



Rapport

Date de la séance du CE : 13 août 2025
Direction : Direction des finances
N° d'affaire : 2024.FINGS.275
Classification : Non classifié

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

Sommaire

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	3
2.1	Rapport du 24 avril 2024 du Conseil-exécutif sur le contrôle des résultats de la LPFC (rapport LPFC 2024)	3
2.2	Indemnisation des charges de centre urbain	3
2.2.1	Mesures en faveur des communes remplissant des fonctions de centre urbain	3
2.2.2	Réévaluation des charges de centre urbain en 2022	4
2.2.3	Indemnités forfaitaires prévues à partir de 2025 selon le rapport LPFC 2024	5
2.2.4	Effets sur la péréquation financière directe	5
2.3	Déclaration de planification du Grand Conseil du 12 septembre 2024	7
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	8
3.1	Intégration de Berthoud et de Langenthal dans le mécanisme d'indemnisation forfaitaire	9
4.	Forme de l'acte législatif	10
5.	Commentaire des articles	10
5.1	Modification de la LPFC	10
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	12
7.	Répercussions financières	12
8.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	12
9.	Répercussions sur les communes	13
10.	Répercussions sur l'économie	14
11.	Procédure de consultation	14
12.	Proposition	15

1. Synthèse

Le Grand Conseil a examiné, lors de sa session d'automne 2024, le rapport du Conseil-exécutif concernant le contrôle des résultats de la loi du 27 novembre 2020 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1 ; ci-après « rapport LPFC 2024 »). Dans le cadre de cet examen, il adopté une déclaration de planification chargeant le Conseil-exécutif de lui soumettre, au plus tard durant la session parlementaire d'hiver 2025, un projet d'adaptation de la LPFC prévoyant l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain pour les communes de Berthoud et de Langenthal, en plus de Berne, Bienne et Thoue. Cette déclaration de planification est mise en œuvre par la présente révision législative.

Si les communes de Berthoud et de Langenthal touchaient une indemnisation forfaitaire du même niveau que Berne, Bienne et Thoue, le montant total des indemnisations augmenterait de 9,6 millions de francs. Se fondant sur la déclaration de planification du Grand Conseil, le présent projet prévoit que *le financement se répartisse en trois tiers* :

- **Taux d'indemnisation réduit pour Berthoud et Langenthal** : le projet prévoit pour Berthoud une indemnité de 2,8 millions de francs, ce qui correspond à 1,2 dixième de quotité d'impôt. Langenthal reçoit pour sa part 3,7 millions de francs, soit 1,4 dixième de quotité d'impôt. Conformément à la déclaration de planification, le pourcentage de l'indemnisation versée à Berthoud et à Langenthal peut être inférieur à celui de Berne, Bienne et Thoue. Ces trois communes touchent une indemnité de 70 pour cent de leurs charges nettes de centre urbain, tandis que Berthoud et Langenthal ne sont indemnisées qu'à hauteur de 47 pour cent. De ce fait, le montant total de l'indemnisation est inférieur de 3,2 millions à celui qui aurait été versé à ces deux communes si elles bénéficiaient du même taux de 70 pour cent.
- **Baisse de l'indemnité versée à Berne** : de plus, la déclaration de planification du Grand Conseil prévoit d'augmenter de manière appropriée la déduction de 25 pour cent pour les valeurs relatives aux profits de centre urbain, aux avantages liés au statut de commune-siège et aux possibilités d'autofinancement, dès lors que les charges de centre urbain brutes d'une commune dépassent 50 millions de francs et que son indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) est supérieur à 115. Pour la ville de Berne, qui est la seule concernée par cette mesure, le présent projet relève ce taux à 29 pour cent. Son indemnisation diminue ainsi d'environ 3,2 millions de francs par rapport au montant qui était prévu dans le rapport LPFC 2024.
- **Participation de toutes les communes** : enfin, le présent projet prévoit une hausse de 3,2 millions de francs de la somme des indemnisations. Ce montant représente un transfert de charges au sens de l'article 29b LPFC. Il est imputé à la compensation des charges pour la « nouvelle répartition des tâches », ce qui entraîne une hausse de la part de charges par habitante et habitant de toutes les communes. En revanche, les adaptations prévues concernant l'indemnisation forfaitaire des cinq villes remplissant des fonctions de centre urbain ont des répercussions positives pour toutes les autres communes dans la péréquation financière. Au total, ces communes bénéficient donc d'une légère amélioration financière par rapport à la situation de statu quo (2024).

2. Contexte

2.1 Rapport du 24 avril 2024 du Conseil-exécutif sur le contrôle des résultats de la LPFC (rapport LPFC 2024)

Conformément à l'article 4 LPFC, le Conseil-exécutif vérifie au moins tous les quatre ans l'impact de cette loi et présente ensuite au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification du texte. Le Conseil-exécutif a résumé dans son rapport du 24 avril 2024 (rapport LPFC 2024) les conclusions du dernier contrôle des résultats de 2022, qui analysait les évolutions intervenues entre 2016 et 2021.

Il a pris note avec satisfaction des résultats positifs de l'évaluation externe. La procédure de consultation sur le rapport LPFC 2024 a aussi révélé un large consensus au sujet de la péréquation financière et de la compensation des charges. Le gouvernement estime par conséquent que les instruments de la LPFC et le montant des indemnités figurant dans cette loi ne requièrent pas de mesure immédiate.

Compte tenu des critiques permanentes concernant la compensation des charges de centre urbain, il s'est déclaré disposé à réexaminer en profondeur l'actuelle réglementation à ce sujet dès le début de la nouvelle période d'application de la LPFC, puis à soumettre au Grand Conseil ses conclusions et, le cas échéant, une proposition de modification de la loi. Tout nouveau modèle doit selon lui être conçu selon les cinq principes directeurs qu'il a formulés¹. Ces principes ont été complétés par une déclaration de planification du Grand Conseil lors de l'examen au parlement, à la session d'automne 2024, du rapport LPFC 2024.

Le Conseil-exécutif a estimé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des modifications à court terme en ce qui concerne les villes ayant droit à une indemnisation ou l'indemnité forfaitaire versée aux communes de Berne, Bienne et Thoune. Il a cependant noté que le nouveau relevé des charges de centre urbain faisait apparaître la nécessité d'adapter la répartition de la somme totale entre ces trois villes.

2.2 Indemnisation des charges de centre urbain

2.2.1 Mesures en faveur des communes remplissant des fonctions de centre urbain

Les communes supportant des charges particulièrement lourdes bénéficient de mesures supplémentaires visant à indemniser leurs charges financières structurelles élevées (art. 12 LPFC). Sont concernées, d'une part, les communes remplissant des fonctions de centre urbain (art. 13 ss LPFC) et, d'autre part, celles qui supportent des charges géo-topographiques excessives (art. 17 ss LPFC).

Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal sont des communes qui remplissent des fonctions de centre urbain (art. 13, al. 1 LPFC). Au sens de la LPFC, les charges de centre correspondent à des services que fournit une ville et dont peut aussi profiter la population d'autres communes sans en supporter intégralement le coût. Le Conseil-exécutif enregistre périodiquement les charges de centre urbain, en tenant compte des profits de centre urbain, des avantages liés au statut de commune-siège et des possibilités d'autofinancement des communes remplissant des fonctions de centre (art. 13, al. 2 LPFC).

¹ Rapport LPFC 2024, pages 60 et 61.

La LPFC prévoit *deux instruments* pour l'indemnisation des charges de centre urbain :

- premièrement, ces charges sont prises en compte pour *calculer la péréquation financière directe* des cinq communes mentionnées plus haut (art. 12, al. 2, lit. a LPFC), qui reçoivent ainsi des prestations complémentaires plus élevées ou versent de plus faibles prestations compensatoires dans le cadre de la réduction des disparités ;
- deuxièmement, Berne, Bienne et Thoune perçoivent chacune une *indemnité forfaitaire* pour compenser une partie des charges de centre supérieures à la moyenne qu'elles supportent dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture. Ces prestations forfaitaires, dont la somme globale avoisine 91 millions de francs, sont financées par le canton (art. 16 LPFC).

Le Conseil-exécutif fixe chaque année la part des charges de centre urbain enregistrées qui est déterminante pour l'exécution de la LPFC (art. 13, al. 3 LPFC).

2.2.2 Réévaluation des charges de centre urbain en 2022

Les charges de centre urbain ont été réévaluées en 2022, dans le cadre de l'examen général de la LPFC. Les résultats de cette réévaluation sont détaillés dans le tableau suivant :

Illustration 1 : Résultats de la réévaluation des charges de centre urbain nettes (données de 2021)

en milliers CHF	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Transports privés	54 286	11 421	10 723	4 328	4 900	85 658
Sécurité publique	10 006	2 730	1 148	396	588	14 868
Infrastructures d'accueil	12 112	6 819	1 132	810	553	21 426
Sport	14 488	4 600	4 086	1 346	2 019	26 539
Sécurité sociale	1 964	825	244	90	149	3 272
Culture	23 063	8 418	4 854	884	2 261	39 480
Total intermédiaire (= charges de centre urbain brutes)	115 919	34 813	22 187	7 854	10 470	191 243
J. Profits de centre urbain	-11 592	-3 481	-2 219	-785	-1 047	-19 124
J. Avantages liés au statut de commune-siège, financement propre	-17 388	-5 222	-3 328	-1 178	-1 571	-28 687
Charges de centre urbain nettes (réévaluées)	86 939	26 110	16 640	5 891	7 852	143 432
Changement par rapport au statu quo	-10 574	-5 588	1 804	-254	-44	-14 636

Par rapport au maintien du statu quo, les charges de centre urbain nettes diminuent surtout pour Berne et Bienne. Cela s'explique en particulier par les déductions plus élevées pour les profits de centre urbain, les avantages liés au statut de commune-siège et les possibilités d'autofinancement, qui représentent désormais au total 25 pour cent des charges de centre urbain brutes. En conséquence de cette évolution, la méthode de relevé est davantage alignée sur celle d'autres cantons. Malgré tout, les charges de centre urbain sont en hausse à Thoune car, dans différents domaines, elles avaient jusqu'à présent été chiffrées de manière trop conservatrice par rapport à d'autres communes. En comparaison avec l'année 2019, le montant total des charges de centre urbain nettes diminue d'environ 14,6 millions de francs.

2.2.3 Indemnités forfaitaires prévues à partir de 2025 selon le rapport LPFC 2024

Malgré la diminution des charges de centre urbain nettes, le Conseil-exécutif a déclaré dans le rapport LPFC 2024 son intention de maintenir le montant total des indemnités forfaitaires à 90,8 millions de francs et de le répartir de manière proportionnelle entre les communes de Berne, Bienne et Thoune. Il en résulte les indemnités forfaitaires indiquées dans le tableau ci-dessous, les charges des villes de Berne, Bienne et Thoune étant indemnisées de manière forfaitaire à raison de 70,05 pour cent.

Illustration 2 : Indemnité forfaitaire prévue pour les charges de centre urbain à partir de 2025 et impact sur les autres charges donnant droit à une indemnisation (selon rapport LPFC 2024)

en milliers CHF	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Indemnisation forfaitaire (nouveau 70,05%)	60 899	18 289	11 656	-	-	90 844
Changement par rapport au statu quo	-607	-1 692	2 299	0	0	-
Autres charges de centre urbain (nouveau)	26 040	7 821	4 984	5 891	7 853	52 589
Changement par rapport au statu quo	-9 968	-3 876	-494	-254	-44	-14 636

Avec cette nouvelle répartition, Thoune reçoit 2,3 millions de francs de plus, tandis que Berne et Bienne enregistrent une diminution de respectivement 0,6 et 1,7 million.

2.2.4 Effets sur la péréquation financière directe

La péréquation financière directe atténue les inégalités résultant des différences de capacité financière entre les communes. Elle se fonde sur l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) et utilise deux instruments :

- Réduction des disparités :*
Les communes dont l'IRH est supérieur à 100 versent une prestation compensatoire qui réduit la différence entre celui-ci et l'IRH moyen de 100 d'un pourcentage fixé actuellement à 37 pour cent. Les communes dont l'IRH est inférieur à 100 reçoivent une prestation complémentaire correspondant à ce même pourcentage. La réduction des disparités est ainsi financée par les communes dont l'IRH est supérieur à 100 (péréquation financière horizontale entre les communes).
- Dotation minimale :*
La dotation minimale est une aide additionnelle en faveur des communes dont la capacité financière est extrêmement faible. Elle vise à garantir que celles-ci puissent maintenir une offre minimale en biens et services publics. Les communes qui ont droit à une dotation minimale sont celles dont l'IRH, après réduction des disparités, est inférieur à un montant minimal fixé par le Conseil-exécutif dans une fourchette de 75 à 90. Il est actuellement de 86. La dotation minimale est financée par le canton.

Si les autres charges de centre urbain prises en compte dans la péréquation financière directe sont modifiées, cela influe non seulement sur les prestations complémentaires et les prestations compensatoires des cinq villes concernées, mais aussi sur toutes les autres communes. Les modifications suivent la logique suivante :

- Une augmentation des charges de centre déductibles* entraîne la diminution de l'IRH des communes remplissant des fonctions de centre urbain et, par conséquent, une hausse de leurs prestations complémentaires (Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal) et une baisse des prestations compensatoires (Berne). C'est le contraire pour toutes les

autres communes : leur IRH augmente, provoquant la réduction des prestations complémentaires et la hausse des prestations compensatoires.

- Une diminution des charges de centre déductibles, à l'inverse, entraîne l'augmentation de l'IRH des communes remplissant des fonctions de centre urbain. Ces communes reçoivent donc moins de prestations complémentaires et doivent payer davantage de prestations compensatoires. Toutes les autres communes pâtissent de cette situation, puisque leurs prestations complémentaires augmentent et leurs prestations compensatoires diminuent.

Le tableau 3 ci-dessous montre l'impact, sur une sélection de communes, des adaptations prévues par le Conseil-exécutif dans le rapport LPFC 2024 (cf. illustration 2). En raison de l'actualisation des chiffres, les villes de Berne et Bienne voient leur charges de centre déductibles diminuer. Cela se traduit, pour Berne, par une hausse de la prestation compensatoire (CHF 3,2 mio) et, pour Bienne, par une réduction de la prestation complémentaire (CHF 1,2 mio). Pour les autres villes assumant des fonctions de centre urbain, à savoir Thoune, Berthoud et Langenthal, les évolutions sont minimes par rapport au maintien de la situation du statu quo (2024).

Les charges de centre urbain ouvrant droit à déduction diminuent d'un peu moins de 15 millions de francs. Pour toutes les autres communes, la logique précédemment exposée se confirme : cette réduction améliore leur situation de 5 francs par habitante et habitant dans la péréquation financière. L'amélioration atteint même 13 francs par habitante et habitant dans les communes bénéficiant d'une dotation minimale.

Illustration 3 : Impact sur une sélection de communes des adaptations des charges de centre urbain ouvrant droit à déduction dans la péréquation financière (selon rapport LPFC 2024)

Communes remplissant des fonctions de centre urbain								
	Statu quo			Rapport LPFC 2024			Changement	
	RD	DM	Total	RD	DM	Total	Total	p/hab.
Berne	-47 503 064	0	-47 503 064	-50 726 189	0	-50 726 189	-3 223 125	-24
Biel/Bienne	7 826 968	0	7 826 968	6 675 053	0	6 675 053	-1 151 915	-21
Thoune	1 273 888	0	1 273 888	1 334 691	0	1 334 691	60 803	1
Berthoud	3 793 634	0	3 793 634	3 789 870	0	3 789 870	-3 764	-0
Langenthal	2 380 611	0	2 380 611	2 445 929	0	2 445 929	65 317	4

RD = Réduction des disparités / DM = Dotation minimale
 + = prestation complémentaire / - = prestation compensatoire

Communes financièrement fortes								
	Statu quo			Rapport LPFC 2024			Changement	
	RD	DM	Total	RD	DM	Total	Total	p/hab.
Gessenay	-19 958 017	0	-19 958 017	-19 917 546	0	-19 917 546	40 471	5
Muri b.B.	-14 433 420	0	-14 433 420	-14 363 837	0	-14 363 837	69 582	5
Ittigen	-8 759 084	0	-8 759 084	-8 697 245	0	-8 697 245	61 839	5
Evilard	-772 960	0	-772 960	-758 276	0	-758 276	14 684	5
Mörigen	-843 669	0	-843 669	-838 821	0	-838 821	4 848	5

RD = Réduction des disparités / DM = Dotation minimale
 + = prestation complémentaire / - = prestation compensatoire

Communes financièrement faibles

	Statu quo			Rapport LPFC 2024			Changement	
	RD	DM	Total	RD	DM	Total	Total	p/hab.
Adelboden	333 603	0	333 603	352 064	0	352 064	18 461	5
Ersigen	355 655	0	355 655	366 823	0	366 823	11 168	5
Arni	356 721	232 401	589 122	361 868	239 217	601 085	11 963	13
St. Stephan	503 719	333 518	837 237	510 913	343 046	853 959	16 723	13
Trub	726 911	719 483	1 446 394	734 024	728 903	1 462 927	16 533	13

RD = Réduction des disparités / DM = Dotation minimale

+ = prestation complémentaire / - = prestation compensatoire

Compte tenu de leurs répercussions sur la péréquation financière, les modifications prévues par le Conseil-exécutif selon le rapport LPFC 2024 ont l'impact suivant pour les communes assurant des fonctions de centre :

Illustration 4 : Impact des modifications selon le rapport LPFC 2024

en milliers CHF	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Indemnisation forfaitaire	-607	-1 692	2 299	0	0	-
Péréquation financière	-3 222	-1 152	61	-4	65	-4 252
Changement par rapport au statu quo	-3 829	-2 844	2 360	-4	65	-4 252

2.3 Déclaration de planification du Grand Conseil du 12 septembre 2024

La motion 161-2021 transformée en postulat (Freudiger et cosignataires) « Égalité de traitement des cinq communes remplissant des fonctions de centre urbain » demandait d'évaluer quels seraient les effets de l'égalité de traitement des cinq communes en matière d'indemnisation des charges de centre urbain. Dans le rapport LPFC 2024, le Conseil-exécutif a exposé les raisons pour lesquelles il refusait d'inclure Berthoud et Langenthal dans le cercle des communes ayant droit à une indemnisation : d'une part, le nombre de communes bernoises ayant droit à une compensation de leurs charges de centre urbain est relativement élevé par rapport à ce qui se fait dans d'autres cantons ; d'autre part, l'indemnisation forfaitaire de Berthoud et de Langenthal accentuerait encore l'écart avec d'autres centres régionaux qui ne reçoivent pas d'indemnité pour leurs charges de centre et pourraient eux aussi la réclamer. Toutefois, le Grand Conseil n'a pas suivi cette argumentation. Dans le cadre de l'examen du rapport LPFC 2024, durant sa session d'automne 2024, il a adopté la déclaration de planification suivante :

2. *Au plus tard d'ici la session d'hiver 2025, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil un projet de modification de la LPFC :*
 - 2.1 *Les communes de Berthoud et de Langenthal qui remplissent des fonctions de centre urbain sont elles aussi indemnisées de manière forfaitaire de manière à améliorer la prise en compte de leurs charges de centre urbain par rapport à aujourd'hui ; le pourcentage de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain nettes pourra toutefois être inférieur à celui des villes de Berne, de Bienne et de Thoune.*
 - 2.2 *Pour les communes remplissant des fonctions de centre urbain, les valeurs relatives aux profits de centre urbain, aux avantages liés au statut de commune-siège et aux possibilités d'autofinancement ne seront pas inférieures à 25 % de leurs charges de centre urbain brutes ; cette valeur devra être augmentée de manière appropriée lorsque les charges de centre urbain brutes d'une commune dépassent 50 millions de francs et que son IRH est supérieur à 115.*

- 2.3 *Il convient d'éviter que la modification de la LPFC conformément au chiffre 1 entraîne des charges supplémentaires pour d'autres communes une fois l'ensemble des facteurs pris en compte.*
- 2.4 *Les charges de centre urbain imputables ne seront plus augmentées aux dépens des autres communes jusqu'à la modification de la réglementation applicable aux charges de centre urbain (chiffre 3).*

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente révision de la LPFC vise à réaliser la déclaration de planification que le Grand Conseil a adoptée lors de sa session d'automne 2024 dans le principal but que les communes de Berthoud et Langenthal soient elles aussi indemnisées de leurs charges de centre urbain.

Si Berthoud et Langenthal touchent une prestation forfaitaire du même niveau que Berne, Bienne et Thoune, le montant total des indemnités augmente de 9,6 millions de francs. Avec les points 2.1, 2.2 et 2.3 de sa déclaration de planification, le Grand Conseil s'est prononcé pour que *le financement se répartisse en trois tiers* comme suit :

1. *Taux d'indemnisation réduit pour Berthoud et Langenthal* : conformément au point 2.1 de la déclaration de planification, l'indemnisation forfaitaire versée à ces deux communes peut être inférieure à celle des villes de Berne, Bienne et Thoune. Berthoud et Langenthal fournissent donc elles-mêmes une contribution au financement dans la mesure où elles reçoivent une indemnité plus faible.
2. *Baisse de l'indemnité forfaitaire versée à Berne* : le point 2.2 de la déclaration de planification prévoit que la déduction de 25 pour cent relative aux profits de centre urbain, aux avantages liés au statut de commune-siège et aux possibilités d'autofinancement soit augmentée de manière appropriée lorsque les charges de centre urbain brutes d'une commune dépassent 50 millions de francs et que son IRH est supérieur à 115. Seule la ville de Berne est concernée. Il faut donc prévoir de lui verser une indemnité forfaitaire plus faible que ne le prévoyait le rapport LPFC 2024. L'augmentation de la déduction est justifiée par le fait que la ville de Berne a une forte capacité contributive grâce à sa fonction de centre urbain et que la LPFC prévoit aussi la possibilité de réduire la prestation complémentaire géo-topographique. L'article 35, alinéa 3 LPFC stipule en effet que les communes dont l'IRH est supérieur ou égal à 120 bénéficient de prestations complémentaires géo-topographiques réduites.
3. *Participation de toutes les communes* : enfin, il est prévu que toutes les communes apportent leur contribution, puisque selon le point 2.3 de la déclaration de planification, l'article 29b LPFC reste applicable ; autrement dit, l'augmentation de la prestation est compensée via la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ».

La présente révision a été « équilibrée » de telle sorte que *le financement se répartisse en trois tiers aussi en termes de montants* (trois fois CHF 3,2 mio). De plus, les répercussions sur les communes qui ne sont pas directement concernées (c.-à-d. exclusivement les cinq qui remplissent des fonctions de centre urbain) doivent rester aussi faibles que possible (point 2.3 de la déclaration de planification). Le Conseil-exécutif a indiqué dans le rapport LPFC qu'en cas de modification fondamentale du système d'indemnisation des charges de centre urbain, il conviendrait de limiter au maximum les transferts de charges supplémentaires des communes vers

le canton conformément à l'article 29b LPFC (principe directeur 5). De son point de vue, ce principe s'applique aussi à la présente « petite » révision.

3.1 Intégration de Berthoud et de Langenthal dans le mécanisme d'indemnisation forfaitaire

Le présent projet prévoit d'accorder à Langenthal et Berthoud une indemnisation forfaitaire à hauteur de 47 pour cent de leurs charges de centre urbain. Cette prestation est donc inférieure de quelque 3,2 millions de francs à celle qui leur reviendrait si l'on appliquait le même taux d'indemnisation que pour Berne, Bienne et Thoune (70,05 %). Le montant correspond au tiers du financement est décrit au point 3.

En ce qui concerne la ville de Berne, une déduction de 29 pour cent est opérée pour les profits de centre urbain, les avantages liés au statut de commune-siège et les possibilités d'autofinancement (au lieu de 25% dans les autres communes remplissant des fonctions de centre). L'indemnisation forfaitaire versée à Berne est donc inférieure de 3,2 millions de francs à ce qui était prévu dans le rapport LPFC 2024, et elle correspond aussi au tiers du financement conformément au point 3.

Illustration 5 : Indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain et charges de centre résiduelles

en milliers CHF	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Charges de centre urbain brutes	115 919	34 813	22 187	7 854	10 470	105 585
Déduction des profits de centre urbain, avantages liés au statut de commune-siège et autofinancement	29%	25%	25%	25%	25%	
	-33 617	-8 703	-5 547	-1 964	-2 618	-52 448
Charges de centre urbain nettes (réévaluées)	82 302	26 110	16 640	5 891	7 853	138 795
Indemnisation forfaitaire	70,05%	70,05%	70,05%	47,00%	47,00%	
Charges de centre urbain	57 653	18 290	11 656	2 769	3 691	94 058
Changement par rapport au statu quo (2024)	-3 853	-1 691	2 299	2 769	3 691	3 214
Charges de centre urbain résiduelles	24 650	7 820	4 984	3 122	4 162	44 737
Changement par rapport au statu quo	-11 358	-3 877	-494	-3 023	-3 735	-22 488

Les communes de Berthoud et de Langenthal reçoivent désormais une indemnité forfaitaire de respectivement 2,8 et 3,7 millions de francs. Par rapport au maintien du statu quo (2024), l'indemnisation attribuée à Berne diminue de 3,9 millions et celle versée à Bienne de 1,7 million, tandis que Thoune touche un supplément de 2,3 millions. Les prestations augmentent donc au total de 3,2 millions de francs. Ce montant représente un transfert de charges des communes vers le canton au sens de l'article 29b LPFC qui doit être compensé par le biais de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ». Il correspond au tiers du financement décrit au point 3.

Les charges de centre urbain résiduelles qui sont prises en compte dans le calcul de la péréquation financière diminuent sensiblement, de plus de 22 millions de francs. Selon la logique décrite au point 0, cela entraîne pour toutes les autres communes une amélioration de 5 francs par habitante et habitant par rapport au maintien du statu quo (2024). Avec un IRH inchangé de 86, cette amélioration atteint même 17 francs pour les communes bénéficiant d'une dotation minimale. Il en résulte une augmentation de la dotation minimale financée par le canton, qui passe de 29,6 millions à 31,8 millions de francs. Pour préserver l'équilibre financier du projet, il est possible d'abaisser légèrement le taux déterminant de la dotation minimale, de 86,0 à 85,6.

Avec cette baisse, l'amélioration est de 5 francs par habitante et habitant pour les communes ayant une dotation minimale comme pour toutes les autres communes.

En intégrant les effets sur la péréquation financière, la situation des charges est la suivante dans les cinq communes qui remplissent des fonctions de centre urbain :

Illustration 6 : Charges de centre urbain résiduelles en %

en milliers CHF	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Charges de centre urbain nettes	82 302	26 110	16 640	5 891	7 853	138 795
Indemnisation forfaitaire	57 653	18 290	11 656	2 769	3 691	98 156
Effets de la péréquation financière	7 535	2 008	1 044	889	1 581	13 057
Indemnisation totale	65 188	20 298	12 700	3 657	5 272	107 116
Indemnisation en %	79%	78%	76%	62%	67%	77%

4. **Forme de l’acte législatif**

L’intégration des communes de Berthoud et de Langenthal dans le mécanisme d’indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain nécessite une révision partielle de la LPFC.

Les modifications législatives sont soumises au référendum facultatif (art. 62, al. 1, lit. a ConstC ; RSB 101.1).

5. **Commentaire des articles**

5.1 **Modification de la LPFC**

Article 12 – Mesures pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes

L’article 12, alinéa 2, lettre b mentionne désormais Berthoud et Langenthal, en plus de Berne, Bienne et Thoune, parmi les communes qui touchent une indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain.

Article 13 – Charges de centre urbain

Selon l’ancienne teneur de l’article 13, alinéa 3, le Conseil-exécutif fixe chaque année la part des charges de centre urbain enregistrées qui est déterminante pour l’exécution de la LPFC. Au cours des dernières années, le gouvernement n’a pas une seule fois eu recours à cette possibilité d’adaptation annuelle. Il a plutôt appliqué les chiffres discutés au Grand Conseil lors des débats sur les rapports d’évaluation de la LPFC. En outre, le point 2.4 de la déclaration de planification prévoit que les charges de centre urbain imputables ne seront plus augmentées aux dépens des autres communes jusqu’à la modification de la réglementation applicable aux charges de centre urbain. Pour ces raisons, la LPFC fixe désormais le montant des indemnisations forfaitaires des charges de centre urbain ainsi que les autres charges de centre imputables dans la péréquation financière (art. 14, al. 3 et art. 15, al. 2). L’alinéa 3 peut donc être abrogé.

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

Comme l'indique le commentaire de l'article 13, les charges de centre urbain prises en compte dans l'exécution de la péréquation financière sont désormais fixées dans la loi. Conformément au nouvel alinéa 3, il s'agit des montants suivants (cf. illustration 5) :

- a Berne : 24,650 millions de francs,
- b Bienne : 7,820 millions de francs,
- c Thoune : 4,984 millions de francs,
- d Berthoud : 3,122 millions de francs,
- e Langenthal : 4,162 millions de francs.

Article 15 – Indemnité forfaitaire

L'article 15, alinéa 1, lettre *b* mentionne désormais Berthoud et Langenthal, en plus de Berne, Bienne et Thoune, parmi les communes qui bénéficient d'une indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain.

Les prestations correspondantes sont également fixées dans la loi, comme l'indique le commentaire de l'article 13. L'article 15, alinéa 2 prévoit ainsi les montants suivants (cf. illustration 5) :

- a Berne : 57,653 millions de francs,
- b Bienne : 18,290 millions de francs,
- c Thoune : 11,656 millions de francs,
- d Berthoud : 2,769 millions de francs,
- e Langenthal : 3,691 millions de francs.

Il est donc possible d'abroger l'ancien alinéa 3, qui prévoyait que le Conseil-exécutif fixe en qualité de dernière instance cantonale le montant de l'indemnité forfaitaire. La disposition de l'alinéa 2 prévoyant que les villes qui ont droit à une indemnisation établissent un rapport annuel à ce sujet n'a plus lieu d'être non plus, puisque les montants des prestations ne sont plus définis chaque année (de manière formelle), mais désormais fixés dans la loi.

Article 16 – Financement de l'indemnité forfaitaire

L'article 16, alinéa 1, lettre *b* mentionne désormais Berthoud et Langenthal, en plus de Berne, Bienne et Thoune, parmi les communes qui bénéficient d'une indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain.

Disposition transitoire T4-1, alinéa 1

L'élargissement de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain à de nouvelles communes entraîne un transfert de charges de 3,2 millions de francs des communes vers le canton (cf. ch. 3.2). Ce montant sera imputé dès l'entrée en vigueur de la présente modification législative à la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches », conformément à l'article 29b LPFC.

Disposition transitoire T4-1, alinéa 2

Conformément à l'article 9 LPFC, la péréquation financière est calculée en fonction de la moyenne des trois années précédant l'année d'exécution. Si la présente modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027, les calculs se fonderont sur 2024, 2025 et 2026 pour la première année d'exécution. Le Tribunal administratif du canton de Berne, par un jugement du 15 août 2023, a admis un recours de la commune d'Uetendorf selon lequel le rendement fiscal harmonisé d'une commune ne peut pas être corrigé de façon rétroactive dans les années déterminantes pour le calcul si les charges de centre urbain imputables changent à partir de l'année d'exécution. Pour que la présente révision puisse déployer les effets visés sur la péréquation financière dès la première année d'exécution après son entrée en vigueur, cette disposition transitoire prévoit que les trois premières années d'exécution, les déductions du rendement global des impôts communaux ordinaires au sens de l'article 14, alinéa 2 LPFC sont prises en compte dans les années de calcul.

Illustration 7 : Correction des bases de calcul pour l'exécution de la péréquation financière dans le cas d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2027

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2029
			Exécution			
				Exécution		
					Exécution	
						Exécution

Correction des bases de calcul : déductions selon art. 14, al. 2

Dans le cas d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2027, les données des années 2024, 2025 et 2026 servant de base pour le calcul seront corrigées après-coup dans la mesure où les déductions prévues à l'article 14, alinéa 2 sont prises en compte pour établir le rendement fiscal harmonisé.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La présente révision de la LPFC fait suite à une déclaration de planification du Grand Conseil et n'est pas mentionnée dans le programme gouvernemental de législature.

7. Répercussions financières

La présente révision n'a pas de répercussions financières pour le canton de Berne, puisque le transfert de charges des communes vers le canton qui en résulte sera compensé conformément à l'article 29b LPFC.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune répercussion directe sur le personnel et l'organisation.

9. Répercussions sur les communes

Les tableaux suivants montrent les répercussions financières, sur une sélection de communes, de l’actualisation des charges de centre urbain selon le rapport LPFC 2024 et le présent projet.

Illustration 8

Communes remplissant des fonctions de centre urbain						
CHF	Péréquation financière	Indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain	Transfert de charges art. 29b	Total	Changement p/hab.	dqi
Berne	-3 361 972	-3 853 000	-411 372	-7 626 345	-57	-0,3
Biel/Bienne	-982 655	-1 691 000	-169 299	-2 842 954	-52	-0,4
Thoune	194 419	2 299 000	-133 351	2 360 067	54	0,3
Berthoud	-989 167	2 769 000	-51 596	1 728 237	103	0,7
Langenthal	-1 519 577	3 691 000	-47 877	2 123 546	136	0,8
dqi = dixième de quotité d'impôt						

Communes financièrement fortes						
CHF	Péréquation financière	Indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain	Transfert de charges art. 29b	Total	Changement p/hab.	dqi
Saanen	63 371	0	-22 854	40 517	5	0,0
Muri b.B.	108 954	0	-39 293	69 660	5	0,0
Ittigen	96 830	0	-34 921	61 909	5	0,0
Evilard	22 993	0	-8 292	14 701	5	0,0
Mörigen	7 591	0	-2 738	4 854	5	0,0
dqi = dixième de quotité d'impôt						

Communes financièrement faibles						
CHF	Péréquation financière	Indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain	Transfert de charges art. 29b	Total	Changement p/hab.	dqi
Adelboden	28 906	0	-10 425	18 481	5	0,0
Ersigen	17 488	0	-6 307	11 181	5	0,0
Arni	7 931	0	-2 906	5 025	5	0,1
St. Stephan	11 086	0	-4 063	7 024	5	0,1
Trub	10 961	0	-4 017	6 944	5	0,1
dqi = dixième de quotité d'impôt						

La situation des communes de Berne et Bienne est moins favorable qu’en cas de maintien du statu quo (2024) : Berne enregistre ainsi une dégradation de 7,6 millions de francs (0,2 dixième de quotité d’impôt) et Bienne de 2,8 millions (0,4 dixième). En ce qui concerne Bienne, la principale raison de cette évolution n’est pas l’intégration de Berthoud et de Langenthal dans le mécanisme d’indemnisation forfaitaire prévu dans cette révision, mais les adaptations liées à l’actualisation des charges de centre urbain selon le rapport LPFC 2024. Il en va de même pour l’amélioration de 2,4 millions de francs (0,3 dixième de quotité d’impôt) à Thoune. Concernant Berne, la détérioration résulte environ pour moitié de l’actualisation des charges de centre urbain selon le rapport LPFC 2024, et pour moitié de la présente révision législative.

Le présent projet entraîne une amélioration de 1,7 millions de francs (0,7 dixième de quotité d’impôt) pour Berthoud et de 2,1 millions (0,8 dixième) pour Langenthal.

Toutes les autres communes enregistrent un léger allègement financier de 5 francs par habitante et habitant.

10. Répercussions sur l'économie

L'analyse effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que, dans l'ensemble, le projet n'a pas de répercussions notables sur la charge administrative et financière des entreprises ni sur l'économie.

11. Procédure de consultation

La présente révision de la LPFC a fait l'objet d'une procédure de consultation du 13 février au 15 mai 2025. Au total, 31 prises de position ont été reçues sur le projet, qui a suscité *une large adhésion*.

Le PLR, l'UDC, le PVL, le Centre et l'UDF soutiennent sans réserve la révision proposée, considérant qu'elle constitue une étape vers une indemnisation généralement plus équitable des charges de centre urbain. *Une grande majorité des associations* (PME bernoises, Union du commerce et de l'industrie (UCI), Conseil du Jura bernois (CJB), Espace de développement de Thoune (ERT), Région Haute-Argovie, Volkswirtschaft Berner Oberland, Conférence régionale de l'Emmental) *et plusieurs communes de Haute-Argovie* (Bettenhausen, Oeschenschachen, Heimenhausen) adoptent la même position. Le *PS* et le *PEV* se félicitent de l'intégration de Berthoud et de Langenthal dans le mécanisme d'indemnisation forfaitaire, tout en avertissant que cette amélioration ne devrait pas se faire à la charge des villes de Berne et de Bienne.

Seuls les Verts et les communes de Berne et de Bienne rejettent le projet. Leur principal argument : les charges de centre urbain de Berthoud et de Langenthal ne sont pas comparables à celles de Berne, Bienne et Thoune. Selon eux, l'indemnisation des villes actuellement bénéficiaires se justifie notamment par leur taille et les fonctions de centre urbain qu'elles remplissent. Ils refusent aussi en particulier que le financement de l'intégration de Berthoud et de Langenthal se fasse en partie aux dépens de la ville de Berne.

De nombreux participants à la procédure de consultation soulignent l'*urgence d'une révision fondamentale* de l'indemnisation des charges de centre urbain et demandent principalement que le cercle des bénéficiaires de l'indemnisation soit élargi aux communes qui remplissent des fonctions de centre régional. En outre, quelques participants exigent que *la révision entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2026*. Une minorité de participants à la procédure de consultation est critique à l'égard de la *fixation du montant des indemnisations dans la loi*, au motif que cela ne permet pas de tenir compte d'une évolution dynamique. En revanche, selon l'avis majoritaire, cette mesure rend le système plus prévisible et en améliore la transparence.

Le Conseil-exécutif maintient son projet sans aucune modification. Celui-ci traduit dans les faits la volonté politique que le Grand Conseil a formulée à la session d'automne 2024. Concernant la date d'entrée en vigueur, le gouvernement fait remarquer que la première lecture aura lieu durant la session d'automne 2025. Même en cas de renoncement à une seconde lecture, le délai référendaire ne prendrait fin qu'au premier trimestre 2026. De plus, la planification financière pour l'exercice 2026 (budget 2026) sera arrêtée avec les communes dès fin 2025. Le Conseil-exécutif engagera une révision complète de la loi dans les meilleurs délais compte tenu des questions fondamentales qui ont été soulevées lors de la procédure de consultation au sujet de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre. Le projet de loi correspondant devrait être présenté au Grand Conseil au plus tard fin 2027. À cette occasion, l'élargissement éventuel du cercle des communes bénéficiaires sera soumis à un examen approfondi.

12. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente révision de la LPFC.