

PROJET

ASSOCIATION DES COMMUNES BERNOISES
SECRÉTAIRES COMMUNALES ET COMMUNAUX BERNOIS
ASSOCIATION BERNOISE DES ADMINISTRATEURS DES FINANCES

Direction des finances
du canton de Berne
Monsieur le Conseiller d'Etat
Urs Gasche
Münsterplatz 12
3011 Berne

Berne, le ...

Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (modification) – procédure de consultation

Monsieur le Conseiller d'Etat,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir invités à participer à la procédure de consultation relative à l'objet mentionné en titre. A l'issue des séances d'information, nous avons envoyé un projet d'avis à toutes les communes du canton de Berne accompagné d'un questionnaire les invitant à nous faire part de leur position. Comme cela ressort de l'évaluation, communes ont répondu à notre enquête, ce qui correspond à un taux de réponse de %. Nous avons ajouté les résultats de l'évaluation de cette enquête après nos propres remarques, en chiffres absolus et après pondération en fonction du nombre d'habitants. Nous vous avons également fait parvenir les originaux des avis des communes.

1. Remarques générales

Les associations soussignées étaient représentées dans les organes principaux du projet et ont ainsi pu faire part de leur point de vue durant toutes les phases de la procédure. Le projet répond donc à bon nombre de leurs attentes. D'une manière générale, le projet en consultation appelle les remarques mentionnées ci-dessous de la part des associations représentant les intérêts des communes.

- Effets de la LPFC 2002 : Les associations soussignées sont d'avis que, globalement, la LPFC 2002 peut être qualifiée de réussite. Les effets énumérés à la section 2.3 du rapport du gouvernement méritent l'évaluation positive qui en est faite. Les associations relèvent en outre que les simulations qui montrent les effets de nouveaux modèles à l'échelon des communes ont permis de placer la discussion sur des bases objectives et, dans une large mesure, d'éviter les effets indésirables.
- Pas de report de disparités : Alors que le projet LPFC 2002 avait notamment pour objectif de supprimer les disparités entre les communes, le projet LPFC 2012 vise à consolider l'équilibre trouvé et, partant, à éviter dans la mesure du possible aussi bien la création que la suppression de disparités. Le projet LPFC 2012 a donc pour but d'éliminer les effets pervers et les mécanismes de redistribution involontaires. Les associations soussignées sont foncièrement acquiescentes à ce principe.

- Principe de la neutralité des coûts : Le Conseil-exécutif souligne que les transferts de charges entre le canton et l'ensemble des communes doivent respecter le principe de la neutralité des coûts. Les associations soussignées ont à de nombreuses reprises montré leur profond attachement à ce principe. Le cas échéant, elles s'opposent à toute tentative de transgression, aussi bien de la part des communes que de celle du canton.
- Faible marge de manœuvre financière des communes : La LPFC 2002 a certes élargi la latitude des communes dans ce domaine, mais l'augmentation constante des charges (principalement due aux systèmes de compensation des charges) a eu raison de ce progrès, ce qui inquiète fortement les communes. A long terme, il est particulièrement démotivant pour les communes de constater que toutes leurs décisions sont dictées par les directives du canton et de la Confédération et qu'elles n'ont plus les moyens de définir leurs propres priorités et d'offrir des prestations librement choisies. Le canton doit en tenir compte dans le cadre de son activité réglementatrice.

2. Avis inchangé des associations soussignées

Les associations soussignées se sont déjà penchées sur bon nombre d'aspects et d'idées directrices dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (rapport LPFC 2012) et ont effectué une enquête correspondante auprès des communes. Elles se permettent donc de vous renvoyer à leur avis du 27 juin 2008 (annexé) et renoncent à se prononcer une deuxième fois sur les sujets qui y sont abordés et qui sont brièvement énumérés ci-après (avec le degré d'approbation manifesté par les communes quant à l'avis exprimé par les associations soussignées, en pour-cent des communes ayant répondu à l'enquête) dans la mesure où ils sont importants dans la perspective de la mise en œuvre de la LPFC 2012.

- Idee directrice 1 : optimisation ponctuelle / réduction des effets pervers (approbation à 98 %)
- Idee directrice 2 (péréquation financière directe) : maintenir la réduction des disparités et de la dotation minimale (approbation à 100 %) ; supprimer la subordination de la dotation minimale à une quotité d'impôt supérieure à la moyenne cantonale (approbation à 94,3 %) ; le Conseil-exécutif est habilité à réduire, voire à supprimer la dotation minimale de communes dont les conditions financières sont bonnes (approbation à 87,7 %) ; adapter le facteur d'harmonisation (approbation à 95,7 %)
- Idee directrice 3 (indemnisation des charges de centre urbain) : maintenir l'indemnisation des charges de centre urbain (approbation à 88,7 %) ; intégrer les charges de centre urbain dans le domaine culturel (approbation à 75 %) ; abolir la déduction des charges de centre urbain lors du calcul de l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) des villes (approbation à 90,7 %) ; inclure Langenthal et Berthoud dans l'indemnisation forfaitaire (approbation à 40 %, rejet à 49,7 %)
- Idee directrice 4 (régions rurales) : maintenir un instrument de compensation des charges spécifiques des communes rurales (approbation à 99,7 %) ; supprimer la subordination de cette compensation à une quotité d'impôt élevée (approbation à 92,7 %) ; examiner l'opportunité de l'introduction d'une prestation complémentaire sociodémographique selon le modèle d'école obligatoire / d'aide sociale choisi (approbation à 90,7 %)
- Idee directrice 7 : maintenir la répartition des charges relatives aux transports publics (approbation à 95,7 %)
- Idee directrice 8 : suppression des subventions cantonales à l'entretien des routes communales (approbation à 73,7 %)
- Idee directrice 9 : réforme de la mensuration officielle (approbation à 95,3 %)
- Idee directrice 10 : charges liées à l'asile (approbation à 93,3 %)
- Idee directrice 11 : nouvelle répartition des charges relatives à la protection de l'adulte et de l'enfant (approbation à 92,7 %)

- Idée directrice 12 : écoles de musique (approbation à 93 %), les communes demandent une plus grande marge de manœuvre
- Idée directrice 13 : culture (approbation à 87 %)
- Idée directrice 14 : Financement de la réduction des primes de l'assurance-maladie (approbation à 90 %)
- Idée directrice 15 : Maintien de la répartition des charges des prestations complémentaires (approbation à 97,3 %)
- Idée directrice 16 : Prise en compte dans le bilan global du transfert des charges résultant d'une éventuelle régionalisation des offices des locations et d'une suppression des tribunaux du travail (approbation à 94,3 %)

3. Financement des jardins d'enfants et de l'école obligatoire

Les associations soussignées sont clairement acquises au nouveau modèle de financement des traitements du corps enseignant (modèle combiné). Dans le cadre de la révision de la loi sur l'école obligatoire (REVOS 2008) elles se sont engagées pour des écoles communales autonomes, raison pour laquelle la responsabilité financière des communes doit être augmentée en conséquence. Il serait inacceptable que les communes organisent leurs écoles sans tenir compte des impératifs économiques et aux dépens de la collectivité publique. Les associations soussignées sont tout à fait favorables à la solution différenciée qui, outre la contribution de base par élève, prévoit d'atténuer les disparités en versant, d'une part, une contribution complémentaire calculée en fonction d'un indice social scolaire et destinée aux mesures pédagogiques particulières qui découlent de facteurs sociodémographiques désavantageux et, d'autre part, une contribution complémentaire calculée en fonction d'un indice géo-topographique et destinée à l'enseignement régulier dans les communes dont la topographie, la structure de l'habitat et la densité d'élèves sont défavorables.

4. Financement de l'aide sociale

Les associations soussignées estiment que la présentation des modèles de financement envisageables constitue une bonne base de décision qui permet de faire le « juste » choix. Elles les ont examinés de près et vous font part ci-dessous du résultat de leur évaluation.

- Aide sociale individuelle : Eu égard aux résultats de l'enquête auprès des communes réalisée lors de la consultation LPFC et au fait qu'une franchise paraît problématique aussi bien pour les grandes communes (charges sociales élevées) que pour les petites (quelques cas sociaux lourds peuvent déséquilibrer les finances communales), les associations soussignées sont opposées à l'introduction de tout modèle comportant une franchise. Le modèle 1.1 qui prévoit l'optimisation de la situation en vigueur (recours à des inspecteurs sociaux, optimisation du financement des services sociaux, amélioration du contrôle des coûts et de la transparence, différenciation des comptes d'aide sociale) et l'introduction d'un système bonus-malus qui encourage les communes à être attentives à l'efficacité de l'aide sociale constitue à leurs yeux une bonne solution. Les associations soussignées se prononcent donc clairement en faveur du modèle 1.1 (optimisation avec introduction d'un système de bonus-malus).
- Aide sociale institutionnelle : La suppression de la compensation des charges dans le domaine de l'aide sociale individuelle permettrait certes de faire appel plus qu'aujourd'hui à la responsabilité de chaque commune. Cette solution entraînerait toutefois des inconvénients majeurs. Ainsi, les charges imputables à des facteurs exogènes devraient être compensées, au moins partiellement, en recourant à une procédure distincte complexe. Les charges supplémentaires d'un montant de 264 millions de francs dues à la redistribution verticale conduiraient sans doute un nouveau transfert de la charge fiscale, ce qui ne saurait entrer en ligne de compte du point de vue des associations soussignées.

Le modèle 3 qui prévoit une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées assortie d'une franchise avec octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales pour certaines prestations relevant de l'aide sociale institutionnelle est nettement plus convainquant. Il est tout à fait judicieux de vouloir centraliser auprès du canton le financement des prestations de soins et d'encadrement en faveur des personnes âgées, des malades chroniques et des adultes handicapés. Cette mesure permet non seulement d'éviter les problèmes d'interprétation et de délimitation, mais aussi d'accroître la perméabilité entre les catégories de prestations. Il est clairement ressorti du pilotage de l'aide et des soins à domicile (Spitex) que la densité des directives cantonales restreint très fortement la marge de manœuvre des communes. Les associations soussignées estiment néanmoins que la perte d'une part d'autonomie communale peut être acceptée lorsque le canton assume la part de responsabilité correspondante en matière de pilotage. En contrepartie, les prestations allouées aux enfants et aux adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison d'un handicap ou d'un autre trouble seront dorénavant imputées à la compensation des charges de l'aide sociale. Actuellement, les prestations en faveur des enfants et des adolescents, dont le financement peut varier d'un type de prestations à l'autre, relèvent de nombreuses institutions, ce qui peut provoquer des problèmes de délimitation. Les associations soussignées sont acquises au regroupement de toutes les prestations allouées aux enfants et aux adolescentes en une seule tâche conjointe du canton et des communes. Un tel modèle permet aux communes de continuer d'assumer leurs responsabilités en matière de protection de l'adulte et de l'enfant de façon crédible dans la mesure où le modèle leur permet de gérer efficacement les cas de troubles du comportement qui peuvent affecter les enfants et les adolescents. Les associations saluent l'introduction d'une franchise pour certaines prestations fournies dans le domaine de l'insertion sociale, franchise atténuée par une prestation complémentaire déterminée sur la base des dépenses effectives. Ces prestations améliorent en effet l'attrait des communes concernées et leur confèrent souvent un avantage économique. Les associations soussignées sont donc favorables au modèle 3.

5. Ecoles de musique

Les associations soussignées ont pris acte du fait que le pilotage des écoles de musique sera réorganisé. Les principes régissant les écoles de musique seront inscrits dans un texte à part. Cela fait plus de dix ans que les associations soussignées relèvent régulièrement la persistance de ce point en suspens. La densité normative mise en place par le canton est très forte dans ce domaine. L'orientation du nouvel aménagement du pilotage des écoles de musique pourrait pousser les associations soussignées à exiger un engagement financier accru du canton hors bilan global. Il ne faudrait en effet pas oublier que, lors du projet LPFC 2002, le cas des écoles de musique a été laissé en suspens et qu'il doit donc être traité comme tel.

6. Transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches

Les associations soussignées se félicitent explicitement de la création de la nouvelle rubrique intitulée « transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition (verticale) des tâches » (nouvel art. 29b) qui permettra de respecter la neutralité des coûts lors des prochains projets de répartition des tâches (qui ne vont pas manquer). Les associations ont toujours refusé que l'on modifie des clés de répartition afin d'éviter que leur logique (chaque clé de répartition trouve sa justification dans l'équivalence fiscale) soit remise en cause. La rubrique « transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches » permettra d'éviter d'autres transferts de charge fiscale ou ajustements de clé de répartition grâce à un montant

compensatoire réparti entre les communes. Cette manière de faire est simple et tient compte de la dynamique de la répartition des tâches.

Nous vous saurions gré de bien vouloir tenir compte des avis des communes. Nous vous avons envoyé par courrier séparé les questionnaires originaux remplis par les communes qui ont participé à notre enquête.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération la plus distinguée.

Lorenz Hess, président de l'Association des communes bernoises

Monika Gerber, présidente des secrétaires communales et communaux bernois

Daniel Bichsel, président de l'Association bernoise des administrateurs des finances

Annexe : Avis des associations représentant les intérêts des communes exprimé le 27 juin 2008 dans le cadre de la consultation relative à l'optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (rapport LPFC 2012)