

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (matin) 16 septembre 2015

Interpellations de la Direction des finances

75 2015.RRGR.540 Interpellation 142-2015 Zuber (Moutier, PSA)

Effets conjugués de deux lois: les centres urbains de Berne, Bienne et Thoun servs deux fois au détriment notamment des communes du Jura bernois

N° de l'intervention: 142-2015
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 27.05.2015
Déposée par: Zuber (Moutier, PSA) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgence: accordée le 04.06.2015
N° d'ACE: 952/2015 du 19 août 2015
Direction: FIN

Effets conjugués de deux lois: les centres urbains de Berne, Bienne et Thoun servs deux fois au détriment notamment des communes du Jura bernois

Les autorités de Saint-Imier¹ ont récemment mis le doigt sur une flagrante injustice qui débouche de l'application conjointe de deux lois : la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) d'une part, et la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) d'autre part. Cette iniquité semble avoir échappé à tout le monde tant sont complexes les mécanismes imbriqués de financement des institutions concernées.

En application de ces deux lois, les villes de Berne, Bienne et Thoun se voient rétribuées à double titre pour leurs infrastructures culturelles : en tant que communes-centres au sens de la LPFC et en tant que communes-sièges reconnues dans la LEAC. Ce double subventionnement est inacceptable, puisqu'il induit une inégalité entre communes et privilégie ces villes qui supportent ainsi proportionnellement moins de charges que les autres communes du canton finançant des institutions culturelles sur leur territoire.

En clair, la contribution à la culture de ces villes-centres (environ 60 francs par habitant) est nettement inférieure aux contributions des communes-sièges du Jura bernois (environ 70 francs pour Moutier, entre 80 et 85 francs pour La Neuveville et 90 francs pour Saint-Imier).

Une comparaison des flux financiers montre que l'effet global pour le Jura bernois se traduit par un solde négatif annuel de 330 000 francs au minimum (sans prise en compte des coûts de fonctionnement du syndicat à créer). Autrement dit, les efforts consentis par l'ensemble des communes du Jura bernois se trouvent redirigés vers d'autres lieux et en aucun cas les communes-sièges du Jura bernois ne bénéficient d'un quelconque allègement significatif de leurs charges.

Les objectifs initiaux de la LEAC (adoptée en 2009) visaient à assurer la pérennité des institutions culturelles reconnues d'importance régionale, tout en soulageant les communes-sièges par un système de financement élargi. Le moins que l'on puisse affirmer aujourd'hui, c'est que lesdits objectifs n'ont pas été atteints par la mise en œuvre de cette loi.

Au contraire, dans le cadre de la consultation ouverte à ce sujet, certains élus communaux mis en face de cette injustice considèrent que « les communes du Jura bernois se font plumer » !

Compte tenu des considérations qui précèdent, je prie le Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif a-t-il connaissance des effets inéquitables des applications conjuguées de la LEAC et de la LPFC ? Peut-il les confirmer ?
2. Dans l'affirmative, le Gouvernement envisage-t-il les corrections voulues ? Si oui, lesquelles ?

¹ Courrier du 24 avril 2015 adressé par le Conseil municipal de Saint-Imier à la Conférence des maires.

3. Selon la Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne, les communes-sièges au sens de la LEAC (Moutier, La Neuveville, Saint-Imier) peuvent prétendre à une reconnaissance par le biais d'une prise en compte de leurs charges culturelles dans le rendement fiscal harmonisé. Le Conseil-exécutif est-il prêt à introduire une modification accordant à ces communes une reconnaissance de leur statut de centres dans la LPFC ?
4. Le Conseil-exécutif fera-t-il en sorte que les effets de la révision de la LPFC soient connus avant la prochaine période de contrats des prestations LEAC, soit 2020-2030 ?

Réponse du Conseil-exécutif

Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1)

La LPFC a pour but d'atténuer les inégalités résultant des différences de capacité financière et de charges entre les communes et tend à équilibrer la charge fiscale, tout en reconnaissant l'importance que revêtent les communes financièrement fortes pour le canton (art. 1 LPFC). Des mesures supplémentaires sont prises en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes – notamment les communes assumant des fonctions de centre urbain – dans le but d'indemniser leurs charges financières structurelles élevées (art. 12, al. 1 LPFC). Les communes de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal sont des communes remplissant des fonctions de centre urbain (art. 13 LPFC).

Les communes de Berne, Bienne et Thoune reçoivent une prestation complémentaire annuelle à titre d'indemnisation partielle des charges de centre urbain 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 (art. 15, al. 1 LPFC). Les charges de centre urbain sont les coûts des prestations qu'offrent les villes et dont profitent, sans les indemniser totalement, les habitants d'autres communes (p. ex. visiteurs extérieurs d'un théâtre ou d'un musée). Aussi les communes-centres ne peuvent-elles pas faire valoir la totalité des dépenses culturelles pour l'indemnisation des charges de centre urbain, mais seulement la partie de ces dépenses qui profite exclusivement aux personnes extérieures. Les bases et la méthode de l'exécution actuelle de la loi ont été élaborées en 2005 par la Direction des finances en collaboration avec les communes dans le cadre du projet de réévaluation des charges de centre urbain (NeZe). La LPFC prévoit en effet une indemnisation partielle, et non totale, des charges de centre urbain. Dans l'exécution actuelle, l'indemnisation forfaitaire couvre environ 80 pour cent des charges de centre urbain des villes de Berne, Bienne et Thoune. Dans le domaine des charges culturelles, l'indemnité forfaitaire représente de facto environ 65 pour cent des charges de centre urbain nettes.

Compensation des charges « nouvelle répartition des tâches »

Les transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes font l'objet d'une imputation réciproque sous la forme d'une compensation des charges. Un solde en faveur du canton est compensé par des parts des communes, tandis qu'un solde en faveur des communes est compensé par des prestations complémentaires du canton. Les parts des communes et les prestations complémentaires sont déterminées en fonction de la population résidente (art. 29b LPFC).

La compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » sert donc exclusivement à compenser les transferts de charges entre le canton et les communes. Elle fonctionne pour ainsi dire en circuit fermé. Cet instrument a été créé en 2012 pour compenser le bilan global de la LPFC 2012. Les divers transferts de charges liés au projet LPFC 2012 ont dégagé un solde de 86,3 millions de francs en faveur du canton (résultant notamment des adaptations dans le financement de l'indemnisation des charges de centre urbain). En ce qui concerne l'arrondissement administratif du Jura bernois, les transferts de charges ont été compensés dans le bilan global de la LPFC 2012 (allègement de CHF 170 118).

Les transferts de charges n'ont jamais d'incidence pour les communes dans leur ensemble dans le système de compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » ; c'est toujours la totalité des communes du canton qui est incluse dans la compensation des charges, pas

seulement celles du Jura bernois. Cependant, ce système implique que tout changement dans la répartition des tâches allège les charges dans certaines communes tandis qu'il les alourdit dans d'autres. Le total de la compensation des charges exprime le solde des imputations réciproques des transferts de charges. La compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » comprend à l'heure actuelle une trentaine de projets de transferts de charges représentant un montant total de 188,5 millions de francs. Il n'est donc pas admissible, pour des raisons de méthode, de considérer de manière isolée certaines réformes ou certains transferts de charges et d'établir un lien direct avec d'autres instruments de péréquation financière et de compensation des charges ou avec d'autres domaines d'activités, par exemple l'encouragement des activités culturelles.

Loi cantonale sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11)

La LEAC régit l'encouragement des activités culturelles par le canton et les communes. Elle a pour but de créer des conditions favorables pour la culture (art. 1 LEAC). La répartition générale des coûts des institutions culturelles d'importance régionale est régie par l'article 19 LEAC.

La répartition des coûts entre les communes est réglée à l'article 11 de l'ordonnance cantonale sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC). Les communes d'une région ou d'une sous-région, à l'exclusion de la commune-siège, participent au financement de la part des subventions d'exploitation qui leur incombe en proportion de leur population résidente moyenne.

Le Conseil-exécutif peut répondre comme suit aux questions posées dans l'interpellation :

1. Le Conseil-exécutif connaît les conséquences financières de la LEAC et de la LPFC.

Toutefois, il ne peut pas confirmer les effets financiers décrits dans la présente interpellation en ce qui concerne les communes du Jura bernois, comme il le montre ci-après.

Dépenses culturelles des communes-sièges de Moutier, La Neuveville et Saint-Imier

Le calcul des dépenses culturelles par habitant des communes de Moutier, La Neuveville et Saint-Imier intègre aussi les parts résultant des transferts de charges liés à la révision 2012 de la LPFC (CHF 21,30) et à la nouvelle loi sur la promotion des activités culturelles (CHF 3,10). Ce n'est pas admissible pour des raisons de méthode, ainsi que nous l'avons précédemment expliqué. En conséquence, les dépenses culturelles par habitant des trois communes-sièges mentionnées dans la présente interpellation sont les suivantes : 45 francs pour Moutier, 57 francs pour La Neuveville et 65 francs pour Saint-Imier.

Dépenses culturelles des communes-centres de Berne, Bienne et Thoune

En ce qui concerne la contribution à la culture de Berne, Bienne et Thoune, le montant de 60 francs par habitant indiqué dans la présente interpellation est incorrect. Le calcul des charges de centre urbain des communes-centres se fonde sur les bases et la méthode du projet NeZe. Il tient notamment compte des coûts transversaux (p.ex. amortissements, charges d'intérêt et loyers standard) et des frais généraux². Les dépenses culturelles de ces trois communes-centres sont considérablement plus élevées, comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU: CHARGES 2013 DE BERNE, BIENNE ET THOUNE DANS LE DOMAINE CULTUREL ³

² Coûts de services centraux comme divisions d'état-major, secrétariats des Directions et informatique.

³ Rapport 2014 selon l'article 15, alinéa 2 LPFC

Rubrique	Berne	Bienne	Thoune
Population résidante 2013	128'199	52'488	42'832
	CHF	CHF	CHF
Culture : charges nettes	42'829'802	16'228'274	5'268'119
Culture : charges nettes par habitant	334	309	123
dont charges de centre urbain	21'305'000	7'605'000	3'338'000
dont charges de centre urbain par habitant	166	145	78
Effet de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain:			
Indemnisation forfaitaire charges de centre urbain: total	63'254'000	18'595'000	8'995'000
Indemnisation forfaitaire: "part culture"	12'999'445	5'097'321	2'089'153
Indemnisation forfaitaire: "part culture" par habitant	101	97	49

Les dépenses culturelles de la ville de Bienne s'élèvent par exemple à 309 francs par habitant, dont 145 francs par habitant sont des charges de centre urbain. Compte tenu des 97 francs par habitant correspondant à la « part culture » de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain, les dépenses culturelles tombent à 212 francs par habitant. Le tableau montre en outre que les charges de centre urbain de la ville de Bienne dans le domaine culturel ne sont qu'en partie indemnisées. Après déduction de la « part culture » de l'indemnisation forfaitaire de 97 francs par habitant, la ville de Bienne doit encore supporter seule des charges de centre urbain à hauteur 48 francs par habitant.

Les villes-centres de Berne, Bienne et Thoune ont donc des dépenses culturelles nettement plus élevées que celles des communes-sièges de Moutier, La Neuveville et Saint-Imier.

Le Conseil-exécutif souligne en outre que les communes-centres de Berne, Bienne et Thoune ne sont pas rétribuées à double titre pour leurs infrastructures culturelles. Les allègements dont bénéficient ces trois villes en tant que communes-sièges au sens de la LEAC sont dûment pris en compte dans le calcul des charges de centre urbain. Les contributions que les communes-centres de Berne, Bienne et Thoune reçoivent, dans le cadre de la LEAC, du canton et des communes de la région environnantes ne sont déjà plus comprises dans le montant net des charges qui est déterminant pour la compensation des charges de centre urbain.

2. Compte tenu des développements qui précèdent, le Conseil-exécutif ne voit pas la nécessité d'apporter des corrections.
3. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas approprié, pour des raisons de politique cantonale, de mettre en place une solution particulière pour les communes-sièges du Jura bernois. En vertu de l'article 13 LPFC, Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal sont des communes remplissant des fonctions de centre urbain au sens de la LPFC. Les charges de centre urbain de ces communes sont déduites du rendement global des impôts communaux ordinaires dans le calcul du rendement fiscal ordinaire harmonisé (calcul de la péréquation financière). On pourra examiner dans le cadre de la prochaine évaluation de la LPFC s'il y a lieu d'élargir le cercle des communes remplissant des fonctions de centre urbain.
4. Oui, les effets des éventuelles modifications de la LPFC devraient être connus d'ici 2020.

