



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 195-2023
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.264

Déposée le : 05.09.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Streiff (Oberwangen, PEV) (porte-parole)
Kohli (Wabern, Le Centre)
Remund (Mittelhäusern, Les VERT-E-S)
Mentha (Liebefeld, PS)
von Arx (Spiegel b. Bern, PVL)
Zbinden (Mittelhäusern, UDC)
Stampfli (Wabern, PS)
Kohler (Spiegel b. Bern, PLR)
Brönnimann (Mittelhäusern, PVL)
Bauer (Wabern, PS)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 138/2024 du 14 février 2024
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Moderniser la LPFC et mieux compenser les charges accrues de Köniz

Le Conseil-exécutif est prié de mieux compenser, dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), les charges accrues auxquelles Köniz doit faire face en tant que quatrième plus grande commune du canton.

Développement :

Le Conseil-exécutif a institué en juin 1996 un groupe de travail spécial chargé d'examiner la compensation régionale des charges (« *Regionaler Lastenausgleich* – RELA ») afin de mieux prendre en compte la demande des centres urbains de bénéficier d'une répartition plus juste des charges des communes à fonction de centre dans le canton de Berne. Les résultats des travaux ayant permis de reconnaître que les villes de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal assument une fonction de centre régional qui bénéficie à l'ensemble de la région, notamment dans les domaines de la culture, du sport, de la formation, de l'offre de loisirs ou de la circulation routière, les charges ont été compensées en conséquence dans la LPFC.

Par ailleurs, le Conseil-exécutif a demandé de compenser les charges de centre urbain des villes de Berne et de Bienne par une indemnisation forfaitaire, mais pas celles de Thoune. Cette dernière n'a été inscrite au cercle des communes remplissant des fonctions de centre urbain et bénéficiant d'une indemnisation forfaitaire qu'après débat au Grand Conseil.

Plus d'un quart de siècle s'est écoulé depuis le début des travaux de rédaction de la nouvelle LPFC. Durant ce laps de temps, l'importance des villes et des agglomérations a évolué dans toute la Suisse. Les problèmes des villes-centres qui doivent faire face à des charges élevées tout en bénéficiant de peu de revenus fiscaux ne sont aujourd'hui plus aussi aigus qu'autrefois. Les centres urbains peuvent compter sur une bonne capacité contributive ; ils sont en revanche confrontés à de nouveaux défis importants. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire en particulier, qui mise sur une densification du bâti, définit où se trouvent les nouveaux centres. Köniz est passée de commune d'agglomération à commune avec fonction de centre régional.

Köniz assume un rôle important dans la région. La commune est par exemple représentée au sein de la conférence régionale de Berne – Mittelland ainsi qu'au sein de différentes commissions et collabore également avec l'Association des communes bernoises (ACB) ou encore avec l'Alliance des villes « *Städte-Allianz* ».

Mis à part cela, Köniz a aussi bien des choses à offrir aux communes voisines : lieux de loisirs telles que piscine et patinoire, zone de détente du Gurten et réseau de chemins de randonnée bien aménagé. Köniz dispose en outre de ses propres centres culturels dont les programmes divers et variés sont aussi appréciés des gens vivant hors de la commune. Dans le domaine des infrastructures, Köniz met à disposition un espace pour la décharge suprarégionale de Gummersloch (installation de compostage). Différents offices fédéraux ont aussi déplacé leur siège à Köniz, augmentant par ricochet les coûts de l'infrastructure, sans générer aucune plus-value substantielle en contrepartie, comme cela aurait été le cas en cas d'utilisation industrielle des sites. À cela s'ajoute le fort trafic de passage qui encombre la localité.

À l'instar des propos avancés à l'époque dans le cas de Thoune, on peut argumenter que Köniz est aujourd'hui déjà la plus grande commune de l'agglomération de Berne, et de loin, au vu de sa population qui compte 43 500 habitantes et habitants (contre 18 255 à Ostermundigen, la deuxième plus grande commune de l'agglomération centrale). Köniz compte presque autant d'habitantes et d'habitants que Thoune et plus du double de Berthoud et Langenthal. Avec une croissance démographique avoisinant les 5000 habitantes et habitants entre 2000 et 2021 (+ 13,4 %), Köniz connaît aussi la deuxième croissance la plus forte parmi ces cinq villes.

Le système en vigueur pour calculer les charges des communes à fonction de centre ne rend pas justice à Köniz. En effet, les profits de centre urbain sont déduits des charges de centre et, selon l'approche traditionnelle, on peut supposer que la proximité de Berne et les profits de centre urbain qui en découlent compensent les charges de centre. Ce modèle de calcul, qui a été pensé dans d'autres contextes il y a un quart de siècle, ne correspond plus aux réalités actuelles dans le cas de Köniz.

Ainsi, Köniz correspond plutôt à l'idéal d'une commune telle que visée par la loi sur les fusions de communes. Elle se compose d'une part de centres très peuplés et d'autre part de petits villages et de hameaux dispersés. Il ressort de la loi sur les fusions de communes que cette forme d'organisation est liée à des coûts accrus.

Aussi Köniz est-elle une commune d'avenir qui doit jouir d'une place correspondante dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif est donc chargé de mieux compenser les charges accrues auxquelles Köniz doit faire face en tant que quatrième plus grande commune du canton.

Réponse du Conseil-exécutif

Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal sont des communes remplissant des fonctions de centre urbain au sens de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC). Cette loi prévoit deux instruments pour indemniser les charges qu'elles supportent en

tant que telles : premièrement, ces charges sont prises en compte pour calculer la péréquation financière directe ; ces cinq communes 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, qui supportent des charges de centre supérieures à la moyenne dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture, perçoivent chacune une prestation complémentaire annuelle. Il s'agit d'indemnités forfaitaires financées par le canton, dont la somme globale avoisine les 90 millions de francs. Au sens de la LPFC, les charges de centre correspondent à des services que fournit la ville en question et dont peut aussi profiter la population d'autres communes sans en supporter intégralement le coût. Le système actuel d'indemnisation des charges de centre des plus grandes villes est fondamentalement positif. C'est une pratique répandue dans toute la Suisse.

Le cercle des villes ayant droit à des indemnités que fixe la loi a été défini sur la base de la classification des communes du plan directeur cantonal (villes des niveaux 1 à 3 selon leur importance pour la politique économique). Selon cette classification, Berne est un centre d'importance nationale (niveau 1), Bienne et Thoune sont des centres cantonaux (niveau 2) et Langenthal et Berthoud, des centres régionaux d'importance cantonale (niveau 3). Seule Interlaken, pourtant de niveau 3, ne reçoit pas d'indemnités pour charges de centre urbain, et ce, parce qu'elle est nettement plus petite que Berthoud et Langenthal (à peine 6000 habitantes et habitants contre près de 16 000 pour les deux autres) et qu'elle forme une agglomération assez fermée avec les communes voisines.

Réseau de centres pour le canton de Berne selon le plan directeur 2030 :

Niveaux	Importance pour la politique économique	Importance pour la politique régionale
1 Centres d'importance nationale	Berne	
2 Centres cantonaux	Bienne, Thoune	
3 Centres régionaux d'importance cantonale	Langenthal, Berthoud, Interlaken	8 villes, dont Saint-Imier, Lyss, Langnau, Frutigen
4 Centres régionaux du 4 ^e niveau		34 villes, dont Aarberg, Herzogenbuchsee et Münsingen
4 Centres touristiques du 4 ^e niveau		5 centres, dont Adelboden et Grindelwald

Comptant 43 500 habitantes et habitants, Köniz est sans conteste une grande commune qui joue un rôle important dans la région. Le Conseil-exécutif reconnaît qu'en raison de sa capacité financière, qui est supérieure à la moyenne, c'est effectivement une forte contributrice dans le cadre de la péréquation financière directe. Il estime néanmoins qu'elle ne remplit pas une fonction de centre urbain au sens de la LPFC et en présente les raisons ci-après.

Depuis le début, la LPFC établit que les communes ayant droit à des indemnités sont celles qui forment le centre d'une agglomération ou d'une région. Or sur ce point, la situation de Köniz n'a pas changé depuis l'entrée en vigueur de cette loi en 2002 : c'est une des communes de la ceinture de l'agglomération bernoise parmi d'autres, même si c'est de loin la plus grande. Selon l'Office fédéral de la statistique, les villes de Berne, Bienne et Thoune sont des centres d'agglomération, tandis que Berthoud et Langenthal sont des centres hors agglomération.

En outre, les déplacements pendulaires sont déterminants dans la définition des charges de centre au sens de la LPFC (services utilisés par des non-résidents). Selon la statistique des pendulaires, qui se fonde sur les relevés structurels de l'Office fédéral de la statistique, le solde de pendulaires de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal est positif, c'est-à-dire que les pendulaires entrants sont plus nombreux que les sortants. Köniz présente en revanche un solde négatif (-3000 personnes) et ne répond donc pas à l'une des caractéristiques majeures d'une commune à fonction de centre. Pour le dire autrement, les habitantes et habitants de Köniz utilisant des services d'autres communes sont plus nombreux que les non-résidents occasionnant des charges de centre à Köniz. La mobilité pendulaire entre Berne et Köniz en fournit une illustration : près de 4000 personnes viennent chaque jour travailler à Köniz depuis Berne, alors qu'elles sont environ 12 000 dans le sens inverse.

Les motionnaires avancent que la piscine, la patinoire, les diverses institutions culturelles et surtout la zone de détente du Gurten de Köniz, avec son réseau de sentiers de randonnée bien aménagé, sont autant de services dont peuvent profiter les habitantes et habitants d'autres communes. Cela ne fait aucun doute, mais des études ont montré que près des deux tiers des prestations d'une commune centre sont utilisés par les communes environnantes, alors qu'un tiers seulement des charges de centre sont occasionnés par des communes situées en dehors de l'agglomération. Étant limitrophe de Berne, Köniz et sa population bénéficient certainement bien plus des prestations de la ville de Berne que l'inverse. Les avantages que présente Berne ne s'arrêtent pas à ses frontières et profitent aussi grandement à Köniz (accès plus simple aux prestations, emplois, etc.). En d'autres termes, la population de Köniz profite bien davantage des prestations de centre de Berne que l'inverse.

D'autre part, la zone de détente du Gurten est gérée par une fondation, dont Köniz est membre aux côtés de la coopérative Migros Aare et de la ville de Berne. Quant au funiculaire du Gurten, il appartient à une société anonyme dont la ville de Berne détient la majorité des actions (76,03 % selon le rapport de gestion de 2022 de la société). Le funiculaire et son exploitation illustrent bien les solutions de financement commun que Berne et Köniz ont trouvées dans de nombreux domaines, comme la culture et le sport (festival Heitere Fahne, Vidmarhallen, terrain de sport Weissenstein). Si Köniz estime qu'il n'y a pas assez de cofinancements de ce type, il lui appartient d'en rechercher directement auprès des communes voisines utilisatrices.

Tous les quatre ans, le Conseil-exécutif contrôle les résultats de la LPFC, qui est entrée en vigueur en 2002, puis en rend compte au Grand Conseil ou lui soumet un projet de modification de la loi. Dans ce cadre, le gouvernement et le parlement ont indiqué à plusieurs reprises qu'il n'y avait pas lieu d'élargir le cercle des villes à fonction de centre ayant droit à une indemnisation, qui compte Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal, estimant qu'il est légitime de réserver l'indemnisation forfaitaire des charges de centre aux trois villes comptant la plus forte population, à savoir Berne, Bienne et Thoune.

À l'occasion de la consultation menée à l'automne 2023 relative au rapport sur le contrôle des résultats de la LPFC (rapport LPFC 2022), divers centres régionaux (Saanen, Herzogenbuchsee, Worb) ont demandé à être intégrés au cercle des communes à fonction de centre ayant droit à une indemnisation. Le contrôle, qui a été réalisé par la société Ecoplan SA, conclut au contraire que ce cercle est plutôt large à Berne par rapport à celui d'autres cantons. Zurich, par exemple, n'indemnise que les villes de Zurich et de Winterthur, mais pas Uster. C'est une autre raison, et non des moindres, justifiant que le Conseil-exécutif ne juge pas nécessaire d'élargir le cercle des communes ayants droit. La commune de Köniz n'entre d'autant pas en ligne de compte que, comme indiqué précédemment, elle n'est pas un centre d'agglomération

et qu'avec son solde de pendulaires négatif, elle ne répond pas à l'une des caractéristiques majeures d'une commune à fonction de centre. Le fait pour une commune d'agglomération de recevoir une indemnité au même titre que le centre de cette agglomération serait unique en Suisse.

Pour conclure, le Conseil-exécutif tient à ajouter qu'une augmentation de la somme des indemnités (près de 90 millions de CHF actuellement) en raison d'un élargissement du cercle des communes ayants droit se traduirait nécessairement par un transfert de charges au sens de l'article 29b LPFC. Cela signifie que ce sont les communes bernoises dans leur ensemble, et non pas le canton, qui supporteraient le coût d'un élargissement. Or, le Conseil-exécutif est d'avis qu'il faut éviter les transferts de charges de ce genre. Si le cercle des communes ayants droit devait être élargi, il pense donc qu'il conviendrait de répartir différemment la même enveloppe, soit près de 90 millions de francs, entre toutes les communes ayants droit, ce qui réduirait le montant de l'indemnité respective de Berne, Bienne et Thoun.

Pour ces motifs, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

Destinataire
– Grand Conseil