

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)

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil

du 29 octobre 2008



Table des matières

1	Récapitulatif.....	4
1.1	But du présent rapport.....	4
1.2	Impact de la LPFC depuis 2002	5
1.3	Améliorations nécessaires dans la péréquation financière	5
1.4	Modification du financement de l'école obligatoire.....	6
1.5	Réformes prévues dans le domaine de l'aide sociale	6
1.6	Autres réformes prévues.....	7
1.7	Répercussions des réformes prévues	7
1.8	Résultats de la consultation.....	8
1.9	Suite du processus.....	8
2	Situation initiale et introduction	10
2.1	Rétrospective: les principaux jalons de la LPFC 2002	10
2.2	Motifs de réforme	11
3	Effet global de la LPFC 2002	14
3.1	Récapitulation	14
3.2	Réalisation des objectifs de péréquation	16
3.3	Réalisation des objectifs de clarté et d'efficience.....	19
4	Péréquation financière	21
4.1	Péréquation financière directe: réduction des disparités et dotation minimale	21
4.2	Mesures pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes: communes remplissant des fonctions de centre urbain	24
4.3	Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes: communes rurales	30
5	Ecole obligatoire, traitements du corps enseignant	33
5.1	Réglementation actuelle et évaluation	33
5.2	Réformes proposées	34
6	Aide sociale	40
6.1	Réglementation actuelle et évaluation	40
6.2	Réformes proposées	42
7	Autres secteurs de réforme.....	50
7.1	Transports publics	50
7.2	Nouvelle loi sur les routes	50
7.3	Mensuration officielle.....	51
7.4	Asile.....	52
7.5	Protection de l'adulte et de l'enfant.....	53
7.6	Ecoles de musique (subventions cantonales).....	55
7.7	Culture	56
7.8	Réduction des primes d'assurance-maladie	57
7.9	Assurances sociales et prestations complémentaires.....	58
7.10	Offices des locations et tribunaux du travail	59
7.11	Questions concernant l'exécution.....	61
8	Effets structurels et lien avec les réformes communales	62
8.1	Evaluation de la situation actuelle	62
8.2	Réformes proposées	63

9	Effets et bilan global	68
9.1	Effets financiers: bilan global	68
9.2	Effets économiques et structurels sur les communes et le canton	77
9.3	Référence au programme gouvernemental de législature	77
9.4	Référence au plan directeur	78
10	Etapas suivantes	79
11	Résultat de la procédure de consultation	80
12	Proposition du Conseil-exécutif	82
13	Annexe A: Liste des thèses.....	83
14	Annexe B: Abréviations et glossaire	87
15	Annexe C: Documentation	90
15.1	Rapports de travail	90
15.2	Documentations	90
15.3	Autres documents élaborés dans des sous-projets, en référence à la LPFC	91

Documentation sur internet:

www.fin.be.ch -> Administration des finances -> Péréquation financière

1 Récapitulatif

Le Conseil-exécutif entend optimiser le système de péréquation financière et de compensation des charges du canton de Berne, dont la valeur est majoritairement reconnue, et le mettre en accord avec différents projets de réforme.

*L'essentiel
en bref*

Avec le présent rapport, qui a été remanié après la consultation du printemps 2008, le gouvernement donne au Grand Conseil l'occasion de prendre position sur les axes de réforme avant que, dans une étape suivante, les modifications législatives lui soient soumises.

1.1 But du présent rapport

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 les résultats et l'impact de la loi et qu'il présente ensuite un rapport sur les modifications nécessaires.

*La LPFC exige
une évaluation*

Diverses interventions parlementaires exigent en outre l'évaluation 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.

*Autres motifs:
interventions et
diverses
réformes*

Le projet de réforme « LPFC 2012 » a pour objectifs principaux 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. Nombre de réformes se réalisent en outre mieux si elles s'inscrivent dans un ensemble cohérent, car c'est la seule manière de compenser et d'atténuer les effets de redistribution.

Objectifs

1.2 Impact de la LPFC depuis 2002

Une évaluation indépendante révèle que la LPFC a largement atteint ses principaux objectifs:

- Les disparités entre communes financièrement fortes et communes financièrement faibles se sont atténuées. *Objectif compensatoire atteint*
- En moyenne pondérée, la charge fiscale a légèrement reculé depuis 2002.
- Les charges des régions défavorisées pour des raisons structurelles, à savoir les communes rurales à faible densité de population et les centres urbains, ont légèrement été réduites.
- Les tâches du canton et celles des communes ont été désenchevêtrées, ce qui a permis d'accroître la transparence. *Clarté et efficacité*
- Si la LPFC a élargi la marge de manœuvre financière des communes, l'augmentation des charges ces dernières années (due notamment aux systèmes de répartition des charges) l'a de nouveau rendue plus mince et a également réduit l'allègement des charges des communes structurellement défavorisées.
- Les effets pervers entraînant des coûts supplémentaires ont d'une part été réduits, mais les incitations à *économiser* restent d'autre part 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. Les incitations permettant de faire des économies et certains autres éléments de la LPFC doivent toutefois être revus et corrigés.

Conclusion: nombreux points très bien notés, quelques-uns encore à améliorer

1.3 Améliorations nécessaires dans la péréquation financière

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

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 de communes dont la situation financière est bonne. Les

Correction des effets pervers de la dotation minimale

conditions seront concrétisées dans la phase législative.

Le facteur d'harmonisation est un paramètre technique utilisé pour calculer la péréquation financière. Il est désormais fixé de sorte que celle-ci ne favorise pas les communes financièrement les plus faibles par rapport à celles qui le sont moins; il doit autrement dit à peu près correspondre à la moyenne pondérée des quotités d'impôt des communes.

Corrections arithmétiques

L'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain reste limitée à Berne, à Bienne et à Thoun. Elle est augmentée 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 mécanisme. L'indemnisation forfaitaire doit à l'avenir être entièrement financée par le canton, et non plus pour un quart par les communes d'agglomération.

Charges de centre urbain

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.

Régions rurales

1.4 Modification du financement de l'école obligatoire

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.

Amélioration du pilotage, nouveaux modèles de financement

Pour le financement des traitements, la solidarité actuelle en faveur des communes dont le nombre d'élèves et les charges sont élevés est maintenue, mais elle prend la forme d'un modèle de subventions par élève échelonnées, ce qui incite les communes à mieux maîtriser les coûts.

Modèle combiné avec subvention par élève

1.5 Réformes prévues dans le domaine de l'aide sociale

Il convient d'inciter les communes à économiser et à faire preuve d'innovation. Il est d'une part proposé d'optimiser le système de répartition des charges pour le rendre plus incitatif et donc de récompenser ainsi les communes économes. Le Conseil-exécutif propose d'autre part l'introduction d'une franchise atténuée par un indice de

Amélioration des incitations

charges sociales. Ces deux variantes doivent s'accompagner de mesures et d'instruments aidant les communes à assumer leur responsabilité politique.

1.6 Autres réformes prévues

Différentes réformes en cours ou prévues risquent de modifier les flux financiers qui sont pris en compte dans le bilan global, notamment :

Autres réformes à prendre en compte

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

1.7 Répercussions des réformes prévues

En l'état actuel des connaissances, les différentes réformes se traduisent par des transferts de charges de 30 à 90 millions de francs des communes au canton. Pour les compenser, la répartition des charges pourrait être adaptée dans certains domaines.

*Verticalement:
canton -
communes*

Certaines communes voient leurs charges diminuer, d'autres les voient augmenter. Avec les mesures prévues, ces changements représentent dans la plupart des cas moins de 2 dixièmes de quotité d'impôt. Si la charge supplémentaire est supérieure, il est prévu de l'atténuer au moyen d'une réglementation transitoire ou de mesures accessoires.

*Horizontalement:
entre les
communes*

Les réformes amélioreront substantiellement l'ensemble de la péréquation financière et de la compensation des charges: différents effets pervers sont éliminés. Elles

Efficacité

contribuent ainsi à renforcer la capacité économique et l'autonomie des communes et à accroître l'efficacité.

Toute réforme est liée à 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.

Solution globale

1.8 Résultats de la consultation

La procédure de consultation qui s'est déroulée au printemps 2008 a dans l'ensemble suscité une large approbation de la plupart des éléments de réforme. Les partis politiques et la grande majorité des communes ainsi que les syndicats de communes ont salué les réformes et les principales idées directrices, même s'ils ont formulé quelques critiques çà et là. Les cinq centres urbains ont par contre exprimé leur déception par rapport à leurs attentes d'allègements financiers substantiels et se sont montrés critiques sur d'autres éléments.

Adaptations à l'issue de la consultation

Le Conseil-exécutif a pris en compte les résultats de la consultation et procédé à de nombreuses optimisations. Voici les principaux ajustements ou concrétisations:

- La volonté de conforter les communes s'exprime plus clairement du fait que le principe de subsidiarité sera inscrit dans la LPFC.
- En ce qui concerne les traitements des enseignants, le modèle prévoyant des subventions par élève échelonnées est clairement favorisé.
- Dans le domaine de l'aide sociale, deux modèles sont proposés: le modèle « Optimisation » et un modèle prévoyant une franchise accompagnée d'un mécanisme d'atténuation.
- Pour favoriser les fusions de communes, le délai transitoire maximal applicable aux paiements compensatoires dans la péréquation financière est prolongé à 10 ans. En ce qui concerne la garantie d'existence des communes (art. 108 ConstC), le Conseil-exécutif propose deux variantes : le statu quo et l'examen d'une modification de la Constitution qui permettrait de susciter activement les fusions et de les faire aboutir.

1.9 Suite du processus

Le Grand Conseil pourra selon les prévisions discuter du rapport et des lignes directrices en janvier 2009, et le cas échéant, voter des déclarations de planification sur la conception définitive de différentes réformes proposées.

Prochaines étapes:

- *Décisions de principe au Grand Conseil*

Le Conseil-exécutif prévoit d'envoyer en consultation en mai 2009 les propositions de modification de la loi, puis de les soumettre au Parlement en 2010, de sorte qu'elles puissent entrer en vigueur en 2012.

- *Modification des lois*

- *Entrée en vigueur en 2012*

2 Situation **initiale** et **introduction**

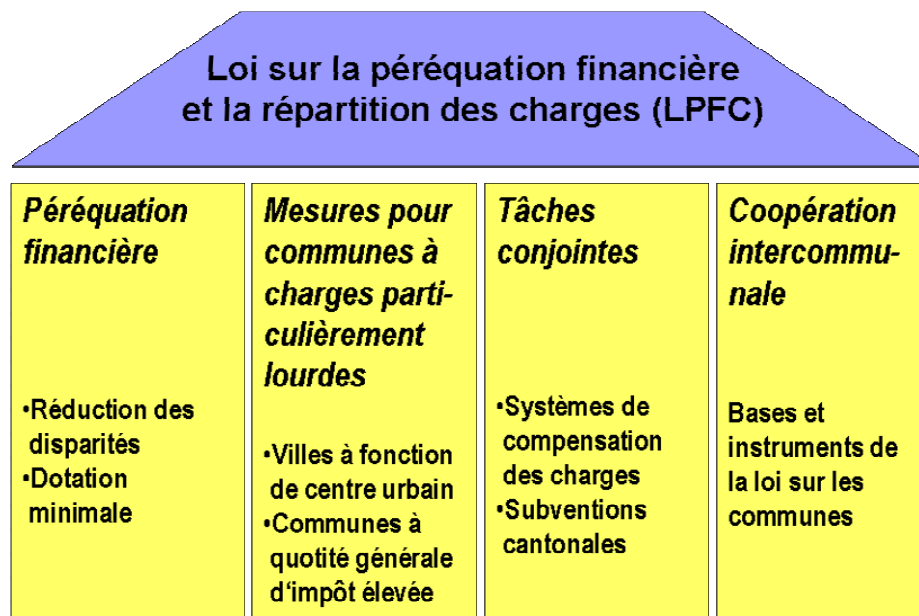
2.1 **Rétrospective: les principaux jalons de la LPFC 2002**

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. Voici ses **principaux éléments**:

- des adaptations dans la péréquation financière directe;
- des mesures destinées aux communes subissant des charges particulièrement lourdes (y compris introduction d'une indemnisation des charges de centre urbain);
- abandon d'un échelonnement en fonction de la capacité contributive applicable aux subventions cantonales et aux systèmes de répartition des charges;
- désenchevêtrement des tâches (p.ex. cantonalisation des écoles professionnelles, des gymnases et du financement des hôpitaux);
- modification des clés de répartition des charges et suppression de la répartition des charges dans les domaines des hôpitaux, de la réduction des primes dans la LAMal, des allocations familiales ainsi que de la loi sur la santé publique;
- un transfert de la charge fiscale, autrement dit une hausse des impôts cantonaux à hauteur du supplément de charges du canton (de 7,6 dixièmes de quotité d'impôt) et une réduction correspondante dans les communes.

La LPFC comprend différents **instruments** qui peuvent être rassemblés en quatre piliers.

Illustration 1: Les quatre piliers de la péréquation financière et de la compensation des charges



2.2 Motifs de réforme

2.2.1 Clause d'évaluation dans la LPFC

L'article 4 de la LPFC exige 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 qu'il présente ensuite au Grand Conseil soit un rapport, soit un projet de modification de la loi. Le Conseil-exécutif a déjà analysé les effets dans des rapports antérieurs¹. Le moment est maintenant idéal pour réaliser une évaluation exhaustive parce qu'on dispose de suffisamment de données empiriques et qu'on connaît les effets de la RPT (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). L'évaluation exhaustive est documentée dans un rapport d'expertise et résumé ci-après.²

2.2.2 Autre optimisation de la répartition des tâches entre le canton et les communes

L'entrée en vigueur de la LPFC en 2002 n'a pas mis fin à la répartition des tâches entre le canton et les communes; car leur optimisation constitue une tâche permanente. Ainsi différents projets de réforme concernant les relations

¹ Analyse permanente de l'efficacité de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (rapports LAnaWi, voir liste au chapitre 14).

² Rapport A: Ecoplan (2007), évaluation a posteriori de la LPFC 2002.

entre le canton et les communes ont-ils été lancés depuis l'entrée en vigueur de la LPFC (p.ex. le désenchevêtrement des tâches dans les domaines des routes, des mensurations officielles et de l'asile). Le projet LPFC 2012 examine ces réformes sous l'aspect d'une répartition optimale des tâches: le désenchevêtrement rigoureux des charges selon le principe de subsidiarité (garantie de la proximité du citoyen) et le regroupement de la compétence et de la responsabilité (financière) doivent renforcer l'autonomie et la responsabilité propre des communes. Le projet LPFC 2012 examine en outre les effets financiers des différents projets de répartition des tâches pour le canton comme pour chaque commune dans une optique générale.

2.2.3 Interventions

a) Fusions de communes

Motion urgente Bernasconi, Worb (PS) – Eliminer de la LPFC les obstacles à la fusion de communes (M 311/2005)

La motion urgente « Eliminer de la LPFC les obstacles à la fusion de communes » que le Grand Conseil a adoptée pendant la session de janvier 2006 par 109 voix contre 1 et 6 abstentions exige que, dans le cadre de la prochaine révision de la LPFC, le Conseil-exécutif propose des modifications propres à éliminer les obstacles à la fusion de communes. La motion justifie cette demande par le fait que dans l'évaluation finale des réformes communales, aussi bien le Conseil-exécutif que le Grand Conseil ont clairement exprimé leur souhait de voir se multiplier dans le canton de Berne les fusions de communes. Or, on voit que le mécanisme de la LPFC favorise nettement les communes rurales de petite taille et financièrement faibles. Les calculs ont ainsi montré qu'en cas de fusion de Riggisberg et de Rüti bei Riggisberg, par exemple, la nouvelle commune pourrait bénéficier de contributions bien moindres de la péréquation financière que les deux communes n'en reçoivent aujourd'hui. L'auteur de la motion suppose par conséquent que dans sa forme actuelle, la LPFC présente certains obstacles à la fusion de communes.

Le présent rapport traite cette question au chapitre 8.

b) Charges de centre urbain

Motion urgente Feller, Steffisburg (PRD) / Bernasconi, Worb (PS) / Blank, Aarberg (UDC) – Réévaluation des charges de centre urbain (M 335/2005)

Conformément à l'article 13, alinéa 2 LPFC, le Conseil-exécutif enregistre périodiquement les charges des communes remplissant des fonctions de centre urbain. Pour offrir au Conseil-exécutif une base de décision actualisée pour l'exécution de la loi, la Direction des finances a lancé en avril 2003 le projet «NeZe» de réévaluation des charges de centre urbain. La motion « Réévaluation des charges de centre urbain » que le Grand Conseil a adoptée pendant la session de janvier 2006 par 122 voix contre 29 et 15 abstentions charge le Conseil-exécutif d'ajourner sa décision concernant l'indemnisation

future des charges de centre et de traiter ce dossier dans le contexte de l'évaluation globale de la LPFC.

Nous revenons sur les charges de centre urbain au point 4.2 ; l'évaluation globale souhaitée est présentée au chapitre 9.

c) Aide sociale

Motions Pauli, Schliern (UDC) – Aide sociale institutionnelle: suppression de la compensation des charges (M 182/2007) et Sutter, Grosshöchstetten (PRD) / Siegenthaler, Rüti b. Büren (UDC) – Révision des mécanismes de financement de l'aide sociale individuelle (M 335/2005)

Ces deux interventions déposées pendant la session de juin 2007 exigent la suppression de la compensation des charges dans l'aide sociale institutionnelle (motion Pauli) et dans l'aide sociale individuelle (motion Sutter). Dans ses réponses, le Conseil-exécutif a indiqué que le projet LPFC 2012 examinait différentes propositions d'optimisation de la compensation des charges. Il se déclarait donc prêt à adopter les deux motions sous forme de postulat. Le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil-exécutif et a adopté les deux motions sous forme de postulat durant sa session de novembre 2007. Les réformes proposées actuellement en discussion dans le cadre du projet LPFC 2012 se trouvent au chapitre 6.

Motion Gfeller, Rüfenacht (PEV) – Recouvrement des avances de contributions d'entretien (M 172/04)

Le Grand Conseil a adopté cette motion en décembre 2004. On examine maintenant la question de savoir si les charges administratives de l'administration du recouvrement des avances de contributions d'entretien seront désormais intégrées au système de compensation des charges. Cette mesure est en effet prometteuse d'une augmentation de revenus (voir chapitre 6).

d) Ecole obligatoire

Motion Pauli, Schliern (UDC) / Guggisberg, Kirchlindach (UDC) / Hess, Stettlen (UDC) - Gestion des charges de l'école obligatoire (M 223/2005).

La motion exige notamment un nouveau système de pilotage des charges de personnel de l'école obligatoire qui sont réparties entre les communes et le canton. Elle exige une consigne cantonale globale selon laquelle dans les communes, les pourcentages de poste doivent être fonction du nombre d'élèves. Elle a été adoptée le 24 janvier 2006 sous forme de postulat. Le résultat de l'examen de différents systèmes de pilotage est présenté au chapitre 5.

e) Réduction des primes d'assurance-maladie

Motion Hess, Stettlen (UDC) / Antener, Langnau (PS) / Flück, Brienz (PRD) – Réduction des primes d'assurance-maladie (M 211/2007)

La motion charge le Conseil-exécutif de ne plus grever le budget de l'aide sociale et des prestations complémentaires du coût de la réduction des primes d'assurance-maladie jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (voir chapitre 7.8).

2.2.4 Evaluation finale des réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM) – Déclaration de planification du Grand Conseil

En 2000, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif sur les réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM) ainsi que de la « Stratégie pour les communes » qui y est définie. Il a exprimé son approbation et chargé le Conseil-exécutif de lui présenter en temps voulu un rapport sur cette réforme.³

La „Stratégie pour les communes“ a été soumise à une vaste évaluation fin 2004.⁴ Le Conseil-exécutif⁵ a constaté que la LPFC avait (aussi) un effet de pérennisation structurelle et qu'il existait par conséquent un certain conflit d'objectifs entre la LPFC et la « Stratégie pour les communes ». Il faut vérifier, dans le cadre de l'examen de la LPFC, si les mesures prévues dans la LPFC et dans la loi sur les communes (art. 5 ss LCo) suffisent pour pouvoir agir efficacement contre des structures inefficaces à long terme. Le Grand Conseil a pris connaissance de l'évaluation finale et du rapport du Conseil-exécutif en septembre 2005 et adopté à une large majorité une déclaration de planification selon laquelle il faut garantir la compatibilité de la LPFC avec la « Stratégie pour les communes » et évaluer les exigences minimales imposées par la loi sur l'aide sociale et leurs effets.⁶

Le présent rapport traite cette question au chapitre 8.

3 Effet global de la LPFC 2002

3.1 Récapitulation

Les principaux objectifs de la LPFC étaient les suivants:

³ Déclaration de planification du 21 novembre 2000, Journal du Grand Conseil de 2000, p. 1012.

⁴ Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM), Evaluation finale de la stratégie pour les communes, du 11 février 2005.

⁵ Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 11 mai 2005 concernant les réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM), évaluation finale.

⁶ Journal du Grand Conseil de 2005, p. 858 s.

1. renforcer la péréquation en faveur des communes financièrement faibles ou supportant des charges structurelles élevées,
2. améliorer la transparence et le pilotage et accroître l'autonomie financière des communes,
3. réduire les incitations entraînant des dépenses.

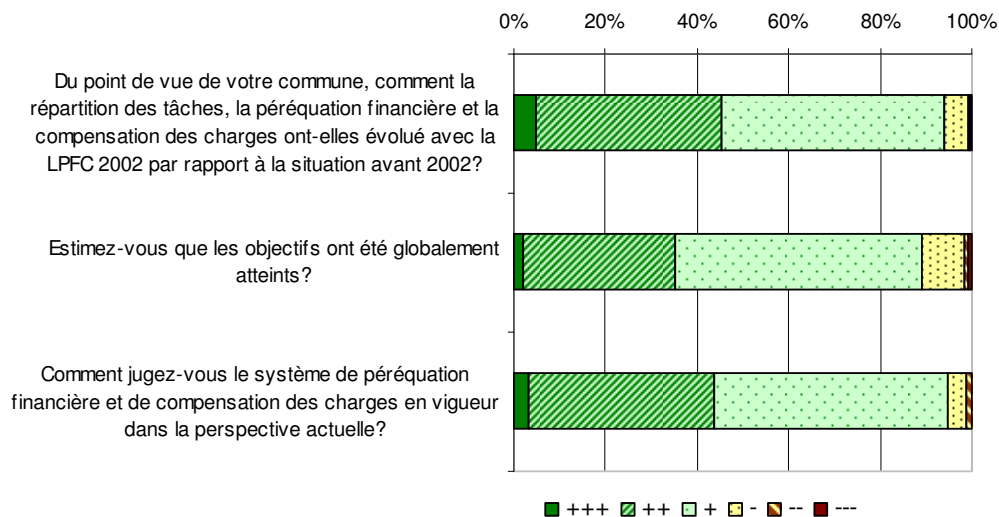
Nous résumons brièvement ci-après les effets, en référence à l'évaluation externe⁷. Le Conseil-exécutif partage le point de vue de l'évaluation. Les deux derniers objectifs sont rassemblés sous le titre « Clarté et efficience » (point 3.3).

Outre les nombreuses analyses de données, une enquête menée au printemps 2007 auprès des administrateurs et administratrices des finances des communes est un élément important pour l'appréciation de la LPFC : les résultats ont clairement été positifs (illustration 2).

- Les administrateurs et administratrices des finances trouvent, dans leur majorité, que la situation s'est améliorée (45%) ou plutôt améliorée (49%) par rapport à celle qui prévalait avant 2002, alors que seuls 6 pour cent considèrent qu'elle s'est détériorée.
- Les différents objectifs sont selon eux « plutôt » (54%) ou « en majeure partie », voire « largement » atteints (35%), alors que seulement 11 pour cent sont d'un avis contraire.
- Si l'on considère les choses de manière absolue (indépendamment de la situation avant 2002 et des objectifs en partie très ambitieux), le résultat est positif: 44 pour cent jugent la LPFC actuelle bonne, 51 pour cent « plutôt bonne » et seulement 5 pour cent « (plutôt) mauvaise ».

⁷ Pour plus de détails, voir le rapport A: Ecoplan (2007), évaluation a posteriori de la LPFC 2002 ainsi que les divers recueils de documents de la liste donnée au chapitre 14.

Illustration 2: Réponses aux questions récapitulatives ⁸



3.2 Réalisation des objectifs de péréquation

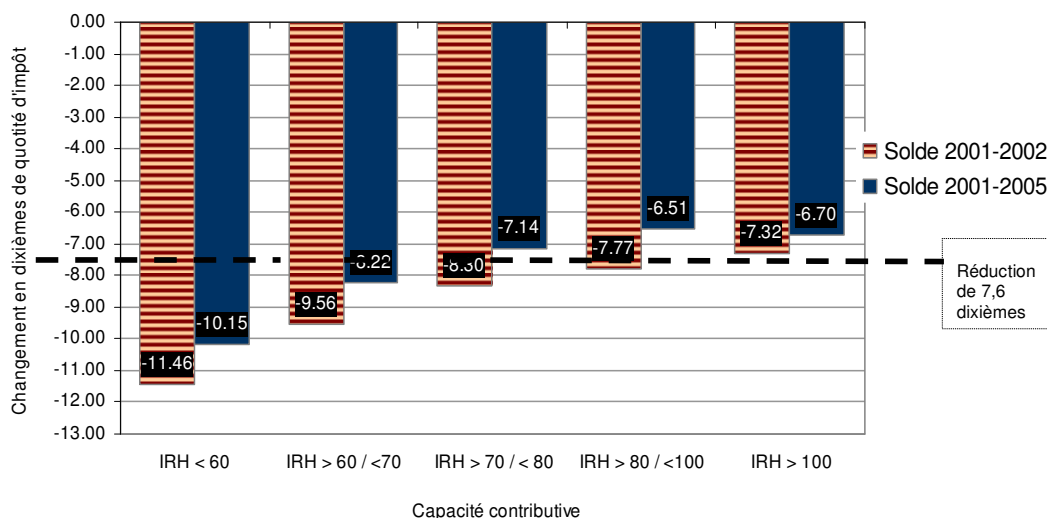
L'article 113, alinéa 3 de la Constitution cantonale précise: « *La péréquation financière atténue les inégalités résultant des différences de capacité contributive entre les communes municipales et tend à équilibrer la charge fiscale.* » La LPFC a réalisé cet objectif:

a) Les différences entre communes « riches » et « pauvres » sont atténuées

Les réformes ont **effectivement allégé les charges** des communes pauvres. L'illustration 3 indique que le groupe des communes financièrement pauvres (à gauche) a bénéficié d'allègements supérieurs à la moyenne et que cet allègement a été supérieur au transfert de charge fiscale de 7,6 dixièmes de quotité d'impôt en faveur du canton. Les augmentations de coûts (en particulier dans la répartition des charges de l'aide sociale) ont légèrement atténué les effets qui étaient encore plus nets au départ.

⁸ 1^{ère} question: +++ = nettement améliorées, ++ = améliorées, + = plutôt améliorées (idem avec « dégradées »)
 2^{ème} question: +++ très largement atteints, ++ en majeure partie atteints, + plutôt atteints (id. avec « non atteints »)
 3^{ème} question: +++ = très bon, ++ = bon, + = plutôt bon (idem avec « mauvais »)

Illustration 3: Comparaison avec 2001: allégement des charges des communes resp. en 2002 et en 2005, et comparaison avec le transfert de charge fiscale de 7,6 dixièmes de quotité d'impôt



Les **différences de charge fiscale** ont également **diminué**: si en 2001, 27 pour cent de la population vivaient encore dans des communes dont la quotité d'impôt dépassait 4,9 (canton + commune), ils n'étaient plus que 21 pour cent en 2006, alors que le groupe médian (quotité d'impôt située entre 4,6 et 4,89) grossissait dans le même temps de 56 à 63 pour cent.

b) Les charges des régions défavorisées diminuent effectivement

La LPFC entendait alléger les charges des centres urbains et des communes rurales à faible densité de population, régions considérées comme structurellement défavorisées: les villes ont vu leurs charges diminuer en moyenne de quelque 8,4 dixièmes de quotité d'impôt en 2002, plus que les 7,6 dixièmes correspondant au transfert de la charge fiscale⁹. Les communes rurales structurellement défavorisées dont la quotité générale d'impôt est élevée ont, pour certaines, enregistré des allégements notables.

Toutefois, les hausses de coût dans les systèmes de répartition des charges de l'aide sociale, des traitements des enseignants et des assurances sociales ont entraîné depuis 2002 des charges supplémentaires pour les centres urbains et les communes périphériques (comme pour toutes les communes et pour le canton). Le relevé de 2003 a en outre révélé des chiffres nettement plus élevés pour les charges de centre urbain sans que l'indemnisation ait été adaptée en conséquence.¹⁰

⁹ Exception: Thoune, dont l'allégement est seulement de 7,5 dixièmes. Autres villes: Berne -8.3, Bienne -9.5, Berthoud -8.3, Langenthal -8.6, voir rapport A, chap. 3.2.3.

¹⁰ Ont également contribué à rehausser ces chiffres l'actualisation des clés de répartition des coûts, l'affinement de la méthode de relevé et l'harmonisation des coûts transversaux.

c) Bilan canton/communes : équilibré en 2002 – à la charge du canton en 2012

En 2002, le canton a repris des recettes des communes dans une proportion équivalente à 7,6 dixièmes de quotité d'impôt. Le volume de ses charges supplémentaires a pratiquement coïncidé avec celui de ses recettes supplémentaires.

Entre 2002 et 2005, le canton comme les communes ont dû supporter des charges supplémentaires, représentant quelque 100 millions de francs pour les communes et quelque 158 millions de francs (plus la croissance des coûts dans les secteurs cantonalisés) pour le canton. Le transfert de 7,6 dixièmes de la charge fiscale représente quelque 860 millions de francs en 2005. La charge supplémentaire du canton (par rapport à 2001) est plus élevée du fait des hausses de coûts et atteint au total à 903 millions de francs (sans les hausses de coûts dépassant vraisemblablement les 100 millions de francs dans les secteurs cantonalisés), alors que l'allègement des communes est inférieur aux 7,6 dixièmes et s'élève à 735 millions de francs.

On a en outre examiné (Documentation A8) de quelle façon la planification financière prévoyait que les charges et rentrées fiscales reprises dans le cadre de la LPFC de 2002 allaient évoluer d'ici 2012. La charge financière du canton induite par ces tâches qu'il assume désormais augmente de 472 millions de francs entre 2002 et 2012. Par ailleurs, le transfert de charge fiscale devrait procurer au canton 345 millions de francs de recettes fiscales de plus en 2012 qu'en 2002. Ce qui se solde aujourd'hui pour le canton par un supplément de charges de 128 millions de francs. En outre, la révision prévue de la LAMal se traduira à partir de 2012 par une charge supplémentaire de quelque 107,5 millions de francs du fait des tâches reprises dans le domaine des soins hospitaliers, ce qui porte le **supplément de charges du canton** à quelque **235 millions** de francs.

Ces chiffres ne tiennent pas compte des charges supplémentaires que subiront tant le canton que les communes du fait de la dynamique des coûts dans les domaines qu'ils finançaient déjà avant la LPFC de 2002. Ici aussi le canton supporte une part des charges nettement plus importante (env. CHF 960 mio) que celle de l'ensemble des communes (env. CHF 220 mio).

d) La charge fiscale reste constante dans le canton de Berne - légère diminution depuis 2002

Entre **2001** et **2005** les communes ont réduit leurs impôts (avec pondération de la matière imposable) de 7,47 dixièmes de quotité d'impôt (CHF 845 mio), alors que du fait du transfert de la charge fiscale, le canton a augmenté les siens de 7,6 dixièmes (CHF 860 mio). La charge fiscale a ainsi enregistré une augmentation marginale de 0,13 dixième (soit de CHF 15 mio ou de 1,7%).

Depuis 2002, le canton et une petite moitié des communes (182, 46%) ont maintenu leur quotité d'impôt inchangée, 148 communes (37%) ont pu réduire la leur et environ un sixième a dû l'augmenter. En pondérant la matière

imposable, on obtient une légère réduction avoisinant le point de pourcentage (soit de CHF 16 mio).

e) Redistribution entre les communes

L'un des objectifs déclarés de la LPFC est la solidarité avec les communes financièrement faibles et subissant des charges particulièrement lourdes. La LPFC contient par conséquent des mécanismes de redistribution. La réduction des disparités (CHF 68 mio) et les systèmes de répartition des charges de l'aide sociale (env. CHF 64 mio) réalisent la plus importante redistribution entre les communes (**horizontalement**), alors que le système de répartition des traitements des enseignants ne produit qu'une redistribution relativement faible (CHF 8 mio). Les communes qui sont bénéficiaires nettes d'un système de répartition sont celles dont les coûts sont supérieurs à la moyenne : ainsi il s'agit dans le système de répartition des charges de l'aide sociale, en majorité de régions urbaines ou, dans le système de répartition des charges des traitements des enseignants, en majorité de régions rurales (avec des sommes redistribuées par ailleurs relativement faibles).

A cela s'ajoute la redistribution **verticale** que permettent les fonds cantonaux, le total de la dotation minimale, soit plus de 30 millions de francs, en constituant la part la plus élevée. La part du canton aux systèmes de répartition des charges peut elle aussi être considérée comme une redistribution au sens large, puisque les contribuables des communes financièrement fortes fournissent une contribution nettement supérieure par personne. Sans cette solidarité cantonale, les communes financièrement faibles n'arriveraient pratiquement plus à assumer leurs tâches, par exemple dans le domaine scolaire. La redistribution verticale représente quelque 173 millions de francs.

Pour plus de détails sur les effets de redistribution de la LPFC, voir l'évaluation.¹¹

3.3 Réalisation des objectifs de clarté et d'efficience

Les résultats de l'enquête et l'analyse des mesures de la LPFC 2002 indiquent que le système a dans l'ensemble et dans la mesure du possible gagné en clarté et en efficience, Cependant, les facteurs sur lesquels il est impossible d'influer et les objectifs politiques de répartition réduisent la marge de manœuvre à cet égard.

Dans la mesure où cela était opportun, les tâches ont été **désenchevêtrées**, même s'il est par ailleurs approprié de maintenir dans de nombreux domaines l'exécution conjointe de certaines tâches. Quant à savoir s'il existe un potentiel d'optimisation (permettant p.ex. de renforcer l'autonomie communale) dont les avantages (incitations, transparence) l'emporteraient sur les inconvénients (renforcement des différences de qualité, réduction de la solidarité), c'est une question d'appréciation qui dépend de la pondération des facteurs mentionnés.

¹¹ Voir rapport A: Ecoplan (2007), évaluation a posteriori de la LPFC 2002.

Les **incitations qui entraînent l'augmentation des coûts** ont certes été réduites, mais les incitations à *économiser* restent faibles dans des domaines financièrement importants (aide sociale, écoles).

Les finances communales ont gagné en **transparence** et l'**autonomie** des communes a été renforcée, même si l'effet est à cet égard relativement modeste. Dans l'ensemble, le **pilotage** des finances cantonales et communales a été quelque peu amélioré. Mais ces effets à tendance positive sont éclipsés par les importants effets sur lesquels les communes (comme le canton) ne peuvent guère influencer, p.ex. dans le domaine de l'aide sociale. On peut toutefois considérer que ces objectifs ont été réalisés, dans la limite des maigres possibilités.

Si la LPFC a augmenté la **marge de manœuvre financière des communes**, la croissance des charges (notamment du fait des systèmes de répartition des charges) l'a en revanche réduite ces dernières années. Dans ces domaines justement (p.ex. l'aide sociale), le canton a également enregistré d'importants coûts supplémentaires sur lesquels il peut aussi peu influencer que les communes. Par des mesures d'économie parfois drastiques, des désinvestissements et en partie grâce à une augmentation de la matière imposable, les communes ont cependant dans leur majorité réduit ou maintenu leur quotité d'impôt depuis 2002.

L'un des objectifs principaux des présentes réformes est de renforcer la responsabilité propre des communes en vertu du **principe de subsidiarité**: ce qui peut être décidé au niveau communal doit y être décidé et financé. Dans leur prise de position, plusieurs communes et les associations de communes soulignent une tendance qu'elles jugent préoccupante: les communes se sont vu retirer des compétences à intervalles réguliers et de plus en plus courts. Selon la tendance qui se dessine, leur rôle se limiterait peu à peu à celui d'« agents d'exécution » qui ne devraient pas rendre compte en premier lieu à leurs organes politiques mais plutôt aux services de l'administration cantonale. S'il existe certes des domaines où le canton doit émettre des consignes, par exemple afin de garantir l'égalité en droit et l'égalité des chances, la subsidiarité doit toutefois encore plus fortement être érigée en principe sur lequel devraient se fonder non seulement les présentes propositions de réforme, mais aussi les futures réformes de la répartition des tâches.

Nous résumons ci-après les principaux axes sous forme de thèses. Cela permet de concentrer le débat politique sur les éléments centraux des réformes.

Thèse 1: 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.

4 Péréquation financière

4.1 Péréquation financière directe: réduction des disparités et dotation minimale

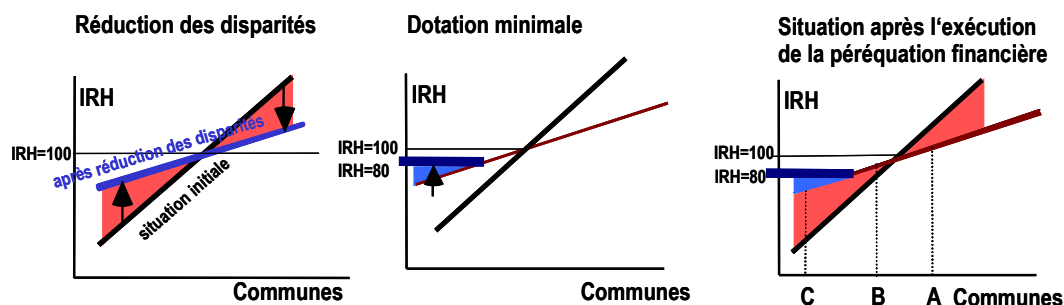
4.1.1 Réglementation actuelle et évaluation

a) Récapitulation

La péréquation financière au sens strict comprend la **réduction des disparités** et la **dotation minimale**.

L'illustration 4 montre les deux mécanismes centraux, à savoir la réduction des disparités, qui concerne toutes les communes, et la dotation minimale offerte aux communes dont l'indice de rendement (fiscal) harmonisé (IRH, voir glossaire, p. 87) après réduction des disparités, est inférieur à 80.

Illustration 4: La péréquation financière au sens strict



b) Réduction des disparités

La réduction des disparités est aujourd'hui fixée de telle sorte que les communes dont l'IRH est supérieur à 100 versent une prestation compensatoire qui réduit de 25 pour cent la différence par rapport à la moyenne.¹² L'illustration 5 montre que grâce à la réduction des disparités, tant le volume des fonds répartis que le nombre des communes respectivement payeuses et bénéficiaires ont légèrement fluctué entre 2002 et 2005 mais sont dans l'ensemble restés constants.

¹² La fourchette actuelle de la réduction des disparités est située, conformément à la loi, entre 20 et 30 pour cent (art. 10, al. 3 LPFC) et depuis l'entrée en vigueur de la LPFC, le chiffre est fixé à 25%.

Illustration 5: Indicateurs de la réduction des disparités¹³

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Volume des fonds répartis en millions de CHF	72,3	71,9	72,5	68,1	67,4	68,5
Nombre de communes bénéficiaires	345	335	340	338	336	328
Nombre de communes payeuses	55	65	58	60	62	68

c) Dotation minimale

La dotation minimale a pour objectif de permettre aux communes financièrement faibles aussi de garantir une offre minimale en biens et en services publics. Les communes dont l'IRH, après réduction des disparités, est inférieur à 80 reçoivent du canton une prestation complémentaire, si leur quotité d'impôt est supérieure à la moyenne cantonale.

L'illustration 6 montre que le nombre des communes bénéficiaires et le volume de l'assistance ont légèrement diminué.

Illustration 6: Indicateurs de la dotation minimale¹³

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Volume en millions de francs	34,9	36,6	37,6	34,2	31,1	29,0
Nombre de communes bénéficiaires	177	180	178	157	152	145

L'illustration 6 montre que selon l'année, 40 à 45 pour cent de toutes les communes bernoises jouissent d'une dotation minimale (elles ne représentent toutefois que 16 % de la population).

L'**ampleur** de la réduction des disparités et le montant de la dotation minimale sont des **questions politiques**. Il n'existe pas de critère scientifique prescrivant le niveau de cette péréquation financière. L'évaluation ne juge pas le mécanisme critiquable en soi, mais trouve problématique le couplage de la dotation minimale et de la quotité communale d'impôt: en effet, si celle-ci est inférieure à la moyenne cantonale, la commune ne reçoit pas de dotation minimale. Cette réglementation dissimule par conséquent une incitation négative pour la commune à ne pas réduire sa quotité d'impôt au niveau ou au-

¹³ Depuis 2004, des communes ayant fusionné, le canton n'en compte plus que 398 au lieu de 400.

dessous de la moyenne cantonale si elle veut bénéficier de la dotation minimale.

d) Facteur d'harmonisation

La définition du facteur d'harmonisation (voir glossaire, p. 87) constitue un problème particulier. Pour ajuster l'effet de péréquation financière aux conditions réelles, il faudrait que ce facteur d'harmonisation corresponde à la quotité moyenne d'impôt des communes. Le facteur d'harmonisation actuel, de 2,4, se fonde sur la moyenne pondérée des quotités d'impôt de toutes les communes avant le transfert de la charge fiscale en 2002. Il était à l'origine prévu, lors de la préparation de la loi, d'ajuster périodiquement ce chiffre à la moyenne effective des quotités d'impôt des communes; il a cependant été décidé par la suite que les effets simulés dans le bilan global devaient être réalisés avec la plus grande précision possible, de sorte que la valeur de 2,4 a été inscrite dans la LPFC en tant que valeur technique. En fait, elle devrait se situer aujourd'hui autour de 1,65.

Mais l'évaluation révèle que du fait de ce facteur d'harmonisation trop élevé, les communes dont l'IRH est inférieur à 80 sont à ce point 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. Si, pour ce qui est du solde global des communes les plus faibles financièrement, cela répond à la volonté politique, cela représente en revanche un mécanisme non désiré pour ce qui est de la péréquation financière directe en tant qu'instrument partiel.

4.1.2 Réformes proposées

Le **facteur d'harmonisation** doit être redéfini pour éviter que la péréquation financière ne place des communes financièrement plus faibles dans une meilleure position que des communes financièrement moins faibles, autrement dit il doit à peu près correspondre à la moyenne pondérée des quotités d'impôt des communes (env. 1,65; il faut en revanche renoncer à l'adapter périodiquement car ces adaptations seraient vraisemblablement très faibles et compliqueraient inutilement le système). Pour que la somme redistribuée porte sur les mêmes flux financiers, il convient d'adapter en conséquence les chiffres déterminants de la réduction des disparités et de la dotation minimale. Cela mène, pour ce qui est de la somme totale redistribuée dans la péréquation financière directe, au même résultat qu'aujourd'hui. La correction de la dotation minimale se traduit en revanche par une redistribution entre les communes qui fait des gagnantes et des perdantes. Les effets de redistribution qui en résultent doivent être corrigés de manière équitable dans le cadre du bilan global.

Les incitations négatives inhérentes à la **dotation minimale** sont corrigées par la suppression de la condition « quotité d'impôt supérieure à la moyenne » et la transformation de cet instrument en une péréquation pure des ressources. Ainsi disparaissent un obstacle à la fusion de communes et l'incitation à ne pas réduire la quotité d'impôt au niveau de la moyenne cantonale ou au-dessous.

Mais cela peut se traduire par d'autres effets politiquement gênants, la dotation minimale profitant à des communes qui ne sont pas mal placées quant à leur charge fiscale ou à leurs fonds propres.

Pour éviter cet effet politiquement indésirable, le Conseil-exécutif doit pouvoir refuser à une commune, en raison de sa situation financière¹⁴, de lui verser tout ou partie des prestations complémentaires de la péréquation financière (dotation minimale, mesures pour communes supportant des charges particulièrement lourdes). La loi doit formuler des principes clairs à cet égard.

Cette solution corrige les incitations négatives et permet au Conseil-exécutif d'éviter les effets indésirables de manière ciblée et au cas par cas.

Thèse 2: 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.

4.2 Mesures pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes: communes remplissant des fonctions de centre urbain

4.2.1 Réglementation actuelle et évaluation

Les charges de centre urbain sont les coûts des prestations qu'offrent les communes qui assument des fonctions de centre et dont profitent, sans les indemniser totalement, les habitants d'autres communes (retombées, ou « spillovers »).

¹⁴ Exemples de critères: quotité d'impôt, fonds propres, revenus, sources spéciales de recettes hormis les recettes fiscales, autofinancement, financements spéciaux, etc.

La LPFC prend les charges de centre urbain en compte avec **deux mécanismes**:

- **L'indemnisation forfaitaire** d'une partie des charges de centre urbain¹⁵ de Berne (CHF32,1 mio / an), de Bienne (CHF 8,7 mio / an) et de Thoun (CHF 3,9 mio / an) conformément à l'article 15 LPFC (financement assuré aux $\frac{3}{4}$ par le canton et pour le $\frac{1}{4}$ restant par les communes de l'agglomération concernée).
- **La déduction** des charges de centre urbain déterminantes du **rendement fiscal harmonisé** (pour tous les centres urbains, autrement dit aussi pour Berthoud et Langenthal) conformément à l'article 14 LPFC, ce qui améliore leur situation dans la péréquation financière.

Les charges de centre urbain ont été recensées en 1995¹⁶, puis actualisées pour 2003 dans le cadre du **projet NeZe**¹⁷. Il s'est alors avéré que les charges de centre urbain avaient augmenté dans toutes les villes. Cette hausse ne résulte toutefois pas en premier lieu d'une extension des prestations des villes mais plutôt d'une **harmonisation de la méthode de recensement** de ces charges. Le Conseil-exécutif a, dans un premier temps, renoncé à adapter en conséquence l'indemnisation des charges de centre urbain, du fait de l'évaluation globale prévue dans le cadre du projet LPFC 2012 et de la motion urgente Feller/Bernasconi/Blank adoptée par le Grand Conseil (voir chapitre charges de centre urbain).

La réglementation actuelle se traduit par les allègements pour les centres urbains (voir ill. 7). Si l'on compare ces chiffres avec ceux relevés dans le cadre du projet NeZe, on constate que les « degrés de couverture » des charges de centre urbain sont aujourd'hui inférieurs à leur niveau lors de l'entrée en vigueur de la LPFC.¹⁸ Le reporting annuel des villes de Berne, de Bienne et de Thoun révèle une nouvelle hausse des charges de centre urbain en 2006.¹⁹

¹⁵ L'indemnité forfaitaire n'englobe pas les charges de centre dans les domaines de la culture et de la formation, qui sont régis par des réglementations spécifiques. En revanche, c'est le total des charges de centre urbain qui est déduit du rendement global des impôts conformément à l'article 14.

¹⁶ Ecoplan (1997), Charges et avantages inhérents à la fonction de centre, rapport principal (projet RELA, compensation régionale des charges).

¹⁷ Groupe d'aménagement cantonal de Berne (2005), Charges/profits de centre urbain (base 2003), Projet de Réévaluation des charges de centre urbain (NeZe).

¹⁸ Si les chiffres sont plus élevés, c'est aussi du fait de l'actualisation des clés de répartition des coûts, de l'affinement de la méthode de relevé et de l'harmonisation des coûts transversaux.

¹⁹ Une mise à jour du relevé fondée sur les chiffres de 2008 est prévue pour le milieu de l'année 2009 ; elle pourra servir de base aux débats sur la révision de la LPFC.

Illustration 7 Indemnisation actuelle des charges de centre urbain en millions de francs / an (2005)²⁰

<i>Montants en CHF mio</i>	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal
Total charges de centre urbain, état 1995 (RELA)	56,7	16,3	5,0	2,0	1,8
Indemnité forfaitaire (art. 15)	32,1	8,7	1,3	0,0	0,0
Effet de la déduction du rendement fiscal (art. 14)	18,1	4,6	0,4	0,2	0,2
Total effet de l'indemnisation des charges de centre	50,2	13,3	1,6	0,2	0,2
Effet en % des charges de centre de 1995	89%	81%	33%	12%	11%
Total charges de centre, état 2003 (NeZe)	69,7	18,3	9,3	4,9	4,8
Effet indemnisation 2005 en % charges centre de 2003	72%	73%	17%	5%	4%

Le niveau auquel doit se situer la **redistribution** en faveur ou à la charge des villes est une **question politique**. Du point de vue financier et conformément à l'évaluation, cette question devrait être réglée avec la péréquation financière et le cas échéant avec une compensation des charges, alors que l'indemnisation des charges de centre urbain devrait être équitablement fixée en vertu des charges de centre urbain effectives relevées (retombées, ou « spillovers »).

4.2.2 Domaines ne devant subir aucune modification

De nombreuses options de réforme ont été examinées et ont suscité des évaluations très controversées selon les différents intérêts en présence. Le Conseil-exécutif propose de ne rien modifier dans les domaines suivants :

- **Avantages liés au statut de commune-siège et possibilités d'autofinancement:** ces deux aspects doivent en principe toujours être pris en compte, mais ils sont difficiles à chiffrer.
- **Effets ville A** (supplément de coûts lié à la structure de la population): ces coûts ne sont pas des charges de centre urbain au sens de la définition donnée plus haut. Ils doivent donc, comme c'est le cas aujourd'hui, être compensés par d'autres mécanismes (p. ex. péréquation financière directe, systèmes de compensation des charges de l'aide sociale avec éventuelles réformes).
- **Rendement fiscal généré par les pendulaires:** le système fiscal qui taxe les personnes physiques dans leur commune de domicile et les personnes morales à leur siège est une condition générale. La méthode de calcul des

²⁰ L'indemnisation forfaitaire de Thoune est relevée peu à peu et s'élève à CHF 3 mio en 2007 et à CHF 3,88 mio à partir de 2008.

charges de centre urbain repose notamment sur le fait que ces conditions générales soient maintenues.

- **Prise en compte des transports publics:** la compensation des charges dans le domaine des transports publics doit en principe être réglée dans la répartition des charges des transports publics.
- **Questions de détail concernant la méthode** (p.ex. le calcul des charges routières ou la tenue à l'écart d'une série de prestations mineures, dont le caractère de charges de centre urbain est contesté) : elles ont été discutées dans le groupe de travail NeZe et traitées conformément à la recommandation des experts concernés. Elles n'ont qu'une faible influence sur le résultat final et ne nécessitent pas de correction des résultats consolidés du projet NeZe.
- Le traitement des **partages d'impôt des personnes exerçant une activité indépendante** (deux tiers de l'impôt sur le revenu vont au lieu de travail) est contesté. D'une part, ce mécanisme fait partie du régime fiscal, qui est en principe considéré comme étant donné. Les recettes des centres provenant des partages d'impôt sont prises en compte dans le rendement fiscal. D'autre part, les deux tiers peuvent tout à fait être considérés comme l'indemnisation partielle des charges de centre urbain causées par les personnes exerçant une activité indépendante. Or, le revenu de l'impôt des personnes morales est lui aussi considéré comme étant donné et non comme l'indemnisation des charges de centre urbain. De plus, même les communes sans charges de centre urbain perçoivent un revenu sur les partages d'impôt. Le problème est que le partage de l'assiette fiscale change en fonction de la forme juridique (si une personne exerçant une activité lucrative indépendante fonde une SA et ne déclare pas de bénéfice, le revenu fiscal va pratiquement dans sa totalité à la commune de domicile). La question de savoir s'il faut remettre en question les partages d'impôt de manière générale et prendre en compte une partie du partage d'impôt des personnes exerçant une activité indépendante est en définitive de nature politique. Sous l'angle scientifique, la méthode appliquée jusqu'ici (les partages d'impôt ne sont pas considérés comme une indemnisation) est en tout état de cause parfaitement acceptable.

4.2.3 Réformes proposées : un compromis

Pour ce qui est de la mise en œuvre, c'est-à-dire de l'indemnisation des charges de centre urbain constatées, voici les sujets importants pour lesquels le Conseil-exécutif propose un compromis au vu des résultats de la consultation et des discussions au sein du groupe de contact canton-communes :

- Charges de centre urbain dans le domaine de la **culture** : afin de se rapprocher du montant effectif des charges de centre urbain et dans la perspective du résultat global pour les villes, les charges de centre dans le domaine de la culture, qui n'étaient pas indemnisées jusqu'ici, doivent dorénavant être prises en compte. Les conférences culturelles régionales et les indemnisations correspondantes sont maintenues, mais les charges

de centre urbain restantes sont désormais intégrées dans le calcul des montants forfaitaires.

- Intégration de **Berthoud** et de **Langenthal** dans l'indemnisation forfaitaire: au vu du relevé NeZe, il serait objectivement justifié d'intégrer ces deux villes dans le système d'indemnisation forfaitaire. La consultation a cependant montré que cet élargissement du système était controversé et qu'il entraînerait notamment de nombreuses demandes d'intégration de la part d'autres centres régionaux (p. ex. Interlaken, Langnau, Moutier), et ce même s'il était possible d'opérer une délimitation selon des critères déterminés.²¹ En conséquence, l'indemnisation forfaitaire continuera de s'appliquer aux seules villes de Berne, de Bienne et de Thoune. Pour Berthoud et Langenthal, la déduction des charges de centre urbain non indemnisées sera, comme avant, prise en compte dans le calcul de la capacité contributive (voir ci-après).
- Le **cofinancement par les communes d'agglomération** est juste sur le fond, puisque selon les relevés, celles-ci profitent de manière disproportionnée des prestations de centre urbain. Le quart du financement qui leur incombe est trop faible par rapport au profit qu'elles en tirent, la part de l'agglomération au profit des charges de centre urbain se situant en effet, selon RELA et NeZe, vers les deux tiers. Quoiqu'il en soit, il est impossible de mesurer exactement ce cofinancement, même si le périmètre des communes d'agglomération tel que défini par l'OFS (fondé notamment sur la proportion de pendulaires) est encore l'option la plus adéquate. 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 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 Conseil-exécutif propose donc qu'à l'avenir, le canton finance en totalité l'indemnisation des charges de centre urbain. Le transfert des charges sera imputé au canton dans le bilan global.
- Le système de la **déduction du 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 et a été choisi à cause 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 plus, en tant que déduction du rendement fiscal dans le calcul de la péréquation financière). Si on appliquait les chiffres NeZe et la méthode utilisée jusque-là, on obtiendrait même parfois une surcouverture des charges de centre urbain, autrement dit l'indemnisation serait supérieure aux charges effectives. Les effets de

²¹ P. ex. limitation aux communes d'agglomérations assumant des fonctions de centre urbain et aux „villes isolées,, selon l'Office fédéral de la statistique, et uniquement aux communes de plus de 10 000 habitant-e-s.

cette déduction manquent par ailleurs de transparence et influent sur l'ensemble du système, autrement dit 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. Mais comme même avec l'intégration de la culture, les centres urbains doivent encore assumer des charges considérables et supporter aussi la suppression du cofinancement par les communes d'agglomération via l'imputation au bilan global, le Conseil-exécutif propose de **déduire les charges de centre urbain non indemnisées lors du calcul de la capacité contributive**. 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.

La solution de compromis proposée a les effets suivants (Illustration 8) :

Illustration 8: Effets de l'indemnisation des charges de centre urbain proposée

		Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal
Charges de centre selon NeZe	mio. CHF	69.7	18.3	9.3	4.7	4.8
Indemnité forfaitaire	mio. CHF	62.7	16.5	8.4	0.0	0.0
Charges de centre non indemnisées déductibles du rendement fiscal	mio. CHF	7.0	1.8	0.9	4.7	4.8
Effet déduction rendement fiscal	mio. CHF	1.7	0.3	0.0	1.6	1.6
Charges de centre urbain restant	mio. CHF	5.3	1.5	0.9	3.1	3.2
	en %	8%	8%	10%	66%	67%
	en dixièmes	0.3	0.2	0.2	1.7	1.9

Thèse 3: 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.

4.3 Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes: communes rurales

4.3.1 Réglementation actuelle et évaluation

Cette indemnisation a pour objectif d'alléger les charges des communes dont l'indice de quotité générale d'impôt est élevé pour des raisons structurelles.²² La décision d'octroyer ou non ces prestations à une commune se fonde sur **deux aspects**:

- Premièrement : les prestations complémentaires ne sont octroyées que si la **quotité générale d'impôt** de la commune dépasse 110 points (moyenne cantonale de la quotité d'impôt = 100 points).
- Deuxièmement : la commune doit avoir une **superficie par habitant** et/ou une **longueur des routes par habitant** supérieure(s) à la moyenne (autrement dit au moins l'un de ces deux indicateurs représente plus de 80 % de la médiane des communes).

L'illustration 9 montre le développement du volume financier et du nombre de communes bénéficiaires. Alors que le volume financier est limité à 11,5 millions de francs depuis 2003, le nombre de communes bénéficiaires a continuellement progressé depuis 2002. Cette augmentation est due aux communes dont l'indice avoisinait déjà les 110 points au moment de l'entrée en vigueur de la LPFC, en 2002.

Les communes auxquelles ces prestations ont été octroyées après 2003 ont touché des sommes nettement inférieures à la moyenne, ce qui s'explique par le fait que l'indice desdites communes se situe près des 110 points. L'article 14 OPFC prévoit en effet que la somme des prestations complémentaires que reçoit une commune ne doit pas excéder la valeur qui serait nécessaire pour réduire la quotité générale d'impôt à 110 points de l'indice.

Illustration 9: Volume et nombre de communes bénéficiant de prestations complémentaires pour cause de quotité générale d'impôt élevée ; de 2002 à 2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Volume en mio CHF	10,5	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
Nombre de communes bénéficiaires	129	153	164	166	163	156

²² La quotité générale d'impôt d'une commune est déterminée en divisant le rendement total des impôts communaux ordinaires, des taxes immobilières et des autres contributions publiques par la capacité contributive absolue.

L'allègement des charges des communes dont l'indice de quotité générale d'impôt est trop élevé en raison de dépenses structurelles est en principe utile et sensé puisque les dépenses en question résultent de charges sur lesquelles les communes ne peuvent pas influencer. La RPT prévoit aussi une réglementation analogue (compensation des charges géo-topographiques).

Les points suivants s'avèrent **problématiques**:

- La **corrélation** avec une **quotité générale d'impôt** donnée (plus de 110 points) recèle des incitations négatives: des communes pourraient en effet éviter de réduire leur quotité d'impôt uniquement pour ne pas perdre les prestations complémentaires. Il faudrait donc examiner la possibilité de supprimer ce couplage pour mettre en place une prestation complémentaire purement géo-topographique. Dans le système actuel, les effets des incitations négatives potentielles sont clairement limités grâce au monitoring de l'OACOT²³ et de l'Administration des finances, et au plafonnement de la somme totale des prestations complémentaires. En ce qui concerne ces prestations, le potentiel d'optimisation est donc limité dans le système actuel.
- Il existe une petite option d'amélioration dans le **mode de calcul**: le calcul de la médiane concernant la longueur de routes et la superficie communales par habitant ne tient compte que des communes dont la quotité d'impôt est au moins égale à 110 points. La médiane déterminante peut par conséquent varier d'une année à l'autre. Or il serait plus logique que la compensation des charges se fonde sur la médiane de toutes les communes bernoises.

4.3.2 Réformes proposées

L'instrument existant pour compenser les charges spéciales des communes rurales a fondamentalement fait ses preuves et est donc **maintenu**. La **corrélation** avec la **charge fiscale globale** est toutefois **supprimée**, et ce dans le but d'éliminer les incitations négatives. La prestation complémentaire accordée jusque-là aux communes dont la quotité générale d'impôt est élevée est ainsi transférée dans une compensation des charges géo-topographiques, qui pourrait éventuellement être complétée par une compensation des charges socio-démographiques (selon la conception des réformes dans les domaines de l'aide sociale et de l'école obligatoire).

Par analogie à la dotation minimale, le Conseil-exécutif se voit ici aussi attribuer la compétence de réduire, voire de supprimer les prestations complémentaires aux communes jouissant d'une bonne **situation financière**, les principes devant à cet égard être précisés dans la LPFC.

²³ Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (2006), rapport LPFC 2006 – Exécution de la phase de vérification 2006 conformément à l'article 22 OPFC en vertu des résultats des comptes de 2004.

Thèse 4: 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.

5 Ecole obligatoire, traitements du corps enseignant

5.1 Réglementation actuelle et évaluation

L'école obligatoire est considérée comme une tâche conjointe du canton et des communes, ce qui est justifié, vu sa signification pour la société et l'économie du canton et vu les règles cantonales garantissant l'égalité des chances.

Les charges que sont les traitements du corps enseignant de l'école enfantine et de l'école obligatoire sont actuellement réparties entre le canton et les communes (art. 24 LPFC et art. 24 LSE).²⁴

La solution actuelle présente les **avantages** suivants:

- Financement: financement sûr, pérenne et suffisant des écoles.
- Egalité des chances: pas d'incitation de nature à empêcher l'engagement d'enseignants âgés à cause de leur salaire élevé, puisque le supplément de coûts est réparti entre le canton et toutes les communes dans la répartition des charges.
- Solidarité: les communes dont les coûts de personnel sont bas aident les communes dont les coûts sont élevés.²⁵

En voici les **inconvenients**:

- Les communes qui sont attentives aux coûts ne sont pas récompensées; elles peuvent même subir de ce fait des coûts supplémentaires, par exemple si elles doivent elles-mêmes payer les transports scolaires mais que les économies résultant d'un regroupement de classes profitent à la majorité des communes et au canton. Les incitations financières favorables à l'efficacité de l'organisation scolaire et à l'ajustement au recul du nombre d'élèves sont par conséquent insuffisantes.
- L'effet compensatoire de la répartition des charges est faible et les effets de la compensation manquent de transparence.
- La transparence des coûts est insuffisante à tous les niveaux (pas de calcul des coûts complets) et la responsabilité des coûts n'est pas attribuée avec suffisamment de clarté.

Avec cette répartition des charges, le législateur a en partie instauré une **solidarité** partielle en faveur des communes qui ont des coûts élevés de rémunération de leurs enseignants. Abstraction faite des coûts d'infrastructure,

²⁴ Le canton prend en charge 70% des coûts de personnel, les communes 30%. Les communes paient en outre en totalité les coûts du matériel didactique, des fournitures scolaires, du transport des élèves et des bâtiments, la part des communes étant ainsi estimée à 50% du total des coûts. La part des communes aux coûts de personnel est déterminée à raison de 30% par le nombre d'élèves, de 50% par la population résidente et de 20% par le nombre de classes.

²⁵ Les résultats sont présentés dans le rapport A (Evaluation a posteriori).

la réglementation actuelle offre une solidarité assez étendue, même si la redistribution effective reste faible, en tous cas au niveau du district. L'étendue de cette solidarité est fondamentalement une question politique.

Mais la répartition des charges a fait **obstacle aux augmentations d'efficience et aux adaptations structurelles**, auxquels il convient d'accorder l'importance voulue, dans la perspective des adaptations à venir (recul du nombre d'élèves) et des nouvelles exigences que doit remplir l'école (intégration, cycle élémentaire, structure du cycle secondaire I, etc.).

A côté de ces questions qui sont essentielles dans le contexte de la LPFC, il faut, d'ici à l'entrée en vigueur de la LPFC révisée, clarifier un autre point important dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'école obligatoire : dans l'intérêt de l'égalité des chances et de la qualité de l'enseignement, mais aussi en vue de simplifier la mobilité des familles, le canton impose de nombreuses **consignes** supplémentaires aux écoles (plans d'études, nombre de semaines de vacances, conditions d'engagement du corps enseignant, etc.). Les analyses réalisées jusque-là ont montré qu'il était possible d'optimiser certaines réglementations (p.ex. effectifs de classe et l'enseignement facultatif).

5.2 Réformes proposées

Dans le cadre du projet de « réforme du financement de l'école obligatoire (RFE0) » de la Direction de l'instruction publique, de nombreuses propositions de remplacement du modèle de financement actuel ont été discutées ; elles sont présentées de manière détaillée dans le rapport de travail B.

Les variantes suivantes ont été **rejetées**:

- Modification radicale de la **répartition des tâches** entre le canton et les communes: la répartition actuelle est bonne. En outre, la cantonalisation de l'enseignement secondaire du premier degré et la création de centres d'enseignement secondaire du premier degré susciteraient de nombreuses questions dans le domaine immobilier et du personnel, sans procurer d'avantage important par ailleurs.
- Marge de manœuvre des communes quant aux **conditions d'engagement**: l'application de conditions d'engagement uniformes pour tous les membres du corps enseignant dans l'ensemble du canton évite aujourd'hui que des communes jouissant de meilleures conditions financières puissent offrir des conditions plus avantageuses aux enseignants. Le paiement centralisé des salaires par le canton permet également d'appliquer uniformément la politique salariale du Conseil-exécutif et de centraliser les données salariales, offrant ainsi une bonne vue sur les coûts de personnel.

Les modèles de base suivants ont été **examinés de manière plus approfondie** (pour une présentation plus détaillée, voir le rapport de travail B) :

- **Modèle de base « Optimisation » : accroissement de la marge de manœuvre des communes par la simplification et l'amélioration du pilotage et renforcement des incitations à optimiser l'organisation:** au lieu que l'autorisation d'ouvrir des classes soit accordée séparément à chaque école, elle sera désormais délivrée aux *communes*. Les leçons supplémentaires (cours en demi-classe) sont également attribuées selon un forfait par commune. Les communes disposent ainsi d'une marge de manœuvre plus large pour la gestion et l'organisation de leurs écoles. Les directives concernant les effectifs des classes sont uniformisées et, le cas échéant, fixées par voie d'ordonnance. Les pools de postes de direction, d'administration et d'informatique sont en outre fusionnés.

Plusieurs variantes ont été examinées pour le financement ; elles prévoient chacune une pondération différente du facteur « nombre de classes » dans le système de répartition des charges. La solution la plus probable serait le relèvement du facteur « nombre de classes » de 20 à 50 pour cent (parallèlement au facteur « population » : 50 %) : ce modèle incite davantage les communes à ne pas constituer de trop petites classes, en relevant la part communale par classe de quelque 10 000 francs actuellement à environ 25 000 francs. Les effets de redistribution sont relativement faibles.

- **Modèle de base « Contribution fixe par élève »:** ce modèle supprime la répartition des charges. Les communes reçoivent du canton une contribution fixe par élève et par an, dont le montant diffère selon qu'il s'agit d'élèves de l'école enfantine, de l'école primaire ou de l'enseignement secondaire du premier degré. Cette contribution représente 70 pour cent des coûts de personnel moyens par élève. La part cantonale totale reste ainsi inchangée par rapport à la répartition actuelle des charges. En contrepartie, 100 pour cent des coûts de personnel pour les enseignants que les communes emploient leur sont facturés (coût moyen standard par point de pourcentage du degré d'occupation et par degré d'enseignement, indépendamment de la classe de traitement et de l'âge de la personne employée). Pour la commune, cela signifie qu'elle doit assumer le montant des coûts de personnel restant après déduction de la contribution cantonale. Si les coûts de personnel par élève d'une commune sont supérieurs à la moyenne cantonale, sa part représente plus de 30 pour cent. Si ces coûts sont inférieurs à la moyenne cantonale, la commune profite totalement de ses économies. Les incitations et la marge de manœuvre sont renforcées. La suppression de la répartition des charges pèse plus lourdement sur les communes ayant une forte proportion d'élèves rapportée à la population et/ou des petites classes. Pour compenser cet effet, un nouvel instrument de compensation serait nécessaire.
- Un troisième **modèle de base, « Nombre de leçons par élève »**, a par ailleurs été examiné. Il est moins satisfaisant que le modèle « Contribution fixe par élève », car les incitations à économiser sont insuffisantes tant qu'une commune respecte les consignes fixées. En outre, ce modèle est compliqué et difficile à communiquer. Il a été abandonné après la consultation (voir Motion Pauli, chapitre 2.2.3d).

Afin de garantir la qualité de l'enseignement et d'assurer l'égalité des chances, le canton définit dans tous les modèles des normes de prestations et des conditions générales concernant l'enseignement (p.ex. plan d'études) et l'organisation de l'école (p. ex. effectif maximal des classes).

Evaluation des modèles de base

Les améliorations du pilotage de l'école obligatoire prévues dans le modèle de base « Optimisation » devraient dans tous les cas être réalisées, l'augmentation du facteur « nombre de classes » étant le plus souvent envisagé pour le calcul de la contribution à la répartition des charges. Il en résulte un renforcement des incitations avec de faibles effets de redistribution. Le modèle de base « Optimisation » ne peut toutefois pas, dans toutes ses variantes, renforcer suffisamment les incitations financières à adapter assez rapidement le nombre de classes et de sites scolaires en fonction du recul du nombre d'élèves. Et c'est précisément ce point qui est particulièrement important.

Le modèle de base « Contribution fixe par élève » est celui qui incite le plus les communes à gérer efficacement les ressources, puisqu'elles peuvent utiliser pour elles-mêmes les économies qu'elles réalisent. C'est ce modèle qui produit les redistributions les plus importantes entre communes par rapport à la situation actuelle.

Le troisième modèle de base (« Leçons par élève ») présente les mêmes incitations financières que le modèle « Contribution fixe par élève », mais il est nettement plus complexe et il produit pratiquement les mêmes effets de redistribution.

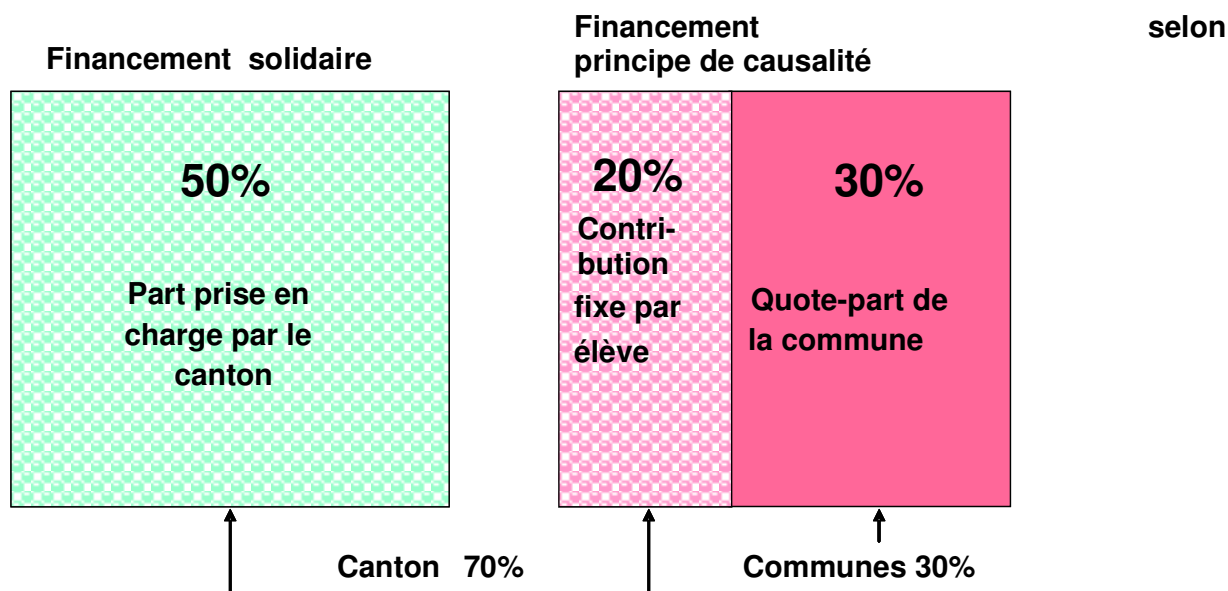
Les modèles de base envisagés se traduiraient tous par d'importantes redistributions entre les communes. Aussi convient-il d'atténuer ces effets.

Modèle combiné

Le Conseil-exécutif juge que le modèle dit de « Contribution fixe par élève » constitue une approche appropriée pour inciter les communes à économiser et prendre conscience des coûts. Il souhaite par conséquent développer un modèle de ce type. Toutefois, pour qu'il puisse être appliqué, il faut prévoir une forme modérée qui permette de maintenir les redistributions financières entre les communes dans des limites politiquement supportables. Une combinaison équilibrée de financement solidaire et de financement fondé sur le principe de la causalité devrait éviter de trop perturber le système de l'école obligatoire. L'objectif reste à cet égard d'inciter les communes à utiliser de manière optimale les moyens dont elles disposent. Il devrait notamment être possible, avec les moyens potentiellement libérés par la diminution du nombre d'élèves, de contribuer à financer de nouvelles tâches de l'école obligatoire.

C'est pourquoi un autre modèle a été élaboré. Il combine des éléments de la répartition actuelle des charges avec le modèle de base « Contribution fixe par élève ». Les principales caractéristiques de ce modèle combiné sont représentées dans le graphique suivant:

Illustration 10 : Financement des traitements des enseignants dans le modèle combiné



Ce graphique montre la répartition globale des coûts entre le canton et les communes. Cette répartition peut varier selon les communes en fonction de l'indexation des contributions par élève.

1. Le financement se répartit en deux parts égales : 50 pour cent de financement solidaire et 50 pour cent de financement reposant sur le principe de la causalité.
2. Dans la partie « financement solidaire », le canton assume 50 pour cent des coûts qui étaient jusque-là admis à la répartition des charges. Il en résulte ainsi, par le biais des impôts cantonaux, un cofinancement indirect des coûts des communes dont la proportion d'élèves est élevée par les communes dont la proportion d'élèves est faible, puisque celles-ci ont en règle générale une capacité contributive élevée.
3. Pour le financement de la partie imputée à la causalité, le reste de la part cantonale est convertie en contributions par élève échelonnées, qui se composent d'un montant de base identique pour toutes les communes et de deux contributions complémentaires destinées à compenser les charges variables des communes liées à l'école obligatoire :
 - Un « indice social scolaire » indiquant les charges sociales des communes est utilisé pour calculer une contribution complémentaire destinée aux mesures spéciales.
 - Un « indice de charges scolaires » décrivant les charges liées à la topographie, à la structure de l'habitat et aux différentes proportions

d'élèves des communes est utilisé pour calculer une contribution complémentaire destinée à l'enseignement ordinaire.

4. Il ne reste donc plus à chaque commune qu'à payer, dans la partie imputée à la causalité, un montant résiduel représentant 30 pour cent en moyenne.
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.²⁶
6. La répartition actuelle des traitements du personnel enseignant (70% pour le canton et 30% pour l'ensemble des communes) est maintenue.

La prise en charge des coûts par le canton et la répartition globale du financement canton / communes à raison de 70 % / 30 % 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 vu les 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 versés 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 avec les communes. La vue d'ensemble des coûts est encore nettement améliorée grâce à un décompte annuel global qui est nécessaire pour contrôler la répartition des coûts entre le canton et les communes.

Conclusion

Le Conseil-exécutif estime qu'un modèle combiné de ce type permettrait un financement équilibré de l'école obligatoire, fondé à la fois sur la solidarité et l'incitation à la maîtrise des coûts. Les communes bénéficieraient en outre d'une plus grande marge de manœuvre pour le pilotage et l'organisation scolaires. Les conditions générales à mettre en place pour cela au plan de l'organisation scolaire et de l'offre d'enseignement doivent être discutées et fixées dans le cadre de la prochaine révision totale de la loi sur l'école obligatoire.

²⁶ Concrètement, les communes dont les traitements des enseignants dépassent la limite de 400 francs par personne (population résidante) touchent une subvention supplémentaire représentant 70% des coûts qui dépassent cette limite. Dans le même temps, les structures scolaires de ces communes subiraient un examen. Les subventions supplémentaires prévues selon ce modèle s'élèvent actuellement à quelque CHF 5,5 millions, un montant relativement modeste, dont le financement neutre au plan des coûts passe par une (infime) réduction de toutes les subventions par élève. Comme les subventions représentent 70%, les communes sont toujours incitées à réduire leurs coûts.

Pour le cas où la mise en œuvre politique d'un tel modèle serait contestée, le Conseil-exécutif se réserve la possibilité de mettre en œuvre une variante plus élaborée du modèle de base « Optimisation ».

Les aspects financiers des réformes seront réglés dans la LPFC, et les aspects concernant l'offre d'enseignement et l'organisation scolaire, dans la loi sur l'école obligatoire.

**Thèse 5: 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 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.**

6 Aide sociale

6.1 Réglementation actuelle et évaluation

La loi sur l'aide sociale (LASoc) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Les coûts de l'aide sociale et d'autres prestations sont assumés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale²⁷, subdivisée en aide sociale institutionnelle d'une part et individuelle de l'autre.

L'aide sociale **institutionnelle** recouvre les domaines de prestations suivants:

- programmes d'occupation,
- accueil extrafamilial (structures de prise en charge préscolaires et parascolaires),
- insertion sociale spécifique (hébergement des sans-abri, centres communautaires, centres de consultation, etc.),
- aide aux personnes âgées (établissements médico-sociaux, soins à domicile),
- aide aux personnes dépendantes.

L'aide sociale **individuelle** recouvre les domaines de prestations suivants:

- aide matérielle,
- traitement et perfectionnement du personnel employé par les services sociaux (forfaits),
- aide au recouvrement et avance de contributions d'entretien pour enfants,
- allocations selon décret.

Les **dépenses** de l'aide sociale ont, dans le canton de Berne comme dans des cantons comparables, constamment **augmenté** ces dernières années, pour se stabiliser en 2006 et 2007. Etant donné que cette évolution s'explique par des motifs de nature principalement exogène, l'introduction de la LPFC en 2002 n'a rien changé à cette tendance. Depuis la réforme de la péréquation financière et de la compensation des charges en 2002, les dépenses d'aide sociale des communes bernoises et du canton sont passées de 489 millions de francs en 2001 (compensation des charges de 2002) à 729 millions de francs en 2005 (compensation des charges de 2006), enregistrant ainsi une hausse de 49 pour cent. En 2006 et 2007, la croissance a en revanche été très faible. Cette poussée des coûts résulte en premier lieu de l'aide sociale individuelle.

Le **financement solidaire** par le biais du système de compensation des charges prévient le refoulement des personnes dans le besoin (« chasse aux pauvres ») et assure le financement de l'aide sociale tant dans les petites communes (où chaque cas peut prendre beaucoup d'importance) qu'en secteur urbain. Les communes à fonction de centre urbain offrent tout un éventail de prestations qui sont aussi utilisées par des personnes venues de l'extérieur. Le législateur a délibérément inscrit tous ces acquis majeurs de politique sociale dans la LASoc.

²⁷ L'intitulé « compensation des charges de l'aide sociale » doit être réexaminé, car de nombreux éléments « non sociaux », comme les coûts d'internement, en font partie intégrante.

La compensation des charges aboutit aussi à ce que les communes ne profitent d'éventuelles économies que de manière imperceptible et indirecte (via leur part aux coûts globaux, qui est proportionnelle à leur population). Une commune n'est donc **guère incitée financièrement** à économiser, ce que confirme l'enquête réalisée auprès des administrateurs et administratrices des finances des communes.

C'est cette problématique de fond du système de compensation des charges et la croissance des coûts qui ont suscité le besoin d'examiner de plus près les mécanismes incitatifs dans le domaine de l'aide sociale (voir les détails dans la documentation, volume A6²⁸):

- Les coûts de l'aide sociale **individuelle** dépendent fortement de facteurs externes (notamment taux de chômage des personnes peu qualifiées, taux de divorce, mesures d'économie dans l'AC et l'AI) et sont difficilement influençables. La marge de manœuvre des communes est restreinte par des dispositions légales et des directives (normes CSIAS). Des interventions préventives, le cas échéant, ou le renforcement des contrôles seraient possibles, ces mesures entraînant toutefois des coûts supplémentaires. Même si les responsables remplissent leurs tâches de leur mieux, les communes ne sont guère incitées dans le domaine de l'aide sociale individuelle à agir de manière économe et innovatrice: les efforts pour éviter les dépenses inutiles sont mal récompensés.
- L'aide sociale **institutionnelle** possède un ensemble fourni d'outils. Le pilotage s'exerce en majorité par l'enveloppe budgétaire, dans le domaine résidentiel par le nombre de places en foyer. Dans les secteurs de l'accueil extrafamilial, des programmes d'occupation ou des offres thérapeutiques, on travaille avec des coûts normatifs, des coûts maximums ou des forfaits. Concernant les prestations d'animation de jeunesse, un autofinancement de 20 pour cent des coûts est exigé des communes. Il existe donc au moins quelques incitations financières à économiser dans le domaine de l'aide sociale institutionnelle.
- La **RPT** se traduit, dans les domaines de l'aide aux adultes handicapés et de l'enseignement spécialisé, par la nécessité d'édicter un grand nombre de nouvelles réglementations quant au futur financement. Celles-ci auront, selon leur conception, des répercussions sur différents systèmes de compensation des charges (assurances sociales, aide sociale). Ces développements doivent impérativement être intégrés au fur et à mesure au projet LPFC 2012 et les ajustements seraient le cas échéant pris en compte dans le bilan global.

²⁸ Ecoplan (2007), analyse a posteriori dans la répartition des charges de l'aide sociale.

6.2 Réformes proposées

a) Modèles rejetés

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a étudié différentes options (pour davantage de détails à ce sujet, voir le rapport de travail C de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale). Les modèles suivants ont été **rejetés** (avant la consultation) après un premier examen :

- **Cantonisation:** le canton pourrait certes appliquer directement ses consignes et harmoniser encore davantage la mise en œuvre; mais les communes perdraient tout lien direct avec l'aide sociale individuelle, qui ne serait plus désormais ancrée localement. Le canton devrait en outre assumer la totalité des risques en matière de coût.
- **Communalisation:**²⁹ les communes seraient certes clairement incitées à économiser, mais c'est justement cela qui les pousserait à rejeter les bénéficiaires de l'aide sociale vers d'autres communes (« chasse aux pauvres »). Les petites communes ne pourraient pas assumer les coûts des cas onéreux (p.ex. le placement en établissement médico-légal). La suppression de la compensation des charges se traduirait en outre par des effets de redistribution plus élevés qu'aujourd'hui, ce qui risquerait de provoquer de gros problèmes, des cas à coût élevé incombant non seulement aux régions urbaines, mais aussi à de petites communes. Les communes devraient par ailleurs supporter seules d'éventuelles hausses des coûts. Il en découlerait une tendance à la réduction de l'offre, ce qui pourrait à long terme générer des coûts induits dans d'autres domaines. L'effet de redistribution serait considérable pour les communes urbaines et les petites communes comptant des « cas onéreux » (en cas de transfert de charge fiscale correspondant, incidences en dixièmes de quotité d'impôt: Bienne +6,7, Berne +3, 100 communes enregistrant en revanche un allègement de plus de 4 dixièmes).
- **Forfaits:** au lieu de pouvoir porter les coûts effectifs à la compensation des charges, les communes pourraient imputer des montants forfaitaires (dans l'aide matérielle p.ex. CHF 7000 par personne assistée par an). Les communes seraient ainsi incitées à économiser, mais aussi à conserver le plus grand nombre possible de cas avantageux et à rejeter les cas plus onéreux (« chasse aux pauvres »). Le problème que posent les cas à coût élevé est le même que dans la communalisation et peut entraîner d'importantes difficultés de financement pour les petites communes.

²⁹ Ne seraient pas concernées par une communalisation les prestations suprarégionales d'aide sociale financées aujourd'hui directement par le canton à hauteur de quelque CHF 112 millions (en 2006) dans les domaines de l'aide résidentielle et ambulatoire aux personnes dépendantes et, partiellement, aux personnes âgées, de la puériculture, de l'insertion spécifique (maisons d'accueil pour femmes, aide aux victimes, consultation conjugale et familiale, désendettement, etc.) et de l'aide matérielle (aide sociale intercantonale, internement, etc.).

b) Modèles étudiés de façon plus approfondie et soumis à la consultation

Les modèles de réforme suivants ont été **soumis au débat dans le cadre de la consultation**:

- Modèle « **Optimisation** »: ce modèle maintient la compensation des charges, mais améliore de manière ciblée les incitations à agir de manière innovatrice et économe. Il prévoit différentes mesures destinées à encourager les communes à économiser et à faire preuve d'initiative:

Il faut créer de nouvelles incitations pour que les responsables aient intérêt à se comporter de manière efficiente et économe. Les communes doivent en outre assumer davantage leur responsabilité politique. Différentes mesures sont prévues, voire déjà lancées, pour encourager les communes à être plus conscientes des coûts et à faire preuve d'initiative propre:

- D'une manière générale, un système de bonus/malus doit être introduit dans le domaine de l'aide matérielle pour, d'une part récompenser les communes efficientes et économes, et d'autre part pénaliser les services sociaux faisant montre de faibles taux d'intégration sur des périodes relativement longues, ou de durées d'assistance inexplicablement longues. Un système de bonus / malus permet d'influer (de manière plus ciblée qu'un système de franchise) sur les effets réels des mesures. Ces questions seront examinées dans le cadre de l'optimisation du financement des services sociaux lancée en 2008.
- Dans le domaine des programmes d'occupation et d'insertion (POIAS), des bonus seront accordés à partir de 2010 pour le placement durable de personnes bénéficiant de l'aide sociale sur le marché primaire du travail. Cela incitera encore davantage les communes à être plus efficientes et économes dans ce domaine.
- Les programmes d'occupation financés par les communes doivent pouvoir bénéficier d'incitations financières ciblées (mise en œuvre de la motion Gfeller, M 017/2007).
- Les communes doivent également bénéficier d'incitations supplémentaires du côté des revenus: ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Gfeller (M172/2004), la possibilité d'admettre à la répartition des charges les charges administratives du recouvrement des avances de contributions d'entretien. Cette mesure est en effet prometteuse d'une forte augmentation de revenus.
- Les communes doivent être amenées à assumer dans une plus grande mesure la responsabilité de certaines décisions d'accorder une aide matérielle. Les cas constitutifs d'une pratique et les cas exceptionnellement onéreux doivent pouvoir être soumis aux autorités sociales. La direction des autorités sociales et des services sociaux doivent avoir la possibilité de donner leur avis sur ce transfert de cas aux autorités sociales. Il convient d'examiner dans les cas particuliers la question du transfert de compétences décisionnelles aux autorités sociales.

- Il doit être possible de sanctionner les communes ayant omis certaines indications ou ayant fourni de fausses indications dans le décompte de compensation des charges.
- Dans le domaine de la protection des données, il convient d'éliminer les incertitudes et les obstacles inutiles. Les communes sont informées des personnes qui touchent des prestations de l'assurance chômage parmi leurs habitants et habitantes. Il faut donc que les services sociaux régionaux les informent également des personnes qui bénéficient d'une aide sociale.
- 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 factures d'aide sociale des communes doivent être différenciées dans l'aide matérielle: il n'est, par exemple, 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.
- Un projet pilote, auquel participent les communes de Berne, de Bienne, d'Ittigen et de Köniz, est réalisé pour tester l'intervention d'inspecteurs sociaux. Le rapport coût/utilité et l'effet préventif des mesures doivent être évalués et des mesures définitives mises en œuvre ultérieurement le cas échéant.

Les mesures indiquées permettent de conserver les avantages du système actuel tout en améliorant les incitations financières.

- **Modèle « Indice des charges sociales »:** ce modèle prévoit que les communes supporteraient elles-mêmes (en partie) les coûts de l'aide sociale et qu'elles recevraient, au titre de la compensation des charges, un forfait déterminé sur la base d'un indice des charges sociales (compensation des charges socio-démographique). Ce modèle est intéressant mais n'est encore appliqué nulle part. Une analyse statistique a révélé que des facteurs comme le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires, la proportion de familles monoparentales et celle d'étrangers pouvaient engendrer des coûts nettement supérieurs. Les facteurs disponibles au niveau des communes ne permettent toutefois d'expliquer qu'une moitié des coûts. D'autres facteurs pertinents, tels que les chiffres consolidés des personnes en fin de droits ou le niveau de formation de la population étrangère, ne sont en fait pas disponibles au niveau des communes et ne peuvent donc pas être intégrés dans un indice des charges sociales, alors qu'ils ont des répercussions importantes sur les coûts communaux de l'aide sociale.

La mise en œuvre de ce modèle doit impérativement s'accompagner de consignes du canton concernant la configuration de l'offre et de mesures d'appui. Le fait que les incitations à économiser poussent davantage les communes au rejet de certains clients pose un problème, tout comme les cas onéreux, qui concerneraient en particulier les petites communes. Il est donc politiquement délicat d'instaurer un indice des charges sociales dans l'aide sociale individuelle.

Dans le modèle « Indice des charges sociales », les effets de redistribution entre les communes sont considérablement renforcés par rapport au modèle de « Franchise » présenté plus loin : avec le modèle « Indice des charges sociales », quelque 90 communes subiraient un supplément parfois massif de charges, et environ 300 petites communes verraient leurs charges allégées. Les grandes communes subiraient en particulier un supplément de charges du fait que le montant de la prestation complémentaire dont elles bénéficieraient serait inférieur aux coûts effectifs (Berne env. CHF 11 mio, Bienne CHF 18 mio, Spiez CHF 2 mio, Thoune CHF 2 mio, Nidau CHF 2 mio, Köniz CHF 4 mio, etc.). Ce modèle touche par conséquent avant tout les centres urbains et les grandes communes. Certaines petites communes subiraient également un supplément de charges (p.ex. Herbligen, Rohrbach, Burgistein). De nombreuses petites communes dont les coûts de l'aide sociale sont peu élevés bénéficieraient en revanche d'un allègement (p.ex. Buswil b. Büren, Beatenberg, St. Stephan).

Le modèle de l'indice des charges sociales est proposé, mais n'est pas inscrit au bilan global comme variante autonome au niveau comptable. Ses effets sur chaque commune seraient en général nettement plus marqués qu'avec les modèles de franchise. Les effets détaillés sur les communes sont présentés dans le rapport de travail C de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

- Modèle « **Franchise** »: les communes assumeraient elles-mêmes par exemple 20 pour cent de leurs coûts. Une franchise les responsabiliserait, les inciterait à économiser et récompenserait les efforts d'économie:
 - Dans l'aide sociale *institutionnelle*, les communes peuvent relativement bien piloter les coûts (sauf dans le domaine de l'aide aux personnes âgées), aspect favorable à l'instauration d'une franchise.
 - Dans l'aide sociale *individuelle*, elles disposent certes aussi d'une marge de manœuvre, mais beaucoup plus étroite. Les coûts échappent dans une large mesure à leur influence. Sous l'angle de la politique sociale, il est par conséquent difficile d'imposer une franchise (il faut empêcher la « chasse aux pauvres », compenser les cas onéreux). Le fait qu'il est parfois difficile, faute de données statistiques, d'expliquer les différences dans les coûts de l'aide sociale des différentes communes parle pour la mise en place d'une incitation financière.
 - Une franchise se traduit par des effets de redistribution entre les communes; pour y faire face, il convient de mettre en place, comme dans

le modèle « Indice des charges sociales », une compensation des charges socio-démographique (en moyenne).

c) Interventions parlementaires adoptées et modèles correspondants

Motion Pauli, Schliern (UDC) – Aide sociale institutionnelle: suppression de la compensation des charges

Le Grand Conseil a adopté cette intervention sous forme de postulat le 27 novembre 2007. Le motionnaire exige que la compensation des charges dans l'aide sociale soit supprimée au plus tard lors de la prochaine révision de la LPFC et que le désenchevêtrement des flux financiers permette une mise en œuvre sans incidence sur les coûts. Cette réglementation concernerait l'ensemble de l'aide sociale institutionnelle (personnes âgées, soins à domicile, programmes d'occupation et d'insertion, thérapies pour personnes dépendantes, structures d'accueil extrafamilial, animation de jeunesse, maisons d'accueil pour femmes, aide aux victimes d'infractions, etc.). Le motionnaire demande la suppression du système de compensation des charges et vise une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes. Certains domaines comme les structures d'accueil extrafamilial pourraient être communalisés, d'autres cantonalisés, par exemple la lutte contre les dépendances.

Ce modèle renforcerait la responsabilité propre des communes. Vu l'autonomie accrue dont elles disposeraient et la responsabilité des coûts qu'elles assumeraient, il est à supposer que les communes réduiraient les prestations dans les domaines communalisés, ce qui se traduirait par des coûts induits dans d'autres secteurs politiques. Une expérience analogue a été faite dans le domaine du service dentaire scolaire, qui a été communalisé dès 2002. Les communes perdraient en outre tout lien direct avec les domaines cantonalisés, qui n'auraient donc désormais plus d'ancrage local. Avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide sociale en 2002, un vaste projet de répartition des tâches a été exécuté. Le modèle actuel s'est avéré être la meilleure solution. On avait notamment envisagé à l'époque de communaliser les offres proposées aux familles, avant de rejeter clairement cette éventualité. En instaurant la compensation des charges dans l'aide sociale institutionnelle, les responsables politiques ont à dessein mis en place une incitation à la création d'offres supplémentaires (notamment dans le domaine de l'accueil extrafamilial, voir aussi la stratégie de croissance du Conseil-exécutif) et le Grand Conseil s'est par ailleurs à diverses reprises prononcé en faveur d'une extension mesurée et maîtrisée. Cette incitation disparaîtrait pour les communes.

Motion Sutter, Grosshöchstetten (PRD) / Siegenthaler, Rüti b. Büren (UDC) – Révision des mécanismes de financement de l'aide sociale individuelle

Le Grand Conseil a adopté cette intervention sous forme de postulat le 27 novembre 2007. Les motionnaires exigent que les mécanismes de financement de l'aide sociale individuelle soient modifiés au plus tard dans le cadre de la révision de la LPFC, un désenchevêtrement des flux financiers assurant la neutralité financière de la mise en œuvre. Cette réglementation concernerait

principalement l'aide matérielle, y compris les mesures tutélaires, les allocations selon décret, l'avance de contributions d'entretien ainsi que les traitements du personnel employé par les services sociaux des communes. Les motionnaires demandent que l'aide sociale individuelle soit communalisée et que des versements compensatoires (dont le montant resterait le même pendant plusieurs années) assurent la neutralité financière pour les communes.

Ce modèle augmenterait la responsabilité propre des communes. Un trait caractéristique de l'aide sociale individuelle est toutefois sa dynamique. Il est donc difficile de prévoir l'évolution du nombre de cas, et les charges d'une commune peuvent très rapidement subir une hausse massive du simple fait de quelques cas sociaux très coûteux. Le système actuel de compensation des charges de l'aide sociale tient compte de cette dynamique alors qu'un désenchevêtrement des flux financiers intervenant dans le cadre du projet LPFC 2012 aurait un caractère statique. Il pourrait ainsi en résulter des rejets de personnes dans le besoin. Les petites communes ne pourraient en outre plus assumer le coût de cas sociaux onéreux. Aussi cette intervention doit-elle être considérée avec un certain scepticisme. Si l'on compare les chiffres de 2006 et de 2007, on constate qu'une compensation statique fondée sur 2006 aurait aussi des conséquences parfois massives pour certaines petites communes (p.ex. Dotzigen, Schalunen, Fahrni), même si de grandes communes seraient particulièrement touchées (Berne CHF 12 mio, Bienne CHF 17 mio, Langenthal CHF 2 mio, Thoun CHF 3 mio).

Les effets détaillés d'une compensation statique dans l'aide sociale individuelle sur les communes sont présentés dans le rapport de travail C de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

d) Comparaison intercantonale

Les associations cantonales, en particulier, ont exigé des éclaircissements complémentaires: si l'on compare l'évolution des systèmes de financement et de compensation des charges de 9 cantons, on ne constate pas de tendance uniforme. Les cantons interrogés disposent, dans leur grande majorité, d'un système de compensation. Certains misent résolument sur des systèmes de compensation des charges (p. ex. Fribourg et Vaud) et d'autres plus rares tendent plutôt vers la communalisation (au moins partielle). Ces cantons ont instauré pour certains des systèmes de facturation intercommunale et des paiements spéciaux pour les villes (p.ex. St-Gall). Mais vu le grand nombre de communes et les quelque 48 000 personnes bénéficiant de l'aide sociale que compte le canton de Berne, il serait fastidieux d'y introduire une compensation intercommunale. On constate en outre que le taux d'aide sociale est plus élevé dans les cantons ou villes qui n'appliquent pas de système de compensation des charges (p. ex. la ville de St-Gall) que dans la ville de Berne.

On trouvera la liste des réglementations des cantons qui ont été interrogés dans le rapport de travail C de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

e) Aide aux victimes

L'aide aux victimes 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 a pour but en particulier d'éviter que la victime d'une infraction ne devienne dépendante de l'aide sociale ; c'est pourquoi 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. Une loi cantonale portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LiLAVI) entrera en vigueur en 2010. Il est prévu à cette occasion que toutes les prestations d'aide aux victimes soient admises à la compensation des charges. Le transfert de charges d'environ 1 million de francs qui en résulte pour les communes doit leur être imputé dans le bilan global.

f) Conclusion

Les éclaircissements complémentaires exigés dans le cadre de la consultation montrent que les modèles « Indice des charges sociales » et « Motion Sutter » comportent de gros inconvénients (particulièrement pour les petites communes). Le modèle « Motion Pauli » contredit de nombreuses décisions que le Grand Conseil a prises ces dernières années et n'est pas jugé opportun car il n'a guère suscité d'approbation dans la consultation.

Le modèle « Optimisation » figure ainsi au premier plan, mais il faudra encore le concrétiser jusqu'à la présentation de la révision législative. Le Conseil-exécutif propose cependant l'introduction de franchises qui renforceraient la responsabilité des communes en matière financière.

Thèse 6:

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.

7 Autres secteurs de réforme

7.1 Transports publics

Dans le cadre de la répartition des charges « Transports publics » (art. 29 LPFC et art. 12 de la loi sur les transports publics), les communes participent pour un tiers aux dépenses globales du canton dans le domaine des transports publics.

Les subventions des communes se répartissent comme suit : deux tiers en fonction de l'**offre de transports publics** (points TP) et un tiers en fonction de la **population résidante**. Dans l'offre de transports, on détermine le nombre de départs à partir des arrêts (pondéré en fonction du moyen de transport et de la destination [centre ou campagne] et compte tenu de la période de circulation).

Le système de pilotage et de financement dans les transports publics répond à des principes modernes et définit des incitations appropriées: le Grand Conseil exerce une influence directe sur l'évolution des coûts dans l'arrêté sur l'offre de transports publics et le crédit-cadre en faveur de l'investissement.³⁰ L'objectif consiste à garantir, sur tout le territoire, une offre de transports publics conçue selon ces principes. La conception de l'offre est placée sous la direction du canton, les communes pouvant quant à elles exercer une influence par le biais des Conférences régionales des transports.

Le système de répartition des charges des transports publics partage les dépenses globales des transports publics entre le canton et les communes d'une part, et entre les communes d'autre part. La solution « 2/3 canton et 1/3 communes » tient compte des compétences correspondantes de manière appropriée. La répartition des charges entre les communes selon la clé de répartition « 2/3 offre de transports publics et 1/3 nombre d'habitants » permet un rapport coût/utilité relativement bon.

Thèse 7: La répartition des charges des transports publics est maintenue telle quelle.

7.2 Nouvelle loi sur les routes

La nouvelle loi sur les routes a été discutée et adoptée en seconde lecture par le Grand Conseil pendant la session de juin 2008. Les réformes qu'elle prévoit concordent fondamentalement avec les idées directrices du projet LPFC 2012 (révision de ladite loi prévue pour 2012) et débouchent sur une **simplification**

³⁰ L'offre est conçue selon les principes suivants:

Dans les régions peu urbanisées, les transports publics assurent une mobilité minimale de la population.

Les transports en commun et le trafic individuel motorisé assurent conjointement la couverture des besoins dans les centres régionaux et leur zone de desserte ainsi que dans les zones moyennement urbanisées. Le but est d'assurer la meilleure complémentarité possible entre ces deux modes de transport.

Dans les agglomérations, les transports publics sont le vecteur de transport de base.

des flux financiers et des questions de compétences. Il s'est toutefois avéré, durant la préparation de la loi sur les routes, qu'il serait utile, dans la poursuite du désenchevêtrement des tâches, de ne pas se borner à supprimer les contributions des communes aux routes cantonales, mais de supprimer aussi les subventions cantonales à l'entretien des routes communales. Mais ce désenchevêtrement ne peut être réalisé que par une augmentation des prestations complémentaires géo-topographiques et de l'indemnisation des charges de centre urbain, faute de quoi il serait impossible de diminuer les redistributions entre le canton et les communes ainsi qu'entre les communes. Le projet LPFC 2012 permet de procéder à ce désenchevêtrement et, en parallèle, à la correction des effets de redistribution.

Le bilan global devra désormais aussi intégrer les subventions cantonales aux projets d'agglomération des communes, qui représentent environ 5 millions de francs par an selon la planification financière. Ces subventions cantonales sont une condition posée par la Confédération à l'octroi de subventions fédérales aux communes pour leurs projets d'agglomération.

Thèse 8: 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.

7.3 Mensuration officielle

7.3.1 Réglementation actuelle et évaluation

La mensuration est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. Dans le canton de Berne, les trois niveaux de l'Etat s'investissent traditionnellement dans la mensuration officielle:

- La **Confédération** développe la stratégie en matière de mensuration officielle et paie des indemnités substantielles pour les travaux effectués,
- Le **canton** assure l'exécution de la stratégie fédérale, verse des subventions et assure la surveillance du cadastre,
- Les **communes** effectuent les travaux décidés ou concluent des contrats en la matière avec des géomètres indépendants.

Ce principe a également été confirmé dans la **révision de la loi** induite par la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons (**RPT**). Les bases légales révisées sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008, aux niveaux fédéral et cantonal.

De plus, un nouvel article 75a de la Constitution fédérale portant le titre marginal « Mensuration » est entré en vigueur début 2008, et la nouvelle loi

fédérale sur la géoinformation (LGéo) ainsi que neuf ordonnances sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

Le droit cantonal sur la mensuration doit par conséquent être totalement révisé et les travaux préparatoires sont en cours. L'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la géoinformation et des ordonnances cantonales révisées est prévue pour 2011.

Ces révisions législatives offrent l'opportunité de **remettre en question la répartition** traditionnelle **des tâches** entre la Confédération, le canton de Berne et les communes dans le domaine de la mensuration officielle.

7.3.2 Réformes proposées

Si le débat actuel sur l'avenir de la mensuration officielle et la réalisation du système d'information géographique (SIG) et du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) débouche sur un **transfert** de tâches entre le canton de Berne et les communes, les effets financiers seraient pris en compte dans le cadre du **bilan global LPFC 2012**. On escompte un allègement des charges des communes et une prise en charge de tâches supplémentaires par le canton allant jusqu'à 4 millions de francs.

Thèse 9: 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.

7.4 Asile

Une fois qu'ils ont franchi les premières étapes de la procédure dans les centres d'enregistrement de la Confédération, les requérants d'asile sont attribués à un canton, qui est alors compétent pour leur verser l'aide sociale. La Confédération octroie des subventions forfaitaires aux cantons pour les frais d'assistance des requérants.

Le versement des subventions pour les requérants d'asile prend fin du fait de l'octroi d'une autorisation de séjour et (à quelques exceptions près) en cas de décision de renvoi ou de décision de ne pas entrer en matière. En ce qui concerne l'aide d'urgence qui est versée par la suite, la Confédération paie un forfait unique.

Conformément aux nouvelles bases légales fédérales et aux importants changements intervenus dans le domaine de l'asile, le Conseil-exécutif a lancé les réformes suivantes (voir à ce sujet les détails dans l'ACE 1139 du 27 juin 2007 et le rapport établi le 8 juin 2007 par le groupe de pilotage paritaire pour la répartition des tâches et le financement du secteur de l'asile).

Le **canton** prend désormais totalement en charge:

- les coûts de l'**aide d'urgence** et de l'**aide sociale** pour les requérants d'asile pendant la durée de la **procédure** (après déduction des subventions fédérales correspondantes),
- les coûts de l'**aide sociale** pour les sept premières années de séjour en Suisse des personnes **admises provisoirement** (autrement dit tant que la Confédération verse le forfait).

Cette nouvelle prise en charge des coûts par le canton doit être indiquée dans le **bilan global LPFC 2012** (env. CHF 8 mio brut, transfert de charges de 4 mio).

Les coûts imputables aux personnes admises provisoirement, qui bénéficient dès leur huitième année de séjour en Suisse d'une assistance conformément aux normes CSIAS pour l'aide sociale, sont financés par le système de compensation des charges de l'aide sociale (soit 50 % par le canton et 50 % par les communes). Selon un avis de droit réalisé sur le sujet, cela ne constitue pas une nouvelle répartition des tâches, mais le financement de nouveaux coûts par un système préexistant (avis de droit du 1^{er} mars 2007 de l'Office juridique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques sur la compétence en matière sociale dans le domaine de l'asile). Les conclusions de l'avis de droit ne sont pas contestées sur le principe. Les augmentations des coûts résultant de la suppression de subventions fédérales ne constituent par conséquent pas des transferts de charges au sens de la LPFC et ne peuvent pas non plus figurer au bilan global. Ces coûts supplémentaires doivent être pris en charge par le canton et les communes conformément à la répartition des tâches en vigueur.

Thèse 10: 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.

7.5 Protection de l'adulte et de l'enfant

7.5.1 Réglementation actuelle et évaluation

La **répartition des tâches** actuelle entre plusieurs autorités est **complexe**: l'autorité tutélaire est en principe le conseil communal; avec l'accord de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), les communes peuvent instituer des commissions de tutelle qui remplissent la fonction d'autorités de tutelle. Pour les interventions plus graves (p.ex. privation de liberté à des fins d'assistance, retrait de l'autorité parentale, interdiction), d'autres instances sont compétentes (préfets, JCE ou tribunaux).

Quant à la réglementation de la surveillance et aux voies de droit, elles sont tout aussi complexes.

7.5.2 Réformes proposées

Le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2006 le projet de loi avec le message concernant la révision totale du droit de la tutelle. Le Conseil des Etats a examiné le projet en qualité de conseil prioritaire le 27 septembre 2007 et l'a accepté à l'unanimité avec seulement des modifications minimales. Le projet de loi devrait être adopté d'ici à fin 2008. Compte tenu du délai référendaire et du temps qu'il faut accorder aux cantons pour préparer la mise en œuvre, l'entrée en vigueur peut être prévue pour le 1^{er} janvier 2012.

Outre une série d'innovations dans le domaine du droit matériel, ce projet de loi prévoit d'instaurer des autorités professionnelles interdisciplinaires comptant au moins trois membres. Les compétences de l'autorité spécialisée ont été harmonisées par rapport au droit en vigueur. La compétence matérielle d'ordonner des mesures de protection des adultes sera à l'avenir du seul ressort de l'autorité spécialisée. Celle-ci se verra également attribuer de nouvelles tâches dans le domaine des mesures de protection des enfants.

Vu les nouvelles consignes régissant le domaine de la tutelle, il convient de déterminer quelle sera l'organisation optimale des autorités, et en particulier de répondre à la question de savoir si les autorités spécialisées doivent être cantonalisées ou rester de la compétence communale. En hiver 2007, la JCE a débattu de différents modèles cantonaux et communaux dans le cadre d'un groupe de travail comprenant un large éventail de personnes. Il était à l'époque prévu de soumettre la décision de principe et le choix du modèle au Conseil-exécutif en été 2007, ce qui aurait permis de rattacher les questions de la tutelle aux travaux de mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux et de la réforme de l'administration cantonale décentralisée.

Ces prévisions ne se sont pas réalisées: contrairement à l'uniformisation des codes de procédure civile et pénale, les Chambres fédérales n'avaient pas encore entamé l'examen du nouveau droit de la tutelle en été 2007. Aussi le Conseil-exécutif a-t-il décidé, en juin 2007 d'extraire le domaine de la tutelle des deux trains de réformes (réforme de l'administration décentralisée et réforme judiciaire). La question du niveau de l'Etat auquel l'autorité spécialisée devra désormais être rattachée est de nouveau appréhendée, maintenant que le projet a été adopté, avec peu de modifications, par le Conseil national aussi (adoption par le Conseil des Etats pendant la session d'automne 2007).

La JCE a également poursuivi, en collaboration avec le groupe de travail, son analyse de la situation en ce qui concerne l'organisation et le volume de travail dans le domaine de la tutelle. Son objectif est de calculer sur cette base, et en tenant compte des nouveautés à venir, différents modèles détaillés d'autorité spécialisée aux niveaux communal et cantonal. Ces calculs doivent permettre d'aboutir à des conclusions aussi concrètes que possible quant au personnel nécessaire, aux profils des postes, au découpage territorial et aux sites possibles pour l'accomplissement des tâches.

L'analyse de la situation et le calcul de différents modèles d'autorité devraient être terminés d'ici à fin 2008. Les modèles concrets devraient permettre de prendre, durant le premier semestre 2009, une décision de principe sur la question de savoir si les autorités de tutelle doivent continuer de relever de la compétence communale ou être cantonalisées. Comme les effets financiers de la concentration des tâches seront connus d'ici à fin 2008 (fin de l'analyse de la situation), il devrait être possible de tenir compte des transferts de charges dans le bilan global de 2012.

Thèse 11: 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.

7.6 Ecoles de musique (subventions cantonales)

7.6.1 Réglementation actuelle et évaluation

Le canton verse aux écoles de musique des subventions à hauteur de 20 pour cent des coûts de personnel (env. CHF 10 mio par an) résultant de l'enseignement dispensé à des jeunes encore en formation. Les cours donnés à des personnes exerçant une activité professionnelle sont exclus de cette aide. L'offre et l'organisation des écoles de musique ont fait leurs preuves, mais certaines questions doivent être examinées dans le domaine des **processus de pilotage**. Ceux-ci font d'ailleurs l'objet d'un examen au moment où le présent rapport est rédigé.

7.6.2 Réformes proposées

Si l'examen des processus de pilotage devait déboucher sur une autre répartition des coûts ou un système de financement très différent, les effets financiers seraient pris en compte dans le **bilan global LPFC 2012**.

Les associations de communes ont rappelé, à la suite de la consultation, qu'elles exigeaient déjà depuis plus de dix ans une clarification de la situation - inacceptable du point de vue des communes - dans le domaine des écoles de musique. Du fait de cette longue période d'attente, elles ne peuvent donc pas approuver l'imputation du transfert de charges au bilan global. Les associations de communes n'envisagent que deux solutions: soit la densité normative est maintenue, et le canton doit augmenter à ses propres frais – autrement dit sans imputation au bilan global – sa part de financement ; soit le canton laisse à l'avenir les communes libres de décider si elles veulent, à titre de tâche communale, financer et piloter les écoles de musique, et dans quelle mesure.

Le Conseil-exécutif estime quant à lui qu'une éventuelle augmentation de la part du canton au financement en faveur des communes représente un transfert

de charges qui doit être pris en compte dans le bilan global. Le principe de la neutralité des coûts est également maintenu dans le domaine des écoles de musique.

Thèse 12: Les changements intervenus dans le domaine des écoles de musique seront le cas échéant pris en compte dans le bilan global.

7.7 Culture

7.7.1 Réglementation actuelle et évaluation

L'encouragement des activités culturelles obéit aujourd'hui au **principe de subsidiarité**: cela signifie qu'en règle générale, le canton ne participe au financement d'un projet culturel que si la commune-siège accorde aussi une aide financière. La part du canton à cette aide est donc de 50 pour cent au plus.

Les **conférences culturelles régionales**, régies par la loi sur l'encouragement des activités culturelles, sont aujourd'hui la forme la plus concrète de collaboration entre le canton, les villes et les communes. Ces conférences regroupent les centres urbains, leurs communes d'agglomération et le canton. Elles ont pour but que les communes participent au subventionnement des grandes institutions urbaines. La loi sur l'encouragement des activités culturelles fixe la participation des communes d'agglomération à dix pour cent au minimum et quinze pour cent au maximum du total des subventions allouées par l'ensemble des responsables du financement. Jusque-là, aucun des contrats des conférences culturelles régionales ne fixe cette part à plus de onze pour cent. Il existe aujourd'hui des conférences culturelles régionales à Berne, à Bienne, à Langenthal et à Thoune.

7.7.2 Réformes proposées

Le Conseil-exécutif a habilité la Direction de l'instruction publique en février 2008 à organiser une consultation sur la **stratégie culturelle**.

L'une des questions centrales de la future stratégie culturelle concerne la répartition de la responsabilité du pilotage et du financement entre le canton, les régions, les communes et les autres organismes responsables. Pour ce qui est du pilotage et du financement des institutions culturelles (subventions périodiques), le Conseil-exécutif a examiné différentes options. En réaction aux faiblesses actuelles, il souhaite **clarifier les rôles et organiser une répartition des tâches**. Il estime qu'à l'avenir, le canton doit entièrement prendre en charge le pilotage et le financement 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.

Ces critères n'excluent pas que d'autres institutions proposent une offre de première qualité avec un rayonnement national et international.

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

Les effets financiers conformément aux propositions contenues dans le projet soumis à la consultation ont été pris en compte dans le bilan global.

Thèse 13: Les changements concernant le domaine culturel seront le cas échéant pris en compte dans le bilan global.

7.8 Réduction des primes d'assurance-maladie

7.8.1 Réglementation actuelle et évaluation

Les cantons accordent des réductions des primes d'assurance-maladie aux personnes de condition économique modeste. Ainsi, conformément à la réglementation actuelle, le montant total des cotisations est-il payé pour les tributaires de l'aide sociale, les personnes qui perçoivent des prestations complémentaires recevant quant à elles le montant de la cotisation moyenne cantonale. Mais dès lors qu'une personne ne bénéficie plus de l'aide sociale, qu'elle accède ou retourne à la vie active, elle ne peut plus se voir octroyer que la réduction de prime ordinaire, d'où une incitation négative.

Alors que les dépenses résultant du régime ordinaire de réduction des primes restent stables, les coûts de la **réduction des primes des personnes bénéficiant de l'aide sociale et des prestations complémentaires** ont augmenté chaque année de plusieurs dizaines de pour cent, passant de 157 millions de francs en 2004 à 202 millions de francs en 2006, voire à 234 millions de francs en 2008. Cette évolution résulte en premier lieu de la croissance annuelle du nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale et des prestations complémentaires. La hausse continue des cotisations d'assurance-maladie se traduit en outre par une augmentation des coûts annuels. Dans le cas des personnes bénéficiant de l'aide sociale et des prestations complémentaires, ce renchérissement est intégralement imputé au budget de la réduction des primes. Selon les prévisions, les charges concernant ces groupes de personnes devraient déjà représenter plus de 50 pour cent des ressources disponibles pour la réduction des primes en 2012. Les moyens affectés aux réductions de primes ordinaires sont ainsi de plus en plus restreints.

Le fait que la Confédération se retire partiellement du financement dans le cadre de la RPT constitue une raison supplémentaire de prévoir une réforme dans ce domaine.

7.8.2 Réformes

Aussi, pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil-exécutif avait-il prévu qu'à compter du **1^{er} janvier 2010**, les personnes touchant l'aide sociale et les prestations complémentaires ne pourraient plus bénéficier que de la **réduction maximale des cotisations d'assurance-maladie** de la région concernée et non plus du paiement intégral des cotisations. Cette mesure aurait entraîné un transfert des coûts dans les systèmes de compensation des charges «Aide sociale» et «Prestations complémentaires», et par conséquent un **cofinancement des communes pour moitié**. Mais le Grand Conseil a adopté, pendant la session de janvier 2008, la **motion Hess/Antener/Flück** «Réduction des primes d'assurance-maladie» (voir point 2.2.3e, qui charge le Conseil-exécutif de **renoncer**, jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la LPFC, à changer le système. Le débat au Grand Conseil a montré que le changement de système n'est pas contesté sur le fond, mais qu'il doit être mis en œuvre dans le cadre du projet LPFC 2012, le transfert de charges correspondant du canton vers les communes devant quant à lui être pris en compte dans le bilan global de 2012.

La modification de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie (OCAMal) et la modification indirecte de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc) sont entrées en vigueur le **1^{er} janvier 2008**. A compter de cette date, les primes de l'assurance-maladie obligatoire des bénéficiaires de l'aide sociale ne sont réduites que jusqu'à concurrence d'un montant maximal. Celui-ci correspond à la **couverture intégrale des primes des 20 caisses-maladie les plus avantageuses** du canton de Berne, avec la franchise la plus basse par catégorie d'âge et région de primes. Si la prime effective est plus élevée que le montant maximal, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent prendre eux-mêmes en charge la différence entre le montant maximal et celui de leur prime effective (art. 8h OASoc).

Thèse 14: 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.

7.9 Assurances sociales et prestations complémentaires

7.9.1 Réglementation actuelle et évaluation

Avec la **RPT**, la **Confédération** prend en charge les coûts des **rentes de vieillesse ou d'invalidité** (AVS et AI), une nouvelle réglementation de la répartition des tâches et du financement des **prestations complémentaires**

(PC) étant par ailleurs appliquée à partir de 2008:³¹ après déduction des subventions fédérales, le coût net des PC pour le **canton** de Berne augmente de quelque 45 millions de francs pour atteindre environ 387 millions de francs (en 2008), les parts cantonales pour l'AVS/AI, soit 290 millions de francs, étant supprimées, de sorte que les coûts totaux des assurances sociales baissent en fin de compte de quelque 244 millions de francs par rapport à la situation avant la RPT.

Le canton et l'ensemble des communes supportent ces coûts par moitié dans la compensation des charges des assurances sociales, la part des communes étant fonction de leur population.

7.9.2 Réformes

Pour que les nouvelles prescriptions fédérales puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008 comme prévu, le Conseil-exécutif a adopté le 20 juin 2007, sous forme de dispositions urgentes, l'ordonnance portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Oi LPC).

La loi cantonale³² révisée pourra entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010 dans le cadre d'une procédure législative ordinaire. Pour des raisons de technique législative, elle subit une révision totale et s'intitulera désormais loi portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Li LPC).

Ces réformes ne **modifient en rien la répartition des tâches** entre le canton et les communes.

Dès lors, il n'existe aucune raison de supprimer ou de modifier la répartition actuelle des charges. Elle est donc maintenue telle quelle. A partir de 2008, elle ne portera plus que sur les prestations complémentaires.

Thèse 15: La répartition des charges des prestations complémentaires (PC) est maintenue.

7.10 Offices des locations et tribunaux du travail

7.10.1 Réglementation actuelle et évaluation

Dans le canton de Berne, les **offices des locations** sont aujourd'hui conçus comme des **tribunaux**. Le canton a délégué la responsabilité concrète aux communes et celles-ci ont le droit de regrouper plusieurs offices des locations

³¹ Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (aLPC) et ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI).

³² Loi cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPCC)

en un seul. Il existe actuellement environ 120 offices des locations. Les communes supportent 55 pour cent des coûts qu'ils engendrent et mettent des locaux à leur disposition.

Les **tribunaux du travail** se trouvent aujourd'hui à Berne, à Bienne, à Berthoud, à Interlaken, à Thoun et à Moutier. Ils mènent à eux tous chaque année entre 500 et 600 procédures. Le canton participe à 65 pour cent aux coûts qu'ils engendrent.

Dans le cadre de la **réforme de la justice** en cours dans le canton de Berne, il convient de procéder à différentes adaptations à la nouvelle procédure civile suisse, certaines d'entre elles entraînant un transfert des tâches entre le canton et les communes. Ce transfert de tâches est inscrit dans la nouvelle loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM). Ce texte a fait l'objet d'une procédure de consultation de janvier à mars 2008.

7.10.2 Réformes proposées

Pour les raisons exposées ci-après, il convient de **cantonaliser les offices des locations et de les regrouper en entités régionales**:

- les communes ont de plus en plus de problèmes à trouver des juristes chevronnés pour présider les offices des locations,
- les exigences techniques auxquelles ces offices doivent satisfaire ne cessent d'augmenter,
- le nombre d'offices des locations n'a cessé de diminuer au cours des dernières années.

Compte tenu de l'évolution de la situation, une cantonalisation des offices des locations, regroupés en entités régionales, va tôt ou tard s'imposer, et la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux offre l'occasion de la réaliser. Il convient de créer une seule autorité de conciliation par région, proche des citoyens et citoyennes, qui soit compétente pour traiter de tous les litiges devant obligatoirement faire l'objet d'une procédure de conciliation. Le succès du regroupement des offices des locations et des tribunaux du travail d'ores et déjà opéré à Berne, à Bienne et à Thoun atteste par ailleurs de la faisabilité d'une telle solution.

Plusieurs raisons parlent en faveur de la **suppression des tribunaux du travail**.

Les autorités régionales de conciliation peuvent désormais statuer lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 2000 francs, et soumettre une proposition de jugement aux parties si cette valeur est de 5000 francs au plus. Or, l'expérience a montré que la valeur litigieuse est assez souvent inférieure à 2000 francs. Les affaires en question devraient donc être traitées, à l'avenir, par les autorités régionales de conciliation. Quant aux autres affaires, elles pourraient sans problème être traitées par ces mêmes autorités et par les tribunaux régionaux.

A ces considérations s'ajoute que la solution envisagée évite les questions de délimitation des compétences entre l'autorité régionale de conciliation et les tribunaux du travail.

Thèse 16: 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.

7.11 Questions concernant l'exécution

Les communes bernoises sont satisfaites de l'exécution de la LPFC, ce que révèle l'enquête réalisée auprès des administrateurs et administratrices des finances des communes dans le cadre de la présente évaluation : 92 pour cent d'entre eux jugent l'exécution bonne à très bonne.

Certaines communes peuvent avoir des problèmes à respecter les délais de paiement dans les systèmes de compensation des charges de l'aide sociale et des assurances sociales pour cause d'**insuffisance passagère de liquidités**. Des améliorations ponctuelles dans ce sens seront examinées dans le cadre de la modification de l'ordonnance.

8 Effets structurels et lien avec les réformes communales

8.1 Evaluation de la situation actuelle

Comme nous l'avons dit (voir point 2.2), la présence dans la LPFC d'un effet de préservation des structures de la LPFC a été abordée à diverses reprises. Il a été notamment demandé que soit garantie la compatibilité entre la LPFC et les réformes structurelles visées par la « stratégie pour les communes ». De plus il serait nécessaire de définir dans le cadre de la législation des critères nuancés selon des considérations géographiques et mesurables, ainsi que des instruments de mise en œuvre appropriés, pour garantir que les communes accomplissent leurs tâches avec efficacité et efficience. Il faut à cet égard différencier les effets:

- **Maintien de l'occupation décentralisée du territoire (structure du milieu bâti)?**

La LPFC a pour but de soutenir les communes structurellement faibles. Elle contribue par conséquent en soi à préserver les structures existantes puisqu'elle prévient le renforcement de la décentralisation concentrée et permet l'occupation de régions structurellement défavorisées malgré les mauvaises conditions qui y prévalent. Ce maintien des structures coûte certes cher, mais il est voulu par le législateur. Si la péréquation financière directe ou les mécanismes de solidarité des systèmes de répartition des charges fléchissaient fortement, il est à prévoir que l'exode des populations des régions structurellement faible s'accélérerait. On peut supposer que les quelque 150 communes qui reçoivent aujourd'hui la dotation minimale connaîtraient toutes de sérieux problèmes financiers qu'elles ne pourraient pas résoudre par des hausses d'impôts. Le montant des moyens à consacrer au maintien des structures visant à préserver l'occupation des régions structurellement défavorisées relève d'un choix politique.

- **Obstacle structurel aux fusions de communes (structure des communes)?**

Il se peut qu'après une fusion, la nouvelle commune reçoive moins de moyens dans le cadre de la dotation minimale et des mesures destinées aux communes dont la quotité d'impôt est élevée que n'en recevaient de manière cumulée les différentes communes avant la fusion, comme c'est le cas des communes de Riggisberg et Rüti bei Riggisberg. Aussi la LPFC prévoit-elle à l'article 34, alinéa 1 qu'une telle perte est totalement ou partiellement compensée pendant une période transitoire de cinq ans au plus.³³ Cette réglementation transitoire atténue au moins le problème pendant les cinq premières années après la fusion. Les communes ayant fusionné reçoivent en outre une aide financière unique pouvant aller jusqu'à 400 000 francs par commune concernée, à condition que la commune issue de la fusion ait une

³³ Selon la pratique actuelle, cette compensation est échelonnée : la perte est ainsi compensée à 100 % les deux premières années, à 75% la troisième, à 50% la quatrième et à 25% la cinquième et dernière année.

population résidante d'au moins 1000 habitants, sauf dans des cas exceptionnels dûment motivés où ce minimum est fixé à 500.³⁴

• **Obstacle aux augmentations d'efficacité et aux réductions d'impôts (structure de l'organisation)?**

La LPFC ne freine en principe aucunement les mesures d'accroissement de l'efficacité dans les communes ; elle a au contraire contribué à réduire les incitations ayant pour effet d'augmenter les coûts, même si elle ne les a pas totalement supprimées. Les communes profitent en principe toutes pleinement d'un accroissement de l'efficacité. Toutefois, il existe des exceptions à ce principe dans les deux domaines suivants :

- l'aide sociale et l'école obligatoire, parce qu'en vertu du système de répartition des charges, seule une partie de plus en plus petite des gains d'efficacité revient à la commune elle-même (voir réformes proposées aux chiffres 5 et 6).
- la dotation minimale et les mesures pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes et dont la quotité générale d'impôt est élevée, parce qu'une réduction d'impôt (éventuellement grâce à un accroissement d'efficacité) peut entraîner une réduction des prestations de péréquation financière. Un relevé est certes effectué chaque année dans ces domaines, suivi d'une évaluation des données.³⁵ Comme ces relevés ne portent que sur les charges comptables, la phase d'évaluation ne permet pas vraiment de répondre à la question de savoir si une commune accomplit ou non ses tâches de manière économe et rentable. La qualité et l'opportunité de l'accomplissement des tâches ne font pas l'objet de vérifications. Alors que les tâches faisant l'objet d'un financement conjoint doivent aujourd'hui déjà répondre à certaines normes, il n'est guère possible de définir des normes que devraient respecter les tâches communales en matière de qualité et de coûts ; cela constituerait en outre une atteinte à l'autonomie communale.

8.2 Réformes proposées

Il convient de trouver un équilibre entre les deux objectifs suivants: d'une part la préservation d'une urbanisation décentralisée et d'autre part la décentralisation concentrée de l'habitat destinée à économiser des coûts d'infrastructure et réduire le volume du trafic. Dans le plan directeur et la stratégie de croissance notamment, le Conseil-exécutif s'est clairement prononcé en faveur de la promotion du développement économique le long des axes de croissance. Il a en outre pris d'importantes mesures en faveur de l'espace rural en adoptant la stratégie de promotion différenciée de l'espace rural, en intégrant les espaces

³⁴ Article 3 de la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo), RSB 170.12.

³⁵ Voir p.ex. OACOT (2006), Rapport LPFC 2006 : exécution, par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT), de la phase de vérification 2006 conformément à l'article 22 OPFC, sur la base des résultats des comptes de 2004. Depuis 2007, la vérification est effectuée sous forme simplifiée, voir chapitre 7 du rapport cité.

ruraux dans la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale et en appuyant activement la nouvelle politique régionale de la Confédération.

Les prestations compensatoires LPFC ne doivent ni être étendues ni être supprimées.

Pour éviter tout effet entravant les fusions et éliminer les incitations erronées qui font obstacle aux augmentations de l'efficacité et aux réductions d'impôts, les mesures suivantes sont proposées:

- **Prolongation de la période transitoire** prévue à l'article 34, alinéa 1 LPFC, de cinq à sept ou dix ans par exemple: cette prolongation permet d'étendre modérément la compensation des pertes que les communes qui fusionnent subissent par rapport à la dotation minimale et aux mesures concernant les communes dont les charges sont particulièrement lourdes et la quotité générale d'impôt élevée, et ce afin d'atténuer l'effet dissuasif que de telles pertes peuvent entraîner vis-à-vis des fusions. Une période de transition trop longue créerait des injustices vis-à-vis des autres communes et il paraît donc approprié de la prolonger à sept ans. L'échelonnement des paiements compensatoires doit rester dans la compétence du Conseil-exécutif.
- **Elimination de la corrélation avec la quotité générale d'impôt (élevée) comme condition préalable à l'obtention de prestations complémentaires LPFC:** Pour éviter les incitations erronées dans les domaines de la dotation minimale et des mesures en faveur des régions supportant des charges particulièrement lourdes, il faudrait éliminer leur lien obligatoire avec la quotité d'impôt élevée de la commune concernée. Cela pourrait toutefois avoir un effet politiquement gênant, à savoir que des communes de ces catégories pourraient recevoir des aides LPFC alors que leur charge fiscale est basse ou que leur situation financière est bonne (p.ex. fortune nette élevée, sources particulières de revenus). Pour que le Conseil-exécutif puisse tenir compte de ces différents cas de manière optimale, il doit pouvoir refuser l'octroi de tout ou partie de la dotation minimale et de la compensation géo-topographique des charges (qui remplace les mesures bénéficiant aux communes ayant à supporter des charges particulièrement lourdes et dont la quotité générale d'impôt est élevée) lorsque la situation financière³⁶ de la commune le justifie.
- **Suppression de la vérification LPFC:** pour les raisons mentionnées plus haut, il faudra renoncer à l'avenir à la « vérification LPFC » de l'accomplissement économe et rentable des tâches.
- **Relèvement de la limite maximale pour les prestations complémentaires relatives à des projets:** la limite maximale des prestations complémentaires relatives à des projets conformément à l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC est relevée de respectivement 50 000 francs (en cas de fusion de deux communes) et 100 000 francs (en cas de

³⁶ Exemples de critères: quotité d'impôt, capital propre, revenus, sources spéciales de revenus en dehors du rendement des impôts, autofinancement, financements spéciaux, etc.

fusion de plus de deux communes) aujourd'hui à respectivement 100 000 francs et 200 000 francs (sans imputation au bilan global).

Mesures dont l'examen se poursuit en dehors du projet LPFC 2012:

- **Augmentation de l'aide financière octroyée aux projets de fusion aboutis (art. 3 ss LFCo):** l'aide financière prévue dans la loi sur l'encouragement des fusions de communes (Loi sur les fusions de communes, LFCo) ainsi que le multiplicateur appliqué pour calculer les aides accordées aux fusions de plus de deux communes doivent être modérément relevés dans le cadre de l'évaluation prévue de la LFCo (sans imputation au bilan global).
- **Modification de la garantie d'existence des communes?** Autre question examinée dans le cadre des travaux : le Conseil-exécutif peut-il, compte tenu de la réglementation actuelle (art. 35 LPFC) refuser d'accorder la totalité ou une partie des prestations complémentaires dans le cadre de la péréquation financière si une commune refuse de procéder à une fusion relevant de l'intérêt public ? Les examens ont révélé qu'une telle possibilité est inconciliable avec la situation juridique actuelle: dans le canton de Berne, l'existence des communes est garantie par la Constitution (art. 108 ConstC), qui interdit concrètement qu'une commune soit supprimée sans son accord. Une transformation de la configuration structurelle des communes bernoises qui ne tiendrait pas compte de l'existence de chaque commune ou qui irait contre la volonté de la(des) commune(s) concernée(s) (fusion forcée p. ex.) est donc impossible sans modifier auparavant les bases constitutionnelles (art. 108 ConstC)³⁷. Seules les communes concernées peuvent lancer un processus de fusion et non le canton.

Le fait que la Constitution garantit expressément l'existence de chaque commune (indépendamment de sa taille, de son fonctionnement ou de sa situation financière) et n'autorise la suppression d'une commune qu'avec l'accord des organes municipaux compétents pose des limites constitutionnelles que le canton doit aussi respecter dans sa promotion des fusions de communes. Les électeurs des communes concernées doivent approuver le rattachement à une ou plusieurs communes. C'est à cette seule condition que le canton peut ensuite approuver la fusion.

La conception actuelle du canton de Berne part donc du principe qu'il convient d'encourager les fusions volontaires de communes par des incitations positives (octroi de subventions, mise à disposition de bases, de listes de contrôle et de modèles de contrats et fourniture de conseil, remise d'émoluments aux citoyens concernés, mise à jour gratuite du registre foncier, etc) et de les faciliter par l'élimination d'incitations négatives ou par la compensation partielle des effets négatifs d'une fusion (compensation des pertes subies sur la dotation minimale ou sur la prestation complémentaire pour les communes supportant des charges

³⁷ Voir Markus Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Berne 1999, art. 4 n. 2 s.

particulièrement lourdes et une quotité générale d'impôt élevée conformément à l'art. 34, al. 1 LPFC).

Tout mécanisme qui permettrait de forcer certains types de communes à fusionner sous peine de réduction des prestations complémentaires dont elles bénéficient en vertu de la LPFC serait incompatible avec la garantie constitutionnelle de l'existence des communes.

Il est donc impossible de procéder, contre la volonté des communes concernées, à d'importantes transformations de la configuration structurelle des communes bernoises ou à de vastes réformes territoriales dans le canton de Berne sans modifier la garantie de l'existence des communes prévue à l'article 108 ConstC. La loi sur les fusions de communes (LFCo) est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005. Elle prévoit qu'après six ans, le Conseil-exécutif procède à un contrôle des effets et des résultats, en vertu duquel il soumet ensuite le cas échéant un projet de modification de la loi au Grand Conseil (art. 2 LFCo). Les travaux concernant ce contrôle ont débuté. Le rapport d'évaluation, contenant les conclusions et les propositions du Conseil-exécutif, devrait être soumis au Grand Conseil pendant la session de novembre 2009. Les éventuelles mesures visant à renforcer l'encouragement des fusions de communes allant au-delà de l'arsenal de la LPFC (relèvement des aides financières, modifications éventuelles de la garantie de l'existence des communes au sens de l'art. 108 ConstC) sont donc examinées en dehors du projet LPFC 2012, dans le cadre du contrôle à venir des effets et des résultats de la LFCo, et soumises à un vaste débat politique. C'est toutefois en examinant le présent rapport que le Grand Conseil aura pour la première fois l'occasion de réfléchir à un éventuel assouplissement de la garantie de l'existence des communes. Un débat approfondi aura lieu ultérieurement, dans le cadre du contrôle à venir des effets et des résultats de la LFCo.

A titre d'exemple de disposition concernant les fusions de communes, voici l'article 135 de la Constitution du **canton de Fribourg**:

¹ L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

² Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat.

³ Les citoyennes et les citoyens actifs des communes concernées se prononcent sur la fusion. L'alinéa 4 est réservé.

⁴ Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.

Thèse 17: 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.

9 Effets et bilan global

9.1 Effets financiers: bilan global

9.1.1 Principe

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 éventuelle. Il permet en outre d'évaluer les effets de répartition horizontale entre les communes et le cas échéant de les corriger. Un transfert de charge fiscale analogue à celui de 2002 est certes envisageable, mais il vaudrait mieux y renoncer dans la mesure du possible.

Dans le contexte des charges reprises par le canton à partir de l'entrée en vigueur de la LPFC en 2002 et de leur évolution³⁸, 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.

Thèse 18: 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.

9.1.2 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. Les **deux modèles** présentés ne diffèrent que dans le domaine de **l'aide sociale**:

³⁸ Voir documentation A8 et paragraphe 3.2c)

a) **Modèle A**

Le modèle A contient les réformes décrites dans le présent rapport

- concernant la **péréquation financière directe** (adaptation du facteur d'harmonisation, suppression de la corrélation entre la dotation minimale et la quotité d'impôt),
- concernant les **mesures destinées aux communes assumant des fonctions de centre urbain** (adaptation à la réévaluation des charges de centre urbain NeZe, limitation de la déduction des charges de centre urbain du rendement fiscal aux charges résiduelles ne faisant pas l'objet d'une indemnisation forfaitaire, intégration dans l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain dans le domaine culturel),
- concernant les **mesures destinées aux communes rurales** (transformation de l'instrument actuel en une prestation complémentaire géo-topographique, suppression de la corrélation entre le droit à la prestation complémentaire et la quotité générale d'impôt),
- dans le domaine culturel (stratégie culturelle, variante de financement 1),
- concernant les traitements des enseignants (modèle combiné simplifié), et
- dans les domaines des **routes** (désenchevêtrement des tâches et du financement des routes cantonales et communales), de **l'asile** (aide d'urgence) ainsi que des **réductions des primes d'assurance-maladie** (réductions des primes des personnes touchant l'aide sociale et les prestations complémentaires).

Dans le domaine de l'**aide sociale**, on se base sur le modèle « Optimisation », ce qui n'a pas d'incidence sur les chiffres du bilan global.

b) **Modèle B**

Le modèle B ne se distingue du modèle A que par le fait que, dans l'**aide sociale** institutionnelle et individuelle, une franchise de 20 pour cent à la charge des communes est prise en compte, les effets de redistribution entre les communes étant par ailleurs atténués par une prestation complémentaire socio-démographique de même montant.

9.1.3 **RPT et révision de la loi sur les impôts**

La RPT (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) entre en vigueur début 2008. Elle se traduit par de nombreux ajustements des flux financiers entre la Confédération et les cantons. Différentes tâches exécutées conjointement par le canton et les communes sont également concernées par la RPT.

Selon la conception ayant présidé à la révision partielle de la loi sur les impôts, les allègements fiscaux allant au-delà de la compensation de la progression à froid doivent être financés, par le canton et par les communes, sur les ressources nettes de la RPT.

En l'état actuel de nos connaissances, la RPT se traduit pour les communes par des allègements financiers de l'ordre de 110 millions de francs à partir de 2009. Les pertes de recettes fiscales allant au-delà de la compensation de la progression à froid qui résultent de la révision de la loi sur les impôts adoptée par le Grand Conseil en mars 2007 représentent quant à elles quelque 50 millions de francs. Ainsi les communes bénéficient-elles d'un «solde RPT» positif d'environ 60 millions de francs.

Ce «solde RPT» a tendance à réduire les disparités entre les communes financièrement faibles et financièrement fortes: alors que chez ces dernières (IRH > 100), l'allègement net moyen est équivalent à 0,3 dixième de quotité d'impôt, il atteint à peine 0,8 dixième chez les communes financièrement faibles (IRH < 100). Quant aux communes les plus faibles, autrement dit dont l'IRH est inférieur à 60, leur «solde RPT» avoisine en moyenne 1,5 dixième de quotité d'impôt.

Les effets financiers de la RPT et de la révision de la loi sur les impôts n'ont **pas été pris en compte dans le bilan global** puisqu'ils ne sont pas en relation directe avec les réformes proposées.

9.1.4 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 11: transferts de charges verticaux en 2007 (millions CHF)

	Modèle A	Modèle B
Péréquation financière directe		
Dotation minimale	-0.5	-0.5
Mesures destinées aux communes supportant des charges particulièrement lourdes		
Indemnisation des charges de centre urbain	54.7	54.7
Compensation des charges géo-topographiques	28.5	28.5
Compensation des charges socio-démographiques	0.0	120.0
Systèmes de répartition des charges		
Aide sociale; suppression des subventions d'aide sociale aux personnes résidant en foyer dans le secteur des handicapés	10.0	10.0
Aide sociale	0.0	-60.9
Autres secteurs		
Nouvelle loi sur les routes; suppression des subventions communales aux routes cantonales	15.0	15.0
Suppression des subventions cantonales aux routes	-32.3	-32.3
Subventions cantonales aux projets d'agglomération	5.0	5.0
Asile	4.0	4.0
Réduction des primes de l'assurance-maladie	-58.0	-58.0
Culture	2.7	2.7
Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux victimes	-1.0	-1.0
Total	28.1	87.2

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 2007, le modèle A entraîne un transfert des charges des communes vers le canton de 28 millions de francs et le modèle B de 87 millions de francs. Ces transferts sont provisoirement compensés dans le bilan global par des subventions par habitant. Dans la mise en œuvre pratique, il est prévu de les compenser dans l'un des systèmes de répartition des charges.

9.1.5 Transferts de charges horizontaux (entre communes)

Le bilan global rassemble, 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 2007)? »

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. Il convient dans ce contexte de souligner que l'accomplissement intercommunal des tâches dans les domaines de l'aide sociale (p.ex. foyers pour personnes âgées, soins à domicile, programmes d'occupation, prestations d'animation de jeunesse) et des écoles (p. ex. syndicats scolaires pour la gestion des classes spéciales) peut se traduire, pour les communes sièges concernées, par des distorsions au bilan global.

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

La LPFC 2002 avait notamment pour objectif de supprimer les disparités entre communes financièrement fortes et financièrement faibles et d'alléger les charges des communes assumant des fonctions de centre urbain. Comme le montrent le chapitre 3 et la thèse 1, 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**.

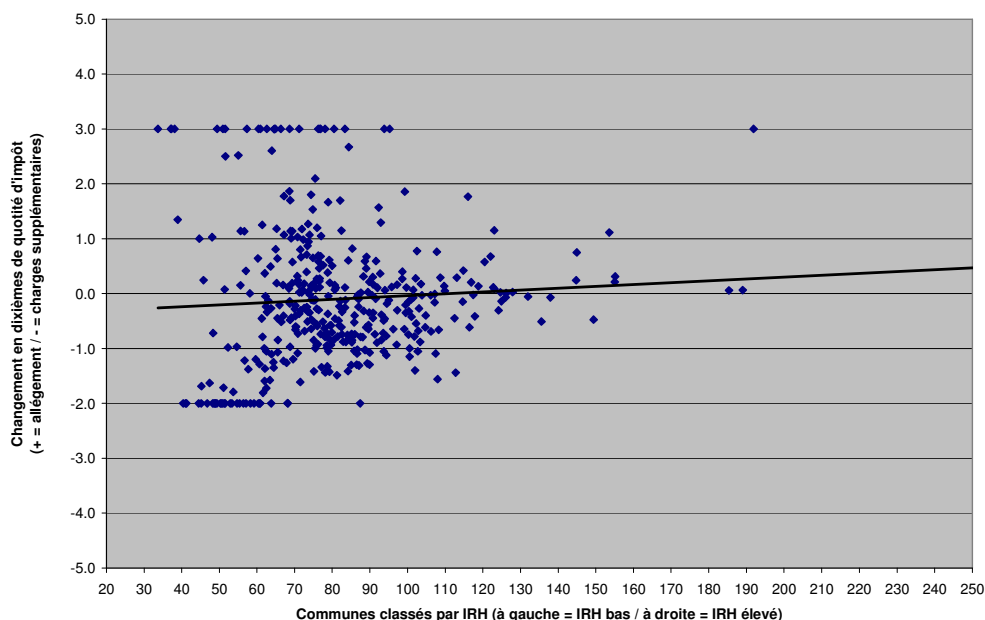
Les transferts de charges horizontaux ont été **limités** dans le bilan global: l'allègement maximal par commune est de 3 dixièmes de quotité d'impôt et le supplément de charges maximal, de 2 dixièmes. Ces limitations peuvent être obtenues grâce à différentes mesures accessoires:

- réduction ou non octroi de prestations complémentaires à une commune du fait de sa situation financière;
- réglementations transitoires de la LPFC plafonnant l'allègement et le supplément de charges;
- réglementations applicables aux cas de rigueur dans le domaine de l'aide sociale et/ou des traitements du corps enseignant, au cas où des réformes plus poussées devraient continuer d'être envisagées dans ces domaines.

C'est la suite des travaux, où les différents éléments seront approfondis et concrétisés, qui déterminera lesquelles de ces mesures accessoires interviendront pour telle ou telle commune.

Les deux graphiques ci-après donnent un premier aperçu des résultats du bilan global. Ils illustrent les effets des réformes sur chaque commune, exprimés en dixièmes de quotité d'impôt sur l'axe des ordonnées (vertical). L'axe des abscisses (horizontal) indique l'IRH, les communes sont ainsi représentées en fonction de leur capacité contributive:

Illustration 12: Charges en plus et en moins en dixièmes de quotité d'impôt – Modèle A



L'**adaptation du facteur d'harmonisation** se traduit par un déplacement des communes financièrement les plus faibles dont l'IRH est inférieur à 70 vers le groupe des communes financièrement moins faibles dont l'IRH se situe entre 70 et 80. L'actuel facteur d'harmonisation, de 2,4, donc trop élevé, a contribué à favoriser si fortement les communes financièrement les plus faibles qu'elles se sont non seulement rapprochées du groupe des communes financièrement moins faibles, mais qu'elles les ont même parfois dépassées. Cet effet indésirable est éliminé avec la modification du facteur d'harmonisation; aussi la **redistribution des communes financièrement les plus faibles vers le groupe des communes financièrement moins faibles** dont l'IRH est situé entre 70 et 80 est-elle voulue.

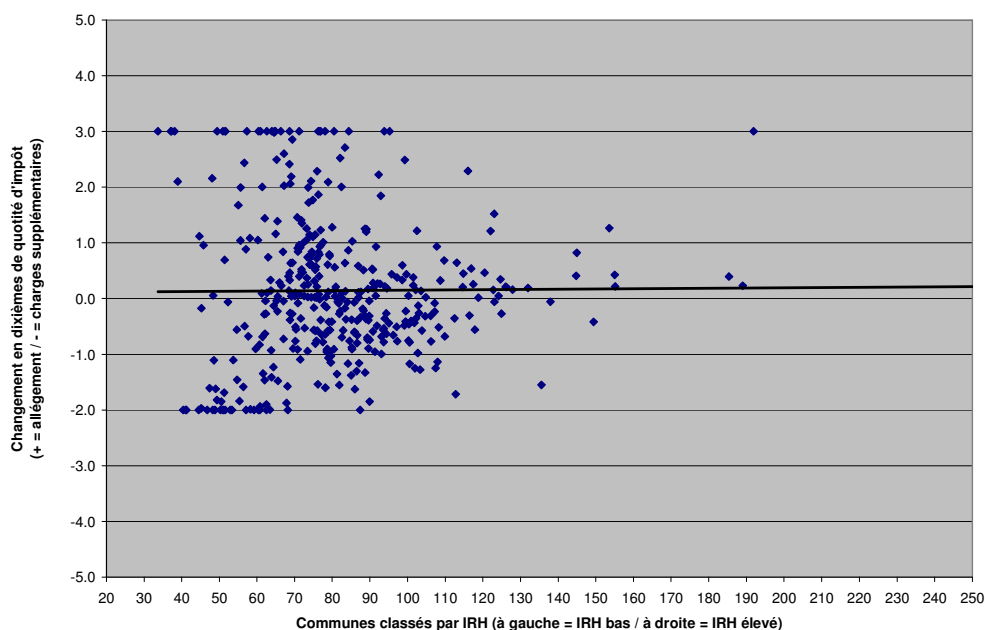
Au total 30 communes sont concernées par la limitation du **supplément maximal de charges** à 2 dixièmes de quotité d'impôt. La somme des charges supplémentaires dépassant 2 dixièmes de quotité d'impôt ne s'élève au total qu'à 1 million de francs, car cette limitation ne concerne en majorité que de très 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.

Environ 25 communes bénéficient en revanche d'un **allègement** supérieur à 3 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 réformes dans le domaine des **traitements des enseignants** ont tendance à **alourdir la charge des communes rurales, financièrement faibles** (structure du milieu bâti - et donc structures scolaires – décentralisée, forte proportion d'élèves dans la population) et à alléger celle des zones urbaines. Il est malgré tout à noter que le modèle A ne produit **pas de transfert important entre communes financièrement fortes et communes financièrement faibles** (disparités).

Illustration 13: Charges en plus et en moins en dixièmes de quotité d'impôt – Modèle B



Le haut niveau de responsabilité financière propre qui incombe à chaque commune dans le domaine de l'**aide sociale** (franchise à la fois dans l'aide sociale institutionnelle et individuelle) a tendance à se traduire par un **transfert des charges** des communes rurales vers les **agglomérations**. Même dans le modèle B, on ne peut cependant noter **aucun transfert notable entre communes financièrement faibles et financièrement fortes**.

Dans le modèle B, 20 communes seulement sont concernées par la **limitation de la charge supplémentaire** de 2 dixièmes de quotité d'impôt. La somme

nécessaire pour atténuer le supplément de charge de ces communes est la même que celle du modèle A, autrement dit d'environ 1 million de francs.

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

Illustration 9: Charges en plus et en moins d'un choix de communes en dixièmes de quotité d'impôt (chiffre positif = allègement)

Centres urbains

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

Communes d'agglomération

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

Communes touristiques

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

Communes rurales

	Modèle A	Modèle B
Boltigen	2.5	3.0
Eggwil	-1.7	-1.6
Saicourt	0.6	1.4
Schangnau	1.0	1.1
Trub	1.3	2.1

Les réformes de l'indemnisation des charges de centre se traduisent par des allègements³⁹ pour toutes les **communes assumant des fonctions de centre urbain**: Berne 0,5 dixième, Bienne 0,2 dixième, Thoune 0,6 dixième, Berthoud 0,2 dixième et Langenthal 0,3 dixième. Mais les effets négatifs des autres réformes proposées se traduisent par des suppléments de charges pour les villes, à l'exception de Berne. Dans la ville de Berthoud, ce supplément de charges résulte principalement des traitements du personnel enseignant, les effectifs inférieurs à la moyenne au niveau primaire entraînant, entre autres, un surcoût de 0,4 dixième de quotité d'impôt. Sauf pour la ville de Bienne, les différences entre les modèles A et B sont relativement faibles. Le fort écart que Bienne dégage est dû au fait que cette ville enregistre des coûts supérieurs à la moyenne dans le domaine de l'aide sociale individuelle.

Les résultats concernant les **communes d'agglomération** diffèrent selon les structures de chacune dans les domaines des traitements du corps enseignant et de l'aide sociale. Ainsi le modèle A produit-il un allègement de 0,1 dixième pour la commune de Köniz, alors que le modèle B se traduit par un supplément

³⁹ Compte tenu des transferts verticaux de charges relatifs aux indemnisations des charges de centre urbain.

de charges de 0,1 dixième, du fait que sa responsabilité financière propre est plus élevée dans le domaine de l'aide sociale.

Les **communes touristiques** bénéficient toutes d'un allègement parfois important, en particulier dans le modèle B. 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. L'image est plus contrastée en ce qui concerne les **communes rurales**: si les communes de Boltigen, de Saicourt, de Schangnau et de Trub voient leurs charges diminuer, parfois même nettement, le solde est en revanche clairement négatif pour la commune d'Eggiwil. Eggiwil, Schangnau et Trub ont un IRH inférieur à 50 et font ainsi partie des communes financièrement les plus faibles. Du fait 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 Schangnau, cet effet n'est pas compensé pour la commune d'Eggiwil par la mise en place de la prestation complémentaire géo-topographique.

Les réformes peuvent avoir des **résultats différents** pour des **communes de même type**. Cela peut par exemple s'expliquer par des différences dans l'éventail des prestations d'aide sociale ou dans l'organisation des écoles d'une commune à l'autre. Concernant l'aide sociale institutionnelle, il faut souligner que, le changement de système de financement des soins résidentiels aux personnes âgées, les communes abritant des foyers pour personnes âgées et d'autres institutions n'auront en fait jamais à supporter les charges supplémentaires résultant de l'instauration d'une franchise.⁴⁰

9.1.6 Pilotage annuel précis et contrôle périodique des résultats

L'actuelle LPFC permet au Conseil-exécutif d'exercer un pilotage précis de la péréquation financière et de la compensation des charges. Ainsi fixe-t-il chaque année le montant de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain et de la prestation complémentaire accordée aux communes dont la quotité générale d'impôt est élevée. Il peut en outre modifier l'ordonnance pour changer, dans les limites fixées par la LPFC, les chiffres déterminants de la réduction des disparités et de la dotation minimale dans la péréquation financière. Ainsi ce pilotage précis permet-il au Conseil-exécutif de tenir compte des changements intervenus dans les conditions générales et des nouvelles évolutions ou des nouveaux besoins. Ce pilotage précis se fonde sur une

⁴⁰ Avec l'introduction de la RPT, la couverture des besoins vitaux incombe à la Confédération avec un cofinancement de 3/8 par les cantons. Ces derniers devront de plus assurer exclusivement les frais supplémentaires de séjour dans les homes. En fait, le canton n'a l'obligation de fournir à lui seul les prestations pour les personnes résidant dans un foyer que si le montant des frais de séjour dépasse les besoins vitaux. Ce changement de système a pour effet de délester pratiquement intégralement le système de compensation des charges de l'aide sociale du domaine des institutions pour personnes âgées (les prestations non liées aux personnes que fournissent le cas échéant les institutions continuant d'être indemnisées par le canton ou les communes). La compensation des charges des assurances sociales (prestations complémentaires) devrait enregistrer un supplément de charges d'un montant à peu près équivalent. Dans la situation actuelle, les prestations complémentaires peuvent intégralement être admises à la compensation des charges « Prestations complémentaires », de sorte qu'aucune franchise ne s'applique ici.

analyse courante des effets de la LPFC ainsi que sur le développement des finances communales. Cette possibilité d'ajustement précis de la péréquation financière et de la compensation des charges doit être maintenue.

L'article 4 de la LPFC prévoit que le Conseil-exécutif vérifie les résultats et l'impact de la loi au plus tard après une période 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. La RPT prévoit d'ailleurs également qu'un compte rendu sur les effets soit présenté aux Chambres fédérales tous les quatre ans.

Thèse 19: 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.

9.2 Effets économiques et structurels 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 déclencher d'effets structurels importants. L'élimination d'incitations erronées accroît l'efficacité et partant, le potentiel économique.

Les réformes ne modifient en rien l'autonomie des communes. Celles-ci voient leur marge de manœuvre agrandie du fait des réformes dans les domaines des écoles et de l'aide sociale et sont davantage récompensées pour l'efficacité de leur travail.

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, ou est même légèrement améliorée.

9.3 Référence au programme gouvernemental de législature

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 contient 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 actuelle, même si la mise en œuvre concrète n'interviendra que durant la prochaine législature à cause de la procédure à deux niveaux décrite au chapitre 10.

9.4 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.

10 Etapes suivantes

Voici les étapes suivantes que prévoit le Conseil-exécutif:

Illustration 15: Calendrier des étapes suivantes

Délibération au Grand Conseil	janvier 2009
Elaboration des modifications de loi (réformes), consultation	de mai à août 2009
Correction et projet à l'intention du Grand Conseil	janvier 2010
Délibération au Grand Conseil	juin et novembre 2010
Entrée en vigueur	1 ^{er} janvier 2012

La coordination avec différentes autres affaires ayant une relation avec la LPFC est prévue comme suit:

- Affaires qui sont traitées avant et séparément de la LPFC, mais dont les effets financiers sont pris en compte dans le bilan global:
 - Loi sur les routes
 - Mensuration officielle
 - Réformes dans le domaine de l'asile
 - Encouragement des activités culturelles
 - Réformes des offices des locations et des tribunaux du travail
- Projet et délibération simultanés
 - Réformes de l'école obligatoire (nouveau financement et autres thèmes, révision de la loi sur l'école obligatoire)
 - Réformes de l'aide sociale (adaptation de la loi sur l'aide sociale)

Thèse 20: 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.

11 Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation sur le projet de rapport s'est déroulée de fin mars à fin juin 2008. Les résultats sont présentés dans un rapport distinct (rapport de travail D).

Au total 61 prises de position ont été retournées, dont une commune aux cinq villes (Berne, Bienne, Thoun, Berthoud et Langenthal) et une autre commune aux trois associations de communes (ACB, SCCB et ABF). Cette dernière contient également les résultats de l'enquête qu'elles ont réalisée auprès des communes (taux de participation: 77%) et qu'elles remettent au canton.

De manière générale, les éléments de réforme suscitent pour la plupart une large approbation. Les partis politiques et la grande majorité des communes ainsi que les associations de communes approuvent les réformes et la plupart des thèses, même s'ils émettent des critiques sur quelques points. Les cinq centres urbains sont par contre déçus dans leurs attentes d'allègements financiers substantiels et expriment des critiques sur de nombreux éléments.

Les doutes exprimés ont été pris en compte dans la mesure du possible. Les points suivants, en particulier, ont été intégrés au projet:

- La volonté de conforter la position des communes est plus clairement exprimée par l'inscription du principe de subsidiarité dans la LPFC (correction de la thèse 1).
- Les critères et les procédures pour la correction éventuelle de la dotation minimale (thèse 2) et pour la prestation accordée aux communes rurales (thèse 4) doivent être concrétisés dans le cadre de la phase législative, ce qui a été inscrit dans les thèses concernées.
- L'indemnisation des charges de centre urbain a fait l'objet d'une évaluation particulièrement controversée. Si le maintien d'une indemnisation forfaitaire et les réformes proposées ont été plutôt favorablement accueillis, de nombreuses critiques ont cependant été formulées. Les villes se sont opposées à la suppression de la déduction des charges de centre urbain dans le calcul de la péréquation financière. L'intégration de Berthoud et de Langenthal dans le système d'indemnisation forfaitaire a suscité de nombreuses prises de position, favorables ou défavorables ; de plus, le droit à l'indemnisation a été demandé pour d'autres centres. Le Conseil-exécutif propose maintenant une solution de compromis abandonnant l'intégration de Berthoud et de Langenthal dans l'indemnisation forfaitaire, en contrepartie du maintien de la déduction dans le calcul de la capacité contributive, qui désormais se limitera cependant aux charges de centre non indemnisées (voir la thèse 3 et les explications détaillées à ce sujet au paragraphe 4.2.3).
- Concernant les traitements des enseignants, le modèle combiné avec des contributions par élève a clairement été favorisé dans la consultation. Le Conseil-exécutif se rallie à cette position (thèse 5) ; ce modèle a été simplifié et encore optimisé par l'échelonnement des contributions par élève. Le décompte entre le canton et chaque commune se fonde en outre désormais sur le coût moyen d'un poste à plein temps, indépendamment de l'âge de l'enseignant.

- Différents partenaires de la consultation ont exigé des éclaircissements supplémentaires dans le domaine de l'aide sociale; les résultats sont présentés dans le rapport et le rapport de travail C a été actualisé en conséquence. La variante « Optimisation » a recueilli la majorité des suffrages et ce choix a été pris en compte. Le Conseil-exécutif propose toutefois une variante prévoyant des franchises, dont l'effet incitatif est donc supérieur (thèse 6).
- Pour encourager les fusions de communes, le délai transitoire maximal pour les versements de prestations de péréquation financière est prolongé à dix ans. Concernant la garantie de l'existence des communes (art. 108 ConstC), le Conseil-exécutif propose deux variantes pour permettre au Grand Conseil d'avoir un premier débat de fond sur le maintien ou l'assouplissement de cette garantie. Si le Grand Conseil se prononce en faveur d'une modification de la disposition constitutionnelle, le Conseil-exécutif s'en occupera dans le cadre du contrôle à venir des effets et des résultats de la loi sur les fusions de communes, donc en dehors du projet LPFC 2012. La proposition serait soumise au Grand Conseil en novembre 2009 avec le rapport sur l'évaluation de la loi sur les fusions de communes (thèse 17).

Il est désormais précisé que 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. Suite aux réactions critiques, il a en outre été précisé qu'on renoncerait dans la mesure du possible à un transfert de la charge fiscale. Le principe de la neutralité des coûts pour le canton et l'ensemble des communes est en revanche maintenu (thèse 18).

Après examen détaillé, les points suivants, soulevés par une minorité de partenaires de la consultation, ont été rejetés:

- Concernant la répartition des charges des **transports publics**, les villes ont formulé des critiques qui ont déjà été discutées et rejetées plusieurs fois, d'une part pour des raisons matérielles (p. ex. rémunération du capital de dotation, imputation des charges routières des transports publics), d'autre part en vertu des majorités claires en faveur de la réglementation en vigueur (voir aussi Evaluation a posteriori, point 3.5.4). Dans ce contexte, la compensation des charges est maintenue.
- Il a été demandé à ce que **différents sous-projets** soient détachés de l'ensemble « LPFC 2012 », p.ex. à propos de la protection des adultes et des enfants. Mais pour avoir une vue d'ensemble et une solution globale de tous les transferts de charges, il faut y intégrer toutes les réformes qui peuvent se traduire par un transfert de charges.

En conclusion, la consultation a montré le besoin de réforme et la volonté de réforme de la plupart des acteurs, ainsi que l'approbation majoritaire des orientations proposées. Le Conseil-exécutif a par conséquent maintenu les orientations, en leur apportant les améliorations susmentionnées.

12 Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et des thèses qui ont été formulées.

Berne, le 29 octobre 2008

Au nom du Conseil-exécutif,

la présidente: *Egger-Jenzer*

le chancelier: *Nuspliger*

13 Annexe A: Liste des thèses

- Thèse 1: 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 diminuer les différentes incitations erronées. Outre le principe d'équivalence fiscale déjà inscrit dans la LPFC, il faut également y enregistrer le principe de subsidiarité.20
- Thèse 2: 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 équitablement 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 2012.24
- Thèse 3: 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 prévue.
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 comme auparavant 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 est imputée au bilan global.....29
- Thèse 4: 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.	32
Thèse 5: 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.	39
Thèse 6: 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.	49
Thèse 7: La répartition des charges des transports publics est maintenue telle quelle.	50
Thèse 8: 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.	51

Thèse 9: 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.	52
Thèse 10: 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.	53
Thèse 11: Les transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des charges 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.	55
Thèse 12: Les changements intervenus dans le domaine des écoles de musique seront le cas échéant pris en compte dans le bilan global.	56
Thèse 13: Les changements concernant le domaine culturel seront le cas échéant pris en compte dans le bilan global.	57
Thèse 14: 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.	58
Thèse 15: La répartition des charges des prestations complémentaires (PC) est maintenue.	59
Thèse 16: Le transfert des charges résultant d'une éventuelle régionalisation des offices des locations et d'une suppression des tribunaux du travail actuels est pris en compte dans le bilan global LPFC 2012.	61
Thèse 17: 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 correspondants doivent le cas échéant être fixés dans un complément à la Constitution cantonale. Ce projet est toutefois élaboré en dehors du projet LPFC 2012.67

- Thèse 18: 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 équitablement les redistributions verticales. Il convient, dans la mesure du possible, de renoncer à un transfert de la charge fiscale.68
- Thèse 19: 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.77
- Thèse 20: Le Conseil-exécutif présente début 2010 au Grand Conseil les adaptations des bases légales à effectuer pour qu'elles puissent entrer en vigueur début 2012.79

14 Annexe B: 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 des taxes immobilières par la quotité d'impôt de la commune (art. 11, al. 5 LPFC). Si l'on néglige les taxes immobilières (importantes 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; 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. Ou vu sous l'angle inverse (selon art. 8 LPFC): 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.
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 péréquation financière et la compensation des charges (voir

	Documentations A1 et A2, point 15.2)
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 A3, point 15.2)
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 les taxes immobilières et les autres contributions publiques (p.ex. taxe sur les chiens, OPFC art. 4). 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, des taxes immobilières 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 (loi sur les impôts, art. 2). 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 (selon art. 8 LPFC): Somme du rendement fiscal ordinaire harmonisé (rendement fiscal pour une quotité d'impôt de 2,4, 2,4 correspondant au facteur d'harmonisation) et du rendement de la taxe immobilière harmonisé (obtenu avec une taxe de 1‰) de la commune.
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, voir www.nfa.ch/fr/index.htm
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du

	canton de Berne
Spillovers	Prestations – autrement dit 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 de paiement ou de profit transfrontalier.
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 (autrement dit 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 désigné sous le terme de transfert de la charge fiscale.
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l’énergie du canton de Berne

15 Annexe C: Documentation

Les rapports suivants sont pour la plupart disponibles sur internet:

www.fin.be.ch→Administration des finances→Péréquation financière ou <http://www.fin.be.ch/site/fr/fv-finanzverwaltung/fv-finanz/fv-finanz-projektfilag-2.htm>

15.1 Rapports de travail

- Rapport de travail A: Ecoplan (2007), évaluation a posteriori de la LPFC 2002 (disponible en allemand seulement: Ex-post-Evaluation des FILAG 2002)
- Rapport de travail B: Direction de l'instruction publique (2008), Rapport : nouveaux modèles pour le pilotage et le financement de l'école obligatoire
- Rapport de travail C: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (2008), Réformes de la compensation des charges de l'aide sociale
- Rapport de travail D: Direction des finances (2008), rapport sur la consultation effectuée du 26 mars au 27 juin 2008

15.2 Documentations

- Documentation A1: Finanzverwaltung des Kantons Bern (2007), Bericht 2006 über die Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) [LAnaWi-Bericht 2006]
- Documentation A2: Ecoplan (2005), Wirkungsanalyse der Lastenverteiler und ausgewählter Kantonsbeiträge; Externe Expertise zu den finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton, im Rahmen des Projektes „Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (LAnaWi)“ [LAnaWi-Bericht 2003]
- Documentation A3: Kantonale Planungsgruppe Bern (2005), Zentrumslasten /-nutzen (Basis 2003), Projekt Neuerfassung Zentrumslasten [NeZe-Bericht]
- Documentation A4: Ecoplan (2007), Ergebnisse der Umfrage zum LPFC 2002 bei den Gemeinden [Umfrage-Bericht]
- Documentation A5: Erziehungsdirektion (2007), Projekt Neue Finanzierung Volksschule: Bericht über die Voranalyse (Heinz Röthlisberger, Peter Hänni)
- Documentation A6: Ecoplan (2007), Ex-post-Analyse im Lastenverteiler Sozialhilfe

- Documentation A7 : Ecoplan (2007), Kostentreibende Faktoren und neue Lastenausgleichsmodelle
- Documentation A8 Ecoplan (2008), Entwicklung der durch das FILAG übernommenen Lasten und Erträge des Kantons bis zum Jahr 2012 (Auswirkungen des FILAG: Schattenrechnung für den Kanton für das Jahr 2012)
- Documentation B1: Ecoplan (2008), Grundlagen für Modelle mit Schullasten-Indizes im Lastenverteiler Lehrergehälter

15.3 Autres documents élaborés dans des sous-projets, en référence à la LPFC

Direction de la police et des affaires militaires; rapport du 8 juin 2007 du groupe de pilotage paritaire pour la répartition entre canton et communes des tâches et du financement du secteur de l'asile dans le canton de Berne

Office juridique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques; (disponible seulement en allemand) Kurzgutachten zur Fürsorgezuständigkeit im Asylbereich vom 1. März 2007.

OACOT – Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (2006), Exécution en 2006 de la phase de vérification réalisée en application de l'article 22 OPFC sur la base des résultats des comptes 2004.