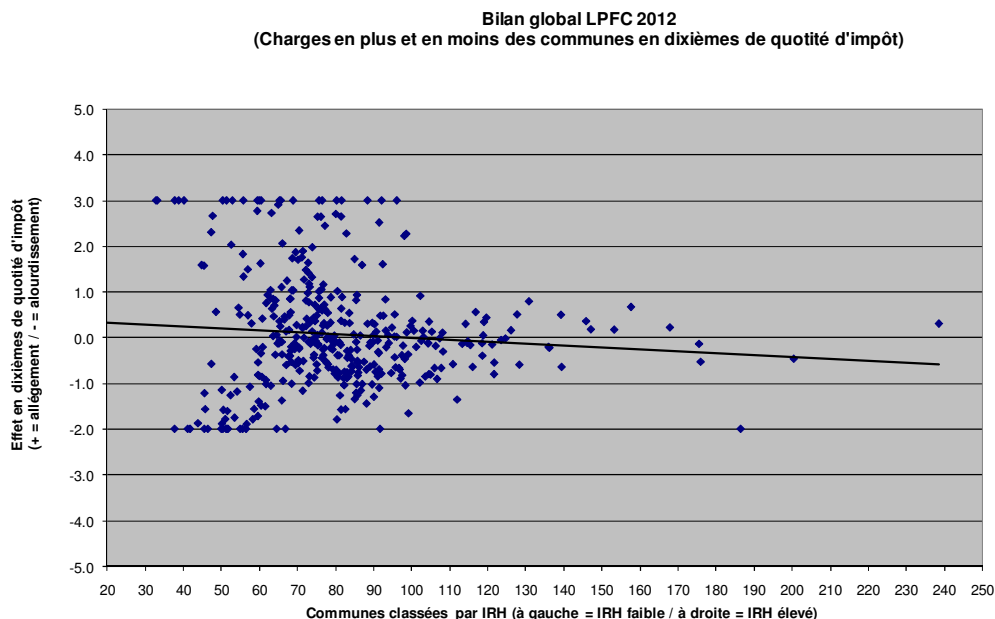
L'**ajustement du facteur d'harmonisation** pour la péréquation financière constitue l'un des principaux points des optimisations prévues. Pour calculer la capacité contributive d'une commune, le rendement fiscal est harmonisé en appliquant une quotité d'impôt « standardisée » de 2,40 (= facteur d'harmonisation). Cette valeur correspond à la moyenne des quotités d'impôt des communes bernoises avant la LPFC 2002. Avec le transfert de charge fiscale des communes vers le canton intervenu en 2002, cette valeur se situe actuellement autour de 1,62. Du fait de l'application d'un facteur d'harmonisation trop élevé qui ne correspond plus à la situation effective, les communes financièrement les plus faibles sont à ce point favorisées que non seulement elles se rapprochent des communes un peu moins faibles (conformément à l'objectif visé), mais elles les dépassent pour finalement se trouver dans une meilleure position après la

péréquation financière directe. Il faut supprimer cette inégalité de traitement non voulue en réduisant le facteur d'harmonisation. A cet égard, il est important que les sommes redistribuées au titre de la péréquation financière restent sensiblement les mêmes. L'ajustement du facteur d'harmonisation aura pour effet de redistribuer les prestations des communes financièrement les plus faibles vers les communes qui le sont un peu moins.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les **réformes LPFC** n'entraînent aucune redistribution ciblée entre les communes, et donc en principe **aucune augmentation ni réduction des disparités** ; l'impact financier sur les différentes communes doit ainsi rester le plus faible possible. On s'efforcera donc d'équilibrer les instruments de la péréquation financière (réduction des disparités, dotation minimale, prestation complémentaire pour les communes rurales) de manière à réaliser cet objectif le mieux possible. Il sera néanmoins inévitable, pour les raisons évoquées plus haut, que les réformes LPFC entraînent parfois une détérioration de la situation, en particulier pour les **communes financièrement les plus faibles**. Il est prévu d'atténuer ces effets par des solutions transitoires.

Le graphique ci-dessous donne un premier aperçu des résultats du bilan global. Il illustre les effets des réformes sur chaque commune, exprimés en dixièmes de quotité d'impôt sur l'axe vertical. Les communes sont représentées de gauche à droite sur l'axe horizontal selon leur IRH, c'est-à-dire en fonction de leur capacité contributive :

#### Illustration 9: Charges en plus et en moins en dixièmes de quotité d'impôt



Au total 17 communes sont concernées par la limitation du **supplément maximal de charges** à deux dixièmes de quotité d'impôt. La somme des charges supplémentaires dépassant deux dixièmes de quotité d'impôt ne s'élève au total

qu'à six cent mille francs, car cette limitation ne concerne en majorité que de très petites communes. A de rares exceptions près, il s'agit là de communes dont l'IRH est très faible et qui étaient jusque-là particulièrement favorisées du fait du facteur d'harmonisation trop élevé.

En revanche, 22 communes bénéficient d'un **allègement** supérieur à trois dixièmes, qui s'explique principalement par l'élimination de la corrélation entre d'une part la dotation minimale et l'ancienne prestation complémentaire octroyée aux communes dont la quotité générale d'impôt est élevée (remplacée par une prestation complémentaire géo-topographique) et d'autre part la charge fiscale.

Sur l'illustration, la ligne horizontale traduit la tendance. Les différentes réformes entraînent selon les résultats disponibles une **légère réduction des disparités**, c'est-à-dire un transfert des communes financièrement fortes vers les communes financièrement faibles.



Voici, illustrées par une sélection de communes, les répercussions des réformes **par catégorie** :

**Illustration 10: Charges en plus et en moins d'une sélection de communes, en dixièmes de quotité d'impôt (chiffre positif = allègement)**

Centres urbains		Communes d'agglomération	
Berne	0.5	Evilard	0.2
Bienne	0.4	Köniz	-0.1
Berthoud	-0.2	Muri b.B.	0.3
Langenthal	0.3	Ostermundigen	-0.2
Thoune	0.3	Steffisburg	-0.1

Communes touristiques		Communes rurales	
Adelboden	0.2	Boltigen	3.0
Bönigen	-0.6	Eggiwil	-0.6
Grindelwald	0.3	Saicourt	-0.2
Hasliberg	1.9	Trub	3.0
Lauterbrunnen	0.1	Unterlangenegg	-2.0

Les réformes se traduisent par un allègement de charges dans toutes les communes **assumant des fonctions de centre urbain**, excepté Berthoud. Dans la ville de Berthoud, le supplément de charges résulte principalement des traitements du personnel enseignant, les effectifs de classes inférieurs à la moyenne au niveau 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=238) et d'Evilard (IRH=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 les plus faibles financièrement d'Ostermundigen (IRH=104) et de Steffisburg (IRH=89), les réformes se soldent dans ce domaine par de légers suppléments de charges en raison du transfert de charges vertical.

Les **communes touristiques** sélectionnées bénéficient pour la plupart d'un allègement du fait des réformes. Cela s'explique principalement par la transformation de l'actuelle prestation complémentaire destinée aux communes dont la quotité générale d'impôt est élevée en une prestation complémentaire géo-topographique. En ce qui concerne Bönigen, le supplément de charges résulte notamment de la suppression de la contribution du canton à l'entretien des routes communales. Comme Bönigen ne remplit pas les critères d'octroi d'une prestation complémentaire géo-topographique, elle ne peut pas – contrairement aux autres communes touristiques - compenser le déficit de recettes au moyen de cette prestation.

L'image est plus contrastée en ce qui concerne les **communes rurales** : si les communes de Boltigen et de Trub voient leurs charges diminuer nettement, le solde est en revanche négatif pour Eggiwil et Unterlangenegg qui font partie des communes financièrement les plus faibles, avec un IRH inférieur à 56. En raison du facteur d'harmonisation trop élevé, elles ont jusque-là été excessivement favorisées dans la péréquation financière par rapport aux communes financièrement moins faibles, ce que la présente réforme entend corriger. A la différence de Trub et de Boltigen, cet effet n'est pas compensé par la mise en place de la prestation complémentaire géo-topographique pour ces deux communes. Unterlangenegg enregistre en outre un supplément de charges du fait de l'augmentation des coûts afférents aux traitements du corps enseignant de l'école enfantine et de l'école obligatoire, car elle comptabilise les coûts de l'enseignement spécialisé (p. ex. « Legasthenie », logopédie) pour plusieurs communes voisines.

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.

## 5 Mise en œuvre et évaluation

### 5.1 Pilotage précis et évaluation (thèse 19)

#### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

*« Les effets de la LPFC continuent d'être soumis à une analyse courante après l'entrée en vigueur des réformes. Cette analyse constitue le fondement d'un éventuel ajustement précis du Conseil-exécutif. Le système de péréquation financière et de compensation des charges fait tous les quatre ans l'objet d'une évaluation, dont les résultats sont portés à la connaissance du Grand Conseil. »*

#### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

#### c) Mise en œuvre

L'article 4 LPFC prévoit que le Conseil-exécutif vérifie les résultats et l'impact de la loi au plus tard après une période d'exécution de quatre ans et présente ensuite un rapport au Grand Conseil. Ce rapport ne devrait toutefois pas se limiter aux quatre premières années d'exécution mais intervenir périodiquement tous les quatre ans. Il permet au Grand Conseil de vérifier périodiquement la conformité de la péréquation financière et de la compensation des charges aux objectifs fixés et de soumettre au débat politique l'effet de redistribution entre les communes.

## 5.2 Etapes suivantes (thèse 20)

### a) Thèse (rapport du 29.10.2008)

« Le Conseil-exécutif présente début 2010 au Grand Conseil les adaptations des bases légales à effectuer pour qu'elles puissent entrer en vigueur début 2012. »

### b) Déclaration de planification du Grand Conseil (session de janvier 2009)

Approbation sans modification.

### c) Mise en œuvre

Voici les étapes suivantes que prévoit le Conseil-exécutif :

#### Illustration 11: Calendrier des étapes suivantes

Procédure de consultation	de fin septembre à fin décembre 2009
Délibération au Grand Conseil ; 1 <sup>re</sup> lecture	novembre 2010
Délibération au Grand Conseil ; 2 <sup>e</sup> lecture	janvier 2011
Entrée en vigueur	1 <sup>er</sup> janvier 2012

La coordination avec différentes autres affaires en rapport avec la LPFC est présentée à l'**Illustration 1**, **page 9**.

## **6 Répercussions économiques et structurelles sur les communes et le canton**

Les réformes permettent dans l'ensemble d'optimiser le système de péréquation financière et de compensation des charges sans pour autant entraîner de répercussions structurelles importantes. L'élimination d'incitations erronées accroît l'efficience et donc aussi le potentiel économique.

Les réformes ne modifient en rien l'autonomie des communes, qui voient leur marge de manœuvre s'élargir du fait des réformes dans les domaines des écoles et de l'aide sociale, et sont davantage récompensées pour leur efficience.

Les mesures destinées à encourager les fusions contribueront à moderniser les structures communales.

La position du canton de Berne et de ses communes les plus favorables au plan fiscal ne change pas quant à sa compétitivité en matière d'imposition par rapport aux autres cantons, voire s'améliore légèrement.

## 7 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Dans son programme de législature 2007 à 2010 du 30 août 2006, le Conseil-exécutif a fixé une ligne directrice et sept priorités pour la législature actuelle. La ligne directrice est la suivante : mettre l'accent sur le développement durable.

L'une des sept priorités que le Conseil-exécutif a définies pour suivre la ligne directrice est le renforcement de la cohésion du canton de Berne. Cette priorité comprend notamment la mesure suivante (mesure 4, p. 20) :

*« Optimiser la répartition des tâches entre le canton, les régions et les communes. Armer mieux encore les communes pour qu'elles soient en mesure de satisfaire aux exigences d'aujourd'hui et de demain. Réexaminer le rôle du canton, notamment dans le domaine de la surveillance et de la péréquation financière. »*

L'optimisation de la répartition des tâches et du système de péréquation financière et de compensation des charges dans le canton de Berne est ainsi étroitement liée au programme gouvernemental de la législature actuel (jusqu'à mi-2010), même si la mise en œuvre concrète n'interviendra que durant la prochaine législature à cause de la procédure à deux niveaux.

### **Référence au plan directeur**

Les liens entre l'organisation du territoire et la politique financière sont un sujet central du plan directeur cantonal. La péréquation financière et la compensation des charges sont expressément mentionnées dans les mesures C\_03 « Elaborer une politique concernant les centres urbains et les agglomérations » et F\_01 « Développer des stratégies de promotion de l'espace rural différenciées selon les régions ».

Les mesures LPFC 2012 tiennent compte des objectifs du plan directeur en ceci qu'elles maintiennent une compensation équitable en faveur de l'espace rural tout en renforçant la capacité économique grâce à l'optimisation.

## 8 Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation sur le présent projet de réforme s'est déroulée de septembre à décembre 2009. Les résultats sont **disponibles** dans un **rapport distinct (rapport de travail E)**.

Au total, **64 prises de position** ont été retournées,

dont une conjointe des **trois associations de communes** (ACB, SCCB et ABF), qui contient également les résultats de l'enquête réalisée auprès des communes. 308 communes y ont participé (soit 78 % ou, pondéré selon le nombre d'habitants : 87%).

Globalement, il apparaît que les **solutions consensuelles ou majoritaires** issues des débats parlementaires de janvier 2009 sur les thèses **bénéficient toujours d'un très fort soutien**. Dans l'enquête des associations de communes, 95 pour cent d'entre elles (97% en taux pondéré selon la population) confirment explicitement leur prise de position sur ces thèses. Même les villes-centres, auparavant critiques, expriment maintenant leur approbation. Les **modèles de l'aide sociale**, sur lesquels le Grand Conseil avait souhaité faire un vaste état des lieux dans le cadre de la procédure de consultation en janvier 2009, restent **en partie controversés**. Plusieurs associations et communes du Jura bernois émettent des critiques fondamentales sur le projet : elles estiment, en particulier, que la LPFC 2012 est défavorable aux communes importantes (centres régionaux) du Jura bernois, alors qu'elle favorise trop fortement d'autres communes (grands centres, communes rurales).

Le Conseil-exécutif a tenu compte des avis exprimés en adoptant les décisions suivantes :

- **Péréquation financière** au sens strict : en ce qui concerne les prestations complémentaires géo-topographiques, la pondération appliquée jusqu'ici (1/3 pour la longueur des routes et 2/3 pour la superficie) est ajustée à 50/50, ce qui permet de modérer un peu certains cas extrêmes d'alourdissement ou d'allègement des charges communales. De plus, la durée de la « réglementation des cas spéciaux », qui vise à atténuer les cas de rigueur lors du passage à la LPFC 2012, passe de trois ans (version de la procédure de consultation) à cinq ans.
- **Aide sociale** : l'état des lieux souhaité par le Grand Conseil a permis une meilleure évaluation des différents modèles. Les deux modèles privilégiés par le Conseil-exécutif ont bénéficié d'un fort soutien des communes, qui doivent en fin de compte garantir l'exécution (associations de communes ainsi que plus de 90% des communes, villes-centres comprises) ; par contre, les positions des partis sont partagées, notamment en ce qui concerne l'aide sociale individuelle. Le Conseil-exécutif a donc tranché en faveur des modèles suivants, qui représentent selon lui une pondération équilibrée et réalisable entre les objectifs sociaux et les objectifs financiers :
  - aide sociale individuelle : modèle 1.1 « Optimisation avec bonus-malus »,
  - aide sociale institutionnelle : modèle 3 « nouvelle répartition des tâches dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées assortie

d'une franchise avec octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales pour certaines offres de l'aide sociale institutionnelle».

- **Voie de droit:** dans deux cas où le Conseil-exécutif pouvait jusque-là décider en dernière instance, la possibilité de déposer un recours de droit administratif est introduite pour des raisons juridiques, et ce à l'article 34 (compensation de la disparition de prestations compensatoires en cas de fusion) et en cas de réduction des prestations (art. 35).
- **Ecoles de musique:** le Conseil-exécutif va soumettre au Grand Conseil une nouvelle loi sur les écoles de musique, qui peut être traitée parallèlement à la LPFC.
- De nombreuses autres propositions émanant de la procédure de consultation ont été prises en compte par le biais de petites modifications du projet.



## 9 Commentaire des articles

### 9.1 Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)

#### *I. Généralités*

##### *Article 2 – Principes*

Le principe de la subsidiarité est désormais inscrit dans la LPFC, en plus du principe de l'équivalence fiscale qui y figurait déjà. Cela signifie qu'une tâche ne peut être déléguée à une entité de niveau supérieur (canton) que si l'entité de niveau inférieur (commune) n'est pas en mesure de l'accomplir de manière efficiente. Il s'agit donc d'exécuter les tâches à l'échelon le plus proche possible de la matière et du citoyen. Le principe de subsidiarité doit aussi renforcer l'autonomie des communes : elles peuvent continuer à exister en tant qu'entités indépendantes et autonomes lorsqu'elles ont aussi des tâches propres.

##### *Art. 4 – Contrôle des résultats*

Le rapport périodique à l'intention du Grand Conseil ne doit plus intervenir comme auparavant « après une période d'exécution de quatre ans », mais « au moins tous les quatre ans » (voir chap. 5.1c).

#### *II. Péréquation financière*

##### *1. Bases*

##### *Article 8 – Rendement fiscal harmonisé*

Le rendement fiscal harmonisé des communes constitue la base de calcul de la péréquation financière. Il correspond au rendement des impôts communaux ordinaire, divisé par la quotité d'impôt déterminée de la commune et multiplié par le facteur d'harmonisation, puis additionné de la taxe immobilière harmonisée.

Le facteur d'harmonisation actuel de 2,4 correspond à la moyenne pondérée des quotités d'impôt de toutes les communes avant le nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges ainsi que le transfert de la charge fiscale de 7,6 dixièmes qui en a découlé en 2002. Il était prévu à l'origine, lors de la préparation de la loi, d'ajuster périodiquement ce chiffre à la moyenne effective des quotités d'impôt des communes ; cependant, il a été décidé par la suite que les effets simulés dans le bilan global devaient être réali-

sés avec la plus grande précision possible, de sorte que le chiffre de 2,4 a été inscrit dans la LPFC en tant que valeur technique. Pour ajuster l'effet de péréquation financière aux conditions réelles, il faudrait que ce facteur d'harmonisation corresponde à la moyenne actuelle des quotités d'impôt des communes, qui se situe autour de 1,62.

L'évaluation de la LPFC 2002 a révélé que, du fait de ce facteur d'harmonisation trop élevé de 2,4, les communes dont l'IRH est inférieur à 80 sont tellement favorisées que non seulement elles se rapprochent (conformément à l'objectif visé) des communes dont l'IRH se situe entre 80 et 100, mais elles les dépassent pour finalement se trouver dans une meilleure position après la péréquation financière directe. Le facteur d'harmonisation doit être réduit à peu près au niveau de la moyenne cantonale pondérée (bilan global 2008: 1,65) afin de supprimer cette inégalité de traitement non voulue. Il est important, à cet égard, que la somme redistribuée au titre de la péréquation financière reste sensiblement la même. L'ajustement du facteur d'harmonisation a donc pour effet de redistribuer les prestations complémentaires des communes financièrement les plus faibles vers celles qui le sont un peu moins.

Comme la moyenne pondérée des quotités d'impôts des communes est susceptible de varier aussi à l'avenir, la loi se borne désormais à spécifier selon quels critères le facteur d'harmonisation doit être fixé, sa valeur concrète étant définie au niveau de l'ordonnance. Cela permettra au Conseil-exécutif d'ajuster périodiquement le facteur d'harmonisation aux nouvelles conditions.

La correction de l'alinéa 4 relève de la technique législative ; elle se fonde sur une modification de la loi sur les impôts du 1<sup>er</sup> janvier 2008 et n'a aucune incidence sur la pratique actuelle. Dans un arrêt rendu en 2001, le Tribunal administratif du canton de Berne a établi que le doublement de la taxe immobilière n'était pas conforme à la loi d'harmonisation fiscale. Depuis cet arrêt, la double taxe immobilière n'est donc plus perçue en pratique et l'article correspondant de la loi sur les impôts a été abrogé.

## ***2. Réduction des disparités***

### ***Article 10***

La réduction des disparités constitue l'élément central utilisé dans le cadre de la péréquation financière pour atténuer les inégalités de capacité financière des communes. Elle est exclusivement financée par les communes.

La loi prévoit que l'exécution de la réduction des disparités se situe dans une fourchette allant actuellement de 20 à 30 pour cent. La fixation du pourcentage déterminant dans cette fourchette relève de la compétence du Conseil-exécutif. Cette marge de manœuvre indispensable pour piloter avec précision la réduction des disparités tient compte de la dynamique des différents domaines d'activité ainsi que des nouveaux besoins et des évolutions. Depuis l'entrée en vi-

gueur de la LPFC, en 2002, le pourcentage déterminant pour l'exécution de la réduction des disparités est resté inchangé à 25 pour cent.

La réduction du facteur d'harmonisation de 2,4 à 1,65 (bilan global 2008) entraînera une diminution d'environ 30 pour cent du rendement fiscal harmonisé des communes. Si l'on ne relevait pas simultanément le pourcentage déterminant pour la réduction des disparités, les sommes redistribuées à cette fin diminueraient d'environ 30 pour cent. En conséquence, la fourchette est dorénavant de 30 à 40 pour cent pour l'exécution de la réduction des disparités. Le plafond de 40 pour cent représente la charge maximale pouvant être imposée aux communes financièrement fortes.

### ***3. Dotation minimale***

#### ***Article 11***

Jusqu'ici, le droit d'une commune à bénéficier d'une dotation minimale était subordonné à la condition que sa quotité d'impôt soit supérieure à la moyenne cantonale. Cette réglementation contenait cependant une incitation négative, car les communes qui pouvaient réduire leur quotité d'impôt en deçà de la moyenne cantonale du fait de leur bonne situation financière s'abstenaient de le faire, afin de ne pas perdre leur droit à la dotation minimale. Cette condition est donc abrogée.

Le Conseil-exécutif a désormais la possibilité de refuser d'octroyer la totalité ou une partie des prestations complémentaires relevant de la dotation minimale aux communes qui connaissent une très bonne situation financière (art. 35).

### ***III. Mesures pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes***

#### ***1. Objectifs et instruments***

#### ***Article 12***

La prestation complémentaire versée actuellement aux communes ayant une forte charge fiscale globale est transformée en prestation complémentaire pour les communes dont les charges géo-topographiques sont excessives, et renommée en conséquence. Selon que la variante retenue pour l'aide sociale comporte ou non une franchise, il faut aussi prévoir une prestation complémentaire correspondante pour les communes supportant des charges socio-démographiques excessives.

## **2. Communes remplissant des fonctions de centre urbain**

### **Article 14 – Prise en compte des charges de centre urbain dans le calcul de la péréquation financière**

Le système appliqué jusqu'ici, qui consiste à déduire le montant total des charges de centre urbain du rendement fiscal dans le calcul de la capacité contributive pour la péréquation financière directe, a été introduit au fil du débat politique de la LPFC 2002 et choisi en raison des résultats qu'il permettait d'obtenir. Cette déduction est plutôt critiquable au point de vue de la méthode, car les indemnités forfaitaires ne sont pas soustraites et les charges de centre urbain sont donc prises en compte deux fois (en tant que bonification forfaitaire et en tant que déduction du rendement fiscal dans le calcul de la péréquation financière). Si l'on appliquait les chiffres NeZe et la méthode utilisée jusqu'ici, on obtiendrait même parfois une surcouverture des charges de centre urbain ; autrement dit, l'indemnisation serait supérieure aux charges effectives. Par ailleurs, les effets de cette déduction manquent de transparence et influent sur l'ensemble du système, donc sur toutes les communes.

Il serait certes approprié, transparent et simple d'abandonner totalement la déduction de ces charges et de fournir une compensation adaptée, par exemple en tenant compte des charges de centre qui n'étaient pas indemnisées jusqu'ici dans le domaine culturel (art. 15). Mais, comme même avec l'intégration de la culture, les centres urbains doivent encore assumer des charges de centre importantes et supporter de plus la suppression du cofinancement par les communes d'agglomération via l'imputation au bilan global, il est prévu qu'ils puissent déduire du rendement global des impôts communaux ordinaires les charges de centre urbain qui restent après déduction de l'indemnité forfaitaire. Berthoud et Langenthal continueront de profiter de ce mécanisme, ce qui compensera en partie le fait qu'elles n'ont pas été intégrées dans le système d'indemnisation forfaitaire.

### **Article 15 – Indemnité forfaitaire**

Jusqu'à maintenant, les communes de Berne, Bienne et Thoun recevaient une prestation annuelle visant à compenser une partie de leurs charges de centre urbain, supérieures à la moyenne, dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, de l'infrastructure d'accueil, du sport et de la sécurité sociale. Seront désormais également intégrées à l'indemnisation forfaitaire les charges de centre urbain du domaine de la culture restant après déduction des indemnités régionales dans le cadre des conférences culturelles régionales ; jusqu'ici, elles ne pouvaient être déduites du rendement total des impôts communaux ordinaires que lors du calcul du rendement fiscal ordinaire harmonisé.

L'indemnité forfaitaire est déterminée sur la base de la Réévaluation des charges de centre urbain (NeZe) réalisée en 2005. Ces chiffres sont actualisés pé-

riodiquement jusqu'à la mise en œuvre des réformes. Voici les valeurs résultant de l'actualisation de 2009 :

**Illustration 12: Actualisation des valeurs « NeZe »**

		Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Charges CU NeZe 2005	mio CHF	69.7	18.3	9.3	4.7	4.8	106.8
Charges CU NeZe 2009	mio CHF	79.1	23.2	11.2	5.2	5.5	124.2
Ecart	mio CHF	9.4	4.9	1.9	0.5	0.7	17.4
	en %	13%	27%	20%	11%	15%	16%

Comme pour les instruments de la péréquation financière (réduction des disparités, dotation minimale) et pour la prestation complémentaire versée aux communes supportant des charges géo-topographiques excessives, il faudra aussi définir le montant de l'indemnité forfaitaire des charges de centre urbain au niveau politique, en connaissance de l'impact global des réformes. Le présent bilan global prévoit une indemnisation forfaitaire à hauteur de 80 pour cent des charges de centre urbain effectives.

**Illustration 13: Effets de l'indemnisation des charges de centre urbain proposée (bilan global 2008)**

		Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Charges de centre selon NeZe 2009	en mio CHF	79.1	23.2	11.2	5.2	5.5	124.2
Indemnité forfaitaire 80%	en mio CHF	63.3	18.6	9.0	0.0	0.0	90.8
Charges de centre non indemnisées							
déductibles du rendement fiscal	en mio CHF	4.4	1.1	0.2	1.6	1.8	9.1
Charges de centre urbain restantes	en mio CHF	<b>11.4</b>	<b>3.5</b>	<b>2.0</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>24.3</b>
	en %	14%	15%	18%	69%	67%	
	en dixièmes de quotité d'impôt	0.5	0.4	0.4	1.7	1.6	

**Article 16 – Financement de l'indemnité forfaitaire**

Jusqu'à maintenant, les communes des agglomérations concernées participaient pour un quart au financement de l'indemnité forfaitaire versée aux communes de Berne, Bienne et Thoune. Le cofinancement par les communes d'agglomération serait juste sur le fond, puisque selon les relevés, celles-ci profitent de manière disproportionnée des prestations de centre urbain. Cependant, cette modalité ne suscite guère l'adhésion des communes d'agglomération, notamment parce qu'elles n'ont pas la possibilité de participer aux décisions à ce sujet. La procédure de consultation a une nouvelle fois montré que ce cofinancement empêchait de trouver un compromis politique pouvant faire la majorité sur la question des charges de centre urbain. Pour résoudre ce

point de divergence, le canton financera à l'avenir la totalité de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain.

**Article 17 – Base de calcul (abrogé)**

L'article 17 est abrogé : le calcul des prestations compensatoires est supprimé.

**3. Communes supportant des charges géo-topographiques excessives**

**Article 18 – Conditions**

La prestation complémentaire géo-topographique remplace celle qui était jusqu'ici versée aux communes ayant une quotité générale d'impôt élevée.

Afin d'éliminer les incitations négatives, la corrélation avec la charge fiscale globale est supprimée et cet instrument est remplacé par une compensation des charges géo-topographiques. Toutefois, le Conseil-exécutif a désormais la possibilité de réduire, voire de supprimer les prestations complémentaires aux communes jouissant d'une très bonne situation financière (art. 35).

Les critères appropriés, sur lesquels les communes ne peuvent pas influencer et qui justifient un important volume de dépenses sont notamment les suivants :

- *Structure d'agglomération dispersée* : une structure d'agglomération dispersée se traduit par des frais d'infrastructure élevés, par exemple dans les domaines de l'approvisionnement et de l'élimination, des bâtiments scolaires, des services de défense, etc. Les calculs de simulation effectués dans le cadre de l'élaboration de la LPFC ont révélé que la longueur des routes communales par habitant était le meilleur indicateur dont on disposait pour déterminer dans quelle mesure la structure d'agglomération d'une commune est décentralisée, donc coûteuse.
- *Faible densité démographique* : les communes dont le territoire est vaste par rapport à l'effectif de la population doivent supporter des frais d'infrastructure particulièrement élevés.

Le Conseil-exécutif peut étendre la liste des critères par voie d'ordonnance pour le cas où de nouveaux critères relatifs aux structures devraient un jour être pris en compte.

Pour le calcul des prestations complémentaires liées aux charges géo-topographiques, le Conseil-exécutif fixe par voie d'ordonnance un montant maximal par habitant. Sans cette limitation, la prestation atteindrait pour certaines communes plus de 50 dixièmes de quotité d'impôt (Gadmen : 69, Saxeten : 53), entraînant des distorsions au bilan global. Dans les calculs de simulation (base: bilan global 2008), le montant maximal a été fixé à 1 200 francs par habi-

tant. Six communes sont concernées par les réductions pour un moment total d'environ 2,5 millions de francs.

**Article 20 – Quotité générale d'impôt (abrogé)**

La quotité générale d'impôt n'est plus déterminante pour le droit aux prestations complémentaires. L'article 20 peut donc être abrogé.

**Article 21 – Délégation**

La fixation d'une fourchette pour le montant minimal de la quotité générale d'impôt (ancienne lit. a) n'a plus lieu d'être du fait du nouveau système de prestations complémentaires.

Le Conseil-exécutif détermine le montant annuel des ressources disponibles pour l'octroi des prestations complémentaires géo-topographiques dans le cadre du budget. Cette réglementation correspond à l'ancienne lettre b.

**4. Communes supportant des charges socio-démographiques (nouveau)**

**Article 21a – Condition (nouveau)**

La prestation complémentaire socio-démographique permet de compenser la franchise des communes dans différentes offres de l'aide sociale institutionnelle.

Lors de la conception du modèle de compensation, on a d'abord établi les facteurs qui ont statistiquement une influence notable sur les coûts par habitant des communes et qui peuvent donc expliquer les écarts dans ces coûts. Le modèle de compensation a ensuite été déduit sur cette base, à l'aide de calculs économétriques et statistiques.

Ces calculs ont fait ressortir plusieurs facteurs générateurs de coûts dans le domaine de l'aide sociale :

- pourcentage de personnes étrangères,
- pourcentage de bénéficiaires de prestations complémentaires.

Les critères applicables sont fixés au niveau de l'ordonnance.

**Article 21b – Principes de financement (nouveau)**

Le Conseil-exécutif détermine dans le cadre du budget le montant annuel des ressources disponibles pour l'octroi des prestations complémentaires socio-

démographiques. Ce faisant, il tient compte des charges supportées par les communes au titre de la franchise dans le financement de l'aide sociale.

#### **IV. Compensation des charges**

##### **Article 22 – Champ d'application**

Le système de répartition des charges des assurances sociales AVS et AI a déjà été abrogé lors de la mise en place de la RPT, le 1<sup>er</sup> janvier 2008. En revanche, l'article 22 mentionne désormais les transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes parmi les domaines dont le financement est assuré selon un système de compensation des charges.

##### **Article 24 – Traitements du corps enseignant à l'école enfantine et à l'école obligatoire**

A l'alinéa 1, la répartition des coûts entre les communes et le canton est maintenue à respectivement 30 et 70 pour cent. Les coûts seront dorénavant perçus et décomptés aux communes chaque année scolaire. Le décompte des coûts occasionnés sur une même période de temps ainsi que l'organisation scolaire qui en résulte permettront d'accroître significativement la transparence des coûts. L'année scolaire commence le 1<sup>er</sup> août et se termine le 31 juillet de l'année suivante. Du fait du report de la période de décompte, il sera nécessaire d'effectuer deux décomptes avec les communes pendant l'année d'introduction (probablement 2012) de la réforme du financement de l'école obligatoire (RFEO). Le décompte de la répartition des charges devra être effectué en mars de l'année en question pour l'année précédente et vraisemblablement en octobre pour les sept premiers mois de l'année d'introduction.

Le canton assume, conformément à l'alinéa 2, 50 pour cent des dépenses incombant aux diverses communes; il s'agit là de valeurs moyennes comme le montrent les développements ci-après.

Les dépenses visées à l'alinéa 3 sont par la suite définies comme étant des contributions par élève vu qu'elles sont établies en fonction du nombre d'élèves domiciliés dans une commune. Il ne s'agit cependant pas de contributions par élève au sens de la législation sur les subventions cantonales mais uniquement d'une participation du canton au financement des coûts de l'école obligatoire calculée d'après d'autres critères. Les contributions par élève s'élèvent dans leur ensemble, pour toutes les communes, à 20 pour cent précisément.

Le Conseil-exécutif prévoit ainsi de tenir compte des diverses charges communales mentionnées à l'alinéa 3 en fonction d'un indice géo-démographique et d'un indice social scolaire. L'indice géo-démographique est censé représenter les charges liées à la topographie et à la proportion élevée d'élèves dans la population. Avec un tel système, les valeurs les plus élevées seront enregistrées



principalement par les communes des régions préalpines des collines qui couvrent un vaste territoire peuplé de manière uniforme mais peu dense.

L'indice social scolaire prévu est censé refléter les charges particulières de l'école obligatoire résultant de la composition sociale de la population. Ce sont surtout les villes et les agglomérations ainsi que les communes touristiques qui enregistreront les valeurs les plus élevées<sup>2</sup>.

La compensation concrète des diverses charges s'effectue au moyen des contributions par élève qui seront fixées pour chaque commune en fonction de la valeur des deux indices mentionnés. L'indice géo-démographique sera utilisé pour calculer un supplément destiné à l'enseignement régulier et l'indice social scolaire pour calculer un supplément destiné au financement des mesures pédagogiques particulières.

L'idée de verser les contributions par élève aux communes dans lesquelles les élèves ont leur domicile civil (commune de domicile) n'est pas nouvelle. Elle reprend la méthode utilisée actuellement pour le décompte de répartition des charges. Là aussi, la part imputée aux communes proportionnellement au nombre d'élèves se rapporte aux élèves domiciliés dans une commune et non au nombre d'élèves qui fréquentent l'école dans cette commune. Le versement des contributions par élève aux communes de domicile a pour conséquence que, contrairement au système actuel, une partie des frais de traitement doit faire l'objet d'une compensation supplémentaire entre les communes lorsque ces communes accueillent des élèves extérieurs dans leurs écoles. Les dispositions applicables à ces contributions supplémentaires sont réglées à l'article 24b.

Le solde des dépenses afférentes aux communes au sens de l'alinéa 5 s'élève à 30 pour cent en moyenne sur l'ensemble des communes.

L'alinéa 6 crée la base légale pour pouvoir partir, dans les décomptes avec les diverses communes, non pas des dépenses effectives mais d'une valeur moyenne. Etant donné que le droit régissant l'engagement du corps enseignant fait dépendre le montant des traitements de l'expérience et donc indirectement de l'âge du corps enseignant, il n'est pas exclu que le nouveau modèle de financement prévoyant des contributions par élève entraîne une discrimination à l'engagement des membres plus âgés et par conséquent plus chers. Cet effet indésirable peut être combattu par l'application d'une valeur moyenne, qui permet en outre de compenser les frais de remplacement sur lesquels les communes ne peuvent pas influencer.

Les nombreuses remarques émanant de la procédure de consultation sur le rapport LPFC rendant attentif au risque potentiel d'une discrimination des membres plus âgés du corps enseignant et demandant à ce que ce risque soit supprimé ont été prises en compte par l'utilisation de valeurs moyennes dans les décomptes des communes.

---

<sup>2</sup> A distinguer des critères d'une éventuelle prestation complémentaire visée à l'article 21a octroyée pour des raisons socio-démographiques à certaines communes en vue d'amoindrir leur franchise dans le financement de l'aide sociale.

Les frais à imputer à chaque commune résultent de la multiplication des frais moyens par poste de travail à temps complet sur toutes les écoles du canton par le nombre de postes à temps complet demandés par la commune en question.

**Art. 24a – Réglementation dérogatoire (nouveau)**

Une réglementation dérogatoire est nécessaire car les communes du canton de Berne ont des charges très diverses dans le domaine de l'école obligatoire. Dans le décompte de répartition des charges 2008, une charge moyenne de 331 francs par habitant s'est dégagée pour l'ensemble des communes, alors qu'un minimum de 189 francs et un maximum de 633 francs ont été relevés. Les écarts seront encore accrus dans un modèle de contributions par élève en raison du renforcement du principe de la causalité.

D'après l'estimation faite par la Direction de l'instruction publique, 50 à 80 communes, représentant 15 pour cent des élèves seulement, seront concernées par la dérogation.

A l'alinéa 2, il y a lieu de tenir compte de la situation d'une commune dans la région linguistique, car il existe quand même quelques communes qui ne sont quasiment entourées que de communes de l'autre région linguistique ; ces communes sont donc presque obligées de gérer leur propre école avec de petits effectifs de classe. La situation topographique et la structure de l'habitat peuvent obliger des communes à mettre en place une structure scolaire très onéreuse afin que les enfants de l'école enfantine et des deux premières années de l'école primaire puissent – comme cela est prévu dans la Stratégie de la formation – fréquenter une école qui soit la plus proche possible de leur domicile. Il est également difficile d'avoir une influence sur la proportion d'élèves dans la population, proportion qui varie fortement suivant les communes. En 2007, elle s'est chiffrée au minimum à 2,5 pour cent, en moyenne à 10,6 pour cent et au maximum à 18,5 pour cent.

Les dérogations sont proposées parce qu'il n'a toujours pas été possible de trouver une compensation suffisante à l'échelonnement des contributions par élève visée à l'article 24, alinéa 3 pour ces communes accusant des charges très lourdes.

Les répercussions financières des dispositions de l'article 24a ont été prises en compte dans les modélisations pour le bilan global par la mise en place d'un frein à la dépense lorsque la charge atteint 400 francs par habitant. Cela conduit à une redistribution de cinq millions de francs environ (0,5 pour cent des dépenses au sens de l'art. 24, al. 1) des communes dont les charges pour l'école obligatoire sont peu élevées vers celles qui sont aux prises avec des charges élevées.

En vertu de l'alinéa 3, l'augmentation de la participation cantonale ne dépasse pas, au total, un pour cent des dépenses visées à l'article 24, alinéa 1.

**Art. 24b** – *Fréquentation d'une école dans une autre commune (nouveau)*

Environ 8 000 élèves (8 %) fréquentent l'école dans une autre commune que celle de leur domicile, souvent parce que celle-ci n'a pas les moyens de gérer des classes secondaires. L'enseignement gymnasial de 9<sup>e</sup> année dispensé en gymnase est lui aussi souvent suivi dans une autre commune. Environ 60 communes du canton ne gèrent pas d'école du tout.

A l'heure actuelle, il n'existe aucune prescription cantonale pour l'imputation des coûts induits par la fréquentation scolaire extra-communale vu que, dans le système de répartition des charges, la majeure partie des frais de traitement n'est pas prise en compte pour l'imputation. Les communes ont jusqu'ici été libres de se facturer réciproquement les frais d'exploitation et d'infrastructure à leur guise, la Direction de l'instruction publique n'ayant publié que des directives non contraignantes à ce sujet.

L'article 24b est nouveau et contient des dispositions qui figurent partiellement dans la loi sur l'école obligatoire et ses actes législatifs d'exécution. A l'article 24, alinéa 3 et à l'article 24b, alinéa 1, le principe selon lequel la commune dans laquelle un enfant a son domicile civil doit assumer le financement de sa scolarité obligatoire est indirectement exprimé. Toutefois, les enfants continueront normalement à faire leurs classes dans la commune où ils passent le plus de temps. Cette règle, énoncée à l'article 7 de la loi sur l'école obligatoire (LEO), n'est pas modifiée par le transfert clair de la responsabilité du financement.

La réglementation énoncée à l'alinéa 2 est nécessaire, car le nouveau modèle de financement supprimera la répartition des charges entre les communes et obligera celles-ci à financer elles-mêmes 50 pour cent des coûts consacrés à l'école obligatoire. Si un enfant fréquente une école située en dehors de la commune de domicile, les coûts liés à sa formation doivent être assumés par la commune où se trouve l'école. C'est pourquoi la commune de domicile doit prendre à sa charge 50 pour cent du financement assumé pour cet enfant par la commune où se trouve l'école. Pour financer sa participation aux frais de traitement, celle-ci dispose de la contribution par élève versée par le canton et des fonds qu'elle n'a plus à verser pour cet enfant à titre de la compensation des charges.

L'alinéa 3 correspond à la réglementation de l'article 7a, alinéa 3 de la loi sur l'école obligatoire qui est abrogé par le projet LPFC. Il s'appliquera dorénavant à l'ensemble des établissements de l'école enfantine et de l'école obligatoire et ne concerne pas uniquement les filières de formation des élèves surdoués.

Les réglementations aux alinéas 2 et 3 s'appliquent de manière subsidiaire aux communes qui peuvent en tout temps adopter des réglementations qui s'en écartent.

**Article 24c – Enseignement gymnasial de 9<sup>e</sup> année (nouveau)**

Environ 1100 élèves suivent l'enseignement gymnasial dans un gymnase cantonal. Les classes de gymnase qui les accueillent relèvent de la scolarité obligatoire. Les frais de traitement du corps enseignant sont par conséquent déjà inclus dans la répartition des charges et doivent donc aussi être pris en compte dans le nouveau système de financement. Les gymnases fonctionnent dans ce cas comme des communes qui n'ont pas d'élèves résidents. Cela signifie que pour les gymnases également, le canton devra d'emblée prendre en charge 50 pour cent des frais et créditer aux communes de domicile des élèves les contributions par élève correspondantes.

La participation aux frais de traitement s'élève par conséquent à 50 pour cent des dépenses par élève liées aux frais de traitement. Comme pour le décompte effectué entre les communes, on se base ici sur des coûts moyens calculés sur l'ensemble des gymnases. Cela permet de compenser les différences en termes de catégories d'âge du corps enseignant et de suppléances nécessaires. En outre, toutes les communes paient à tous les gymnases la même participation aux frais de traitement.

Les dispositions des alinéas 3 et 4 sont reprises de la loi sur les écoles moyennes (LEM), de laquelle elles sont supprimées de la loi en question et remplacées par un renvoi à l'article 24c LPFC.

**Article 24d et 24e – Fréquentation scolaire intercantonale (nouveau)**

Ces nouveaux articles adaptent les dispositions actuellement en vigueur de l'ordonnance sur les écolages à la nouvelle réglementation relative au financement de l'école obligatoire.

Le Conseil-exécutif part de l'idée que l'ordonnance sur les écolages pourra être abrogée dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'école obligatoire (LEO).

**Article 29a – Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (nouveau)**

En vertu de l'article 25, alinéa 1 de la loi du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCFam ; RSB 832.71), les dépenses liées au régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative sont assumées par le canton et les communes de manière conjointe par l'intermédiaire de la compensation des charges, conformément à l'article 25 LPFC (aide sociale).

La compensation des charges « allocations familiales » est désormais inscrite directement dans la LPFC, au même titre que les quatre systèmes de compensation des charges qui y figuraient déjà. Il s'agit là d'une correction relevant de la technique législative qui est sans effet sur la pratique existante.

**Article 29b** – *Transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches (nouveau)*

Au lieu de compenser les transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches au moyen d'un autre transfert de la charge fiscale ou d'un ajustement de la clé de répartition dans un système existant de compensation des charges, la loi prévoit une nouvelle compensation des charges. Le montant compensatoire est réparti entre les communes en fonction de leur population. Comme les transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches sont également soumis à une certaine dynamique des coûts, le Conseil-exécutif peut adapter périodiquement la somme déterminante au renchérissement.

**VI. Procédure et voies de droit**

**Remarques concernant la garantie de l'accès au juge**

L'article 29a de la Constitution fédérale prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

En vertu de l'article 86 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), les cantons instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal.

La LPFC comprend plusieurs dispositions selon lesquelles le Conseil-exécutif statue en qualité de dernière instance cantonale ; les décisions qu'il arrête dans ces cas spécifiques ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire au niveau du canton.

- Article 13, alinéa 3 LPFC en vigueur : le Conseil-exécutif fixe en qualité de dernière instance cantonale la part des charges de centre urbain enregistrées qui est déterminante pour l'exécution de la présente loi.
- Article 15, alinéa 3 LPFC en vigueur : le Conseil-exécutif fixe en qualité de dernière instance cantonale le montant de la prestation complémentaire pour l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain. Il peut à cet égard pondérer différemment les charges de centre urbain de chaque commune.
- Si le montant des prestations compensatoires ou de la part communale ont été fixés de manière incorrecte par la faute d'une commune, en violation de dispositions légales ou en vertu de faits incorrectement ou incomplètement établis, la commune fautive est tenue de compenser les différences en tota-

lité ou en partie. Conformément à l'article 36, alinéa 3 LPFC, Le Conseil-exécutif arrête en qualité de dernière instance cantonale la participation aux frais de la commune fautive.

- Après audition des groupements d'intérêts des communes, le Conseil-exécutif fixe, en qualité de dernière instance cantonale, le montant déterminant pour la compensation des transferts de charges conformément aux chiffres 1 et suivants des dispositions transitoires de la LPFC. Après audition des groupements d'intérêts des communes, le Conseil-exécutif peut, en qualité de dernière instance cantonale, dans un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification, augmenter ou réduire le montant déterminant afin de corriger les éventuelles différences qui seraient apparues entre le budget et les comptes annuels de l'exercice durant lequel la présente modification est entrée en vigueur.

Dans tous ces cas, le Conseil-exécutif doit statuer en qualité de dernière instance cantonale car les aspects à régler ne pourraient guère faire l'objet d'une décision judiciaire, notamment du fait qu'il existe une certaine marge d'appréciation politique. Il s'agit en l'occurrence de décisions revêtant un caractère politique prépondérant, pour lesquelles il est admis conformément à l'article 86, alinéa 3 LTF que le Conseil-exécutif statue en qualité de dernière instance cantonale.

### **Article 31 – Partenariat**

L'article 31, alinéa 2 détermine dans quels cas le Conseil-exécutif doit entendre les groupements d'intérêts des communes avant d'arrêter des modifications.

Du fait de la suppression du cofinancement par les communes d'agglomération de l'indemnisation des charges de centre urbain, la lettre *c* est abrogée. Il en va de même, en raison du nouveau modèle de financement, pour la lettre *d* qui concernait la fixation du montant minimal de la quotité générale d'impôt déterminant pour la prestation complémentaire qui était accordée aux communes structurellement défavorisées.

L'alinéa 3 de l'article 31 est par ailleurs modifié suite à la suppression de l'obligation des communes d'agglomération de cofinancer l'indemnisation des charges de centre urbain.

### **Article 34 – Compensation en cas de fusion de communes**

Lorsque des communes ayant des capacités contributives ou des structures de l'habitat différentes fusionnent, certaines d'entre elles peuvent de ce fait subir des pertes financières sur la dotation minimale et sur les prestations complémentaires géo-topographiques et socio-démographiques. Les fusions de communes n'ont en revanche aucune incidence sur les prestations complémentaires et les prestations compensatoires dans le cadre de la réduction des disparités.

Afin que les instruments de la péréquation financière et de la compensation des charges ne fassent pas obstacle aux fusions potentielles de communes, la période transitoire durant laquelle le Conseil-exécutif compense totalement ou partiellement des pertes financières est prolongée de cinq à dix ans. Ainsi les communes disposent-elles de davantage de temps pour adapter leurs structures aux nouvelles conditions générales. Selon le principe, il existe désormais un droit à ces paiements compensatoires, dont le montant peut toutefois être échelonné. Les détails sont définis par voie d'ordonnance. La décision du Conseil-exécutif peut faire l'objet d'un recours de droit administratif.

**Article 35 – Refus d'octroyer des prestations complémentaires**

L'effet de préservation des structures de la LPFC fait partie des objectifs de la péréquation financière et ne doit pas être supprimé. En revanche, les effets pervers sont réduits par l'élimination de la corrélation existant entre la dotation minimale (art. 11) ou la prestation géo-topographique (art. 18) et la quotité d'impôt élevée de la commune concernée.

Le Conseil-exécutif peut toutefois refuser – dans des conditions qui restent à définir précisément – d'octroyer la totalité ou une partie de ces prestations complémentaires si la très bonne situation financière d'une commune le justifie.

En ce qui concerne la dotation minimale, la décision de refuser d'accorder une partie ou la totalité des prestations complémentaires se fonde sur un ensemble d'indicateurs standardisés, qui comprend les indicateurs financiers suivants :

- quotité de la charge des intérêts,
- charge nette des intérêts,
- dette brute par rapport aux revenus,
- situation du bilan (fortune nette / découvert) par habitant.

Les coupes dans la dotation minimale interviennent de manière linéaire dans une fourchette de valeurs qu'il appartiendra au Conseil-exécutif de fixer au niveau de l'ordonnance. Selon les calculs de simulation, ces coupes concerneraient 13 communes et se chiffreraient au total à près de 200 000 francs. Ces calculs se fondent sur les données financières des communes pour les exercices 2005 à 2007 (valeurs moyennes).

En ce qui concerne la prestation géo-topographique, les réductions interviennent de manière linéaire dans une fourchette de valeurs que le Conseil-exécutif devra définir au niveau de l'ordonnance pour l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH). Dans les calculs de simulation (base : bilan global 2008), la fourchette fixée pour l'IRH allait de 140 à 160. Selon les calculs de simulation, ces coupes concerneraient quatre communes et porteraient sur un montant total d'environ 1,3 million de francs.

**Article 36 – Correction des prestations complémentaires, des prestations compensatoires et des parts des communes**

Aux termes de l'article 36, alinéa 1, les communes doivent rembourser avec intérêts les prestations complémentaires qui leur ont été indûment versées en violation de dispositions légales ou en vertu de faits établis de façon incorrecte ou incomplète. Ainsi la LPFC prévoit-elle des dispositions sur le remboursement des prestations versées en trop, mais il n'existait jusqu'ici aucune base légale explicite pour le cas où une commune fournirait des prestations compensatoires trop faibles.

L'alinéa 3 crée donc la base légale correspondante : lorsque le montant des prestations compensatoires ou de la part communale a été fixé de manière incorrecte par la faute d'une commune, en violation de dispositions légales ou en vertu de faits incorrectement ou incomplètement établis, la commune fautive est tenue de compenser les différences en totalité ou en partie. Le Conseil-exécutif arrête en qualité de dernière instance cantonale la participation aux frais de la commune fautive.

**3. Dispositions diverses**

**Article 49 – Ressources de l'ancien Fonds de péréquation financière**

En vertu de l'alinéa 2, lettre a, le Fonds pour les cas spéciaux contribue également au financement de la compensation de la différence visant à limiter le supplément de charges maximal résultant de la LPFC, comme le prévoient l'article 45, alinéa 3 et les dispositions transitoires de la présente modification de loi.

Les prestations complémentaires qui ont été indûment versées en violation de dispositions légales ou en vertu de faits incorrectement ou incomplètement établis doivent être remboursées avec intérêts. Le remboursement des prestations complémentaires conformément aux articles 10 et 15 est crédité au Fonds pour les cas spéciaux (art. 36 LPFC). Si le montant des prestations compensatoires ou de la part communale a été fixé de manière incorrecte par la faute de la commune, en violation de dispositions légales ou en vertu de faits incorrectement ou incomplètement établis, la commune fautive est tenue de compenser les différences en totalité ou en partie. Le Conseil-exécutif arrête en qualité de dernière instance cantonale la participation aux frais de la commune fautive. Pour autant que le canton supporte une partie des dommages occasionnés, le financement prévu à l'article 49, alinéa 2, lettre e peut être imputé en totalité ou en partie à la charge du Fonds.

**Article 52 – Ordonnances du Conseil-exécutif**



Du fait des modifications décrites précédemment, l'article 52 doit être adapté comme suit :

- la lettre *d* prévoit désormais que le Conseil-exécutif définit le facteur d'harmonisation conformément à l'article 8, alinéa 2 ;
- la lettre *f* est abrogée (définition des communes d'agglomération) ;
- la lettre *h* contient dorénavant les conditions d'obtention et la procédure de calcul des prestations complémentaires géo-topographiques et socio-démographiques ;
- l'ancienne lettre *i* est abrogée (autres contributions publiques déterminantes pour le calcul de la quotité générale d'impôt). Dans sa nouvelle teneur, la lettre *i* prévoit que le Conseil-exécutif arrête les conditions d'obtention et la procédure de calcul des contributions conformément à l'article 24, alinéa 3 (« contributions par élève ») ;
- la lettre *k* est inchangée ;
- lettre *l* : le Conseil-exécutif accorde aux communes qui, du fait d'une fusion, subissent des pertes financières sur la dotation minimale ou sur les mesures prises en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes, la compensation totale ou partielle de la différence pendant une période transitoire de dix ans au plus. Il peut décider par voie d'ordonnance que l'allongement de la durée de la période transitoire entraîne la réduction du montant de la compensation.

## 9.2 Modification indirecte d'actes législatifs

### 9.2.1 Loi sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)

Dans les articles 7 et 7a, les dispositions reprises dans l'article 24c LPFC sont supprimées. La loi sur l'école obligatoire (LEO) ne contient donc plus aucune disposition concernant le financement de la formation ordinaire à l'école obligatoire.

L'article 47 comprend un alinéa supplémentaire prévoyant une disposition subsidiaire en matière de compétence par rapport à l'ouverture et la fermeture de classes. En conséquence, le conseil communal est seul compétent pour prendre les décisions lorsque la commune n'a pas adopté d'autre réglementation.

La nouvelle disposition a pour effet que les coûts induits par ces décisions pour les communes sont inscrits au budget en tant que dépenses liées.

L'article 74 a dû être adapté en raison de la modification de l'article 47.

### **9.2.2 Loi sur les écoles moyennes (LEM ; RSB 433.12)**

L'article 57 LEM contient un renvoi à la LPFC. L'article 58 peut être abrogé vu que les dispositions correspondantes sont insérées à l'article 24c LPFC.

### **9.2.3 Loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués (RSB 439.38)**

L'article 7 de cette loi doit lui aussi être adapté au nouvel article 24d LPFC.

### **9.2.4 Loi sur les routes (LR, RSB 732.11)**

#### ***Art. 51 (abrogé)***

La participation des communes à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et à l'impôt sur les véhicules à moteur pour financer les routes communales est abrogée. En compensation, la prestation complémentaire géotopographique et l'indemnisation des charges de centre urbain sont augmentées dans la même proportion. Ces instruments éprouvés remplacent l'ancienne contribution pondérée en fonction de la longueur et de la catégorie des routes. L'année suivant l'entrée en vigueur de la présente révision, le décompte final sera encore établi selon l'ancienne législation. La modification de la loi remplace une forme de contribution forfaitaire par une autre. Les subventions cantonales liées à des projets, accordées aux mesures sylvicoles dans le domaine des routes communales ou des chemins alpestres et agricoles, ne sont pas touchées par la modification de la loi.

### **9.2.5 Loi sur les allocations familiales (LCAFam ; RSB 832.71)**

La compensation des charges des allocations familiales est désormais inscrite directement dans la LPFC, au même titre que les quatre systèmes de compensation des charges qui y figuraient déjà. Il s'agit là d'une correction relevant de la technique législative qui est sans effet sur la pratique existante.

### **9.2.6 Loi portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LiLPC)**

#### **Article 15**

Cet article devra être adapté comme indiqué ici en cas d'adoption du modèle 3, qui entraînerait une modification de la LASoc dans le domaine de l'aide sociale institutionnelle.

#### *Alinéa 1*

Dans l'optique d'une optimisation du pilotage et d'une meilleure maîtrise des coûts pour les soins et l'encadrement de personnes adultes, il est indispensable, si le choix se porte sur le modèle 3, que les systèmes de financement appliqués pour l'aide sociale institutionnelle et pour les prestations complémentaires (PC) reposent sur les mêmes principes. Le canton doit en effet financer non seulement les prestations de soins et d'encadrement requises pour des raisons d'âge, de maladie ou de handicap (c'est-à-dire celles qui sont fournies aux personnes hospitalisées ou hébergées en foyer), mais aussi les PC annuelles – qui représentent plus d'un tiers des subventions publiques – ainsi que les frais de maladie et d'invalidité (y compris pour les personnes hospitalisées, hébergées en foyer ou bénéficiant de soins à domicile).

#### *Alinéa 2*

Les prestations complémentaires destinées à la couverture des besoins vitaux (cofinancées à hauteur de 5/8 par la Confédération) et des frais de séjour en foyer (degré de soins et d'encadrement 0) doivent continuer d'être financées par le biais de la compensation des charges.

### **9.2.7 Loi sur l'aide sociale (LASoc; RSB 860.1)**

#### **Article 18 – Service social ; 1. Organisation**

Les services sociaux font office d'autorité opérationnelle et, à ce titre, assurent l'exécution de l'aide sociale individuelle. Leur mise sur pied est du ressort des communes, qui disposent de l'autonomie requise pour les organiser comme elles l'entendent. Ils sont néanmoins soumis à certaines exigences fixées dans la loi, car le canton participe aux frais de traitement de leur personnel par le biais de la compensation des charges.

#### *Alinéa 2*

Le nouvel alinéa 2, aux termes duquel les communes sont tenues d'organiser leur service social de manière appropriée et efficiente, a pour objet d'ancrer dans la loi la nécessité de procéder à un controlling des coûts et de l'efficience.

### *Alinéa 3*

L'alinéa 3, également nouveau, reprend l'énumération des tâches dévolues au Conseil-exécutif, à savoir l'édition de prescriptions sur la taille minimale des services sociaux et sur leur effectif en personnel, auxquelles viennent s'ajouter la détermination du rôle incombant au personnel spécialisé et au personnel administratif ainsi que la fixation des exigences que doivent remplir l'un et l'autre (le personnel spécialisé était jusqu'ici défini à l'art. 80, al. 2 LASoc). L'expérience a en effet montré que l'efficacité des services sociaux était étroitement liée au partage des tâches entre le personnel spécialisé et le personnel administratif, dont les traitements sont en moyenne respectivement plus et moins élevés. Pour mener à bien cette répartition, le Conseil-exécutif doit être habilité à fixer les fonctions revenant à chacune de ces catégories. Par ailleurs, il doit pouvoir déterminer les exigences auxquelles elles doivent satisfaire, afin que la qualité du travail soit garantie.

L'efficacité des services sociaux dépend bien sûr également des autorités compétentes au niveau stratégique et leur rôle doit donc lui aussi être contrôlé. L'article 17 LASoc sera adapté en conséquence dans le cadre de la révision partielle – séparée – de la LASoc. Il y sera notamment spécifié que les autorités sociales doivent veiller à ce que les services sociaux soient soumis aux processus de contrôle nécessaires.

### **Article 19a** – *Service d'inspection sociale (nouveau)*

#### *Généralités*

La question des abus dans l'aide sociale a souvent tenu le devant de la scène ces dernières années et plusieurs interventions parlementaires demandant de lutter contre ce phénomène ont été déposées à l'échelon communal. Cela étant, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a décidé au printemps 2007 de lancer un projet pilote au sens de l'article 73, alinéa 4 LASoc. Mené dans les communes de Bienne, de Köniz, d'Ittigen et de Berne, il avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure l'optimisation des instruments de contrôle des services sociaux permettait d'empêcher la perception illicite de prestations sociales et si celle-ci pouvait être prévenue plus efficacement en recourant à des inspecteurs sociaux ou des inspectrices sociales (ci-après : inspecteurs sociaux).

En novembre 2007, le Grand Conseil a par ailleurs adopté la motion Kneubühler M 173/2007 (« Crédibiliser l'aide sociale »), qui charge le Conseil-exécutif de prendre des mesures afin de renforcer la lutte contre les fraudes et d'adapter les dispositions légales en conséquence. Son auteur exige en outre que les dépenses engagées à cette fin par les communes soient admises à la compensation des charges.

Si le projet pilote imposait une collaboration entre les représentants des autorités politiques et opérationnelles (directions des services sociaux), il laissait en revanche le choix aux communes, pour l'intervention des inspecteurs sociaux,

de s'organiser en interne ou de mandater des tiers et d'opter pour des enquêtes officielles ou secrètes, le but étant de recueillir des expériences diverses. Les résultats du projet, qui s'est déroulé de début mai à fin décembre 2008, fournissent des pistes intéressantes en vue d'améliorer la lutte contre les abus et de déterminer comment mettre en œuvre la motion Kneubühler. Leur évaluation a démontré que le recours à des inspecteurs sociaux était utile. En effet, non seulement ces derniers ont permis d'élucider quatre cinquièmes des cas qui leur avaient été soumis, mais les ajustements et réductions de prestations sociales qui en ont découlé ont entraîné des économies importantes, d'un montant supérieur aux coûts engendrés par l'engagement des inspecteurs.

#### *Alinéa 1*

Cette disposition crée la base légale requise pour pouvoir engager des inspecteurs sociaux. Le canton doit veiller à ce que tous les services sociaux aient la possibilité de faire appel à un inspecteur social – et puissent porter les dépenses y relatives à la compensation des charges –, dès lors qu'ils soupçonnent fortement une personne de percevoir des prestations d'aide sociale de manière abusive sans être parvenus à réunir des preuves.

#### *Alinéa 2*

En leur qualité d'organismes responsables des services sociaux, les communes peuvent mettre sur pied des services d'inspection sociale chargés d'établir des faits spécifiques en procédant à des enquêtes au sens des articles 50a ss.

En adoptant la motion Giaucque (M 159/2009) le 2 septembre 2007, le Grand Conseil a expressément souhaité que les communes puissent engager elles-mêmes des inspecteurs sociaux, mais aussi mandater des tiers par voie de convention. Le présent projet prévoit donc plusieurs possibilités pour la réalisation d'une inspection sociale.

L'intervention d'inspecteurs sociaux étant limitée à des investigations approfondies menées pour des cas dans lesquels le soupçon est fondé, leur engagement ne se justifie que pour des services sociaux de grande taille ou pour plusieurs services d'une même région. Si une commune ne dispose pas de son propre service d'inspection sociale, elle peut charger des tiers d'effectuer des inspections sociales. Elle doit pour ce faire conclure un mandat avec une société spécialisée. Le mandat attribué à des tiers au sens du présent alinéa englobe la collaboration avec des organismes privés indépendants et, éventuellement, avec des entreprises déjà sous mandat avec la SAP.

Les enquêtes menées par les inspecteurs sociaux sont régies par la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21). Il importe par ailleurs, pour que les dispositions légales soient respectées et que les résultats des enquêtes puissent être utilisés, que les inspections sociales satisfassent à un certain nombre d'exigences, définies dans la LASoc et l'OASoc (cf. art. 50a ss). Le Conseil-exécutif fixera également dans cette dernière les dépenses que les communes sont autorisées à porter à la compensa-

tion des charges pour les tâches d'inspection accomplies (cf. art. 80a, al. 1, lit. c du présent projet).

*Alinéa 3*

La SAP doit veiller à ce que tous les services sociaux puissent mener des inspections sociales. Vu que la taille de ces derniers est très variable, il n'est cependant pas judicieux que chacun d'eux soit doté d'un service d'inspection sociale ou confie des tâches d'inspection à des tiers. Cela étant, le présent projet prévoit la possibilité pour le canton – en plus des communes qui mettent elles-mêmes sur pied de tels services – d'engager lui aussi des inspecteurs ou de conclure des mandats avec des tiers. A relever que les enquêtes portant sur une personne sont toujours mandatées par les communes.

*Alinéa 4*

En cas de collaboration avec des tiers, il serait aussi envisageable que le canton et les communes instituent un organisme responsable sans but lucratif (de préférence une association) au sein duquel ces dernières seraient parties prenantes. Plutôt que d'engager elles-mêmes des inspecteurs sociaux, les communes seraient associées à l'exercice et au suivi des tâches relevant de l'inspection sociale (à l'image, par exemple, de l'Association cantonale du contrôle du marché du travail). Cette solution centralisée aurait notamment l'avantage de garantir une pratique juridique uniforme et le service d'inspection sociale ainsi constitué pourrait travailler de manière interdisciplinaire et effectuer des missions dans l'ensemble du canton.

**Article 44a – Encaissement (nouveau)**

*Alinéa 1*

Il n'est pas rare que les personnes faisant appel à l'aide sociale aient des prétentions à l'égard de tiers, qu'elles ne peuvent cependant pas faire valoir à court terme. Si elles le pouvaient, elles ne seraient pas dans le besoin, ou alors dans une moindre mesure. En pareil cas, les prestations qui leur sont allouées sont soumises à remboursement (cf. art. 40, al. 3 LASoc : obligation limitée aux prestations dues par les assurances sociales dans sa teneur actuelle, mais étendue à toutes les prétentions à l'égard de tiers dans le projet de révision). La LASoc prévoit également d'autres motifs de remboursement. Il y est en particulier précisé que les personnes ayant bénéficié de l'aide matérielle sont tenues de la rembourser dès lors que leurs conditions économiques se sont sensiblement améliorées et que les services sociaux sont tenus d'exiger le remboursement des prestations perçues. La loi prescrit également qu'ils doivent faire valoir les droits à l'obligation d'entretien et à la dette alimentaire relevant du droit de la famille dévolus à la collectivité publique à qui incombe le soutien (art. 37 et 38 LASoc).

Les démarches requises pour vérifier l'existence de telles prétentions et veiller à l'encaissement des prestations y relatives prennent souvent beaucoup de

temps. Dans certains cas, il y a par ailleurs lieu d'engager une procédure administrative ou judiciaire. Pour inciter les services sociaux à faire le nécessaire, les communes se voient aujourd'hui déjà allouer, conformément à l'article 33, alinéa 3 OASoc, une provision d'encaissement qui se monte actuellement à un tiers des recettes imputables. En 2007, 9,7 millions de francs ont été versés à ce titre à l'ensemble des communes.

Le présent projet prévoit d'inscrire l'octroi de la provision d'encaissement au niveau de la loi.

#### *Alinéa 2*

La provision d'encaissement se justifiant uniquement lorsqu'elle permet de créer une incitation, le Conseil-exécutif doit déterminer dans l'OASoc le montant de cette dernière ainsi que les revenus sur la base desquels elle peut être allouée aux communes.

#### **Article 50a** – *Inspections sociales ; 1. Définition et conditions (nouveau)*

Le recours à des inspecteurs sociaux permet de lutter efficacement contre la perception illicite de prestations sociales et de déceler les cas de fraude. Leur activité principale consiste à effectuer, le plus souvent de manière inopinée, des visites de contrôle au domicile ou sur le lieu de travail des personnes soupçonnées. Elle se distingue nettement du travail des assistants sociaux, qui ont eux pour tâches premières de conseiller et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle. L'inspection sociale est donc une discipline en soi, qui vient compléter leur mission. Elle est particulièrement appropriée pour découvrir les données incomplètes ou fausses fournies par les bénéficiaires de l'aide sociale sur leur situation personnelle ou financière. Pour leur part, les services sociaux sont en mesure de mettre en évidence une éventuelle utilisation des prestations sociales non conforme au but prévu, le maintien abusif d'une situation de détresse ou le fait que des personnes se trouvent dans le dénuement par leur propre faute. Les inspecteurs sociaux exercent toujours leur activité sur mandat d'un service social, qui leur confie une enquête en vue d'établir des faits spécifiques.

Les inspecteurs sociaux interviennent toujours pour des cas spécifiques qui leur sont soumis par les services sociaux. Ces derniers doivent cependant avoir, au préalable, utilisé tous les moyens à leur disposition pour établir les faits (lit. *b*). Il doit donc s'agir de dossiers qui dépassent leurs possibilités en raison de leur complexité ou des ressources que nécessite leur traitement. De plus, il doit y avoir de sérieuses raisons de soupçonner qu'une personne perçoit, a perçu ou tente de percevoir des prestations de manière illicite.

#### **Article 50b** – *Inspections sociales ; 2. Enquêtes (nouveau)*

Les enquêtes mandatées par les services sociaux portent toujours sur la situation de leurs clients. S'il s'agit d'une unité d'assistance (p. ex. d'une famille), elles peuvent en concerner tous les membres. Les inspecteurs sociaux peuvent

notamment enquêter sur l'activité lucrative, les conditions de logement et la capacité de travail ainsi que sur le revenu et la fortune des personnes en cause.

**Article 50c** – *Inspections sociales ; 3. Administration des preuves (nouveau)*

*Alinéa 1*

Les enquêtes sont diligentées dans le cadre d'une procédure administrative. Une demande est adressée à l'autorité compétente, qui examine si la personne concernée perçoit effectivement des prestations sociales ou contrôle – d'office – si elle remplit encore les conditions requises pour continuer à en recevoir, ou encore, lorsqu'elle n'en touche plus, si elle satisfait aux exigences prévues pour leur remboursement.

La procédure est régie par la LPJA pour autant que la LASoc n'en dispose autrement. Pour établir les faits, les inspecteurs sociaux ont à disposition les moyens de preuve énumérés à l'article 19 LPJA (documents, rapports officiels, renseignements de tiers, audition de la personne concernée, inspection des lieux, etc.). Conformément aux droits de participer ainsi qu'aux devoirs de collaborer prévus par la LPJA, les personnes en cause sont autorisées à assister aux séances d'instruction, aux inspections des lieux et aux auditions de personnes (art. 22 LPJA).

En vertu de l'article 19, alinéa 1, lettre *c* LPJA, les inspecteurs sociaux sont autorisés à se procurer des renseignements auprès de tiers. Il convient cependant de préciser que s'ils s'adressent à des particuliers, ceux-ci ne sont pas tenus de les leur fournir, à moins que d'autres bases légales n'en disposent autrement. Les inspecteurs doivent les informer de leurs droits, mais aussi les avertir que leurs propos peuvent être transmis à la personne concernée si elle en fait la demande. Les informations nécessaires peuvent également être obtenues auprès des autorités (art. 19, al. 1, lit. *b* LPJA), ainsi que par la voie de l'assistance administrative (art. 10 LPJA).

*Alinéa 2*

Il peut arriver que les enquêtes menées à découvert dans le cadre d'inspections sociales ne permettent pas d'établir des faits. Si les moyens ordinaires prévus à l'article 19, alinéa 1 LPJA sont insuffisants, il doit être possible d'en utiliser d'autres – à titre subsidiaire –, à condition toutefois qu'ils soient appropriés et impérativement nécessaires. C'est pourquoi l'alinéa 2 dispose qu'une personne peut aussi faire l'objet d'une surveillance à son insu et que des visites de contrôle inopinées peuvent être effectuées sur son lieu de travail ou à son domicile.

Cette mesure requiert une base légale expresse pour pouvoir être ordonnée, car elle porte atteinte aux droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.) que sont la liberté personnelle (art. 10 Cst.) et la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.). Conformément à l'article 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être justi-



fiée par un intérêt public, être proportionnée au but visé et en respecter l'essence.

La surveillance a pour but de prévenir ou de découvrir la perception illicite de prestations sociales. Le projet pilote a montré que, dans certains cas, il était nécessaire d'y recourir pour pouvoir établir les faits. La mise en évidence de fraudes permettant d'économiser des fonds publics importants, mais aussi de crédibiliser l'efficacité de l'aide sociale auprès de la population, cette mesure présente un intérêt public incontestable.

En ce qui concerne le critère de la proportionnalité, il est satisfait à double titre : d'une part, les conditions requises pour engager des mesures de surveillance sont clairement définies et, d'autre part, il est spécifié qu'elles doivent être ordonnées par un service compétent qui, à cette fin, élabore un mandat.

#### *Alinéa 3*

Les inspecteurs sociaux peuvent se voir refuser l'accès au lieu de domicile ou de travail par les personnes autorisées. Sont considérées comme telles dans le premier cas les locataires ou, éventuellement, les propriétaires d'un immeuble ou d'un appartement. Il n'est toutefois pas possible de désigner les représentants de cette catégorie de manière générale et abstraite, sachant que les propriétaires, par exemple, ont un droit d'accès limité aux logements qu'ils louent. Dans le second cas, c'est l'employeur qui est habilité à interdire aux inspecteurs sociaux de franchir le seuil de son entreprise. Ceux-ci ne sont donc pas autorisés à se rendre au lieu de domicile ou de travail contre la volonté des personnes autorisées ou celle de l'employeur.

#### **Article 50d** – *Inspections sociales ; 4. Surveillance (nouveau)*

##### *Remarque*

Ces dispositions sont reprises du projet de révision de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) mis en consultation en 2008 comme modification indirecte avec le projet concernant la modification de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents, qui a été favorablement accueilli (cf. projet de nouvel art. 44a LPGA).

##### *Alinéa 1*

Eu égard au principe de proportionnalité, la surveillance doit toujours être limitée dans le temps. De plus, les personnes concernées peuvent faire l'objet d'une telle mesure uniquement lorsqu'elles se trouvent sur une portion du domaine public visible de tous et qu'elles sont reconnaissables sans recourir à des moyens techniques. Sur le domaine privé, la surveillance n'est en revanche autorisée que si les personnes en cause peuvent être observées sans moyens techniques par tout un chacun à partir du domaine public ou publiquement accessible.

Si un lieu est *visible* de tout un chacun, mais que la personne observée n'est pas *reconnaissable* sans se servir de moyens techniques – par exemple des jumelles –, la surveillance est interdite.

L'endroit où se trouvent les inspecteurs sociaux n'entre lui pas en ligne de compte : ils peuvent aussi exercer leur surveillance en se plaçant sur un terrain privé dont l'accès, s'il n'est pas public, n'en est pas moins autorisé, pour autant que la personne surveillée se trouve sur une portion du domaine public visible de tout un chacun et qu'elle soit reconnaissable sans recourir à des moyens techniques.

Il convient également de respecter le domaine secret et le domaine privé de la personne concernée. Tous deux étant protégés, conformément entre autres au Code pénal suisse (art. 179 ss – en particulier art. 179<sup>quater</sup> – du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 [CP ; RS 311.0]), la surveillance peut être interdite même si elle est exercée à partir d'un domaine publiquement accessible et sans moyens techniques.

Le premier couvre le noyau de la sphère privée, à savoir notamment les activités qu'une personne ne veut explicitement pas porter à la connaissance de ses semblables. Quant au second, il comprend les faits qui ne sont pas accessibles à tout un chacun et qu'elle entend partager uniquement avec des proches. La délimitation entre domaine privé protégé et non protégé pouvant poser problème, il convient de se référer à la doctrine et à la jurisprudence pénales. S'il est incontestable que tous les lieux et locaux qui sont à l'abri des regards extérieurs sont du domaine privé, le Tribunal fédéral ne se fonde pas uniquement sur la question de savoir si la surveillance requiert de franchir un obstacle physique. La sphère privée peut en effet également être violée – et dans une plus large mesure – lorsqu'il est porté atteinte à une barrière psychologique ou morale<sup>3</sup>. La jurisprudence fédérale considère donc que le domaine protégé par l'article 179<sup>quater</sup> CP est franchi dès lors qu'un inspecteur social se trouve juste devant la porte d'entrée du domicile<sup>4</sup>.

#### *Alinéa 2*

Les inspecteurs sociaux ne sont pas autorisés à influencer le comportement de la personne surveillée de quelque manière que ce soit ni à tenter de les amener à accomplir un acte ou un autre.

#### *Alinéa 3*

Si l'usage de moyens d'enregistrement d'images (photos, vidéos) est autorisé, les enregistrements sur un porteur de son sont en revanche interdits. Lorsque les appareils sont dotés du son et de l'image, la fonction enregistrement du son doit être désactivée.

---

<sup>3</sup> Niggli, Wiprächtiger, Basler Kommentar zum Strafrecht II., Fribourg/Lausanne 2007, note 9 ad article 179<sup>quater</sup>

<sup>4</sup> ATF 118 IV 41

*Alinéa 4*

La surveillance en vue d'administrer des preuves doit être exercée uniquement lorsque la situation l'exige. Pour garantir que les services sociaux examinent attentivement les conditions requises pour ordonner une telle mesure, l'alinéa 4 précise qu'ils sont tenus de demander l'accord préalable de la préfecture compétente.

**Article 50e** – *Inspections sociales ; 5. Inspecteurs sociaux et inspectrices sociales (nouveau)*

Les inspections sociales doivent impérativement être menées par des personnes qualifiées, qui doivent notamment être au fait du droit de procédure. Il appartient au Conseil-exécutif d'édicter des dispositions spécifiques concernant la formation et les connaissances requises de la part des inspecteurs sociaux.

**Article 50f** – *Inspections sociales ; 6. Mandat d'inspections sociales (nouveau)*

*Alinéas 1 et 2*

Les inspections sociales doivent être mandatées par la direction du service social et les mesures de surveillance inscrites au dossier des personnes concernées. Le mandat doit clairement stipuler les indices ayant motivé les soupçons ainsi que les moyens de preuve pouvant être utilisés et préciser quelles sont les obligations des inspecteurs sociaux, en particulier en matière de protection des données et de secret de fonction.

*Alinéa 3*

Les inspecteurs sociaux ne peuvent s'acquitter de leurs tâches que si les services sociaux mettent à leur disposition les données des personnes soupçonnées sur lesquelles ils sont appelés à enquêter. Seules les indications nécessaires au déroulement des investigations doivent leur être communiquées.

*Alinéa 4*

Les inspections sociales doivent être menées dans le cadre prescrit par la loi. L'administration des preuves est une tâche délicate, car la réalisation des enquêtes peut porter atteinte à des droits fondamentaux des personnes qui en font l'objet. Il importe en outre de veiller à ce que les résultats des enquêtes soient exploitables. C'est pourquoi le Conseil-exécutif doit être habilité à édicter des dispositions concernant les mandats conférés aux inspecteurs sociaux. Celles-ci sont particulièrement importantes si les inspections sont confiées à des organismes privés, mais les exigences fixées permettront également de garantir que les enquêtes seront réalisées selon les mêmes critères dans l'ensemble du canton. Si nécessaire, la SAP élaborera des mandats-types à l'intention des communes.

**Article 50g** – *Inspections sociales ; 7. Résultats des enquêtes (nouveau)*

*Alinéa 1*

Arrivés au terme de leur mandat, les inspecteurs sociaux rendent compte au service social, lui remettent les moyens de preuve exploitables et détruisent immédiatement ceux qui ne le sont pas ; ils ne les remettent pas au service social. Le service social décide alors des mesures à prendre sur la base du rapport et de l'administration des preuves. Les inspecteurs sociaux ne sont pas habilités à le faire.

*Alinéas 2 et 3*

Sachant que les inspections sociales sont toujours menées dans le cadre d'une procédure administrative en cours, les données recueillies doivent être consignées dans le dossier y relatif de la personne concernée et celle-ci doit être informée par le service social une fois l'enquête terminée. Une éventuelle poursuite de la procédure au vu des résultats obtenus lui sera notifiée dans le cadre des étapes ordinaires de cette dernière. Dans le cas contraire – à savoir si les soupçons n'ont pas pu être confirmés –, la personne doit tout de même être informée de la mesure dont elle a fait l'objet ainsi que de son issue.

*Alinéa 4*

Les services sociaux sont tenus d'informer la SAP chaque année des enquêtes qui ont été effectuées afin qu'elle puisse contrôler l'efficacité des inspections sociales. Elle peut en effet, sur la base des rapports qui lui sont remis, prendre les mesures requises pour piloter les prestations relevant de ce domaine (p. ex. en ce qui concerne le montant des coûts admis à la compensation des charges). Etant donné qu'elle n'a pas besoin, pour ce faire, de connaître l'identité des personnes ayant fait l'objet d'une inspection, les données qui lui sont transmises ne doivent pas les désigner nommément.

**Article 58** – *Prestations de l'aide sociale institutionnelle*

*Alinéa 1*

Cette disposition précise que l'aide institutionnelle englobe les prestations fournies en mode ambulatoire, semi-résidentiel et résidentiel. Les domaines dans lesquels elles sont proposées ne sont plus énumérés comme dans la teneur actuelle : il est juste indiqué qu'elles doivent être offertes dans les domaines d'activité couverts par la LASoc, à savoir la garantie financière du minimum vital, l'autonomie personnelle, l'insertion professionnelle et sociale et les conditions de vie (art. 2 LASoc). La mise sur pied concrète de prestations pour les différents groupes cibles fait elle l'objet d'une réglementation détaillée aux articles 67 ss LASoc.

### *Alinéa 2*

Dans sa nouvelle teneur, l'alinéa 2 précise que les prestations de l'aide sociale institutionnelle peuvent également être fournies par des particuliers. Cet ajout se justifie par le fait qu'aujourd'hui déjà, une partie d'entre elles sont assurées par des personnes exerçant à titre indépendant. C'est le cas dans le domaine de la pédagogie spécialisée et de l'aide et des soins à domicile, mais aussi dans celui des prestations d'assistance (où elles sont engagées par des personnes tributaires de soins ou d'encadrement pour s'en occuper à domicile), appelées à l'avenir à devenir une solution plus avantageuse que celle des séjours en foyer.

### **Article 60** – *Mise sur pied*

#### *Alinéa 1*

Cet alinéa a fait l'objet d'une légère adaptation d'ordre rédactionnel.

#### *Alinéa 2*

En règle générale, les prestations mises sur pied par le canton sont fournies par des tiers avec lesquels il conclut des contrats de prestations (lit. a). La distinction faite dans la version en vigueur entre mandats et contrats de prestations est supprimée, car il s'est avéré qu'elle n'était pas indispensable. Il s'agit en effet essentiellement d'une différenciation terminologique qui n'a guère lieu d'être dans la pratique. Pour preuve, tous les accords conclus avec des tiers au cours des dernières années l'ont été sous forme de contrats de prestations. Il a donc été décidé d'uniformiser la terminologie.

La mise sur pied de prestations par les communes est désormais limitée à l'insertion sociale dans les domaines énumérés dans le nouvel article 71a (structures d'accueil extrafamilial, animation de jeunesse, centres communautaires et hébergement des sans-abri ; cf. lit. b). Il est enfin précisé, comme dans la version actuelle, que le canton peut, à titre exceptionnel, fournir lui-même des prestations (lit. c).

### **Article 60a** – *Accessibilité des prestations (nouveau)*

L'article 58, alinéa 3 de la loi en vigueur précise que, sous réserve de la preuve du besoin, « les prestations de l'aide sociale institutionnelle sont accessibles à toutes les personnes domiciliées ou séjournant dans le canton ». Motivée par le fait que les prestations sont financées pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes, cette disposition a suscité nombre de questions au cours des dernières années.

Il convient de préciser que l'accessibilité générale aux prestations de l'aide sociale institutionnelle figurait dans la loi à titre de principe uniquement et qu'il était possible d'y déroger. Ainsi, l'article 32, alinéa 2 de l'ordonnance du 4 mai 2005 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) précise que la commune-siège peut accorder la priorité aux enfants qui sont domiciliés ou qui séjournent sur son territoire si le nombre de places disponibles est insuffisant. Le problème de l'accessibilité générale concerne en particulier les domaines dans lesquels les communes ne peuvent pas porter la totalité des dépenses à la compensation des charges. Jusqu'à maintenant, les communes devaient déjà, dans certains secteurs, assumer des coûts qui ne pouvaient pas être intégralement admis à la compensation des charges. C'était le cas lorsque la mise sur pied de prestations requérait une part d'autofinancement – souvent assumée par les communes – pour bénéficier d'une autorisation d'admission à la compensation des charges (animation de jeunesse) ou lorsque celle-ci était liée au respect de coûts normatifs et de coûts plafonds et que les communes devaient endosser les dépenses si elles n'étaient pas parvenues à s'y conformer.

Dorénavant, les prestations pouvant être mises sur pied par les communes sont limitées aux domaines de l'accueil extrafamilial, de l'animation de jeunesse, des centres communautaires et de l'hébergement des sans-abri et 80 pour cent seulement des dépenses imputables sont admises à la compensation des charges, à l'exception de celles qui sont engagées pour l'hébergement des sans-abri. Les communes doivent donc supporter elles-mêmes les 20 pour cent restants ou convenir avec d'autres communes intéressées à les proposer qu'elles assument leur part. A relever que les communes peuvent abaisser leur participation aux coûts si elles parviennent à trouver des tiers disposés à cofinancer des offres (p. ex. contribution des paroisses aux prestations d'animation de jeunesse). Vu qu'il n'est pas possible de porter à la compensation des charges la totalité des dépenses imputables, les communes-sièges doivent pouvoir restreindre l'accès à ces prestations aux personnes domiciliées sur leur territoire ou sur celui d'une commune avec laquelle elles ont conclu un contrat de participation aux coûts.

#### **Article 64 – Contrôles de résultats**

##### *Alinéa 1*

L'efficacité des prestations proposées et fournies doit continuer à faire l'objet de contrôles. Ceux-ci font partie intégrante du processus de controlling qui a été introduit dans tous les domaines.

##### *Alinéa 2*

S'il apparaît lors de ces contrôles que les objectifs fixés dans les contrats de prestations ne sont pas atteints, ceux-ci doivent être adaptés ou résiliés. La dernière phrase de l'alinéa 2 en vigueur (« Les éventuelles sanctions prévues dans le contrat sont réservées ») est supprimée, car elle n'a pas sa place ici d'un point de vue systématique. Les sanctions légales encourues lorsque les

prestations convenues ne sont pas ou qu'insuffisamment fournies ou que la qualité n'est pas satisfaisante doivent bien sûr figurer dans les contrats, mais cette disposition porte sur le résultat concret des prestations, alors que la (non-)réalisation des objectifs concerne un autre niveau : il peut arriver que les objectifs d'effet ne soient pas atteints même si les prestations sont fournies correctement. En pareil cas, les contrats doivent être adaptés ou résiliés.

### ***Remarques préliminaires aux articles 67 à 72***

S'agissant de la répartition des tâches entre le canton et les communes, la réglementation actuelle de la LASoc a été établie sur la base des résultats du projet « Examen complet du secteur social » (ECSS). Certaines tâches avaient alors été cantonalisées et d'autres communalisées. Pour ce qui est des prestations de l'aide sociale institutionnelle, une solution différenciée avait été trouvée : le canton avait été déclaré compétent pour la mise sur pied des prestations en faveur des personnes handicapées. Actuellement, c'est donc lui qui assume les coûts pour ces prestations et elles ne sont pas portées à la compensation des charges. En ce qui concerne les autres prestations institutionnelles, les articles 68 ss LASoc prévoient leur mise sur pied par la SAP en collaboration avec les communes, à l'exception des mesures particulières (art. 73 LASoc), qui sont de la seule compétence de la SAP. Les dépenses engagées par le canton et par les communes conformément aux articles 68 à 73 sont admises à la compensation des charges, les communes devant pour cela bénéficier d'une autorisation de la SAP. Cette réglementation permet au canton de piloter les prestations et les coûts dans ces domaines.

Dans sa teneur actuelle, la loi ne précise pas quelles prestations doivent être mises sur pied respectivement par le canton et par les communes. La répartition des tâches a connu des changements au fil des années. Ainsi, dans le domaine des personnes âgées, les foyers régionaux de grande taille étaient financés (essentiellement) par le canton (c'est-à-dire le canton versait des subventions qu'il portait à la compensation des charges) et les établissements d'importance locale – de plus petite taille – étaient (essentiellement) financés par les communes (c'est-à-dire les communes versaient des subventions qu'elles portaient à la compensation des charges). Depuis l'entrée en vigueur de la LASoc, cependant, certaines tâches ont fait l'objet d'une nouvelle répartition pour des raisons d'ordre conceptionnel :

- les prestations des centres de puériculture, mises sur pied par les communes lors de l'entrée en vigueur de la LASoc, sont depuis financées directement par le canton ;
- conformément à l'OPIS, entrée en force en 2005, les structures d'accueil extrafamilial sont mises sur pied par les communes (art. 3, al. 2 OPIS).

Le fait d'introduire une franchise pour les communes nécessite de préciser dans la loi quelles prestations sont mises sur pied respectivement par le canton et par les communes, sans quoi ces dernières seraient tentées, pour éviter des

dépenses, d'attendre que le canton agisse à leur place. Cela étant, les articles 68 ss spécifient qui, du canton (SAP) ou des communes, est chargé d'assurer quelles prestations.

**Article 67** – *Besoin de soins et d'encadrement des adultes dû à un handicap ou à l'âge* et **article 68** – *Besoin de soins, d'encadrement ou de formation particulière des enfants et adolescents dû à un handicap*

Les articles 67 et 68 en vigueur sont consacrés aux prestations en faveur des personnes handicapées, des personnes nécessitant des soins ou un encadrement et des personnes âgées.

Cette différenciation s'est révélée problématique dans la pratique, car il n'est pas toujours possible de faire une distinction entre le handicap et le besoin de soins et d'encadrement. Une prestation relève de l'article 67 ou de l'article 68 si la totalité de l'offre proposée par l'institution tombe sous le coup du premier ou du second (p. ex. aide et soins à domicile lorsque l'organisation fournit des prestations pour ce groupe cible). Ainsi, parmi les prestations en faveur des personnes handicapées figurent aussi, faute de critères clairement délimités, toutes les prestations en faveur des enfants et des adolescents (y compris lorsque ceux-ci souffrent de troubles du comportement).

Vu que les prestations de l'aide sociale institutionnelle – à l'exception des offres en faveur des personnes handicapées – sont portées à la compensation des charges, la différenciation appliquée actuellement dans la pratique a une forte influence sur le fardeau du canton et des communes, ce qui entraîne une insécurité juridique non négligeable, mais aussi un manque de transparence dans le pilotage et le financement des prestations. Cela étant, les articles 67 et 68 ont été reformulés : une différenciation est désormais opérée entre les prestations en faveur des adultes requérant des soins et un encadrement eu égard à leur handicap ou à leur âge d'une part (art. 67), et en faveur des enfants et des adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison de leur handicap ou d'un autre trouble d'autre part (art. 68). Cette distinction, très claire, est fort utile dans la pratique, car elle permet aussi de mieux circonscrire les domaines dans lesquels des prestations sont proposées en coordination avec l'école obligatoire.

*Article 67, alinéa 2 et article 68, alinéa 2*

L'énumération – non exhaustive – des prestations est largement reprise des dispositions en vigueur.

**Article 69** – *Promotion de la santé et aide aux toxicomanes ; 1. Prestations*

La mise sur pied des prestations requises pour la promotion de la santé en général ainsi que pour la prévention de la toxicomanie et l'aide aux toxicomanes relève déjà de la SAP. A cette fin, elle a conclu des contrats avec les fournisseurs de prestations actifs dans ces trois domaines. Elle n'a en revanche pas



délivré d'autorisations d'admission à la compensation des charges aux communes pour qu'elles proposent elles-mêmes des prestations. Même s'il existe un réseau de prestations à l'échelle locale, il importe en effet, pour éviter les chevauchements et engager les moyens existants de manière efficace, que le pilotage soit assuré par le canton, car lui seul peut garantir que les connaissances spécialisées requises sont mises à profit à bon escient. Cela étant, le nouvel article 69 dispose que les prestations sont mises sur pied uniquement par la SAP.

**Article 71 – Insertion sociale ; 1. Prestations assurées par le canton**

L'article 71 a été reformulé en raison de la nouvelle répartition des tâches : il convient de confier au canton la mise sur pied des prestations d'insertion sociale devant être proposées sur l'ensemble du territoire (centres de puériculture, centres de consultation conjugale, partenariale et familiale) ou couvrant des besoins spécifiques et nécessitant un grand bassin de population (foyers d'accueil pour femmes).

L'insertion sociale recouvre toute une série de domaines et il est impossible de prévoir à l'avance quelles prestations seront ou non nécessaires à l'avenir, car cela dépend de l'évolution de la société. La liste des prestations n'est donc pas exhaustive.

**Article 71a – Insertion sociale ; 2. Prestations assurées par les communes (nouveau)**

Cette nouvelle disposition précise que les communes sont compétentes pour mettre sur pied les prestations requises dans les domaines de l'accueil extra-familial, de l'animation de jeunesse, des centres communautaires et de l'hébergement des sans-abri (p. ex. centres d'hébergement d'urgence). Si la très grande majorité d'entre elles le font déjà aujourd'hui, elles ne sont cependant pas tenues de le faire. Le pilotage reste du ressort du canton, qui peut intervenir sur trois plans : octroi aux communes (par la SAP) d'autorisations d'admission à la compensation des charges, allocation des ressources en veillant à ce que les prestations soient équitablement réparties à l'échelle régionale et fixation d'exigences de qualité minimales. S'agissant des structures d'accueil extrafamilial, la réglementation en vigueur (OPIS) peut être maintenue telle quelle. A relever que l'attribution aux communes des domaines susmentionnés permet quand même au canton (vu que l'art. 71 dresse une liste non exhaustive des prestations) de mettre lui aussi sur pied certaines prestations, notamment pour en garantir la coordination et la mise en réseau.

**Article 72 – Insertion professionnelle et programmes d'occupation**

L'insertion professionnelle – un des domaines d'activité couverts par la législation sur l'aide sociale – est en étroite corrélation avec la sauvegarde des conditions d'existence et l'insertion sociale, car si elle est réussie, les personnes

n'ont plus besoin de recourir à l'aide sociale. L'insertion professionnelle joue également un grand rôle pour celles qui ne peuvent pas être totalement intégrées sur le marché du travail, parce qu'elle contribue à stabiliser leur situation, essentiellement en ayant des journées structurées. Les prestations d'insertion professionnelle sont prévues pour les personnes qui ne touchent pas d'indemnités de l'assurance-chômage, soit parce qu'elles sont en fin de droits, soit parce qu'elles ne remplissent pas, pour des raisons spécifiques, les conditions requises pour les percevoir. Les nombreux programmes d'occupation et de réintégration mis sur pied à leur intention ont tous fait l'objet au préalable de conceptions qui ont été soumises pour approbation au Conseil-exécutif et les arrêtés y relatifs ont été adaptés au fur et à mesure de l'évolution de la situation.

Jusqu'à présent, ces mesures étaient mises sur pied par les communes. Elles recevaient à cette fin une autorisation d'admission à la compensation des charges qui leur permettait de conclure des contrats avec des fournisseurs de prestations ou de mettre sur pied elles-mêmes des prestations. Leur marge de manœuvre était cependant très faible, car la structure des programmes leur était imposée par le canton et les conditions requises pour leur réalisation étaient réglées jusque dans les moindres détails. De plus, le canton attribuait aux communes un nombre de places donné – calculé sur la base du nombre de chômeurs et de cas d'aide sociale – afin de s'assurer que l'offre soit proposée sur l'ensemble du territoire.

Cela étant, le fournisseur de prestations désigné doit désormais être le canton. Si les communes pourront continuer à en mettre sur pied elles-mêmes, elles ne seront plus autorisées à en porter les coûts à la compensation des charges. Elles seront au bénéfice d'un contrat de prestations avec la SAP, qui pourra aussi en conclure avec des tiers. Dans un cas comme dans l'autre, la SAP veillera à répartir les places entre les communes de manière à garantir une distribution équitable à l'échelle régionale.

Ce principe doit en effet être maintenu (al. 2). Il convient en outre de continuer à fixer les coûts plafonds pouvant être portés à la compensation des charges pour les programmes d'occupation (al. 3). Vu que les ressources du canton ne permettent guère de couvrir les besoins sur la totalité du territoire, la SAP doit pouvoir octroyer des contributions aux communes qui mettent sur pied des prestations additionnelles à leurs frais (al. 4), par exemple sous forme d'incitation financière ou de participation aux frais d'exploitation. Cette disposition répond à la demande du député Gfeller exprimée dans sa motion intitulée « Aide sociale intégrée » (M 017/2007).

Les autorités du marché du travail proposent également des programmes d'occupation et la législation sur la formation prévoit elle aussi la mise sur pied de mesures destinées aux jeunes en fin de scolarité et d'apprentissage, l'assurance-invalidité finançant pour sa part des mesures d'insertion. Ces différentes offres devant être mises en œuvre et utilisées de manière optimale, il importe qu'elles soient coordonnées. Selon les cas, elles doivent en outre pouvoir être financées par plusieurs sources. La Collaboration interinstitutionnelle

(CII) permet de réaliser cet objectif. L'obligation de collaborer dans ce domaine est désormais ancrée dans la loi (al. 5).

Les dépenses engagées par le canton pour ce type de prestations continuent d'être portées à la compensation des charges.

### ***Remarques préliminaires aux articles 74 à 74c***

Conformément à la LASoc en vigueur, l'aide sociale institutionnelle est financée par le biais de contributions allouées aux prestataires. Ceux-ci sont rétribués par le canton ou par les communes pour les prestations qu'ils fournissent en faveur de groupes cibles déterminés sur la base de décisions ou de contrats de prestations.

En principe, une prestation peut être financée par l'octroi de contributions au prestataire, mais aussi par l'allocation de fonds aux personnes tributaires de l'aide institutionnelle afin qu'elles puissent acheter les prestations dont elles ont besoin. Cette forme de rétribution est justifiée – et d'ailleurs déjà appliquée – lorsque l'offre est assurée en grande partie par des institutions mises en concurrence. En pareil cas, les groupes cibles doivent pouvoir choisir entre différents fournisseurs d'une même prestation. La transparence des coûts étant ainsi assurée, le rapport coûts-prestations s'en trouve amélioré.

Dans le cadre de la RPT, la Confédération a appliqué – en partie – ce mode de rétribution dans le domaine de la pédagogie spécialisée, qui est réglementé à l'échelon cantonal dans l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur l'enseignement spécialisé des enfants et adolescents invalides (OESEAI). Sa mise en œuvre pourrait aussi s'avérer judicieuse dans d'autres domaines, à commencer par celui de l'aide aux personnes âgées et handicapées, où il a d'ailleurs déjà cours. En effet, le canton alloue actuellement une grande partie de ses contributions au financement des séjours en foyer sous cette forme. Celles-ci ne sont toutefois pas octroyées par le biais de l'aide sociale institutionnelle, mais des prestations complémentaires, qui assurent à leurs bénéficiaires le pouvoir d'achat nécessaire pour financer leur séjour en institution. L'entrée en vigueur de la RPT requiert en outre de revoir les systèmes et les flux de financement des différentes prestations. Leur nouvelle réglementation sera définie dans les stratégies en faveur des handicapés et de l'enseignement spécialisé, dont l'élaboration est dictée par la RPT et qui doivent être approuvées par l'organe cantonal compétent, puis par le Conseil fédéral.

Par ailleurs, il s'agit de créer une base légale permettant de mettre à la disposition des personnes qui doivent recourir à des prestations de l'aide sociale institutionnelle le pouvoir d'achat nécessaire pour les financer, à l'image des prestations complémentaires. Cette nouvelle disposition permet également de réaliser deux interventions parlementaires, à savoir la motion « Libéralisation : autonomie des personnes handicapées » (Bolli, M 299/2006) et la motion « Liberté de choix pour les personnes handicapées dans les domaines du logement et de l'emploi » (Ryser, M 103/2007). L'introduction du financement par sujet doit cependant être préparée avec soin, en veillant en particulier à respecter les nor-

mes de qualité. Sans compter que les contributions versées doivent permettre de rétribuer les prestataires de manière équitable. Le Grand Conseil aura encore la possibilité de se prononcer sur la structure concrète du financement par sujet lorsqu'il étudiera le rapport sur la politique des handicapés.

**Article 74 – Rétribution des prestations**

Cette disposition ancre dans la loi le principe selon lequel les prestations peuvent être rétribuées de façon directe ou indirecte, à savoir en allouant des contributions à leurs fournisseurs ou à leurs bénéficiaires.

**Article 74a – Contributions aux fournisseurs de prestations (nouveau)**

*Alinéas 1 et 2*

Ce nouvel article reprend les alinéas 3 et 4 de l'article 74 en vigueur. L'alinéa 1 est formulé de manière plus explicite : il est précisé que les contributions aux fournisseurs de prestations peuvent être allouées sous forme de subventions d'exploitation ou d'investissement.

**Article 74b – Contributions aux bénéficiaires de prestations ; 1. Conditions d'octroi (nouveau)**

Cette disposition règle l'octroi de contributions aux personnes devant recourir à des prestations de l'aide sociale institutionnelle. Elles leur sont accordées – par voie de décision – après évaluation de leurs besoins (al. 2). La procédure requise à cette fin sera définie par le Conseil-exécutif dans une ordonnance qui fixera également les coûts imputables pour le versement des contributions (al. 3).

**Article 74c – Contributions aux bénéficiaires de prestations ; 2. Usage réservé et remboursement (nouveau)**

*Alinéa 1*

Les contributions allouées aux bénéficiaires de prestations doivent être utilisées aux fins prévues (p. ex. pour l'achat de prestations d'assistance) et la SAP doit s'assurer (p. ex. par sondage) que tel est le cas. Elle peut au besoin verser les contributions à des tiers, comme le prévoit la législation sur les assurances sociales.

*Alinéa 2*

Il importe d'insérer dans la loi une disposition permettant d'exiger – tout comme pour l'aide matérielle allouée aux personnes dans le besoin – le remboursement des prestations octroyées selon l'article 74a si elles ont été perçues de

manière illicite, mais aussi si elles n'ont pas été utilisées aux fins prévues. Il devrait en principe être plus facile de prouver l'usage non conforme des contributions allouées pour des prestations spécifiques que pour celles qui sont accordées pour assurer les besoins de première nécessité.

*Alinéa 3*

Les contributions doivent être utilisées pour répondre au besoin individuel attesté par évaluation. S'agissant de l'interdiction de mise en gage ou de cession, les dispositions relatives à l'aide matérielle (art. 39, al. 2 LASoc) ainsi qu'à la prescription du remboursement (art. 45 LASoc) sont applicables par analogie.

**Article 75 – Montant des contributions**

Vu l'insertion du nouvel article 74a, aux termes duquel les contributions peuvent aussi être versées aux personnes devant recourir à des prestations, celles-ci doivent également être citées à l'article 75. Tout comme pour les fournisseurs de prestations, cette disposition précise que le montant des contributions doit être fixé en tenant compte des contributions des assurances sociales et, dans une mesure équitable, des fonds propres.

**Article 75a – Financement des soins (nouveau)**

*Alinéa 1*

La loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, contient une modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10) prévoyant que les assureurs-maladie ne financeront désormais plus la totalité des soins en établissement médico-social (EMS) et à domicile. Le montant par unité de prestation, fixé par le Conseil fédéral, est le même pour l'ensemble de la Suisse. Les résidents d'EMS et les patients soignés à domicile doivent assumer une partie des coûts restants, à hauteur d'un plafond qui est lui aussi déterminé par le Conseil fédéral, et reçoivent si nécessaire des prestations complémentaires pour s'en acquitter. Les coûts des soins en EMS et à domicile n'étant toutefois pas couverts dans leur intégralité par les assurances-maladie et les bénéficiaires (éventuellement par le biais des prestations complémentaires), l'article 25a LAMal prévoit que le financement résiduel incombe aux cantons.

Le montant de la contribution qu'ils doivent allouer aux fournisseurs de prestations est égal à la différence entre les coûts totaux des soins imputables par unité de prestation (EMS : 12 niveaux de soins ; soins à domicile : 3 catégories de prestations) et ceux qui sont financés par les assureurs-maladie et les bénéficiaires.

La nouvelle disposition, motivée par l'introduction du nouveau régime de financement des soins, précise que le canton rémunère directement les fournisseurs de prestations pour les coûts des soins qui ne sont pas couverts par les assu-

rances sociales et les bénéficiaires (EMS et soins à domicile). L'octroi des contributions est arrêté par voie de décision ou de contrat de prestations.

*Alinéa 2*

Le Conseil-exécutif peut fixer des forfaits et régler la participation aux coûts des bénéficiaires de prestations dans les limites définies par les directives fédérales. Celles-ci fixent toutefois uniquement le montant maximal pouvant être assumé par les assurés. Autrement dit, le canton est libre de décider s'il entend mettre ce plafond à leur charge ou contribuer aux coûts dans une mesure supérieure à ce qui est prévu.

**Article 79** – *Compensation des charges ; charges du canton*

Plusieurs modifications sont apportées à cette disposition :

- L'alinéa 1, lettre *a* fait l'objet d'une nouvelle formulation : il y est indiqué que les dépenses occasionnées par le financement de prestations de l'aide sociale institutionnelle sont admises à la compensation des charges, ce qui englobe non seulement les contributions allouées directement aux fournisseurs de prestations, mais aussi celles qui sont versées aux personnes devant recourir à des prestations institutionnelles.
- Sont exclues de la compensation des charges les dépenses engagées pour les prestations de soins et d'encadrement en faveur des personnes handicapées – ce qui était déjà le cas – mais aussi, et c'est nouveau, pour les prestations en faveur de celles qui requièrent des soins et un encadrement en raison de leur âge ou pour cause de maladie (c'est-à-dire toutes les prestations de soins et d'encadrement au sens de l'art. 67). Par ailleurs, les dépenses liées au séjour (hébergement) en foyer sont désormais financées pour les deux groupes cibles, alors qu'elles ne l'étaient jusqu'ici que pour les prestations en faveur des personnes âgées et des malades chroniques. Autre nouveauté : toutes les prestations en faveur des enfants et des adolescents souffrant d'un handicap ou requérant des soins, un encadrement ou une formation particulière sont admises à la compensation des charges.
- La lettre *d* (nouvelle) dispose que les dépenses imputables engagées pour les inspections sociales peuvent être portées à la compensation des charges, au cas où le canton engagerait lui-même des inspecteurs sociaux ou mandaterait des tiers afin qu'ils effectuent des inspections pour les services sociaux.

**Article 80** – *Compensation des charges ; charges des communes ; 1. Principe*

Les lettres *b* et *c* de la version en vigueur sont réunies dans la nouvelle lettre *b*, où les frais de traitement du personnel spécialisé dans l'animation de jeunesse ne sont plus mentionnés, car ils ne sont déjà plus portés à la compensation des charges séparément. Ils sont en effet aujourd'hui intégrés dans les dépenses

engagées par les communes pour ce domaine, dont ils constituent une part certes importante, mais pas unique. Comme jusqu'ici, les services sociaux peuvent porter uniquement les dépenses imputables à la compensation des charges et non les frais de traitement et de perfectionnement effectifs (cf. art. 80, al. 2 de la version en vigueur). Il appartient au Conseil-exécutif de définir quels frais de traitement sont imputables (cf. nouvel art. 80a, al. 1, lit. *b*) et de calculer l'effectif en personnel spécialisé et en personnel administratif des services sociaux (nouvel art. 18, al. 3). Ce calcul permet de déterminer le nombre de postes dont chaque service social a besoin pour assumer ses tâches et à combien se montent les frais de traitement et de perfectionnement pouvant être admis à la compensation des charges.

Lettre *e* : les communes peuvent porter à la compensation des charges 80 pour cent seulement des dépenses imputables pour les domaines de l'aide sociale institutionnelle relevant de leur compétence – à savoir les structures d'accueil extrafamilial, l'animation de jeunesse et les centres communautaires – et doivent donc supporter une franchise de 20 pour cent. Celle-ci pouvant entraîner des effets de redistribution parfois importants entre les communes, il conviendra pour les atténuer d'introduire une compensation des charges liée aux facteurs socio-démographiques sous forme de supplément de charges sociales. La franchise ne doit pas toucher les prestations fournies par les communes dans le domaine de l'hébergement des sans-abri (lit. *e*), car les bénéficiaires proviennent souvent d'un bassin de population dépassant très largement les frontières de leur territoire. Les autres prestations de l'aide sociale institutionnelle sont mises sur pied par le canton et sont portées à la compensation des charges ou assumées dans leur intégralité par ce dernier.

Sont également admises à la compensation des charges les dépenses imputables engagées par les communes pour les inspections sociales (lit. *f*).

L'hypothèque légale, qui vise à garantir le droit au remboursement de la collectivité publique versant l'aide sociale à des personnes bien qu'elles soient propriétaires d'un bien-fonds, doit désormais être inscrite au registre foncier. Les coûts y afférents peuvent être portés à la compensation des charges.

#### **Article 80a** – *Prescriptions de détail (nouveau)*

Les alinéas 1 et 2 reprennent en grande partie les alinéas 2 et 3 de l'article 80 en vigueur.

#### **Article 80b** – *Taxe de compensation (nouveau)*

##### *Alinéas 1 et 2*

L'article 80, alinéa 4 de la LASoc en vigueur prévoit que le Conseil-exécutif « peut, par une décision particulière, imposer le versement d'une taxe de compensation aux communes qui ne remplissent pas les obligations légales ou exclure temporairement tout ou partie de leurs dépenses de la compensation des

charges ». Cette disposition permet la prise de sanctions à l'encontre des communes qui ne remplissent pas les obligations fixées par la LASoc. Il devait en particulier être possible d'exclure de la compensation des charges les dépenses des communes qui n'auraient pas créé un service social ou ne se seraient pas affiliées à un service existant. Avant l'entrée en vigueur de la LASoc, en effet, bon nombre d'entre elles n'en avaient pas encore ou n'étaient pas affiliées à celui d'autres communes. Depuis lors, cependant, elles se sont toutes conformées aux nouvelles dispositions légales – et ce, dans les délais prescrits –, si bien que l'article 80, alinéa 4 LASoc n'a jamais dû être appliqué.

Bien que l'accès à un service social soit aujourd'hui garanti pour l'ensemble de la population du canton, cette disposition doit être maintenue. En effet, sachant que les communes remplissent leurs tâches de manière autonome et peuvent s'organiser comme elles l'entendent, il pourrait arriver – même à l'avenir – que l'une ou l'autre ne soit plus en mesure de satisfaire à son obligation en raison d'un changement de situation (p. ex. la dissolution de l'organisme responsable d'un service social). En pareil cas, le canton devrait prendre le relais (exécution par substitution) et veiller à ce que les habitants de la commune concernée aient tout de même accès à un service social. Les coûts qui en résulteraient devraient alors pouvoir lui être imputés en lui imposant une taxe de compensation calculée en fonction de la charge assumée par le canton. La compétence en la matière est désormais transférée du Conseil-exécutif à la SAP.

#### **Article 80c** – *Sanctions contre les communes (nouveau)*

Pour l'heure, aucune base légale ne permet expressément de sanctionner les communes qui ne remplissent pas ou qu'insuffisamment leurs obligations dans le cadre de la compensation des charges. Il existe certes une disposition pénale (art. 85 LASoc) aux termes de laquelle les personnes qui ont bénéficié de prestations en ayant fourni des données erronées ou incomplètes sont passibles d'une peine, mais les fautes commises par négligence ne sont pas punissables. La préméditation étant difficile à prouver dans la plupart des cas, il serait bien plus efficace de pouvoir recourir à des mesures de droit administratif. Jusqu'à présent, les données incorrectes fournies par les communes dans leurs décomptes de compensation des charges étaient corrigées (biffées) par l'organe de révision de la SAP. Il est désormais expressément précisé que tout ou partie des dépenses des communes concernées peuvent être exclues de la compensation des charges. Le type de sanction doit être déterminé au cas par cas et les mesures doivent être proportionnées au comportement illicite des autorités communales ou de l'organisme responsable du service social. Les dépenses peuvent être totalement proscrites de la compensation des charges uniquement dans des cas très graves. En règle générale, il s'agirait de n'en soustraire que celles pour lesquelles les données requises n'ont pas été remises ou pour lesquelles les indications fournies sont erronées (lit. a). De plus, les éventuels paiements dus à la commune concernée doivent pouvoir être retenus jusqu'à ce qu'elle ait remis les données complétées ou corrigées (lit. b).



**Article 80d** – *Charges imputables des communes; 1. Bonus et malus (nouveau)*

*Alinéas 1 et 2*

L'activité de controlling et de contrôle des coûts de la SAP doit être intensifiée. Outre l'évaluation des effets et des prestations des services sociaux, il s'agit d'étudier chaque année le rapport coûts-efficacité de chacun d'eux.

Ce rapport ne saurait cependant prévaloir dans le domaine de l'aide sociale. Le versement de cette dernière doit en effet obéir à deux principes, à savoir l'interdiction de renvoi ainsi que le traitement uniforme et équitable des personnes qui en sont tributaires. Une mise en œuvre socialement acceptable du système de bonus / malus est garantie dès lors que ces postulats sont observés et que les mesures suivantes sont appliquées :

- une analyse est effectuée pour connaître le nombre de recours déposés contre les différents services sociaux – et admis – et des mesures peuvent être convenues avec ceux d'entre eux qui en enregistrent un nombre important ;
- les services sociaux qui se voient infliger un malus peuvent faire appel aux conseils de la SAP pour améliorer leur situation ;
- les activités et les efforts entrepris en vue de l'insertion des personnes tributaires de l'aide sociale par les services sociaux qui sont bien notés du point de vue des coûts sont étudiés et peuvent être diffusés au titre de « bonne pratique ».

*Alinéas 3 et 4*

La SAP établit chaque année, sur la base des résultats de son évaluation, un classement (benchmarking) des services sociaux fondé sur le rapport coûts-efficacité de l'aide matérielle versée. Bien que les calculs soient effectués en éliminant dans toute la mesure du possible les facteurs exogènes, il peut arriver que, certaines années, des cas particuliers influent fortement sur le résultat. Le classement est donc établi à chaque fois sur la base des trois dernières années.

Dans la perspective du renforcement du controlling, ce benchmarking annuel aurait des conséquences financières avec l'introduction d'un système de bonus / malus. Celui-ci aurait un effet incitatif ciblé, contrairement au modèle basé sur la franchise, qui applique le principe de l'arrosoir.

Les communes dont les services sociaux affichent sur une moyenne de trois ans, même en tenant compte de leurs charges sociales exogènes, des coûts qui sont respectivement nettement supérieurs (plus de 30% au-dessus de la moyenne) ou inférieurs (plus de 30% en dessous de la moyenne) se voient infliger un malus ou octroyer un bonus. Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.

**Article 80e** – *Charges imputables des communes; 2. Evaluation de l'efficience (nouveau)*

*Alinéa 1*

Le rapport coûts-efficacité est évalué en mettant en parallèle, pour chaque service social, les dépenses effectives par habitant engagées pour l'aide matérielle et une valeur de comparaison. Celle-ci est établie en incluant les facteurs structurels (sur lesquels les services sociaux ne peuvent guère influencer). L'influence de ces derniers sur le résultat moyen obtenu est déterminée après pondération. Les services sociaux dont les dépenses d'aide matérielle sont inférieures aux coûts estimés sont considérés comme efficaces et inversement. Sachant qu'il n'est pas possible d'agir sur les frais structurels, ceux-ci sont pris en compte dans les coûts de l'aide matérielle. En revanche, il y a des paramètres sur lesquels il est tout à fait possible d'influer, tels que l'organisation du service social ainsi que les efforts consentis en termes de contrôle, mais aussi d'insertion.

*Alinéas 2 et 3*

Il appartient au Conseil-exécutif de déterminer, par voie d'ordonnance, les facteurs structurels devant être pris en compte. Parmi ceux-ci figureront probablement le pourcentage de familles monoparentales, de bénéficiaires de prestations complémentaires et de personnes sans formation professionnelle ainsi que la densité de population. Le Conseil-exécutif définira également la procédure d'établissement des résultats.

**Article 80f** – *Charges imputables des communes ; 3. Calcul et notification (nouveau)*

Le montant du bonus est égal à dix pour cent de la différence positive entre la valeur de comparaison extrapolée au nombre total d'habitants et les dépenses effectives ; le montant du malus s'élève au même pourcentage de la différence lorsque celle-ci est négative (al. 1 et 2). Il ne doit toutefois pas dépasser 20 francs par habitant. Toutes les communes affiliées à un service social sont traitées sur un pied d'égalité (al. 3). Il ne serait en effet pas opportun de faire une distinction entre chacune d'elles, car le service est géré comme une seule entreprise et les mesures prises par l'organisme responsable en vue d'accroître l'efficacité les concernent toutes. La décision de verser un bonus ou d'infliger un malus est notifiée avec le décompte de compensation des charges (al. 4).

Les parts qui sont versées ou infligées aux communes sont proportionnelles à leur population. Concrètement, le montant du bonus ou du malus est réparti entre les communes d'un service social régional sur la base du nombre d'habitants de chacune d'elles.

**Article 82 – Parts des communes**

*Alinéa 1*

Le montant du bonus ou du malus est calculé par la SAP et imputé sur le décompte de compensation des charges des communes concernées. Selon le résultat final, le solde en faveur du canton ou de la commune est donc augmenté ou réduit.

*Alinéa 2*

Le montant des bonus et des malus varie en fonction des communes concernées, compte tenu de la taille des services sociaux. Selon la somme totale des bonus et des malus qui seront respectivement versés ou infligés, le canton ou l'ensemble des communes se verront créditer un solde qui sera porté au décompte de compensation des charges de l'exercice suivant.

### 9.3 Dispositions transitoires

#### *Compensation des transferts de charges*

Les transferts de charges intervenus depuis 2002 suite aux différents projets de répartition des tâches ne sont pas compensés comme en 2002 par le biais d'un transfert de la charge fiscale, mais au moyen d'une nouvelle compensation des charges.

#### *Chiffre 1*

La mise en œuvre des réformes visant à optimiser la répartition des tâches ainsi que la péréquation financière et la compensation des charges dans le canton de Berne a, dans plusieurs domaines, eu un impact sur les flux financiers entre le canton et les communes.

Les transferts de charges entre le canton et les communes résultant de la nouvelle répartition des tâches et des charges entre 2002 et l'année de l'entrée en vigueur de la présente révision font l'objet d'une compensation des charges.

Les parts des communes (solde en faveur du canton) et les prestations complémentaires du canton (solde en faveur des communes) sont calculés selon le critère de la population résidente.

#### *Chiffre 2*

Sont déterminants pour l'application et le calcul du montant déterminant les transferts de charges prévus au budget de l'année de l'entrée en vigueur de la présente modification de loi.

Après audition des groupements d'intérêts des communes, le Conseil-exécutif fixe le montant déterminant avant le milieu de l'année précédant l'entrée en vigueur de la présente révision de loi.

#### *Chiffre 3*

Après audition des groupements d'intérêts des communes, le Conseil-exécutif peut, dans un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente révision de loi, augmenter ou réduire le montant déterminant afin de corriger les éventuelles différences qui seraient apparues entre le budget et les comptes annuels de l'exercice durant lequel la présente révision est entrée en vigueur.

#### *Chiffre 4*

La loi sur l'encouragement des activités culturelles intégrant la nouvelle répartition des tâches prévue entre le canton et les communes ne devrait entrer en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2013. De plus, la nouvelle répartition des tâches sera mise en place de manière échelonnée. En conséquence, le chiffre 4 prévoit que

les transferts de charges correspondants sont imputés à la compensation des charges conformément à l'article 29b à partir du moment où ils interviennent.

#### *Chiffre 5*

L'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des tâches prévue entre le canton et les communes dans le domaine de la protection de l'adulte et de l'enfant n'est prévue que pour le 1<sup>er</sup> janvier 2013. En conséquence, le chiffre 5 prévoit que le transfert de charges correspondant est imputé à la compensation des charges conformément à l'article 29b à partir du moment où il intervient.

#### *Réglementation des cas spéciaux*

Les réformes du régime de péréquation financière et de compensation des charges vont entraîner des changements dans les relations entre le canton et les communes, ainsi que des modifications importantes au plan de l'allègement ou du supplément de charges qui s'ensuivront pour chaque commune. Ces effets doivent être limités au moyen d'une réglementation des cas spéciaux qui s'appliquera pendant un période transitoire de trois ans.

#### *Chiffre 6*

Le supplément de charges maximal qu'une commune peut supporter pendant la période transitoire en raison du nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges représente deux dixièmes de quotité d'impôt.

#### *Chiffre 7*

L'allègement de charges maximal dont une commune peut bénéficier pendant la période transitoire du fait des réformes du système de péréquation financière et de compensation des charges est également limité. Il représente au maximum trois dixièmes de quotité d'impôt.

#### *Chiffre 8*

Les bases de calcul des montants déterminants des suppléments et allègements de charges correspondent par analogie aux dispositions de l'article 47 LPFC.

#### *Chiffre 9*

La réglementation des cas spéciaux vise à atténuer l'alourdissement exceptionnel des charges que certaines communes peuvent subir du fait des réformes. Il s'agit d'une mesure d'appui qui doit faciliter le passage au nouveau système et qui disparaîtra quelque temps après l'entrée en vigueur du nouveau régime. Pour que le passage au nouveau système se déroule sans heurt, les paiements et les avoirs relatifs à la réglementation des cas spéciaux sont échelonnés sur cinq ans.

### *Chiffre 10*

En vertu de l'article 34, le Conseil-exécutif accorde aux communes qui, du fait d'une fusion, subissent des pertes financières sur la dotation minimale ou sur les mesures prises en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes, la compensation totale ou partielle de la différence pendant une période transitoire de dix ans au plus. Il peut décider par voie d'ordonnance que l'allongement de la durée de la période transitoire entraîne une réduction du montant de la compensation. Dans son ancienne teneur, la LPFC prévoyait une période de transition de seulement cinq ans au lieu de dix.

Le chiffre 10 des dispositions transitoires prolonge de cinq à dix ans le délai de transition même pour les communes qui ont reçu une compensation lorsque l'ancienne version de la LPFC était en vigueur. Sans cette mesure, il est à craindre que les communes désireuses de fusionner ne reportent leur fusion jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau délai de transition prolongé. Cela aurait pour conséquence peu souhaitable d'ajourner certaines fusions réalisables. A l'heure actuelle (mai 2010), cette réglementation s'applique dans trois cas<sup>5</sup>. Il serait choquant, pour des raisons d'égalité devant la loi, que même une seule commune ne puisse pas bénéficier de la prolongation du délai de transition.

### *Chiffre 11*

Le Conseil-exécutif doit pouvoir fixer des délais transitoires pour les modifications de la loi sur l'aide sociale qui n'ont pas d'incidence sur le bilan global. Sont notamment visées les dispositions réglant les compétences pour la mise sur pied de prestations de l'aide sociale institutionnelle.

---

<sup>5</sup> Communes de Wald, Riggisberg et Heimenhausen

## 10 Proposition

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil-exécutif propose l'adoption des présentes modifications de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges ainsi que des adaptations indirectes d'autres lois.

Berne, le [date]

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : *Käser*

le chancelier : *Nuspliger*

## 11 Abréviations et glossaire

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AI	Assurance invalidité
AVS	Assurance vieillesse et survivants
Capacité contributive	La capacité contributive absolue est obtenue en divisant le rendement total des impôts communaux ordinaires et de la taxe immobilière par la quotité d'impôt de la commune (art. 11, al. 5 LPFC). Si l'on néglige la taxe immobilière (importante selon la commune), la capacité contributive correspond au rendement fiscal pour une quotité d'impôt de 1,0.
CE	Conseil-exécutif du canton de Berne
CHF	Franc suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
Dixième de quotité d'impôt	Un dixième de la quotité d'impôt. Par exemple, une quotité d'impôt de 1,5 correspond à 15 dixièmes de quotité d'impôt ; si elle est relevée à 1,6, on parle d'une hausse d'un dixième de quotité d'impôt.
Facteur d'harmonisation	Le facteur d'harmonisation est la quotité d'impôt « standardisée » qui sert à calculer le rendement fiscal harmonisé et influe ainsi sur les paiements de la réduction des disparités et de la dotation minimale (selon l'art. 8 LPFC). Ou, vu sous l'angle inverse : le rendement fiscal ordinaire harmonisé est obtenu en divisant le rendement global des impôts communaux ordinaires par la quotité d'impôt de la commune, puis en multipliant le résultat par le facteur d'harmonisation de 2,4. Ce facteur sera désormais fixé par le Conseil-exécutif de sorte à correspondre à peu près à la moyenne pondérée des quotités d'impôt des communes.
FIN	Direction des finances du canton de Berne
GC	Grand Conseil du canton de Berne
INS	Direction de l'instruction publique du canton de Berne
IRH	Indice de rendement fiscal harmonisé. L'IRH indique la capacité contributive par habitant en comparaison avec la moyenne cantonale. Un IRH de 100 correspond à la moyenne pondérée de toutes les communes. Plus précisément (art. 8 LPFC) : l'IRH est obtenu en divisant le centuple du rendement fiscal harmonisé par habitant de la commune par la moyenne du rendement fiscal harmonisé par habitant de toutes les communes.
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne
LAnaWi	Analyse permanente de l'efficacité de la loi sur la péréqua-



	tion financière et la compensation des charges (voir documentations séparées)
LASoc	Loi sur l'aide sociale du canton de Berne
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LPFC (2002)	Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RSB 631.1)
LPFC 2012	Projet d'examen et d'optimisation de la LPFC
NeZe	Projet de réévaluation des charges de centre urbain (voir documentation séparée)
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFC	Ordonnance du 22 août 2001 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RSB 631.111)
OTP	Office des transports publics du canton de Berne
PC	Prestations complémentaires
POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
Quotité générale d'impôt	La quotité générale d'impôt correspond à la quotité d'impôt « comptable » d'une commune, prenant en compte la taxe immobilière et les autres contributions publiques (p.ex. taxe sur les chiens, art. 4 OPFC). Plus précisément (selon art. 20 LPFC), la quotité générale d'impôt de la commune est déterminée en divisant le rendement total des impôts communaux ordinaires, la taxe immobilière et des autres contributions publiques par la capacité contributive absolue.
Quotité d'impôt	La quotité d'impôt (coefficient d'impôt) est le facteur par lequel l'impôt simple conformément au barème fiscal (loi sur les impôts) est multiplié pour obtenir le montant effectif de l'impôt (art. 2 loi sur les impôts). Le canton fixe sa quotité d'impôt, de même que chaque commune la sienne.
Rendement fiscal harmonisé	Définition simple : Le rendement fiscal harmonisé est le rendement fiscal pour une quotité d'impôt « standardisée » de 2,4. Plus précisément (art. 8 LPFC), il s'agit de la somme du rendement fiscal ordinaire harmonisé (rendement fiscal pour une quotité d'impôt de 2,4, cette valeur correspondant au facteur d'harmonisation) et du rendement de la taxe immobilière harmonisé (obtenu avec une taxe de 1‰) de la commune. Ce facteur est désormais fixé à 1,65.
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (voir

	<a href="http://www.nfa.ch/fr/index.htm">www.nfa.ch/fr/index.htm</a>
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
Spillovers	Prestations – c'est-à-dire paiements – bénéficiant à la population qui ne réside pas dans l'endroit considéré ; les charges de centre urbain sont un exemple typique de « spillovers » (ou retombées). Au sens large, ce terme désigne tout flux transfrontalier de paiement ou de profit.
Transfert de la charge fiscale	Au moment de l'entrée en vigueur de la LPFC, début 2002, le canton a relevé sa quotité d'impôt de 0,76 (c'est-à-dire de 7,6 dixièmes de quotité d'impôt), alors que les communes réduisaient d'autant la moyenne des leurs. Le canton a ainsi repris de la « matière fiscale » des communes mais aussi des tâches et des dépenses à peu près dans la même mesure. Ce mécanisme est appelé « transfert de la charge fiscale ».
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne