



Contrôle des résultats de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

Date de la séance du CE: 23 mai 2018
N° d'affaire: 2017.FINFV.9
Direction: Direction des finances
Classification: Non classifié

Table des matières

1	Version abrégée / Résumé.....	4
2	Contexte.....	5
2.1	But de la LPFC.....	5
2.2	Aperçu des instruments de la LPFC 2012	5
2.3	Motif du contrôle des résultats.....	7
2.4	Objectifs du contrôle des résultats.....	7
2.5	Procédure	7
3	Révision de la LPFC au 1^{er} janvier 2012	8
4	Résultats de l'évaluation	10
4.1	Evaluation globale	10
4.2	Péréquation financière directe	11
4.2.1	Réduction des disparités	11
4.2.2	Dotation minimale	13
4.2.3	Effet global de la péréquation financière directe	15
4.2.4	Appréciation par les communes	15
4.3	Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes	16
4.3.1	Indemnisation des charges de centre urbain	16
4.3.2	Prestation complémentaire géo-topographique	20
4.3.3	Prestation complémentaire socio-démographique	22
4.4	Compensation des charges.....	24
4.4.1	Vue d'ensemble – évolution des dépenses dans la compensation des charges.....	24
4.4.2	Compensation des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire	25
4.4.3	Compensation des charges de l'aide sociale.....	30
4.4.4	Compensations des charges des assurances sociales PC et des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative	35
4.4.5	Compensation des charges des transports publics.....	37
4.4.6	Compensation des charges « nouvelle répartition des tâches »	41
4.5	Effets de compensation	44
4.5.1	Description des effets de compensation	44
4.5.2	Analyse de la péréquation horizontale	45
4.5.3	Analyse de la péréquation verticale	47
4.5.4	Bilan global	48
4.6	Evolution des flux financiers dans la LPFC entre 2008 et 2015	49

4.6.1	Point de vue du canton.....	50
4.6.2	Point de vue des communes	50
4.7	Appréciation de la mise en œuvre	51
4.7.1	Appréciation par les communes	51
4.7.2	Appréciation par l'Association des Communes Bernoises (ACB).....	52
4.8	Impact de la LPFC sur le maintien des structures	52
5	Appréciation des résultats de l'évaluation et du potentiel d'optimisation du point de vue du Conseil-exécutif	54
5.1	Péréquation financière directe	54
5.2	Indemnisation des charges de centre urbain	55
5.3	Indemnisation des charges géo-topographiques particulières	58
5.4	Indemnisation des charges socio-démographiques particulières	59
5.5	Compensation des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire	59
5.6	Compensation des charges de l'aide sociale.....	59
5.7	Compensation des charges des assurances sociales	60
5.8	Compensation des charges des transports publics.....	60
5.9	Compensation des charges « nouvelle répartition des tâches »	60
5.10	Autres aspects	63
5.10.1	Dates d'échéance dans la péréquation financière et la compensation des charges.....	63
5.10.2	Soumission de statistiques à plusieurs organes cantonaux.....	64
5.10.3	Décompte numérique dans la péréquation financière et la compensation des charges.....	64
5.10.4	Monitoring annuel de l'évolution des disparités	64
5.10.5	Révision externe des compensations des charges	65
6	Résultat de la procédure de consultation.....	66
7	Proposition du Conseil-exécutif.....	70
8	Annexe	71
8.1	Annexe A : Redistribution et bilan.....	71
8.1.1	Effets de redistribution dans la compensation des charges Aide sociale.....	71
8.1.2	Effets de redistribution dans la compensation des charges Transports publics – statistique des offres de transports	73
8.1.3	Bilan	75
8.2	Annexe B : Liste des abréviations / glossaire	76
8.3	Annexe C : Documents complémentaires.....	77

1 Version abrégée / Résumé

Conformément à l'article 4 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1), le Conseil-exécutif vérifie au moins tous les quatre ans l'impact de la LPFC et présente ensuite au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la loi. La version révisée de la LPFC étant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, le contrôle des résultats devait être entrepris en 2016.

L'objectif de l'examen de la LPFC de 2016 était triple : vérifier si les instruments existants permettaient effectivement d'atteindre les buts fixés, identifier les éventuelles mesures de correction à prendre, et analyser les expériences et les conséquences relatives aux modifications introduites dans le cadre de la révision 2012 de la LPFC.

L'évaluation externe menée par Ecoplan SA, qui comprenait notamment une enquête auprès des communes, de l'Association des Communes Bernoises (ACB) et des Directions, a révélé que le **système** de péréquation financière et de compensation des charges **ne nécessitait aucun changement**. L'**acceptation des mécanismes** centraux de la **LPFC** est **incontestée**.

Aux yeux du Conseil-exécutif, les adaptations prévues correspondent à des **améliorations ponctuelles** :

- Les villes de Berne, Bienne et Thounne bénéficient actuellement d'une **indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain** totalisant à peu près 91 millions de francs, ce qui correspond à 80 pour cent des charges de centre enregistrées en 2008. Un ajustement des indemnités forfaitaires en fonction du montant actuel des charges de centre représenterait pour le canton des dépenses supplémentaires de l'ordre de 15,6 millions de francs. Or le programme d'allègement que le Conseil-exécutif a présenté en juillet 2017 prévoit des mesures qui ont des conséquences parfois douloureuses pour les acteurs concernés : citoyennes et citoyens, institutions, entreprises, employées et employés du canton. Le Conseil-exécutif estime dans cette situation qu'une augmentation de l'indemnisation des charges de centre urbain n'est pas justifiable au plan politique. Malgré la hausse des charges de centre urbain, la somme totale des indemnités forfaitaires versées aux communes de Berne, Bienne et Thounne n'est pas augmentée pour le moment, ce qui s'explique par des raisons de politique financière. Les moyens à disposition sont cependant répartis de manière plus équitable entre ces trois villes ;
- l'**indice des charges sociales**, qui constitue la base de calcul des prestations complémentaires versées aux communes supportant des charges socio-démographiques, est actualisé et tient désormais compte du critère « Proportion des personnes réfugiées ou admises à titre provisoire ». Avec l'ancien indice, 63 pour cent des coûts d'une commune pouvaient être expliqués statistiquement. Le nouveau modèle permet d'augmenter la pertinence explicative à 68 pour cent ;
- le **monitorage** annuel sur l'évolution des disparités et des flux financiers relatifs à la LPFC est étendu : ces flux financiers doivent notamment désormais être calculés et présentés si possible chaque année.

2 Contexte

2.1 But de la LPFC

La loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1) 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 (art. 1 LPFC).

Pour ce faire, elle se fonde sur les principes suivants (art. 2 LPFC) :

- répartition des tâches entre le canton et les communes efficiente et conforme aux besoins des citoyens et citoyennes,
- transparence,
- efficacité,
- équivalence fiscale,
- distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments,
- encouragement de la coopération intercommunale.

2.2 Aperçu des instruments de la LPFC 2012

La **péréquation financière** se compose des instruments suivants :

- la **péréquation financière directe** avec
 - la *réduction des disparités*, dans le cadre de laquelle les communes à forte capacité financière versent une prestation compensatoire aux communes à faible capacité financière, et
 - la *dotation minimale*, qui constitue une aide financière supplémentaire versée par le canton aux communes financièrement les plus faibles. Elle vise à garantir que toutes les communes puissent maintenir une offre minimale en biens et services publics ;
- les **mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes** avec les instruments suivants :
 - *allègement des charges des communes remplissant des fonctions de centre urbain* : les mesures destinées aux communes remplissant des fonctions de centre urbain se composent d'une indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain pour les communes de Berne, Bienne et Thoune et d'une déduction de ces charges dans le calcul du rendement fiscal harmonisé des communes de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal ;
 - *versement de prestations complémentaires aux communes dont les charges géo-topographiques sont excessives* ; les communes qui supportent des charges excessives en raison de leur situation géo-topographique (structure d'habitat dispersée, faible densité de population) reçoivent du canton une prestation complémentaire ;
 - *versement de prestations complémentaires aux communes supportant des charges socio-démographiques* ; les communes qui supportent des charges en raison de leur situation socio-démographique reçoivent du canton une prestation complémentaire. Les critères déterminants pour le calcul de la prestation complémentaire sont des proportions éle-

vées de personnes étrangères, de bénéficiaires de prestations complémentaires ou de chômeurs.

Les domaines d'activité suivants sont financés conjointement par le canton et les communes sous la forme d'une **compensation des charges** :

- **compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant à l'école obligatoire** : les coûts liés aux traitements du corps enseignant à l'école obligatoire sont financés à 50 pour cent par la commune concernée et à 50 pour cent par le canton. Les communes reçoivent en outre du canton des contributions par élève calculées sur la base de deux indices spécifiques à la commune, à savoir l'indice géo-démographique et l'indice social scolaire. Les contributions par élève correspondent à 20 pour cent du total des coûts des traitements du corps enseignant. Conformément à cette clé de financement, le canton assume donc 70 pour cent des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire et les communes 30 pour cent ;
- **compensation des charges liées à l'aide sociale** : les dépenses induites par l'aide sociale individuelle et l'aide sociale institutionnelle sont financées pour moitié par le canton et pour moitié par les communes. La part de chaque commune est déterminée en fonction de la population résidente ;
- **compensations des charges liées aux assurances sociales et aux allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative** : la compensation des charges découlant des assurances sociales porte sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants. Les prestations complémentaires accordées au titre des soins et de l'encadrement à des personnes vivant durablement ou pendant une période prolongée dans un home ou un hôpital, ainsi que les coûts liés à une maladie et à un handicap sont pris en charge par le canton. Dans la mesure où les dépenses de prestations complémentaires du canton ne sont pas couvertes par les contributions fédérales, elles sont financées conjointement par le canton et les communes par le biais de la péréquation financière.
S'agissant de la compensation des charges liées au régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative, lesdites allocations sont financées par le canton et les communes. Les dépenses induites par les deux compensations des charges sont financées pour moitié par le canton et pour moitié par les communes. La part de chaque commune est déterminée en fonction de la population résidente ;
- **compensation des charges liées aux transports publics** : le financement des charges totales supportées par le canton au titre des transports publics est assuré aux deux tiers par le canton et à un tiers par les communes. La part de chaque commune est déterminée pour deux tiers en fonction de l'offre des transports publics (points TP) et pour un tiers en fonction de la population résidente ;
- **compensation des charges « nouvelle répartition des tâches »** : la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » a été conçue dans le cadre de la révision 2012 de la LPFC afin de permettre une imputation réciproque des transferts de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes. Un solde en faveur du canton est compensé par des parts des communes, un solde en faveur des communes par des prestations complémentaires du canton. La part de chaque commune est déterminée en fonction de la population résidente.

2.3 Motif du contrôle des résultats

Conformément à l'article 4 LPFC, le Conseil-exécutif vérifie au moins tous les quatre ans l'impact de la LPFC et présente ensuite au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la loi.

La version révisée de la LPFC étant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, le contrôle des résultats devait être entrepris en 2016.

2.4 Objectifs du contrôle des résultats

L'objectif de l'examen de la LPFC de 2016 était triple : vérifier si les instruments existants permettaient effectivement d'atteindre les buts fixés à l'article 1 LPFC, identifier les éventuelles mesures de correction à prendre, et analyser les expériences et les conséquences relatives aux modifications introduites dans le cadre de la révision 2012 de la LPFC (cf. ch. 3).

L'examen s'est concentré sur la péréquation financière au sens strict (réduction des disparités, dotation minimale), sur les mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes (indemnisation des charges de centre urbain, prestation complémentaire géo-topographique, prestation complémentaire socio-démographique) et sur les systèmes de compensation des charges.

2.5 Procédure

Sur mandat de la Direction des finances, Ecoplan SA, société de recherche et conseil en économie et politique, a réalisé une évaluation indépendante sur la LPFC. A l'automne 2016, les communes bernoises ont été invitées à participer aux travaux d'évaluation par le biais d'une enquête en ligne.

Se fondant sur les résultats de l'évaluation d'Ecoplan SA (rapport d'évaluation Ecoplan), le Conseil-exécutif a alors identifié les lacunes à combler et étudié différentes propositions d'amélioration à cet égard.

3 Révision de la LPFC au 1^{er} janvier 2012

La révision partielle de la LPFC de 2002 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (révision 2012 de la LPFC). Cette révision visait en priorité, au vu des résultats de l'évaluation menée en 2007, une répartition plus juste des ressources de la péréquation financière et l'élimination d'un certain nombre d'incitations financières négatives de la compensation des charges, en particulier dans les domaines de l'aide sociale et des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire.

Les principaux changements apportés par la révision partielle de 2012 sont les suivants :

Péréquation financière

- Le facteur d'harmonisation a été redéfini de telle sorte que les communes financièrement les plus faibles ne se retrouvent pas dans une situation plus confortable que les communes présentant une capacité financière moins faible. Grâce à cette amélioration, la répartition des prestations complémentaires découlant de la péréquation financière est désormais plus juste.
- La condition d'octroi de la dotation minimale selon laquelle la quotité d'impôt de la commune devait être supérieure à la moyenne cantonale a été supprimée. Dans le même temps, le Conseil-exécutif s'est vu attribuer la compétence de réduire voire de refuser la dotation minimale aux communes jouissant d'une bonne situation financière.

Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes

- L'instrument de compensation des charges particulières des communes rurales a été préservé. Pour éliminer ses effets pervers, la condition que devait remplir une commune pour obtenir des prestations complémentaires, à savoir une quotité générale d'impôt élevée, a néanmoins été supprimée, transformant ainsi cet outil en une prestation complémentaire purement géo-topographique. Dans le même temps, le Conseil-exécutif s'est vu attribuer la compétence de réduire voire de refuser la prestation complémentaire aux communes jouissant d'une bonne situation financière.
- Pour compenser la franchise de 20 pour cent pour certaines offres de l'aide sociale institutionnelle, une prestation complémentaire socio-démographique a été introduite.
- L'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain est restée limitée à Berne, Bienne et Thoun. Elle a été augmentée de manière appropriée et adaptée à des chiffres plus récents. En contrepartie, la déduction des charges de centre urbain dans le calcul de la capacité contributive a été restreinte aux charges qui restent après la comptabilisation de l'indemnité forfaitaire. Berthoud et Langenthal continueront elles aussi à bénéficier de ce mécanisme.

Systèmes de compensation des charges

- **Aide sociale** : parmi les priorités de la réforme figuraient la nouvelle répartition des tâches dans le domaine des personnes âgées et des personnes handicapées, le renforcement du controlling, l'introduction d'un système de bonus-malus ainsi qu'une franchise de 20 pour cent pour certaines offres extrafamiliales de l'aide sociale. La franchise, destinée à accroître la responsabilité financière propre des communes et à tenir compte de leurs avantages d'implantation, est compensée par une nouvelle prestation complémentaire prenant en considération les structures sociales d'une commune (prestation complémentaire socio-démographique).

- **Traitements du corps enseignant à l'école obligatoire** : la compensation des charges en vigueur jusqu'alors a été remplacée par un nouveau modèle de financement (réforme du financement de l'école obligatoire RFEO) destiné à renforcer l'implication des communes dans une organisation scolaire efficace et économe. Désormais, chaque commune finance la moitié des coûts des traitements du corps enseignant qui leur incombe ; le canton assume les 50 pour cent restants. Les communes reçoivent en outre des contributions par élève échelonnées selon des critères topographiques et socio-démographiques et correspondant au total à 20 pour cent de l'ensemble des coûts salariaux du corps enseignant.
- **Nouvelle répartition des tâches** : afin de compenser les transferts de charges résultant de la révision 2012 de la LPFC et les futurs transferts de charges découlant de nouvelles répartitions des tâches entre le canton et les communes, une compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » a été introduite (art. 29b LPFC).

4 Résultats de l'évaluation

4.1 Evaluation globale

L'analyse ex post d'Ecoplan, qui consistait notamment à vérifier si les objectifs de la LPFC concernant la politique de répartition avaient été atteints et à réaliser une enquête auprès des communes, de l'Association des Communes Bernoises (ACB) et des Directions, a révélé que **le système ne nécessitait pas de changement**. L'acceptation des mécanismes centraux de la LPFC n'est pas remise en question. Les modifications envisagées correspondent à des améliorations ponctuelles qu'il convient d'examiner.

Communes

La réalisation des objectifs d'utilité, d'efficacité et de transparence de la LPFC a été mesurée essentiellement par le biais d'une enquête auprès des communes bernoises. Quelque 215 communes ont participé à ce sondage mené du 19 septembre au 31 novembre 2016. Le taux de réponse s'est élevé à 60 pour cent, soit un pourcentage pondéré par la population de quelque 81 pour cent.

De manière générale, les communes estiment que le dispositif de la LPFC est bon à très bon (83 % des réponses des communes). Les avis divergent cependant en fonction des différents instruments, comme nous le verrons plus en détail dans les chapitres suivants. Il est également ressorti de l'enquête qu'environ 70 pour cent des communes avaient (plutôt) enregistré une diminution de leur marge de manœuvre financière, ce qui s'explique pour l'essentiel par la hausse des coûts liés aux compensations des charges, mais aussi par le fait que plusieurs communes ont dû opérer des investissements importants ou subir une baisse de leurs recettes fiscales.

Association des Communes Bernoises (ACB)

Selon l'Association des Communes Bernoises (ACB), la LPFC en tant que mécanisme global remplit les objectifs fixés, qui visent à atténuer les différences de capacité financière entre les communes et à soulager de manière appropriée les communes souffrant de désavantages structurels. De l'avis de l'ACB, la LPFC permet d'équilibrer la situation des communes en matière de charge fiscale et de s'acquitter des tâches communes de manière cohérente et transparente. Chaque commune peut en outre aisément procéder à une simulation des changements, et ainsi prévoir et planifier les conséquences qui en découlent.

L'ACB considère également que les modifications apportées par la révision 2012 de la LPFC ont été mises en œuvre avec succès. Ces innovations, comme par exemple la franchise de 20 pour cent pour un certain nombre d'offres de l'aide sociale institutionnelle ou la suppression du lien avec la quotité générale d'impôt, ont permis de créer des incitations importantes ou, à l'inverse, d'éliminer certains effets pervers. Dans l'ensemble, l'ACB est satisfaite de la répartition actuelle des tâches entre le canton et les communes. Selon elle, les seuls éléments à améliorer concerneraient les domaines des directions d'école et des services sociaux où un transfert des tâches et, en particulier, un transfert de financement s'imposent.

L'ACB estime que le besoin d'optimisation est globalement faible mais existe bel et bien (p. ex. optimisation des échéances des paiements dans la péréquation financière, incitations à fermer les écoles en sous-effectif).

Directions

De manière générale, les Directions interrogées sont clairement en faveur de la péréquation financière et de la compensation des charges. La LPFC est un instrument important pour atténuer les différences de capacité financière entre les communes et pour soulager les communes souffrant de désavantages structurels. Le mécanisme a fait ses preuves et le principe de solidarité qui sous-tend la LPFC doit être préservé à l'avenir. Les Directions ont déclaré qu'elles étaient globalement satisfaites du désenchevêtrement des tâches. Les modifications apportées en 2012 ont renforcé les incitations à l'épargne. La LPFC existante doit être maintenue et améliorée si nécessaire.

Selon la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), sa propre compensation des charges de l'aide sociale devrait être soumise à un examen.

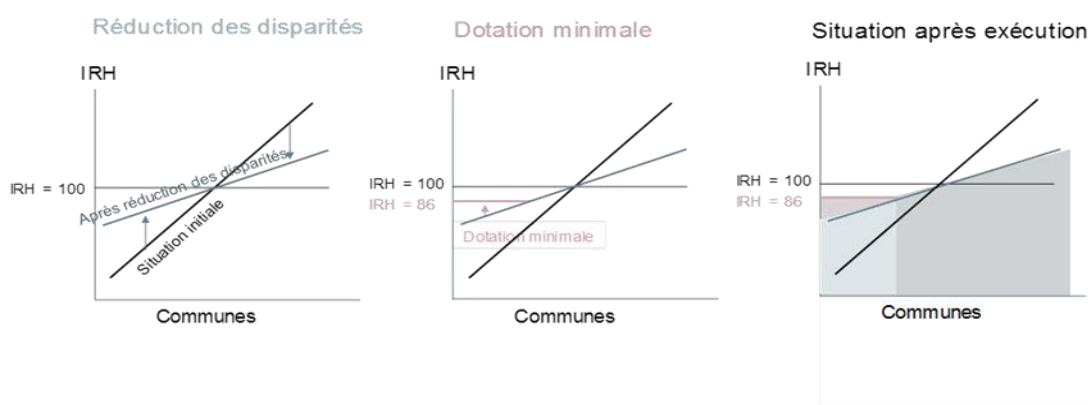
4.2 Péréquation financière directe

La péréquation financière directe se compose de deux instruments : la réduction des disparités et la dotation minimale. Dans le cadre de la réduction des disparités, les communes financièrement fortes dont l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) est supérieur à 100 versent une prestation compensatoire aux communes financièrement faibles dont l'IRH est inférieur à 100. La réduction des disparités est ainsi une péréquation financière horizontale incluant toutes les communes.

Les communes qui, après réduction des disparités, font état d'un IRH inférieur à 86, reçoivent en outre une subvention au sens d'une « dotation minimale ». Cette dotation minimale est versée par le canton (péréquation financière verticale).

L'illustration 4-1 montre les deux mécanismes centraux de la péréquation financière.

Illustration 4-1 : Vue d'ensemble de la péréquation financière – Réduction des disparités et dotation minimale



4.2.1 Réduction des disparités

4.2.1.1 Aperçu

La réduction des disparités abaisse d'un certain pourcentage la différence entre l'IRH des différentes communes et la moyenne cantonale. Plus ce pourcentage est grand, plus les disparités s'atténuent. Fixé à 25 pour cent avant la révision 2012 de la LPFC, il s'élève depuis cette réforme à 37 pour cent (art. 8, al. 1 OPFC). Cette hausse du pourcentage s'explique par l'abaissement du facteur d'harmonisation, de 2,4 à 1,65, décidé lors de la révision 2012 de la

LPFC (cf. chapitre 3).

4.2.1.2 Conséquences de la réglementation actuelle

L'illustration 4-2 ci-après indique le nombre de communes qui ont bénéficié de prestations entre 2008 et 2015 et le nombre de communes qui ont dû en payer. Le volume de redistribution n'a cessé de croître de 2008 à 2012, avant de se stabiliser entre 2012 et 2015. Un peu plus de 80 pour cent des communes ont ainsi profité de prestations au fil des ans. Depuis la révision 2012 de la LPFC, quelque 63 pour cent de la population jouissent de paiements compensatoires dans le cadre de la réduction des disparités. Ce chiffre est légèrement supérieur à celui enregistré en 2008.

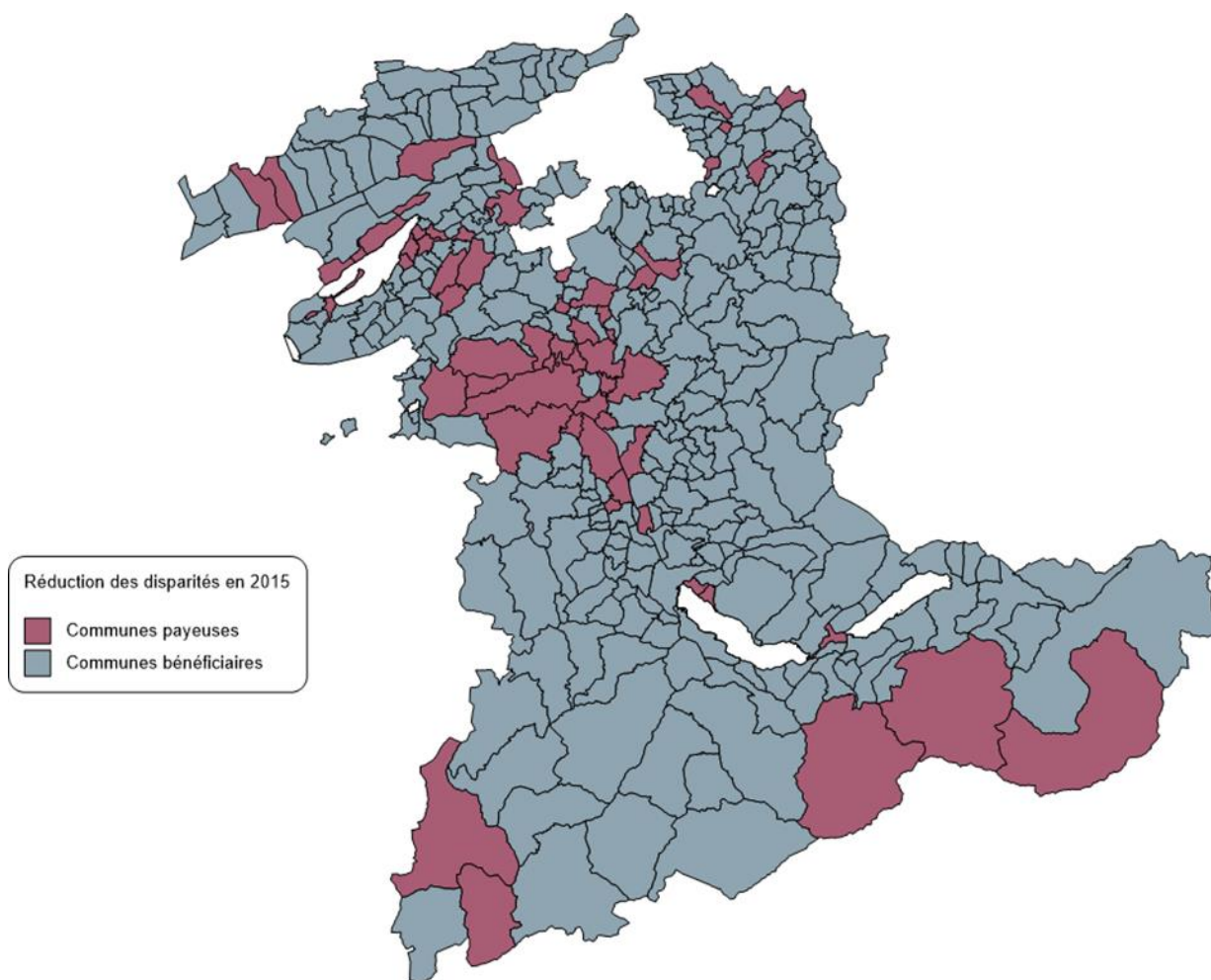
Illustration 4-2 : Volume de redistribution et nombre de communes bénéficiaires/payeuses dans la réduction des disparités, de 2008 à 2015

	2008	2012	2013	2014	2015
Pourcentage fixé	25%	37%	37%	37%	37%
Volume de redistribution en mio CHF	76	96	96	93	98
Nombre communes bénéficiaires	299	300	297	296	297
Part population communes bénéficiaires p. rapp. à population totale	55%	63%	63%	62%	63%
Part communes bénéficiaires p. rapp. à total des communes	84%	84%	83%	83%	83%
Nombre communes payeuses	57	56	59	60	59

Remarques : le nombre de communes (356) correspond à l'effectif des communes de l'année 2015.

Les communes payeuses sont pour la plupart de type urbain. La réduction des disparités se traduit ainsi par une redistribution des communes majoritairement urbaines vers les communes rurales (cf. illustration 4-3). En 2015, les communes payeuses ont versé en moyenne 204 francs par habitant aux communes bénéficiaires, tandis que les communes bénéficiaires ont reçu en moyenne 232 francs par habitant.

Illustration 4-3 : Réduction des disparités : communes bénéficiaires et communes payeuses en 2015



4.2.2 Dotation minimale

4.2.2.1 Aperçu

Ont droit à une dotation minimale les communes dont l'IRH, après réduction des disparités, est inférieur à un montant minimal donné. Plus le montant minimal est élevé, plus les communes reçoivent cette aide financière additionnelle. Jusqu'en 2011, l'IRH requis pour bénéficier de la dotation minimale était de 80. Pour pouvoir obtenir la dotation minimale il fallait en outre, jusqu'en 2011, que la commune bénéficiaire dispose d'une quotité d'impôt supérieure à la médiane cantonale. Depuis la révision 2012 de la LPFC, l'IRH déterminant se situe à 86 (art. 8, al. 2 OPFC). En vertu de la législation actuelle, il est possible de réduire voire de refuser la dotation minimale aux communes qui jouissent d'une très bonne situation financière. L'évaluation de la situation financière repose sur différents indicateurs, qui incluent la charge des intérêts, la dette brute par rapport aux revenus et la fortune nette par habitant (art. 19 OPFC).

4.2.2.2 Conséquences de la réglementation actuelle

L'illustration 4-4 indique combien de communes ont bénéficié d'une aide supplémentaire sous la forme de la dotation minimale ces dernières années, à combien de francs s'est monté le

volume de la dotation minimale depuis 2008 et quelle part de la population a profité de cette dotation minimale.

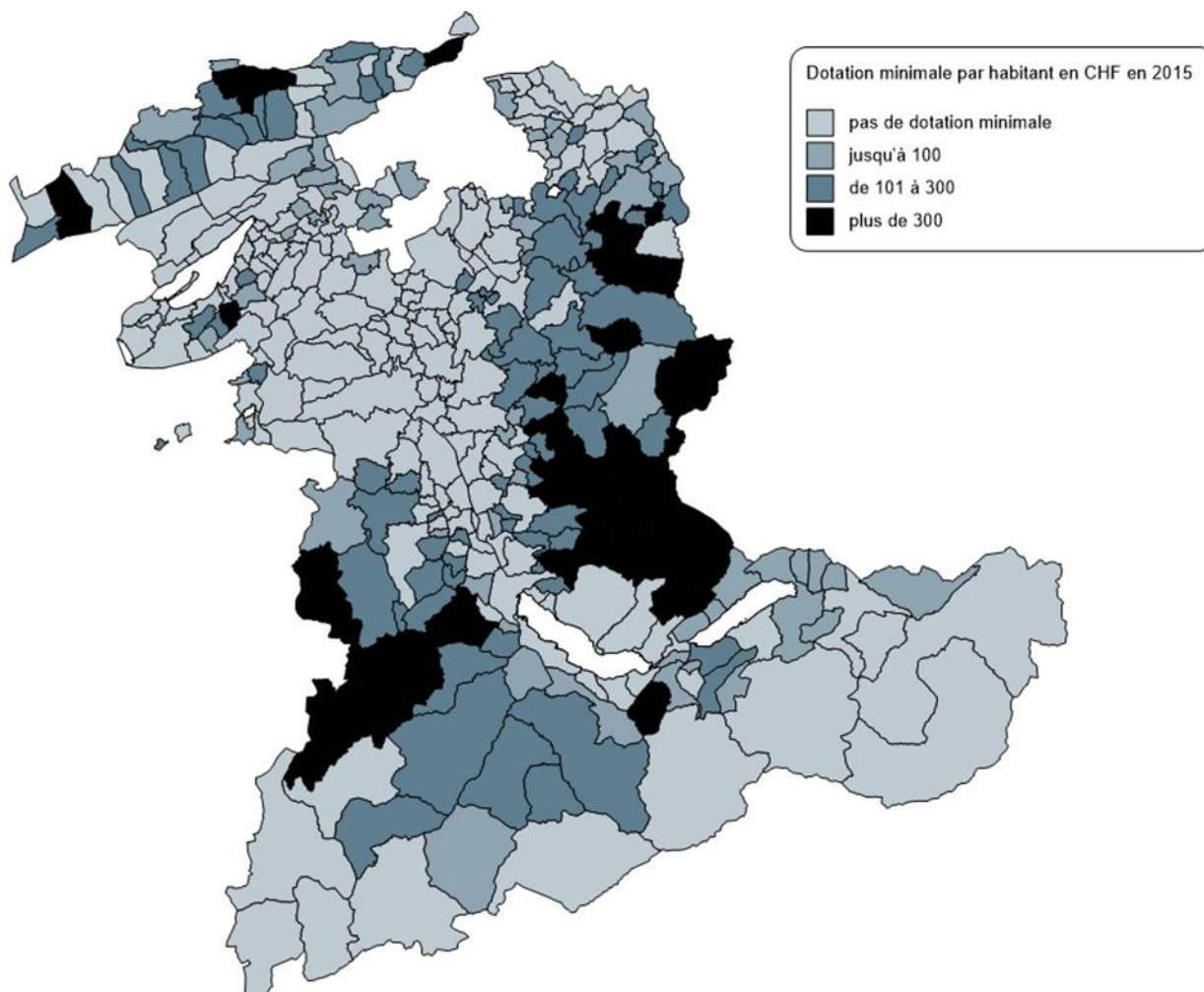
Illustration 4-4 : Volume et nombre de communes bénéficiaires de la dotation minimale, de 2008 à 2015

	2008	2012	2013	2014	2015
Volume dotation minimale en CHF	32'126'399	35'674'273	35'152'004	33'229'676	34'251'989
Nombre communes bénéficiaires	144	186	179	170	171
Part communes bénéficiaires p. rapp. à total des communes	40%	52%	50%	48%	48%
Part population communes bénéficiaires p. rapp. à population totale	20%	23%	23%	21%	23%
Nombre d'habitants	193'811	232'129	224'655	207'674	219'786

Remarques : le nombre de communes (356) correspond à l'effectif des communes de l'année 2015.

Le volume de la dotation minimale a oscillé entre 33 et 35 millions de francs au cours de ces dernières années et demeure relativement stable. En moyenne, les communes bénéficiaires ont reçu 156 francs par habitant au titre de la dotation minimale en 2015.

Illustration 4-5 : Dotation minimale par habitant des communes en 2015



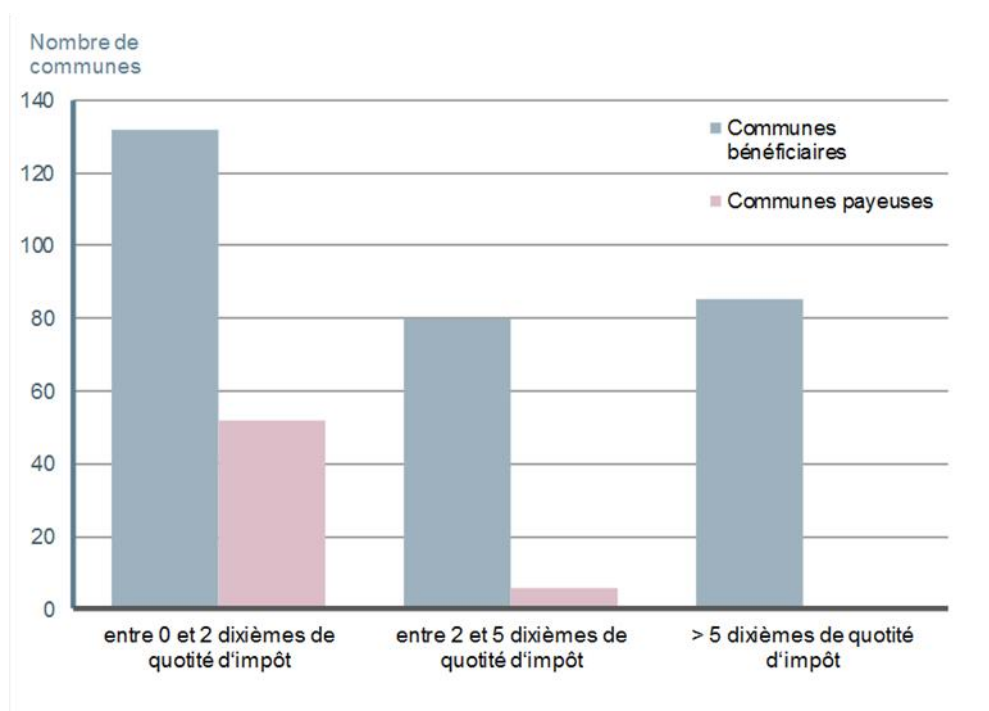
Bien que la part de la population totale qui a profité de la dotation minimale soit constamment restée proche d'un cinquième, le nombre de communes ayant obtenu une dotation minimale depuis la révision 2012 de la LPFC a augmenté : tandis qu'entre 2008 et 2011, quelque

40 pour cent de toutes les communes ont reçu une dotation minimale, près de la moitié des communes en bénéficient depuis la révision 2012 de la LPFC. Cette progression du nombre de communes résulte notamment de la modification des conditions d'octroi de la dotation minimale introduite lors de la révision 2012 de la LPFC (cf. chapitre précédent 4.2.2.1).

4.2.3 Effet global de la péréquation financière directe

De manière générale, la péréquation financière directe profite à une nette majorité des communes, puisque 297 des 356 communes sont des communes bénéficiaires et 59 des communes payeuses (mise en œuvre 2015). L'illustration 4-6 présente une vue d'ensemble de la péréquation financière directe exprimée en dixièmes de quotité d'impôt pour les communes.

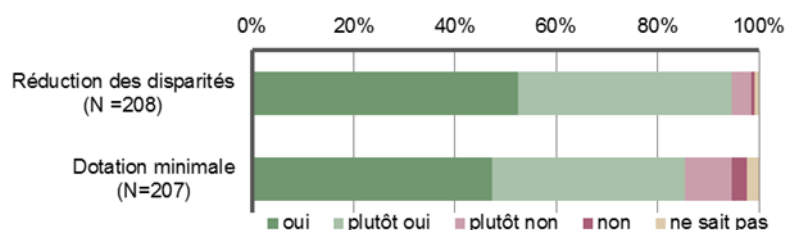
Illustration 4-6 : Péréquation financière en dixièmes de quotité d'impôt pour les communes bénéficiaires et les communes payeuses en 2015



4.2.4 Appréciation par les communes

a) Utilité des instruments

Illustration 4-7 : Utilité des instruments de la péréquation financière directe – enquête auprès des communes de 2016

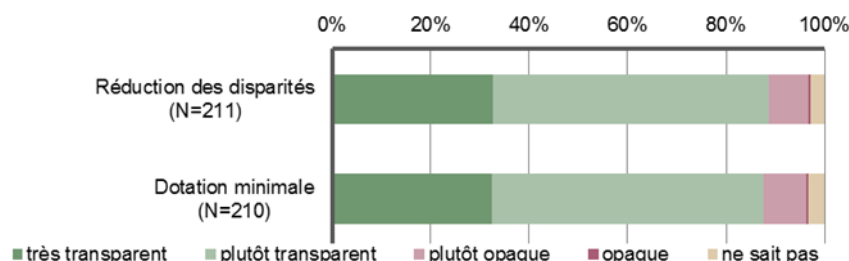


L'utilité des instruments de la péréquation financière directe ne fait aucun doute : près de 95 pour cent des communes considèrent la réduction des disparités comme utile ou plutôt utile. Certaines communes trouveraient néanmoins plus équitable que le calcul du rendement

fiscal harmonisé tiennent également compte des recettes provenant de l'exploitation du gravier, des redevances hydrauliques et d'autres sources similaires. La dotation minimale est elle aussi vue comme étant (plutôt) utile par un peu plus de 85 pour cent des communes.

b) Transparence

Illustration 4-8 : Transparence de la péréquation financière directe – enquête auprès des communes de 2016

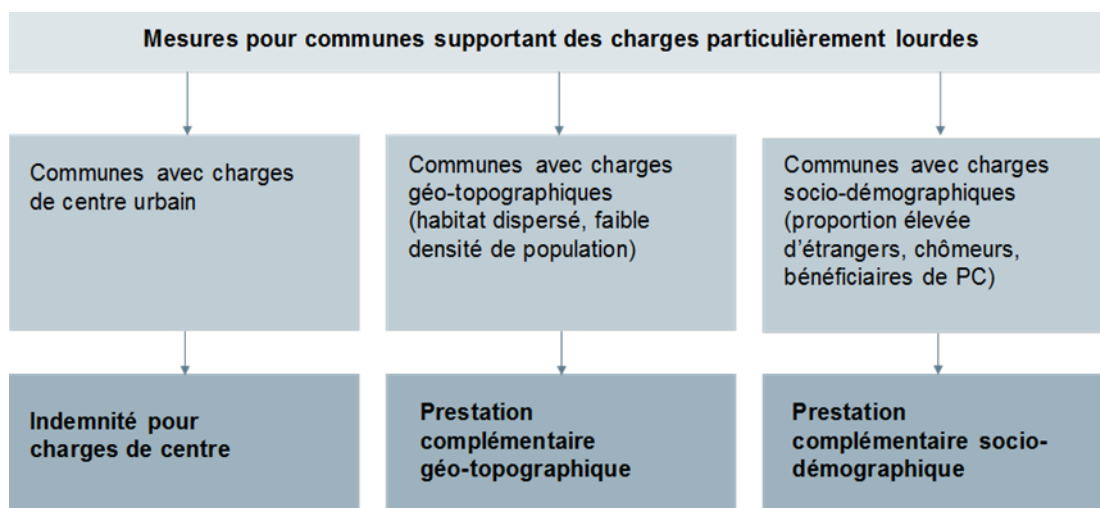


Dans l'ensemble, les communes jugent la péréquation financière directe transparente. S'agissant de la dotation minimale, ce sont les communes dont l'IRH se situe entre 80 et 90 et celles enregistrant un IRH supérieur à 100 qui considèrent cet instrument comme (plutôt) opaque.

4.3 Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes

Le présent chapitre expose les conséquences des mesures en faveur des communes supportant des charges particulières sur la politique de répartition. L'illustration 4-9 donne une vue d'ensemble des différents instruments.

Illustration 4-9 : Vue d'ensemble des mesures pour communes supportant des charges particulièrement lourdes



4.3.1 Indemnisation des charges de centre urbain

4.3.1.1 Aperçu

Sont considérées comme des charges de centre urbain au sens de la LPFC les coûts supportés par certaines villes pour offrir des prestations dont profite, sans les indemniser, la population d'autres communes.

Aux termes de la LPFC, les communes supportant des charges de centre urbain sont soutenues par deux instruments (art. 12 ss LPFC) :

- une indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain incombant aux communes de Berne, Bienne et Thoune, versée sous la forme d'une prestation complémentaire financée par le canton. L'octroi de l'indemnité repose sur les charges de centre urbain supérieures à la moyenne supportées dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture ;
- un allègement accordé aux villes de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal dans le cadre de la péréquation financière sous la forme d'une déduction des charges de centre urbain restant après déduction de l'indemnité forfaitaire¹ dans le calcul du rendement fiscal ordinaire harmonisé. Dans la réduction des disparités, cette déduction se traduit soit par une augmentation de la prestation complémentaire soit par une diminution de la prestation de compensation.

Le Conseil-exécutif du canton de Berne réévalue périodiquement les charges de centre urbain des communes remplissant des fonctions de centre et fixe en qualité de dernière instance cantonale la part des charges de centre urbain enregistrées qui est déterminante pour l'exécution des instruments d'indemnisation susmentionnés.

La révision 2012 de la LPFC a introduit dans les mesures destinées aux communes remplissant des fonctions de centre urbain les modifications suivantes :

- hausse de l'indemnisation des charges de centre urbain des villes ;
- financement complet des prestations complémentaires annuelles versées par le canton à Berne, Bienne et Thoune à titre d'indemnisation partielle des charges de centre urbain (jusqu'en 2011, les prestations complémentaires étaient financées à 75 pour cent par le canton et à 25 pour cent par les communes d'agglomération concernées) ;
- inclusion dans l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain liées au domaine de la culture ;
- modification du calcul de la péréquation financière, qui prend désormais en compte les charges de centre urbain qui restent après déduction de l'indemnité forfaitaire, et non plus la totalité des charges de centre.

4.3.1.2 Conséquences de la réglementation actuelle

Détermination des indemnisations actuelles des charges de centre urbain

Le changement apporté dans le cadre de la révision 2012 de la LPFC reposait sur les chiffres de 2008. Les indemnités forfaitaires accordées aux villes de Berne, Bienne et Thoune ont ainsi été définies à 80 pour cent des charges de centre urbain enregistrées pour 2008. De même, la déduction des charges de centre urbain dans le calcul de la péréquation financière se basait sur les chiffres de 2008.

¹ Correspondent aux charges de centre urbain reconnues par le Conseil-exécutif sous déduction de l'indemnité forfaitaire.

Illustration 4-10 : Indemnisation des charges de centre urbain : base de calcul 2008

Domaine (en milliers CHF)	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Transports privés	43'906	10'995	7'753	3'359	2'872	68'885
Sécurité publique	6'404	943	704	29	469	8'549
Infrastructures d'accueil	13'752	3'991	1'906	385	37	20'071
Sports	6'620	3'278	873	681	1'684	13'136
Sécurité sociale	1'209	378	154	136	103	1'980
Culture	20'535	7'790	3'006	1'696	1'329	34'356
Charges de centre brutes	92'426	27'375	14'396	6'286	6'494	146'977
Profits de centre urbain agglomérations	-6'860	-1'859	-2'009	-291	-	-11'019
Avantages commune-siège, autofinancement	-6'499	-2'272	-1'143	-824	-1'011	-11'749
Charges de centre nettes 2008	79'067	23'244	11'244	5'171	5'483	124'209
Indemnité forfaitaire (80 %)	63'254	18'595	8'995	-	-	90'844
Déduction dans péréquation fin. (20/100 %)	15'813	4'649	2'249	5'171	5'483	33'365
Effet déduction dans péréquation fin.	4'400	1'100	200	1'600	1'800	9'100
Total indemnité pour charges de centre	67'654	19'695	9'195	1'600	1'800	99'944
Charges de centre indemnisées (en %)	86%	85%	82%	31%	33%	

En principe, la détermination de l'indemnisation des charges de centre urbain relève de la compétence du Conseil-exécutif. Le Grand Conseil ayant cependant exprimé, dans le cadre du débat politique sur la révision 2012 de la LPFC, son avis sur les montants que devraient atteindre les prestations complémentaires versées aux villes au cours des années suivantes, le Conseil-exécutif n'a procédé à aucune modification des montants des indemnités par la suite.

Actualisation des bases de calcul des charges de centre urbain

En vertu de l'article 13, alinéa 2 LPFC, le Conseil-exécutif enregistre périodiquement les charges de centre urbain des communes remplissant des fonctions de centre. Il tient compte à cet égard des profits de centre urbain, des avantages d'implantation et des possibilités d'autofinancement.

La dernière évaluation exhaustive des charges de centre urbain a eu lieu dans les années 2004/2005 (projet Réévaluation des charges de centre urbain [NeZe] fondée sur les comptes annuels de 2003). Les charges de centre urbain ont récemment été mises à jour sur la base des comptes annuels de 2015 dans le cadre du projet d'actualisation des charges de centre urbain (AkZe), qui visait avant tout à recalculer la clé de répartition des coûts en fonction des nouvelles données disponibles (p. ex. nombres des pendulaires, statistiques des visiteurs et des interventions).

L'illustration 4-11 offre une vue d'ensemble de l'indemnisation des charges de centre urbain pour 2016. Les chiffres reposent sur les comptes annuels de 2016 (Berne, Bienne, Thoune) et 2015 (Berthoud, Langenthal) et sur les bases de calcul actualisées dans le cadre du projet AkZe.

Illustration 4-11 : Indemnisation des charges de centre urbain : base de calcul 2016 (AkZe)

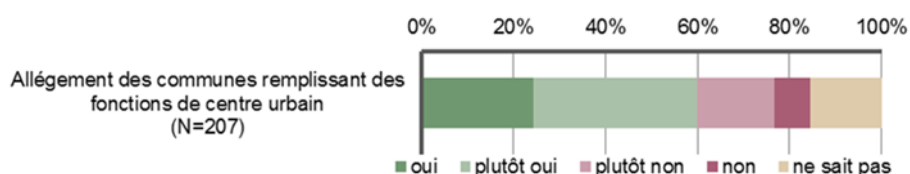
Domaine (en milliers CHF)	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Transports privés	41'310	13'086	9'187	4'212	3'790	71'585
Sécurité publique	8'975	1'280	919	170	361	11'705
Infrastructures d'accueil	18'134	6'320	1'737	494	409	27'094
Sports	9'546	4'513	1'787	1'120	2'051	19'017
Sécurité sociale	1'699	916	111	338	169	3'234
Culture	23'162	8'006	3'073	448	1'237	35'926
Charges de centre brutes	102'826	34'121	16'814	6'782	8'017	168'560
Profits de centre urbain agglomérations	-8'740	-2'900	-1'429	-577	-	-13'647
Avantages commune-siège, autofinancement	-5'430	-1'582	-575	-293	-438	-8'319
Charges de centre nettes 2016	88'656	29'638	14'809	5'912	7'579	146'595
indemnité forfaitaire (art. 15 LPFC)	63'254	18'595	8'995			90'844
Déduction dans péréqu. fin. (art. 14 LPFC)	15'813	4'649	2'249	5'171	5'483	33'365
Effet déduction dans péréquation fin.	4'569	1'119	232	1'725	2'225	9'870
Total indemnité pour charges de centre	67'823	19'714	9'227	1'725	2'225	100'714
Charges de centre indemnisées (en %)	77%	67%	62%	29%	29%	

Suite au relèvement des charges de centre urbain par rapport aux chiffres de 2008, l'ensemble des cinq villes a enregistré une baisse de l'indemnisation exprimée en pourcentage des charges de centre par rapport à 2012. Les villes de Berthoud et Langenthal font état de « degrés de couverture » nettement inférieurs à ceux des villes de Berne, Bienne et Thoune, car elles ne reçoivent pas d'indemnité forfaitaire.

4.3.1.3 Appréciation par les communes

a) Utilité des instruments

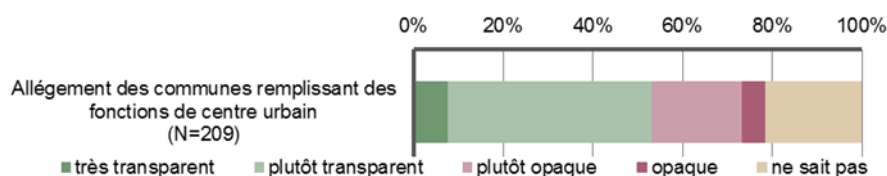
Illustration 4-12 : Utilité des instruments d'indemnisation des charges de centre urbain – enquête auprès des communes de 2016



Seuls environ 60 pour cent des communes considèrent l'indemnisation des charges de centre urbain comme utile ou plutôt utile. A l'autre extrémité de l'échelle, 25 pour cent des communes estiment qu'elle n'est pas ou plutôt pas utile. Lorsque l'on y regarde de plus près, il apparaît que pour les communes de plus de 5000 habitants, en particulier, l'indemnisation des charges de centre n'est pas utile (45 % des communes de plus de 5000 habitants). De leur point de vue, l'indemnisation se concentre trop sur les villes-centres ; elle devrait également tenir compte des charges des agglomérations et des centres régionaux. Les communes ne sont cependant pas d'accord sur les critères à appliquer pour définir la limite exacte.

b) Transparence

Illustration 4-13 : Transparence de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain – enquête auprès des communes de 2016



S'agissant de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain, de nombreuses communes, en particulier celles de petite taille, n'ont fourni aucune indication. De fait, elles ne sont pas directement concernées par cette mesure. Parmi les grandes communes, un nombre relativement important, dont 44 pour cent des communes de plus de 10 000 habitants, considère que l'indemnisation des charges de centre urbain est (plutôt) opaque.

4.3.2 Prestation complémentaire géo-topographique

4.3.2.1 Aperçu

Les communes qui supportent des charges excessives en raison de leur situation géo-topographique reçoivent une prestation complémentaire. Jusqu'en 2011, seules les communes dont l'indice de quotité générale d'impôt dépassait, en raison de dépenses structurelles, un montant minimal déterminé bénéficiaient de cette prestation. L'indemnité était alors versée au titre de « prestation complémentaire en faveur des communes dont la quotité générale d'impôt est élevée ». Avec la révision 2012 de la LPFC, le lien avec la quotité d'impôt a été supprimé, ce qui a transformé l'instrument en une prestation complémentaire purement géo-topographique.

Les critères déterminants pour obtenir la prestation complémentaire géo-topographique sont les suivants :

- faible densité de population, compte tenu de la superficie par habitant : une « prestation complémentaire liée à la superficie » est versée aux communes dont la superficie par habitant représente plus de 80 pour cent de la médiane de toutes les communes ;
- structure d'habitat dispersée, compte tenu de la longueur des routes : une « prestation complémentaire liée à la longueur des routes » est versée aux communes dont la longueur des routes par habitant représente plus de 80 pour cent de la médiane de toutes les communes.

La prestation complémentaire géo-topographique est réduite de manière linéaire dès lors que l'IRH se situe entre 140 et 160. Elle est refusée dans sa totalité lorsque l'IRH dépasse 160². Seules quelques communes sont concernées par cette réduction.

4.3.2.2 Conséquences de la réglementation actuelle

L'illustration 4-14 indique l'évolution du volume financier et du nombre de communes bénéficiaires de la prestation complémentaire géo-topographique. Entre 2008 et 2011, le volume financier et le nombre de communes bénéficiaires est resté relativement constant.

² Cf. art. 35, al. 3 LFPC et art. 20 OFPC

Ainsi, quelque 18 pour cent de la population profitaient de cette prestation complémentaire avant la révision 2012 de la LFPC. Après cette révision, le volume de la prestation complémentaire a plus que triplé – pour compenser la suppression des subventions du canton pour l'entretien des routes communales – et l'exigence d'un montant minimal de la quotité générale d'impôt comme condition d'octroi de la prestation complémentaire a été levée. Il en a résulté une forte hausse du nombre de communes pouvant prétendre à la prestation complémentaire : tandis qu'en 2011, 137 communes avaient reçu une prestation complémentaire, on en dénombrait 242 en 2015. Dans le même temps, la part de la population n'a cependant augmenté que de 10 points de pourcentage, pour passer de 18 à 28 pour cent. Même si le nombre de communes bénéficiaires a fortement progressé, les prestations complémentaires versées aux communes en 2015, à hauteur de 160 000 francs, étaient en moyenne nettement plus élevées que celles de 2011, qui se montaient à 84 000 francs. Les prestations complémentaires moyennes par habitant ont augmenté en conséquence, pour passer de 82 francs en 2011 à 191 francs en 2015.

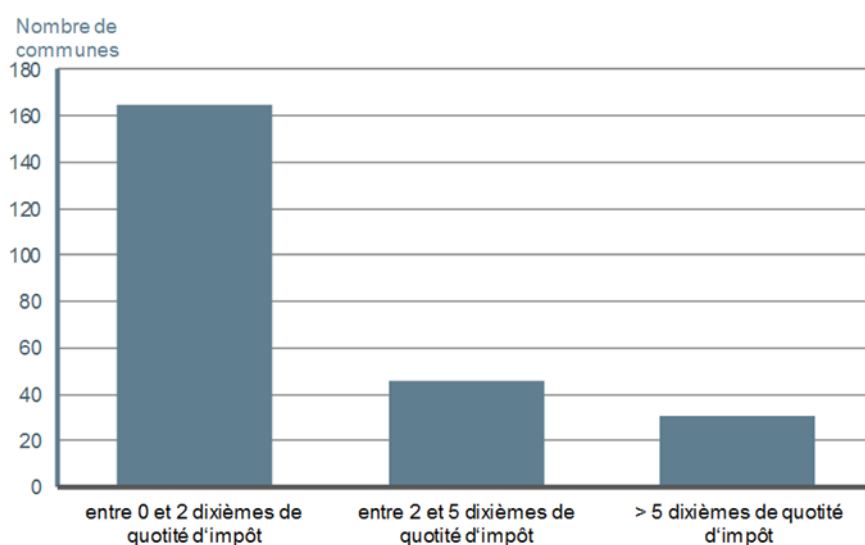
Illustration 4-14 : Volume et nombre de communes bénéficiaires de la prestation complémentaire géo-topographique de 2008 à 2015

	2008	2011	2012	2013	2014	2015
Volume en CHF	11'500'000	11'500'000	38'722'507	38'331'600	38'575'909	38'690'814
Nombre de communes bénéficiaires	144	137	243	243	242	242
Part population communes bénéficiaires p. rapp. à population totale	21%	18%	30%	29%	28%	28%

Remarques : effectif des communes en 2015

Si l'on analyse les prestations complémentaires en dixièmes de quotité d'impôt (cf. illustration 4-15), il apparaît que dans la majorité des communes bénéficiaires, les versements correspondent à moins de 2 dixièmes de quotité d'impôt. Pour à peine un sixième des communes, les prestations complémentaires représentent toutefois une valeur considérable, puisqu'elles correspondent à plus de 5 dixièmes de quotité d'impôt.

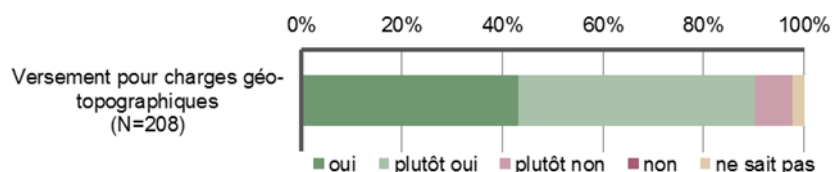
Illustration 4-15 : Valeur de la prestation complémentaire géo-topographique en dixièmes de quotité d'impôt de la commune en 2015



4.3.2.3 Appréciation par les communes

a) Utilité des instruments

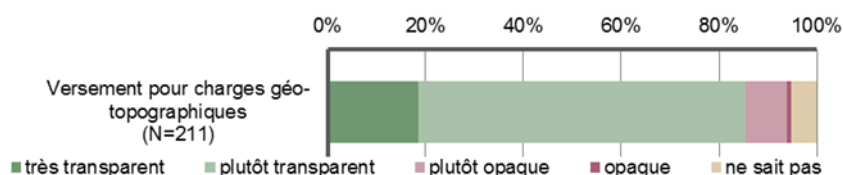
Illustration 4-16 : Utilité de la prestation complémentaire géo-topographique – enquête auprès des communes de 2016



Quelque 90 pour cent des communes estiment que la prestation complémentaire géo-topographique est (plutôt) utile.

b) Transparence

Illustration 4-17 : Transparence de la prestation complémentaire géo-topographique – enquête auprès des communes de 2016



La prestation complémentaire géo-topographique est considérée par plus de 80 pour cent des communes comme étant transparente. L'enquête ne révèle aucune différence régionale majeure ni aucune différence en lien avec la taille de la commune.

4.3.3 Prestation complémentaire socio-démographique

4.3.3.1 Aperçu

Les communes qui supportent des charges en raison de leur situation socio-démographique reçoivent chaque année du canton une prestation complémentaire. Les critères déterminants pour obtenir la prestation complémentaire sont les suivants :

- proportion de personnes au chômage dans la population résidante,
- proportion de personnes étrangères dans la population résidante,
- proportion de bénéficiaires de prestations complémentaires dans la population résidante.

La prestation complémentaire a été introduite en 2012 et sert en particulier à amortir la franchise de 20 pour cent pour différentes offres de l'aide sociale institutionnelle. Les prestations complémentaires socio-démographiques profitent à toutes les communes.

4.3.3.2 Conséquences de la réglementation actuelle

Lors de l'introduction de la prestation complémentaire socio-démographique, en 2012, son volume correspondait à quelque 12 millions de francs. Au cours des quatre dernières années, ce volume a légèrement progressé, pour s'établir en 2015 à 12,7 millions de francs (+ 6 % par rapport à 2012).

Comme le montre l'illustration 4-18, plus de 80 pour cent du volume total est attribué aux communes dont l'IRH est supérieur à 80. A noter que c'est dans ces mêmes communes que

vivent plus de 75 pour cent de la population du canton de Berne. La ville de Berne monopolise à elle seule quelque 20 pour cent des prestations complémentaires (2,5 mio CHF). Alors que la prestation complémentaire socio-démographique s'élève pour les communes financièrement les plus fortes à environ 14 francs par habitant, elle ne représente que la moitié de ce montant pour les communes financièrement les plus faibles. En 2015, les prestations complémentaires socio-démographiques se sont élevées à moins de 1 dixième de quotité d'impôt pour toutes les communes. Ces aides financières sont donc plutôt modestes.

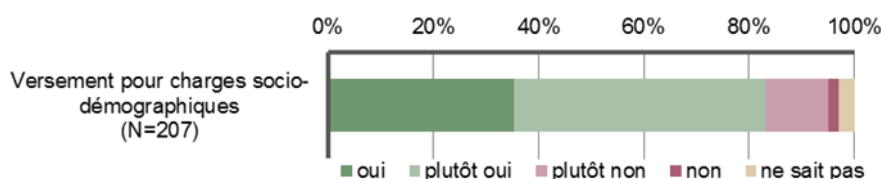
Illustration 4-18 : Prestation complémentaire socio-démographique par catégorie d'IRH en 2015

	IRH < 60	60 < IRH < 70	70 < IRH < 80	80 < IRH < 100	IRH > 100
Nombre de communes	54	57	81	105	59
Volume en CHF	284'215	754'585	1'185'502	5'218'496	5'292'202
Part	2%	6%	9%	41%	42%
Part population	4%	8%	12%	38%	37%
par habitant en CHF	7	9	10	13	14

4.3.3.3 Appréciation par les communes

a) Utilité

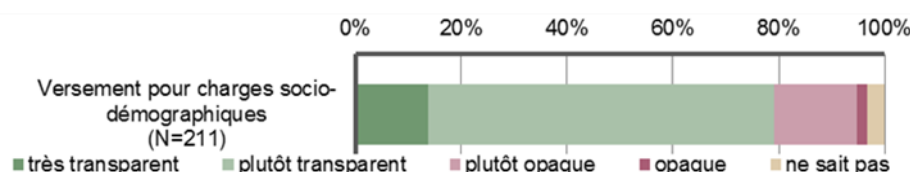
Illustration 4-19 : Utilité de la prestation complémentaire socio-démographique – enquête auprès des communes de 2016



Pour 83 pour cent des communes, la prestation complémentaire socio-démographique est (plutôt) utile. Les critiques émises n'émanent pas des villes, mais des communes d'agglomération et de certaines communes rurales.

b) Transparence

Illustration 4-20 : transparence de la prestation complémentaire socio-démographique – enquête auprès des communes de 2016



La prestation complémentaire socio-démographique est considérée par au moins 80 pour cent des communes comme étant transparente. L'enquête ne révèle aucune différence régionale majeure ni aucune différence en lien avec la taille de la commune. La plus grande partie des communes qui jugent la prestation complémentaire socio-démographique plutôt opaque estiment qu'elle est trop complexe et que les paramètres pris en compte dans le calcul sont difficiles à comprendre.

4.3.3.4 Actualisation de l'indice des charges sociales

En vertu de l'article 15, alinéa 2 LPFC, les facteurs déterminants pour le calcul de la prestation complémentaire socio-démographique sont représentés dans un indice des charges sociales qui est actualisé sur une base périodique. L'indice des charges sociales en vigueur a été calculé pour la dernière fois en 2010 dans la perspective de l'introduction de la prestation complémentaire socio-démographique au 1^{er} janvier 2012. Depuis, plusieurs changements se sont produits dans le domaine de l'aide sociale. Ainsi, par exemple, le domaine des personnes âgées a été cantonalisé dans le cadre de la révision 2012 de la LPFC. Dès lors, les charges ne sont plus décomptées par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale. Les communes bernoises ont en outre connu des dynamiques différentes en termes de coûts de l'aide sociale entre 2010 et 2016.

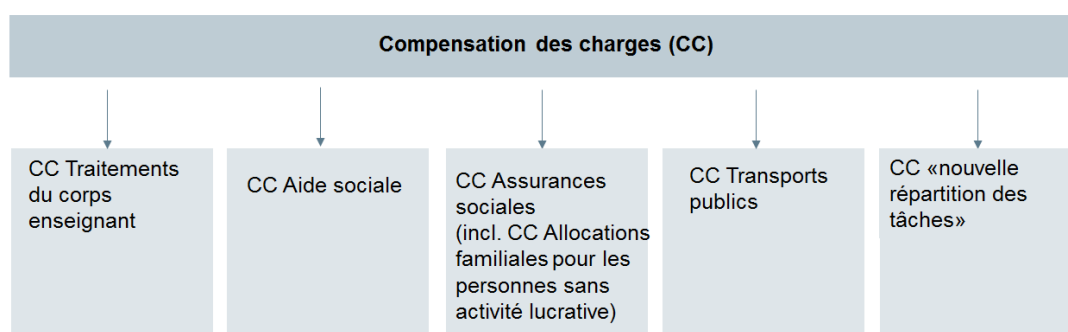
Fort de ce constat, la Direction des finances a chargé Ecoplan d'actualiser l'indice des charges sociales. La mise à jour a été effectuée sur la base des chiffres des comptes de l'aide sociale de 2014, 2015 et 2016. Dans son modèle d'estimation, Ecoplan a étudié plusieurs variables structurelles supplémentaires susceptibles de venir compléter les facteurs en vigueur (cf. ch. 4.3.3.1). Les calculs d'Ecoplan ont révélé que l'ajout de la variable « Proportion des personnes réfugiées ou admises à titre provisoire » permettait d'accroître la pertinence explicative du modèle en la faisant passer de 63 à 68 pour cent. Les répercussions financières de l'actualisation prévue de l'indice des charges sociales sur les communes sont faibles (en moyenne +/- 0,01 dixième de quotité d'impôt).

4.4 Compensation des charges

4.4.1 Vue d'ensemble – évolution des dépenses dans la compensation des charges

Les systèmes de compensation des charges servent à financer les tâches conjointes du canton et des communes. L'illustration 4-21 offre une vue d'ensemble des cinq systèmes de compensation des charges :

Illustration 4-21 : Vue d'ensemble de la compensation des charges



L'illustration 4-22 indique l'évolution des charges globales du canton et de l'ensemble des communes entre 2008 et 2015. Les dépenses globales, qui s'élevaient à 2,72 milliards de francs en 2008, ont peu changé au fil des ans puisqu'elles se situaient à 2,92 milliards de francs en 2015. Cette hausse d'un peu plus de 7 pour cent par rapport à 2008 s'explique avant tout par une augmentation des coûts dans le domaine de l'aide sociale (+ 35 %). La compensation des charges des transports publics a elle aussi été marquée par une progression des dépenses (+ 22 % par rapport à 2008), qui découle d'une part de l'extension des transports publics et de l'autre de l'introduction de la péréquation financière nationale,

en 2008 (RPT). Seule la compensation des charges des assurances sociales a enregistré une diminution des dépenses. Cette baisse est due à l'introduction de la RPT en 2008.

Illustration 4-22 : Evolution des dépenses totales du canton et des communes dans la compensation des charges entre 2008 et 2015

Année		2008	2011	2012	2013	2014	2015
CC Traitements du corps enseignant	en mio CHF	1'070	1'113	1'087	1'101	1'118	1'140
CC Aide sociale	en mio CHF	730	840	875	1'020	988	983
CC Assurances sociales	en mio CHF	623	419	453	439	409	439
CC Transports publics	en mio CHF	295	343	327	343	332	359
Volume total compensation des charges	en mio CHF	2'718	2'714	2'742	2'902	2'847	2'921

Remarque : étant donné qu'il s'agit ici d'une vue d'ensemble des dépenses du canton et des communes, la somme de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » est égale à zéro. La compensation des charges des assurances sociales inclut ci-après les dépenses découlant de la compensation des charges « allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative ».

4.4.2 Compensation des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire

4.4.2.1 Aperçu

A partir du début de l'année scolaire 2012/2013, les traitements du corps enseignant à l'école obligatoire se sont inscrits dans un nouveau système de financement développé dans le cadre de la révision 2012 de la LPFC. Le financement des frais de traitements du corps enseignant³ à l'école obligatoire repose sur un modèle combiné :

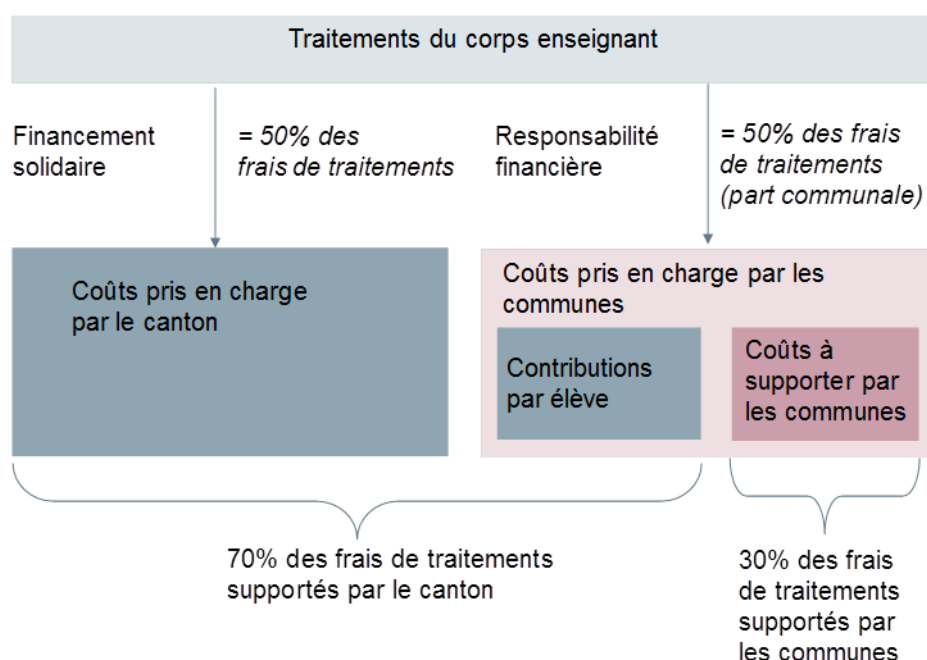
- la moitié des coûts salariaux est affectée à une *part de financement solidaire* et est entièrement prise en charge par le canton ;
- l'autre moitié des coûts salariaux est affectée à une *part de responsabilité financière* et est assumée par les communes.

Les communes reçoivent en outre du canton des contributions par élève pour les enfants en âge de scolarité obligatoire.

Les coûts qu'une commune doit effectivement payer correspondent donc au montant de la part de responsabilité financière sous déduction des contributions par élève. Les contributions par élève représentant au total 20 pour cent des frais de traitements, les coûts effectivement à la charge d'une commune correspondent à quelque 30 pour cent (cf. illustration 4-23).

³ Chaque commune se voit imputer les coûts moyens au lieu des traitements et prestations sociales effectivement versées aux personnes qui enseignent sur son territoire.

Illustration 4-23 : Système de financement de la scolarité obligatoire



Les contributions par élève ne sont pas identiques pour toutes les communes, mais adaptées en fonction des charges sociales et géo-topographiques spécifiques à chacune d'entre elles. Deux indices viennent s'ajouter au calcul : l'indice géo-démographique et l'indice social scolaire.

Depuis 2008, les dépenses incluses dans la compensation des charges ont marqué une progression modérée puisqu'elles ont passé de 1070 millions de francs en 2008 à environ 1140 millions de francs en 2015 (+ 6,6 %)⁴. Cette évolution s'explique d'un côté par l'accroissement du nombre des élèves, qui contribue à déterminer les frais de traitements du corps enseignant, et de l'autre par diverses décisions politiques et juridiques (p. ex. réduction de la taille des classes, mesures d'économie, hausses des salaires, etc.).

4.4.2.2 Effets de répartition

La compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant à l'école obligatoire se traduit par une redistribution horizontale des ressources entre les communes. Certaines communes paient plus de 30 pour cent des traitements des personnes qui enseignent sur leur territoire (si leurs coûts par élève sont supérieurs à ceux de la moyenne du canton), d'autres moins (si leurs coûts par élève sont inférieurs à ceux de la moyenne du canton).

L'élément déterminant en termes d'effets de répartition est la part de responsabilité financière incombant à chaque commune. A noter que seules les communes qui gèrent leur propre école (aussi appelées « communes responsables ») ont des frais de traitements. Le calcul des effets de la compensation des charges sur la redistribution des fonds est expliqué en détail dans le rapport d'évaluation d'Ecoplan.

Le meilleur moyen d'observer les conséquences de la redistribution horizontale est de procéder à une évaluation de la situation au niveau de l'arrondissement administratif. Cette

⁴ Avec l'introduction de la RFEO, cette période de calcul a été modifiée. Depuis 2012, le décompte de la compensation des charges repose sur l'année scolaire, soit d'août à juillet, et non plus sur l'année civile.

démarche présente l'avantage, d'une part, de reposer sur une estimation des données pertinentes pour les communes et, d'autre part, de tenir compte du fait que l'offre scolaire varie fortement d'une commune à l'autre. Avec une évaluation axée sur les communes, l'image obtenue serait trop déformée. L'illustration 4-24 offre une vue d'ensemble de l'effet de répartition horizontal de la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant pour les dix arrondissements administratifs du canton de Berne.

Illustration 4-24 : Effet de répartition horizontal de la compensation des charges Traitements du corps enseignant, année scolaire 2015/16

Répartition en arrondissements administratifs	Nombre d'habitants	Coûts à supporter par la commune*	30% frais de traitements du corps enseignant** (coûts à supporter théoriquement)	Solde		
		en mio CHF	en mio CHF	en mio CHF	en CHF/hab.	en dixièmes de quotité d'impôt
Jura Bernois	53'539	20.7	21.4	-0.8	-14.3	-0.1
Berne-Plateau	402'023	128.1	126.7	1.5	3.6	0.0
Bienne	97'953	36.5	35.5	1.0	10.3	0.1
Emmental	95'957	34.5	35.1	-0.6	-5.9	-0.1
Frutigen-Niedersimmental	39'616	13.3	14.0	-0.6	-16.0	-0.1
Interlaken-Oberhasli	47'815	15.9	15.9	-0.0	-0.0	-0.0
Oberaargau	79'641	28.5	28.4	0.1	1.1	0.0
Obersimmental-Saanen	17'158	4.9	5.1	-0.3	-15.8	-0.1
Seeland	71'831	25.2	25.7	-0.5	-7.3	-0.1
Thoune	106'226	34.6	34.4	0.2	1.8	0.0
Total***	1'011'759	342.1	342.1	0.0		

*Coûts des arrondissements administratifs à supporter effectivement, y compris communautés scolaires et gymnases (Quarta) (= somme des parts communales estimées, moins les contributions par élève dans l'unité administrative). Correspond à 50% des frais de traitements répartis entre les communes en fonctions du nombre d'élèves, moins les contributions par élève.

**30% des frais de traitements incombant à l'arrondissement administratif, y compris communautés scolaires et gymnases (Quarta) (= somme des 30% de parts communales estimées dans l'unité administrative). Correspond à 30% des frais de traitements dans le canton de Berne, répartis entre les communes en fonctions du nombre d'élèves.

*** Coûts n'incluant pas les coûts concernant les élèves venant d'autres cantons.

Les effets de redistribution sont relativement faibles et représentent au maximum 0,1 dixième de quotité d'impôt, soit 16 francs par personne. Dans la compensation des charges, les contributions par habitant versées par les arrondissements administratifs urbains de Berne-Mittelland, Bienne, Haute-Argovie et Thoune dépassent légèrement la moyenne. Ces arrondissements paient un peu plus que les 30 pour cent des frais de traitements du corps enseignant enregistrés dans les communes et présentent donc des coûts par élève supérieurs à la moyenne. Le plus important payeur net par personne est l'arrondissement administratif de Bienne, avec 10 francs par habitant.

La compensation des charges se traduit par contre par un allègement pour les arrondissements administratifs ruraux d'Interlaken-Oberhasli, de l'Emmental, de Frutigen-Bas-Simmental, du Haut-Simmental-Gessenay, du Jura Bernois et du Seeland, qui font état de coûts par élève inférieurs à la moyenne. C'est l'arrondissement administratif de Frutigen-Bas-Simmental qui est soulagé du plus grand poids, soit 16 francs par habitant.

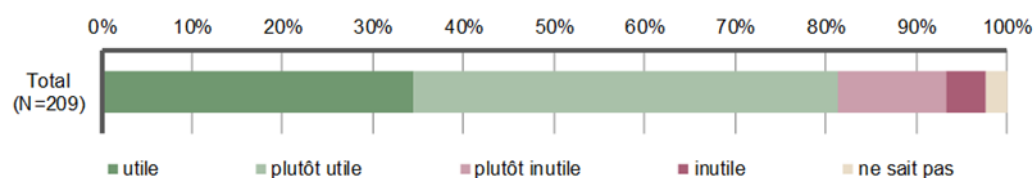
Les redistributions entre les arrondissements administratifs sont relativement peu

importantes : ceux qui enregistrent des coûts supérieurs à la moyenne versent quelque 2,75 millions de francs (4 CHF par habitant) de plus que prévu en théorie, alors que ceux dont les coûts sont inférieurs à la moyenne paient 2,75 millions (8,4 CHF par personne) de moins.

4.4.2.3 Appréciation par les communes

a) Désenchevêtrement des tâches suite à la révision 2012 de la LPFC

Illustration 4-25 : Utilité du désenchevêtrement des tâches suite à la révision 2012 de la LPFC à l'école obligatoire – enquête auprès des communes de 2016

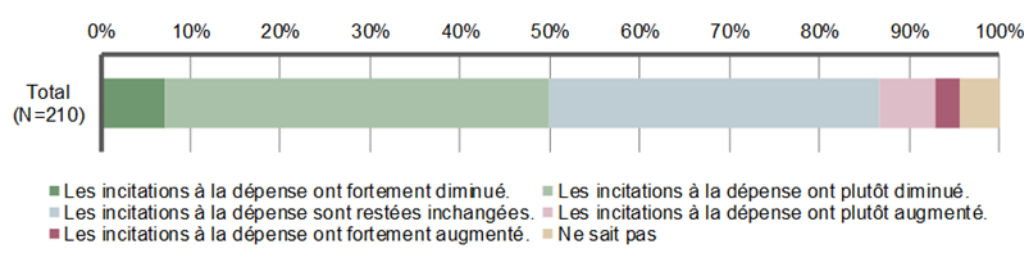


En tout, 81 pour cent de l'ensemble des communes considèrent le nouveau financement de l'école obligatoire comme utile ou plutôt utile. Plus la commune compte d'habitants, plus ce nouveau financement est jugé utile. Les communes moins peuplées déplorent en particulier le système de contribution par élève qui ne permet plus de financer les petites classes. Les communes critiquent par ailleurs le fait qu'elles doivent payer 30 pour cent des coûts, alors que les nombreuses consignes qu'elles sont tenues de respecter sont fixées par le canton (système de traitements, progression des traitements, locaux, nombre de classes et corps enseignant) et que la loi sur l'école obligatoire est édictée au niveau cantonal.

b) Incitations à la dépense

L'objectif du nouveau modèle de financement de l'école obligatoire était de renforcer l'implication des communes dans une organisation scolaire rentable et, partant, de réduire les incitations à la dépense. La majeure partie des communes a l'impression que la révision 2012 de la LPFC a conduit à une diminution des incitations à la dépense dans l'école obligatoire (50 %) ou n'a rien changé (37 %). Les 9 pour cent restants observent une (légère) augmentation des incitations à la dépense.

Illustration 4-26 : Evolution des incitations à la dépense à l'école obligatoire – enquête auprès des communes de 2016



Sur le plan régional, on remarque des différences importantes : alors que dans l'Emmental et la région de Thoun-Oberland occidental environ 65 % des communes ont relevé une diminution des incitations à la dépense dans l'école obligatoire, seules 26 % des communes ont fait le même constat dans la région de la Haute-Argovie.

Près de 60 pour cent des communes sont d'avis que certains éléments du système actuel nuisent à une infrastructure scolaire optimale et rentable. Parmi les principaux obstacles figurent les coûts des transports scolaires et l'indemnisation de la fréquentation d'écoles situées en dehors de la commune, en ce sens que les coûts élevés des transports scolaires et

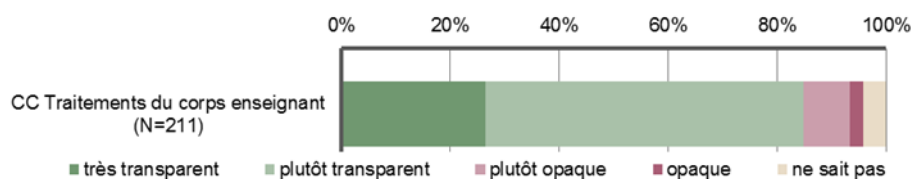
l'indemnisation axée sur une facturation complète des élèves extra-communaux entravent la modification structurelle du paysage scolaire. Lorsqu'une commune ferme son école, les frais d'entretien du bâtiment demeurent, de sorte que l'indemnisation axée sur l'imputation complète des coûts des fréquentations scolaires externes associée aux frais d'entretien du bâtiment situé sur la commune concernée sont susceptibles d'entraîner des coûts plus élevés que si la commune avait continué à exploiter son école en sous-effectif. Fermer une école n'est donc pas forcément intéressant sur le plan financier. Le problème pourrait être atténué par :

- **un abaissement des coûts communaux liés aux transports scolaires**, par un transfert de la responsabilité en matière de transport vers les parents, une adaptation de l'horaire scolaire à l'horaire des transports publics ou le financement des coûts par le canton même pour des effectifs d'élèves plus faibles ;
- **un abaissement des indemnités communales versées pour la fréquentation d'une école en dehors de la commune**, par exemple par une réduction des exigences relatives au calcul de la contribution aux coûts d'infrastructure imposées par le canton.

Certaines communes ont l'impression que les exigences du canton ne cessent d'accroître les frais scolaires, par exemple en ce qui concerne les moyens d'enseignement, le plan d'études, le matériel informatique, etc.

c) Transparence

Illustration 4-27 : Transparence de la compensation des charges Traitements du corps enseignant à l'école obligatoire – enquête auprès des communes de 2016



Plus de 80 pour cent des communes perçoivent la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant comme (plutôt) transparente. Les communes qui considèrent que cette compensation des charges est opaque trouvent le décompte fastidieux, compliqué et chronophage, voire parfois difficile à comprendre. Elles déplorent en outre le fait de ne pas pouvoir consulter le décompte.

Association des Communes Bernoises (ACB)

Incitations à fermer les écoles « non rentables » : certaines écoles qui devraient être fermées faute d'un nombre suffisant d'élèves restent actuellement ouvertes, car leur fermeture coûterait trop cher aux communes concernées, par exemple à cause des coûts supplémentaires liés aux transports scolaires et à l'entretien des bâtiments existants. Il convient donc de créer des incitations visant à fermer les écoles insuffisamment fréquentées et à rendre le transport scolaire plus attrayant.

Répartition des tâches entre canton et communes : si la réforme du financement de l'école obligatoire a certes permis aux communes d'assumer plus de responsabilité en matière de coûts, le fait que le canton participe au financement des directions d'école n'est pas judicieux. La priorité de l'ACB est de réduire le solde de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches », un objectif que l'on pourrait réaliser en transférant la responsabilité financière des directions d'école. La direction des écoles étant l'affaire des communes, celles-ci devraient disposer de la latitude nécessaire en la matière.

Conclusion concernant l'utilité, l'efficacité et la transparence

Dans le domaine de l'école obligatoire, les communes sont d'avis que certains éléments nuisent à une infrastructure scolaire plus rentable, en particulier les coûts élevés des transports scolaires et les indemnisations importantes dues pour les élèves scolarisés dans des communes avoisinantes. S'agissant des incitations à la dépense, la révision 2012 de la LPFC a apporté certaines améliorations, mais les opinions varient en fonction des régions.

4.4.2.4 Appréciation par la Direction de l'instruction publique

Du point de vue de la Direction de l'instruction publique, la compensation des charges ne nécessite aucun changement concret pour l'instant. Selon elle, les innovations se sont globalement traduites par une amélioration de la transparence des coûts et par l'apport de bons indicateurs, comme par exemple les données sur la taille des classes. Les nouvelles dispositions ont toutefois aussi entraîné une augmentation des charges pour le canton et les communes. Une simplification du système permettrait certes de réduire les charges, mais elle irait à l'encontre de la volonté de transparence.

Bien que la Direction de l'instruction publique soit consciente des risques de hausse des coûts liés à la décision d'une commune de renoncer à exploiter sa propre école, elle considère que la recherche d'une solution équitable relève en premier lieu de la responsabilité des communes concernées.

La Direction de l'instruction publique est clairement en faveur de la décentralisation de l'offre scolaire préconisée par la LPFC, car le système scolaire jouit d'un fort ancrage local et cela doit demeurer ainsi. A ses yeux, il ne serait cependant pas judicieux d'externaliser entièrement le financement et le contenu des directions d'école aux communes.

4.4.3 Compensation des charges de l'aide sociale

4.4.3.1 Aperçu

Les dépenses déterminantes pour la compensation des charges de l'aide sociale institutionnelle (p. ex. aide aux personnes dépendantes et promotion de la santé, insertion professionnelle et sociale) et de l'aide sociale individuelle (p. ex. aide sociale au sens strict, mesures relevant de la législation sur l'asile) sont financées pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes⁵. La part de chaque commune est déterminée en fonction de la population résidente.

Pour encourager les communes à adopter un comportement plus économe, la révision 2012 de la LPFC a introduit les mécanismes suivants :

- **bonus-malus** : ce système devait permettre de comparer les coûts sociaux effectifs aux dépenses d'aide sociale escomptées. En cas d'écart important par rapport à la valeur cible, les communes devaient être récompensées par un bonus ou au contraire sanctionnées par un malus. Entre-temps la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a admis par sa décision du 31 août 2017 le recours formé par la commune de Lyss contre une décision de l'Office des affaires sociales (OAS), et est parvenue à la conclusion, sur la base d'un rapport d'expertise, que le système bernois de bonus-malus introduit dans la législation sur l'aide sociale ne permettait pas

⁵ Les dépenses des communes et du canton admises à la compensation des charges liées à l'aide sociale sont définies aux articles 79 et 80 LASoc.

dans la pratique de tirer des enseignements fiables sur le rapport coûts-efficacité des services sociaux en raison des nombreuses incertitudes et que, partant, lesdites dispositions de l'ordonnance sur l'aide sociale ne devaient pas être appliquées. La décision sur recours entrée en force implique que des bonus ne peuvent pas être versés aux communes ni des malus être mis à leur charge ;

- franchise : depuis 2012, les communes doivent s'acquitter d'une franchise de 20 pour cent pour les offres de l'aide sociale institutionnelle. Cette franchise est couplée à une allocation (prestation complémentaire socio-démographique). Avec cette réglementation, les charges tendent à augmenter pour les grandes communes et à diminuer pour les petites⁶.

Outre l'introduction du système de bonus-malus et de la franchise pour les structures d'accueil extra-familial destinées aux enfants, la révision 2012 de la LPFC a apporté de nombreux changements dans la répartition des tâches entre le canton et les communes.

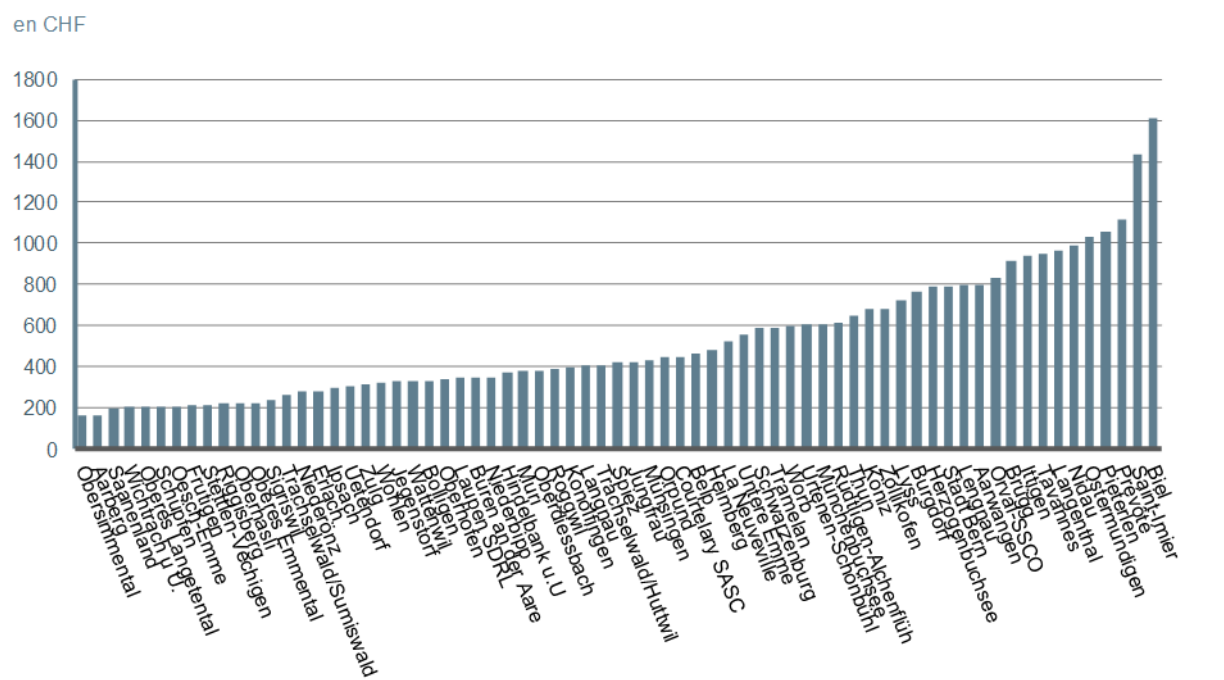
Depuis 2008, les charges liées à l'aide sociale institutionnelle et individuelle ont augmenté de 40 pour cent, pour passer de 732 millions de francs en 2008 à 1026 millions de francs en 2015. Cette hausse des coûts est partiellement due à une série de modifications, telles que, notamment, la comptabilisation par le biais de la compensation des charges d'une partie des contributions destinées à réduire les primes de l'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide sociale et la nouvelle répartition des tâches dans le domaine des enfants et des adolescents.

Les communes du canton de Berne sont organisées en services sociaux (régionaux)⁷. Au total, le canton compte 69 services sociaux. L'illustration 4-28 indique les charges par habitant pour l'ensemble de l'aide sociale en 2015 pour les différents services sociaux. Dans le domaine de l'aide sociale, les coûts par personne varient fortement. Tandis que le service social de Bienne génère les coûts effectifs par habitant les plus élevés de toute l'aide sociale, soit 1608 francs, celui de la région du Haut-Simmental (Obersimmental) n'enregistre que 161 francs par habitant. Il ressort de l'illustration 4-28 que dans les régions urbaines les coûts par habitant sont supérieurs à ceux des régions rurales (surtout dans les petites villes).

⁶ http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/sozialhilfe/Lastenausgleich_SH.html

⁷ La commune de Clavaleyres n'est rattachée à aucun service social.

Illustration 4-28 : Charges par habitant pour l'ensemble de l'aide sociale en 2015 pour les différents services sociaux



4.4.3.2 Effets de répartition

Le mécanisme de compensation des charges se traduit par des effets de redistribution entre les communes. Les communes présentant des charges liées à l'aide sociale supérieures à la moyenne sont des bénéficiaires nettes, alors que celles dont les charges sont inférieures à la moyenne sont des payeuses nettes. Les calculs relatifs aux effets de redistribution ont été effectués aussi bien au niveau des différentes communes qu'au niveau des services sociaux. Les résultats exposés ci-après sont ceux obtenus à l'échelon des services sociaux. Le tableau illustrant l'effet de redistribution horizontal pour chaque service social figure à l'annexe A, chiffre 8.1.1.

Les communes de Bienne et de Berne sont à tous points de vue les plus grands bénéficiaires nets de la compensation des charges de l'aide sociale (cf. illustration 8-1, annexe A). Si l'on considère l'effet de répartition horizontal par habitant pour chacun des services sociaux en 2015, le service social de Bienne, qui reçoit 499 francs par habitant, est celui qui profite le plus du système, devant les services sociaux de St-Imier (411 francs) et de Prévôté (253 francs). Du côté des payeurs nets, ce sont les communes des services sociaux du Haut-Simmental (224 francs), d'Aarberg (220 francs) et de Saanenland (Gessenay ; 206 francs) qui font état des versements par habitant les plus élevés. Dans le domaine de l'aide sociale, les villes de Bienne, Berne, Thoune, Berthoud et Langenthal sont des bénéficiaires nets.

Plusieurs interventions politiques demandant un abandon du système actuel de prise en charge des coûts dans le cadre de la compensation des charges et prônant la mise en place d'une franchise sont en suspens.

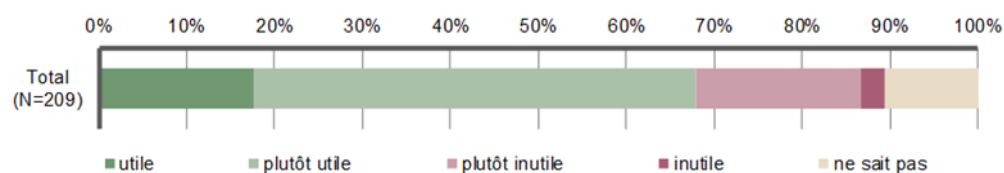
4.4.3.3 Appréciation par les communes

a) Désenchevêtrement des tâches suite à la révision 2012 de la LPFC

Dans le domaine de l'aide sociale, les changements intervenus sont les suivants :

- les coûts du domaine des personnes âgées (c.-à-d. les coûts relatifs aux soins qui dépassent le plafond des coûts des PC) ne sont plus admis dans la compensation des charges ;
- les coûts relatifs au domaine des enfants et des adolescents avec un handicap ou nécessitant des soins sont désormais admis dans la compensation des charges ;
- les communes doivent désormais s'acquitter d'une franchise de 20 pour cent des coûts pour un certain nombre d'offres de l'aide sociale institutionnelle (p. ex. structures d'accueil extra-familial dans le domaine de l'encadrement des enfants et des adolescents) ;
- un système de bonus-malus est introduit dans le domaine de l'aide sociale individuelle.

Illustration 4-29 : Utilité du désenchevêtrement des tâches suite à la révision 2012 de la LPFC dans l'aide sociale – enquête auprès des communes de 2016



Près de 70 pour cent des communes considèrent le désenchevêtrement des tâches comme (plutôt) utile. Les petites communes, en particulier, estiment qu'il est difficile de juger de l'utilité de cette mesure.

Plusieurs communes critiquent la franchise de 20 pour cent que les communes doivent payer pour les offres destinées aux enfants, aux adolescents et aux familles, ainsi que le système de bonus-malus :

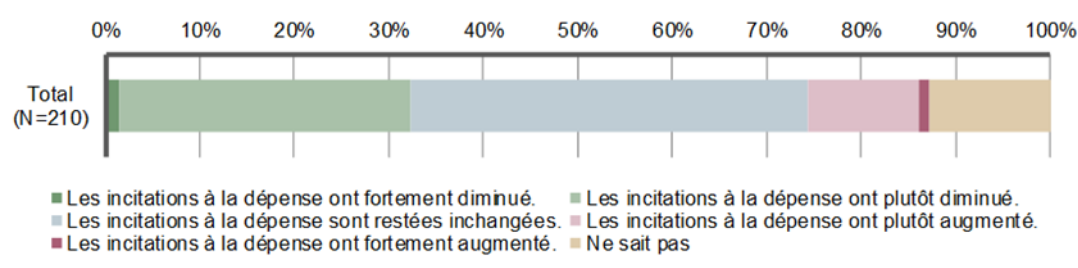
- pour certaines, la franchise de 20 pour cent pour les offres destinées aux enfants, aux adolescents et aux familles est trop basse et n'encourage donc pas les communes à épargner des coûts. Pour d'autres au contraire, la franchise de 20 pour cent est trop élevée, en ce sens qu'elle n'est pas supportable pour les communes financièrement faibles et que dans l'hypothèse où les cas se multiplieraient, les coûts pourraient devenir incontrôlables. Ces communes ajoutent qu'il n'est pas pertinent de faire participer les communes à des coûts sur lesquels elles n'ont aucune possibilité de pilotage ;
- le système de bonus-malus dans l'aide sociale individuelle ne permet pas d'atteindre le but visé et n'a pas fait ses preuves. Si cette critique revient relativement souvent, elle a ceci de spécifique qu'elle porte sur des critères et paramètres précis. Selon les avis exprimés, les communes n'ayant pas la possibilité de piloter ces critères et paramètres, il leur est impossible d'œuvrer de manière ciblée en vue d'obtenir un bonus.⁸

⁸ Commentaire : la décision sur recours du 31 août 2017 de la SAP a tenu compte de cette critique en ceci que les dispositions correspondantes de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc) ont été déclarées inapplicables (voir plus haut ch. 4.4.3.1). La SAP prévoit par conséquent de proposer au Conseil-exécutif d'abroger les articles 41b et 41c OASoc dans le cadre de la prochaine révision de ladite ordonnance. Selon le calendrier actuel, il est prévu que cette révision entre en vigueur le 1^{er} août 2018.

b) Incitations à la dépense

Dans le domaine de l'aide sociale, la révision 2012 de la LPFC s'est traduite par l'introduction d'une franchise de 20 pour cent pour certaines offres extra-familiales de l'aide sociale, le renforcement du controlling dans l'aide sociale individuelle et le recours à des inspecteurs sociaux. Un système de bonus-malus a en outre été introduit.

Illustration 4-30 : Evolution des incitations à la dépense dans l'aide sociale – enquête auprès des communes de 2016

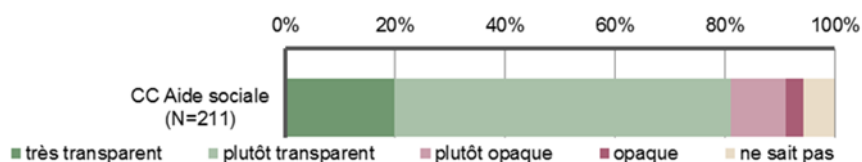


Selon la plupart des communes, les incitations à la dépense ont diminué ou sont demeurées inchangées. A l'inverse, 13 pour cent des communes (uniquement des communes de moins de 5000 habitants) ont l'impression que les incitations à la dépense se sont renforcées, pour les raisons suivantes :

- la franchise versée par les communes est trop basse voire absente dans certains domaines ;
- en raison de la franchise trop basse versée par les communes pour les crèches et les structures d'accueil parascolaire, les communes préfèrent ouvrir une structure supplémentaire que de contribuer au financement de structures d'accueil d'enfants dans d'autres communes.

c) Transparence

Illustration 4-31 : Transparence de la compensation des charges Aide sociale – enquête auprès des communes de 2016



Pour les petites communes et les grandes communes de plus de 10 000 habitants, en particulier, la compensation des charges liées à l'aide sociale est peu transparente. Malgré le controlling, les éléments incitant à la dépense sont inconnus et incompréhensibles. Le décompte est par ailleurs inaccessible et incompréhensible.

Association des Communes Bernoises (ACB)

L'Association des Communes Bernoises (ACB) est d'avis que certains postes de la compensation des charges devraient faire l'objet d'une révision. Selon l'ACB, quelque 20 millions de francs liés au domaine de la procédure pénale seraient ainsi intégrés à la compensation des charges, alors qu'ils n'appartiennent pas au domaine d'activité admis dans la compensation des charges de l'aide sociale. L'ACB émet par contre des réserves concernant une scission de la compensation des charges liées à l'aide sociale. Enfin, elle considère que le décompte dans l'aide sociale est transparent, même si la communication des résultats devrait être améliorée.

Conclusion concernant l'utilité, l'efficacité et la transparence

Les communes sont généralement plus critiques à l'égard de la compensation des charges liées à l'aide sociale qu'envers les autres systèmes de compensation des charges : un nombre proportionnellement plus élevé de communes estime que le partage par moitié des coûts entre le canton et les communes et la répartition des coûts entre les communes en fonction de la population résidante sont (plutôt) inutiles, car ils les obligent à assumer une augmentation des coûts dont elles ne se sentent pas responsables. Dans le même temps, environ 10 à 15 communes remarquent que la franchise dont elles doivent s'acquitter en lien avec l'aide sociale est trop basse, voire inexistante dans certains domaines, ce qui n'encourage pas les communes à épargner.

4.4.3.4 Appréciation par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP)

Les tâches réalisées dans le cadre de la compensation des charges liées à l'aide sociale sont nombreuses et parfois très diverses, ce qui explique la multiplicité des acteurs impliqués et le manque de transparence du système. Il en résulte également des difficultés de communication envers l'extérieur du fait que la compensation des charges de l'aide sociale est associée uniquement au soutien économique, alors même qu'elle comprend d'autres domaines moins connotés négativement. Pour atténuer ces problèmes, on pourrait envisager de renommer la compensation des charges voire de la diviser en deux types de compensation (p. ex. asile et aide sociale).

4.4.4 Compensations des charges des assurances sociales PC et des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative

4.4.4.1 Aperçu

La compensation des charges liées aux assurances sociales comprend les dépenses de prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants, pour autant qu'elles ne soient pas couvertes par des contributions fédérales. Ne sont pas admises dans la compensation des charges les prestations complémentaires accordées au titre des soins et de l'encadrement à des personnes vivant durablement ou pendant une période prolongée dans un home ou un hôpital, ainsi que les coûts liés à une maladie et à un handicap ; ces dépenses sont exclusivement prises en charge par le canton.

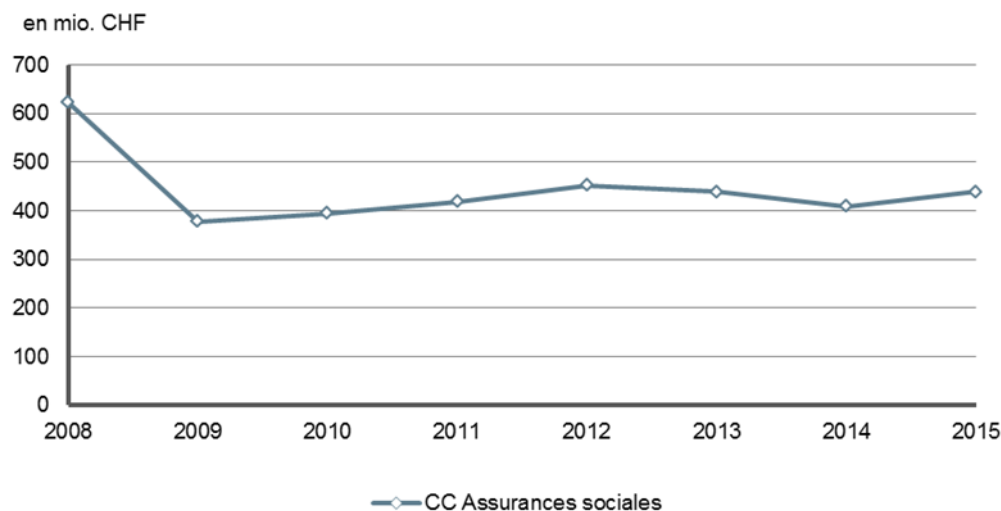
Dans le cadre de la compensation des charges liées au régime d'allocations pour les personnes sans activité lucrative, lesdites allocations sont financées conjointement par le canton et les communes.

Ces derniers se répartissent à parts égales les dépenses déterminantes pour les deux compensations des charges dans le domaine des assurances sociales. Comme dans le système de compensation des charges liées à l'aide sociale, les parts communales sont déterminées sur la base de la population résidante de la commune concernée.

En 2015, les dépenses totales prises en compte dans la compensation des charges des assurances sociales se sont élevées à 430,2 millions de francs et celles intégrées à la compensation des charges des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative à 8,4 millions de francs. Il apparaît que durant la période de 2008 à 2015, les coûts totaux de la compensation des charges liées aux assurances sociales ont fortement baissé en 2009, pour ensuite rester relativement stables (cf. illustration 4-32). Le net recul des coûts entre 2008 et 2009 s'explique par l'introduction de la RPT, en 2008, qui s'est notamment

traduite par la suppression de la participation des cantons et des communes aux prestations individuelles de l'AVS et de l'AI.

Illustration 4-32 : Dépenses totales dans la compensation des charges Assurances sociales



4.4.4.2 Effets de répartition

Le mécanisme de compensation des charges entraîne des effets de répartition entre les communes : les communes présentant des charges liées aux assurances sociales supérieures à la moyenne sont des bénéficiaires nettes, alors que celles dont les charges sont inférieures à la moyenne sont des payeuses nettes.

S'agissant des calculs, il convient de relever que la ventilation détaillée des coûts relatifs aux assurances sociales des différentes communes n'est pas fournie. Autrement dit, seules les dépenses totales liées aux versements des PC – y compris les prestations complémentaires exclues de la compensation des charges – sont disponibles. La part d'une commune aux coûts admis dans la compensation des charges est ainsi calculée sur la base de son taux de participation aux dépenses totales⁹. En 2015, la part des communes aux coûts totaux admis dans la compensation des charges dans le domaine des PC s'est élevée à 220 millions de francs.

Exprimées en moyennes, les répartitions par habitant sont relativement insignifiantes, puisque les bénéficiaires nets reçoivent 63 francs par habitant (quelque 0,5 dixième de quotité d'impôt), alors que les payeurs nets versent 58 francs par habitant (quelque 0,4 dixième de quotité d'impôt). Pour certaines communes, ces répartitions ont néanmoins un impact considérable. Ainsi, les communes qui en profitent le plus, à savoir Lütschental et Schelten (La Scheulte) (qui comptent 40 habitants), bénéficient respectivement de 318 francs et 214 francs par habitant. Du côté des payeurs nets, plusieurs communes présentent également des contributions par habitant élevées, à l'instar des communes de Rebévelier, Meienried, Hermiswil, Berken, Rumendingen, Wiggiswil et Diemerswil qui, bien qu'elles n'aient généré aucun coût dans la compensation des charges liées aux assurances sociales en 2015, ont cofinancé cette compensation à hauteur de 217 francs par habitant.

⁹ Les effets de répartition constituent une estimation ou un calcul approximatif basé sur l'ajustement des coûts totaux aux coûts admis dans la compensation des charges.

Toutes les villes sont des bénéficiaires nettes. On constate donc ici aussi – comme dans la compensation des charges de l'aide sociale – un effet compensatoire des communes rurales vers les communes urbaines, même si en l'espèce le phénomène est nettement moindre.

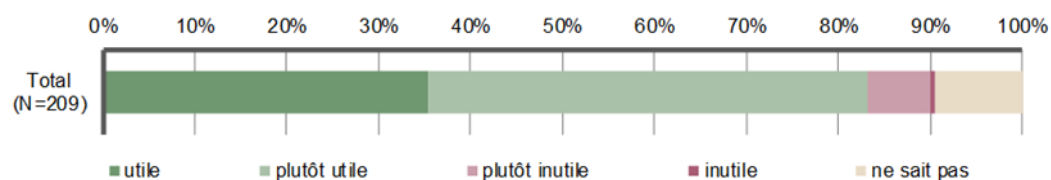
4.4.4.3 Appréciation par les communes

a) Désenchevêtrement des tâches suite à la révision 2012 de la LPFC

S'agissant des prestations complémentaires, la révision de 2012 a apporté les changements suivants :

- les domaines des personnes âgées et des adultes handicapés ne sont plus admis dans la compensation des charges ;
- les communes participent désormais au financement des primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires des PC par le biais de la compensation des charges.

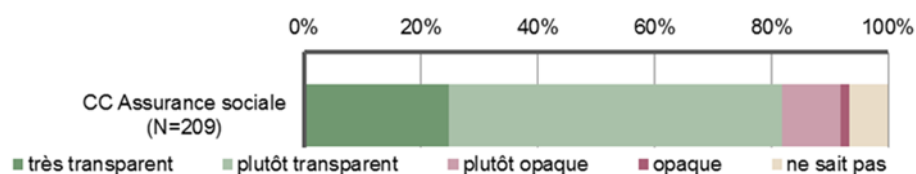
Illustration 4-33 : Utilité du désenchevêtrement des tâches suite à la révision 2012 de la LPFC dans les assurances sociales – enquête auprès des communes de 2016



Le désenchevêtrement des tâches est considéré par la grande majorité comme utile ou plutôt utile. Quelque 15 communes sont d'avis que le désenchevêtrement des tâches dans le domaine des prestations complémentaires est plutôt inutile (aucun schéma par taille de commune ou autre n'a été identifié). Selon elles, les communes n'ont aucune possibilité de pilotage dans ce domaine et la compensation des charges ne respecte donc pas les principes inhérents à la répartition des tâches entre le canton et les communes. Les communes plus petites doutent de l'utilité de cette mesure car avec le vieillissement de la population et l'augmentation constante du nombre de bénéficiaires de PC, elles doivent faire face à des charges de plus en plus lourdes, qu'elles ne peuvent pas supporter.

b) Transparence

Illustration 4-34 : Transparence de la compensation des charges Assurances sociales – enquête auprès des communes de 2016



La compensation des charges liées aux assurances sociales est perçue différemment selon les régions. L'Emmental et la Haute-Argovie, en particulier, jugent cet instrument transparent.

4.4.5 Compensation des charges des transports publics

4.4.5.1 Aperçu

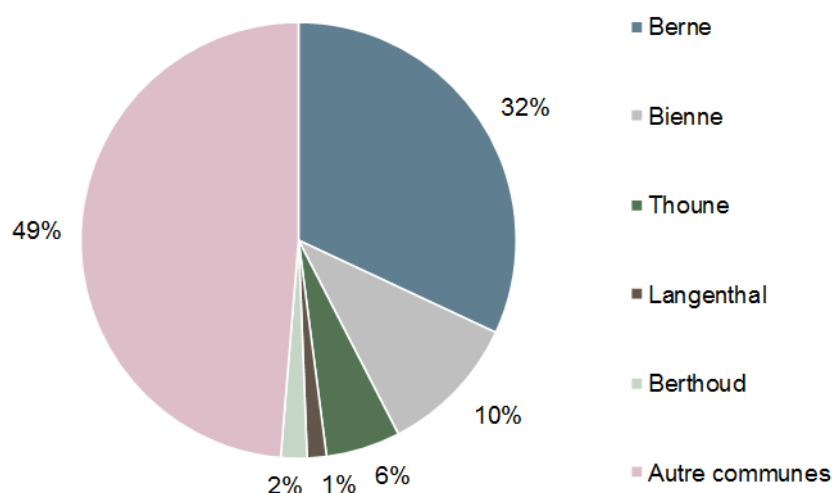
Le financement des charges totales enregistrées par le canton au titre des transports publics

est assuré aux deux tiers par le canton et à un tiers par les communes. Les contributions des communes concernées sont fixées sur la base d'une clé de répartition des coûts. Les valeurs utilisées pour déterminer la part de chaque commune aux coûts des transports sont

- pour deux tiers l'offre de transports proposée par la commune,
- pour un tiers la population résidente.

La saisie de l'offre de transports respecte le principe de territorialité et repose sur le nombre pondéré de départs des transports publics à partir des arrêts¹⁰. Les villes de Berne, Bienne, Thoune, Langenthal et Berthoud représentent ensemble plus de la moitié de l'offre de transports totale proposée dans le canton.

Illustration 4-35 : Part de l'offre de transports dans l'offre totale de transports du canton de Berne en 2015

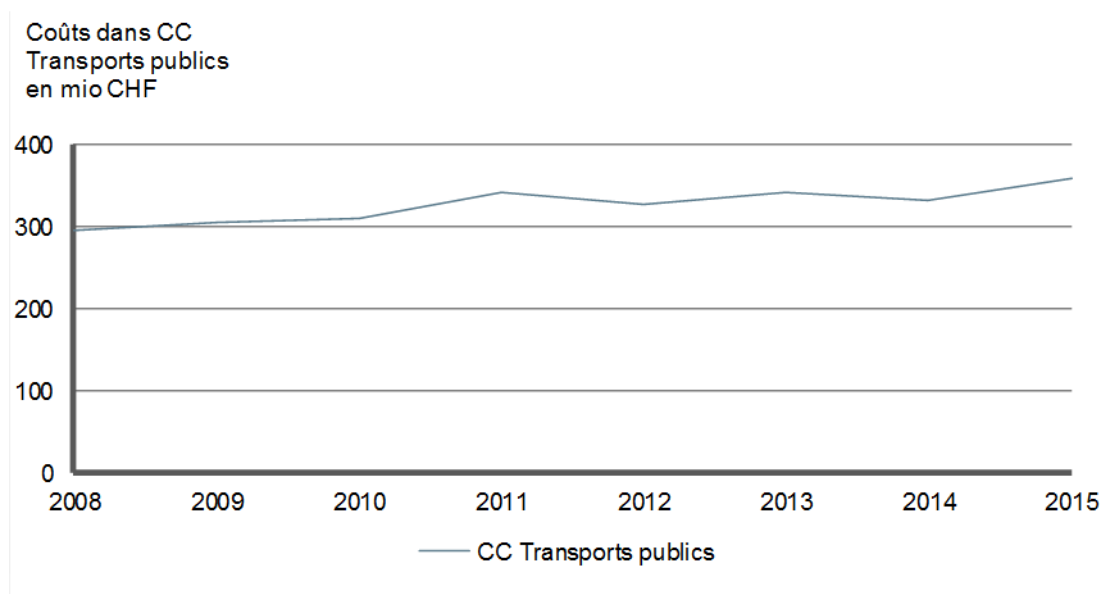


La population résidente est incluse dans le calcul de la part des communes, car elle dispose dans tout le canton d'une offre de transports publics de base qu'elle utilise au-delà des frontières de sa commune. C'est la raison pour laquelle une commune dépourvue de transports publics (arrêts) est également tenue de payer une contribution.

Entre 2008 et 2015, les coûts des transports publics ont marqué une hausse de presque 22 pour cent, puisqu'ils ont passé de 295 millions de francs à 359 millions de francs durant cette période. De fait, les coûts ont surtout augmenté entre 2010 et 2011.

¹⁰ Le nombre de départs à partir des arrêts situés dans le périmètre de la commune concernée est décompté et pondéré à l'aide d'un facteur lié au mode de transport.

Illustration 4-36 : Evolution des coûts dans la compensation des charges Transports publics entre 2008 et 2015



Les raisons de la progression des coûts et les modifications des charges supportées par les communes sont multiples :

- l'introduction de la péréquation financière nationale (RPT), en 2008, explique en bonne partie cette augmentation. La séparation plus claire entre les tâches et les coûts a entraîné une augmentation des parts cantonales aux coûts des transports régionaux. La Confédération a quant à elle réduit ses contributions aux transports publics régionaux ;
- l'extension de l'offre de transports publics, par exemple en lien avec le Tram de Berne Ouest, a généré une hausse des coûts, tout comme le financement de nouvelles infrastructures de transports ;
- les transports publics sont davantage utilisés. Ainsi, dans de nombreuses communes, des arrêts qui n'étaient auparavant pas décomptés sont désormais pris en considération. Si cela ne modifie en rien la hauteur des coûts à répartir, le point TP devient meilleur marché. Tandis qu'il en résulte un accroissement des contributions pour les communes concernées, les parts des communes dont l'importance des arrêts n'a pas changé diminuent légèrement ;
- l'adaptation de certains éléments de l'ordonnance (p. ex. les facteurs de pondération des modes de transport) s'est traduite en 2013 par des transferts entre les communes.

Dans l'ensemble, les charges du canton de Berne dépassent de 5 pour cent celles de la moyenne suisse. Cela s'explique par le fait que le nombre de kilomètres par personne des transports régionaux et locaux par rapport au nombre d'habitants est nettement supérieur à la moyenne. Les coûts au kilomètre sont en revanche inférieurs à la moyenne.

Sur les 359 millions de francs dépensés par le canton au titre des transports publics en 2015, 120 millions de francs ont été imputés aux communes et 239 millions de francs pris en charge par le canton. Les imputations varient d'une commune à l'autre. En 2014, elles ont représenté entre 39 francs (p. ex. Rebévelier) et 235 francs (ville de Berne) par habitant. En moyenne pondérée, la part annuelle des communes s'est élevée à 118 francs par habitant. Les versements correspondent pour l'ensemble des communes à moins de 1,7 dixième de quotité

d'impôt et se montent en valeur médiane à 0,8 dixième de quotité d'impôt.

4.4.5.2 Effets de répartition

La compensation des charges liées aux transports publics porte sur les dépenses cantonales auxquelles participent les communes. Etant donné que ni les coûts ni les bénéfices ne peuvent être attribués clairement aux différentes communes, il est impossible d'en calculer les effets de répartition¹¹.

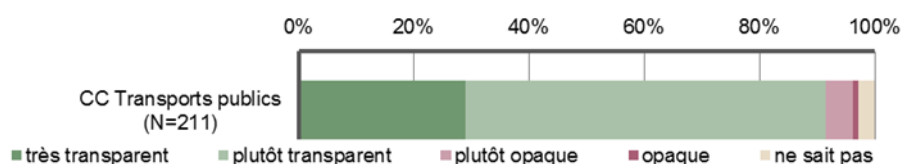
La seule chose que l'on peut démontrer sont les communes dont la participation aux coûts des transports publics calculée en fonction de leur population est proportionnellement supérieure aux coûts générés par leur offre de transports. Il apparaît ainsi que par rapport à leur part à l'offre de transports, 29 communes contribuent proportionnellement dans une moindre mesure au financement des coûts globaux. Il s'agit principalement de régions urbaines et en particulier des villes. Berne, par exemple, « possède » 32 pour cent de l'ensemble de l'offre de transports du canton mais n'assume que 26 pour cent du total des coûts des transports publics facturés aux communes. Le montant de la participation de Berne aux coûts des transports publics des communes est donc inférieur au montant des coûts générés par son offre de transports. Cependant, les offres de transports publics de la ville de Berne sont en bonne partie utilisées par des pendulaires externes, tandis que la population de la ville de Berne sollicite moins l'offre des transports publics d'autres communes. A l'inverse, il existe des communes qui n'ont pas accès au réseau des transports publics et considèrent que les contributions de base par habitant sont trop élevées (p. ex. Gondiswil, Oeschenschwil, Mötschwil).

Deux tableaux illustrant ces évaluations, l'un basé sur une sélection de communes et l'autre sur les arrondissements administratifs, sont présentés à l'annexe A (ch. 8.1.2). Les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland et de Bienne participent dans une moindre mesure aux coûts des transports publics qu'ils ne génèrent de coûts pour offrir des transports.

4.4.5.3 Appréciation par les communes

a) Transparence

Illustration 4-37 : Transparence de la compensation des charges Transports publics – enquête auprès des communes de 2016



De manière générale, la compensation des charges liées aux transports publics est considérée par les communes comme étant transparente, même lorsqu'on la compare aux autres systèmes de compensation des charges. Les communes des agglomérations, en particulier, sont de cet avis.

¹¹ Il n'est pas possible d'établir l'effet de répartition dans la répartition des charges Transports publics, car nous ne disposons des informations nécessaires ni sur les usagers ni sur les flux de pendulaires. Les mouvements des pendulaires de la ville de Berne indiquent cependant que dans les transports publics le solde de pendulaires (pendulaires entrants moins pendulaires sortants) dans la ville de Berne est nettement plus élevé que le nombre de pendulaires internes (statistique de la ville de Berne : pendulaires entrants, sortants et internes en fonction du mode de transport choisi).

4.4.6 Compensation des charges « nouvelle répartition des tâches »

4.4.6.1 Aperçu

La compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » a été introduite lors de la révision 2012 de la LPFC afin d'équilibrer ceux des transferts de charges entre les communes et le canton qui résultent d'une nouvelle répartition des tâches.

Depuis l'introduction de cette compensation des charges, le canton bénéficie d'un solde en sa faveur. Il ne s'agit cependant pas là d'une charge supplémentaire pour les finances des communes, car si ces tâches n'avaient pas été reprises par le canton, les communes auraient dû continuer à supporter les charges correspondantes. Il convient de relever ici que les montants compensatoires que les communes versent au canton pour les charges reprises par ce dernier sont généralement fixés au niveau des coûts de l'année du transfert et ne sont plus actualisés à l'évolution des coûts suivie au fil des ans¹². Le canton assume ainsi la dynamique des coûts des charges qu'il a reprises, ce qui s'est traduit ces dernières années par des suppléments de charges considérables dans certains domaines comme celui des personnes âgées.

Après avoir connu une hausse constante entre son introduction en 2012 et l'année 2014, passant de 86 millions de francs à 208 millions de francs durant cette période, la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » est redescendue à 189 millions de francs en 2015. La première augmentation de 86 millions à 173 millions entre 2012 et 2013 s'explique principalement par l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA), en 2013, alors que la deuxième, entre 2013 et 2014, résulte d'une correction des transferts de charges liée à la révision 2012 de la LPFC (correction du bilan global de la LPFC de 2012).

4.4.6.2 Effets de répartition

En 2015, les versements effectués en lien avec la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » se sont élevés pour les communes à 187 francs par personne. Pour plus de 90 pour cent des communes, ces contributions correspondaient à une valeur oscillant entre 1 et 3 dixièmes de quotité d'impôt, soit à une moyenne non pondérée d'à peine 2 dixièmes de quotité d'impôt.

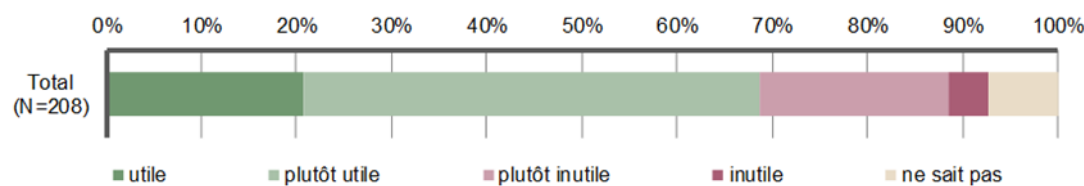
Du fait que dans la compensation des charges liées à la nouvelle répartition des tâches la part des communes aux coûts est déterminée par le nombre d'habitants, il existe un risque que la progression des coûts vienne renforcer les disparités entre les communes financièrement fortes et celles financièrement faibles, les contributions par habitants grevant plus lourdement les communes financièrement faibles que les autres.

¹² Exemple : depuis 2012, les prestations complémentaires accordées au titre des soins et de l'encadrement à des personnes vivant durablement ou pendant une période prolongée dans un home ou un hôpital sont entièrement supportées par le canton. Les communes versent dès lors chaque année 63 millions de francs dans le cadre de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ».

4.4.6.3 Appréciation par les communes

a) Utilité de la compensation des charges

Illustration 4-38 : Utilité de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » – enquête auprès des communes de 2016



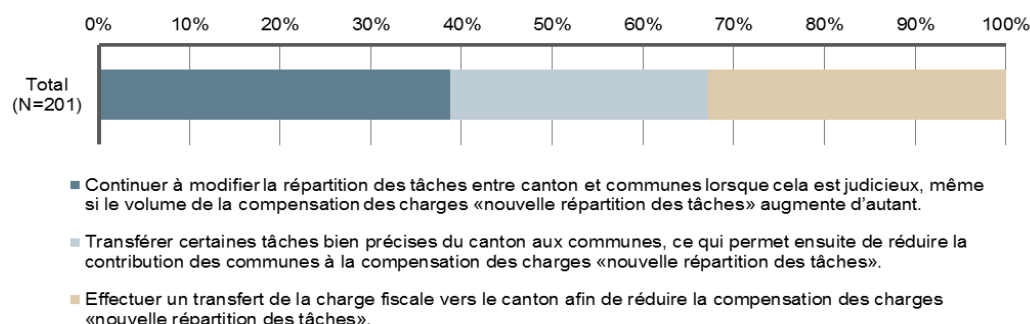
Presque 70 pour cent des communes considèrent que la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » introduite lors de la révision 2012 de la LPFC est (plutôt) utile. Quelque 24 pour cent des communes – en particulier de taille moyenne – sont d’avis que l’introduction est plutôt inutile voire totalement inutile. Parmi elles, quatre communes précisent que bien qu’elles jugent la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » utile en tant que solution transitoire, elles ne l’envisagent pas comme une solution à long terme en raison de l’augmentation de son volume.

Par ailleurs, 18 pour cent des communes qui estiment que la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » est (plutôt) inutile privilégieraient, avec le volume de la compensation des charges actuel, un transfert de la charge fiscale vers le canton, qu’ils jugent

- plus transparent et plus honnête,
- plus juste, car avec la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » les communes fiscalement faibles supportent des charges disproportionnées (du fait que la répartition repose sur le nombre d’habitants),
- plus simple pour la budgétisation au sein de la commune.

La réponse des communes à la question de savoir comment gérer la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » si le volume de compensation continue à augmenter (cf. illustration 4-39) aboutit à un résultat similaire.

Illustration 4-39 : Processus à suivre dans le cadre de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » – enquête auprès des communes de 2016



De manière générale, les communes ne manifestent pas une tendance claire dans leur avis sur la manière de gérer la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » si le volume de compensation continue à augmenter. Un transfert de la charge fiscale vers le

canton (variante 3) semble être une solution tout à fait envisageable. Certaines communes pensent qu'il serait judicieux de combiner les variantes¹³.

Lorsque l'on examine les réponses de plus près, plusieurs différences se dégagent en fonction de la taille des communes : les communes de plus de 5000 habitants préfèrent nettement continuer à modifier la répartition des tâches entre le canton et les communes lorsque cela est judicieux (variante A), même si le volume de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » augmente d'autant (62 % des communes de plus de 5000 habitants). C'est aussi l'option préférée par les communes dont l'IRH excède 90 et par les villes.

Les communes évoquent d'autres raisons pour lesquelles l'introduction de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » leur paraît plutôt inutile :

- avec la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches », les communes doivent continuer à payer, alors qu'elles ont subi une perte d'influence ;
- l'allègement financier apporté par le transfert des tâches est inférieur aux surcoûts générés par la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches », en particulier pour les petites communes ;
- de l'avis de certaines communes, la nouvelle répartition des tâches est inutile car les communes seraient mieux placées pour réaliser elles-mêmes les tâches concernées. Selon elles, il n'a jamais été établi que le canton était effectivement plus économe en matière de fourniture des prestations ;
- de manière générale, le volume de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » est démesuré.

Association des Communes Bernoises (ACB)

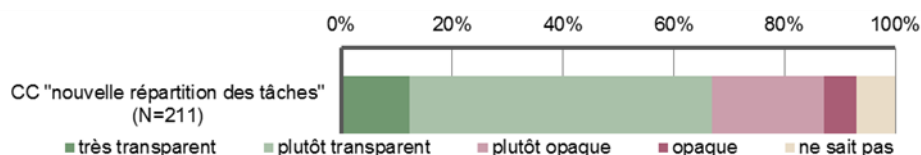
L'Association des Communes Bernoises considère que la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » est bonne et utile, tout en relevant que l'accroissement constant du volume pose problème. Le montant total devrait être plafonné à l'avenir ou réduit au moyen de transferts de tâches ciblés. Pour y parvenir, l'ACB voit deux possibilités :

- les **frais de traitements des services sociaux** sont pris en charge conjointement par le canton et les communes et se sont élevés en 2015 à 84,1 millions de francs. Si les communes avaient assumé l'intégralité des coûts salariaux, il y aurait eu un transfert des charges et donc une diminution du volume de compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » de l'ordre de 42 millions de francs ;
- les coûts de l'enseignement ordinaire comprennent également les **frais de traitements des directions d'école**. Si les communes s'acquittaient entièrement des coûts relatifs aux directions d'école, le canton devrait leur verser entre 30 et 50 millions de francs au titre de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ».

¹³ Dans l'enquête, il n'était possible de choisir qu'une seule des trois variantes. Trois communes ont écrit dans la colonne des commentaires qu'elles privilégieraient une combinaison des variantes. Vu l'absence d'une tendance générale claire dans les réponses données, il est probable que d'autres communes opteraient pour une combinaison.

b) Transparence

Illustration 4-40 : Transparence de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » – enquête auprès des communes de 2016



La compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » est perçue par les communes critiques comme (plutôt) opaque, car elle est difficile à comprendre, complexe et compliquée et comprend trop d'éléments. Il manque un autre un décompte détaillé des coûts.

Conclusion concernant l'utilité, l'efficacité et la transparence

La révision 2012 de la LPFC s'est accompagnée de l'introduction de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ». Pas moins de 24 pour cent des communes sont d'avis que l'introduction est plutôt inutile voire totalement inutile. Le volume de la compensation des charges a déjà enregistré une forte hausse depuis son entrée en vigueur. Pour réduire le montant total, un tiers des communes préfèrent un transfert de la charge fiscale vers le canton plutôt que de laisser ce volume progresser ou de transférer certaines tâches bien précises du canton vers les communes.

4.5 Effets de compensation

4.5.1 Description des effets de compensation

Les chapitres ci-après sont consacrés aux effets de compensation induits par la LPFC entre les communes, d'une part, et du canton vers les communes, d'autre part¹⁴. La péréquation financière et la compensation des charges entraînent deux types d'effets de répartition :

- **une péréquation horizontale** : les charges sont redistribuées entre les communes par le biais des instruments de la LPFC. Il y a péréquation horizontale dans le cas de la réduction des disparités et avec les systèmes de compensation des charges ;
- **une péréquation verticale** : les communes reçoivent du canton des versements compensatoires. Il y a péréquation verticale dans le cas de la dotation minimale et avec les mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes.

Effets de redistribution par le biais des impôts cantonaux

En plus de ces deux effets de répartition, les impôts cantonaux entraînent un mouvement de redistribution verticale des contribuables « riches » vers les citoyens et citoyennes « pauvres » du canton, car au travers des impôts cantonaux les personnes « riches » participent davantage au financement des tâches cantonales que les « pauvres ».

La présente étude consiste à évaluer la péréquation financière et la compensation des charges entre le canton et les communes, autrement dit entre deux niveaux étatiques qui remplissent et doivent financer eux-mêmes certaines tâches qui leur sont transférées et

¹⁴ Il s'agit là d'une approximation. Les données disponibles ne permettent pas d'établir un bilan complet et précis de la redistribution.

d'autres qu'ils ont eux-mêmes choisies. Etant donné que les effets de redistribution entre les citoyens du canton ne sont pas pertinents pour apprécier les instruments de la LPFC, nous renonçons ici à analyser les répercussions verticales de la répartition.

4.5.2 Analyse de la péréquation horizontale

La péréquation horizontale a été calculée pour les instruments suivants :

- réduction des disparités,
- part des communes à la compensation des charges liées à l'aide sociale,
- part des communes à la compensation des charges liées aux assurances sociales.

Ne sont pas prises en compte

- la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant, car avec le modèle de financement actuel, chaque commune paie les coûts qu'elle génère effectivement en fonction des structures scolaires qu'elle a elle-même définies ;
- la compensation des charges liées aux transports publics, d'une part car aucune contribution n'est versée aux communes dans ce domaine, et d'autre part car il est impossible de répartir le bénéfice sur les communes ;
- la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches », car les coûts effectifs et donc les redistributions d'une commune ne sont pas connus.

Les calculs ci-après reposent sur les chiffres de l'année 2015.

L'illustration 4-41 offre un aperçu de la redistribution horizontale générée par les trois instruments examinés que sont la réduction des disparités, la compensation des charges de l'aide sociale et la compensation des charges des assurances sociales. On peut constater les éléments suivants :

- **Réduction des disparités** : la réduction des disparités entraîne des redistributions horizontales des communes financièrement fortes vers les communes financièrement faibles de l'ordre de 98 millions de francs. La majorité des communes bénéficient en moyenne de ces versements compensatoires à hauteur de 155 francs par habitant ou de 1,4 dixième de quotité d'impôt. Les communes riches paient en moyenne 259 francs par habitant, ce qui correspond en moyenne à 1,4 dixième de quotité d'impôt.
- **Compensation des charges liées à l'aide sociale¹⁵** : cette compensation des charges est l'instrument qui comporte le plus important volume de compensation. Un peu moins de la moitié de la population bénéficie de versements compensatoires qui, avec 156 francs par personne ou 1 dixième de quotité d'impôt, sont relativement élevés. La compensation des charges liées à l'aide sociale se traduit par des redistributions significatives des communes rurales vers les communes urbaines.
- **Compensation des charges liées aux assurances sociales** : le volume total, qui se monte à 220 millions de francs, est lui aussi considérable. Plus de la moitié de la population fait partie des payeurs nets. En moyenne, les montants nets versés et les montants nets perçus, qui représentent à peine un demi-dixième de quotité d'impôt,

¹⁵ Les frais de traitements des travailleurs sociaux d'un service social ont été répartis sur la base du nombre d'habitants résidant dans la commune d'un service social donné.

sont nettement inférieurs à ceux de l'aide sociale.

- **Solde horizontal** : le solde horizontal est la somme des effets partiels générés par les trois instruments analysés. A noter que, dans une même commune, certains effets de compensation s'annulent. La ville de Berne, par exemple, bénéficie des instruments de compensation des charges en raison de ses coûts élevés par habitant dans les domaines de l'aide sociale et des prestations complémentaires, mais s'acquitte, de par sa forte capacité financière, de versements compensatoires dans le cadre de la réduction des disparités. Au total, 124,2 millions de francs sont redistribués. Dans l'ensemble, un peu moins d'un habitant du canton de Berne sur deux profite de la péréquation horizontale à hauteur moyenne de 266 francs par personne (2,3 dixièmes de quotité d'impôt). Pour les communes payeuses, les versements nets sont légèrement inférieurs à 228 francs par personne, soit 1,4 dixième de quotité d'impôt.

Illustration 4-41 : Bilan de la redistribution horizontale pour 2015 : + = montant reçu (profit), – = montant payé (charge)

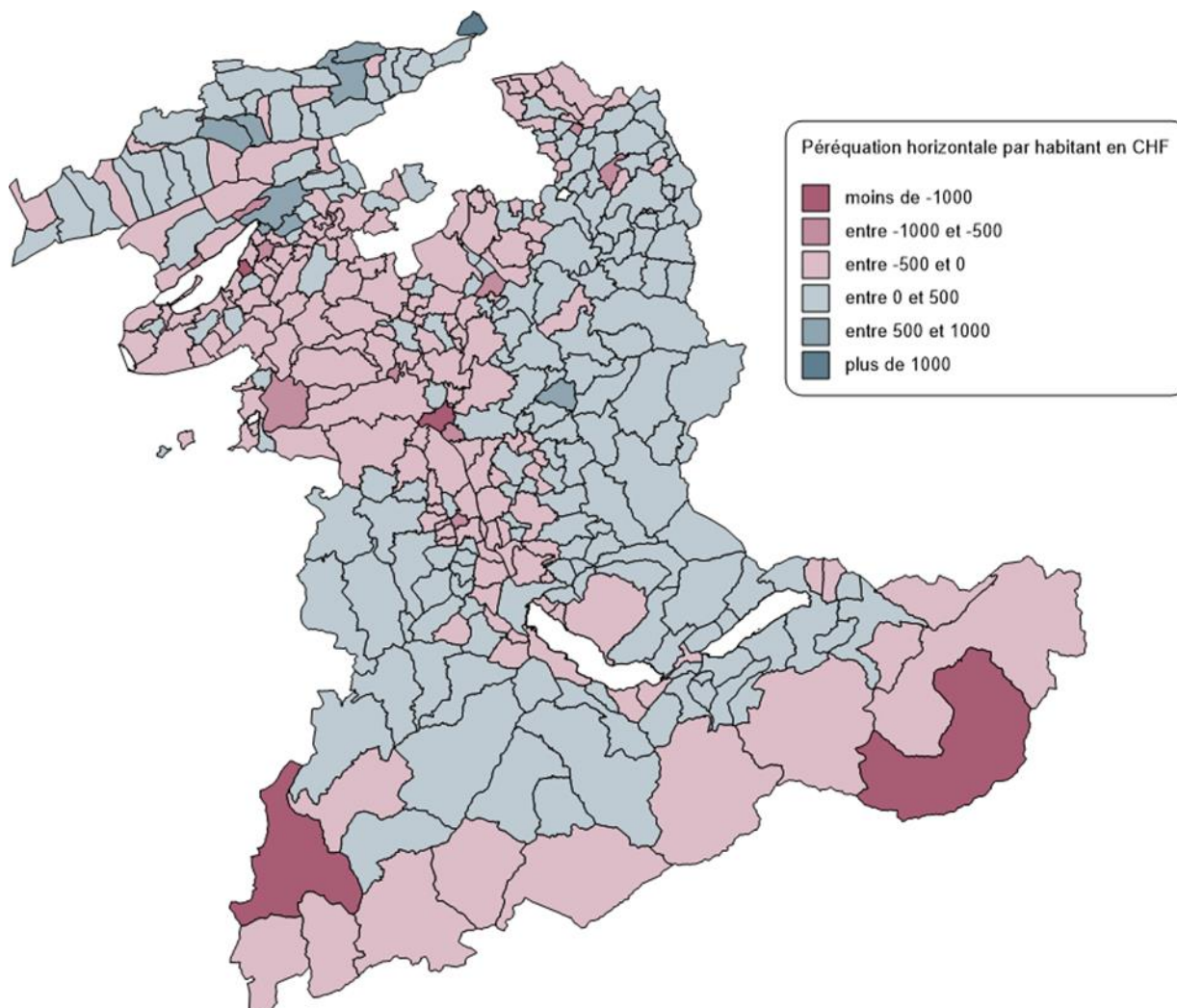
Péréquation horizontale					
Caractéristique	Unité	Réduction des disparités	CC Aide sociale	CC Presta- tions com- plémentaires	Solde horizontal
Volume global du panier	mio CHF	98.1	512.8	220.0	1'173.0
Redistribution (paiements nets)	mio CHF	98.1	72.7	30.5	124.2
Payeur net	Nb. communes	59	309	256	180
Payeur net	Population	37%	54%	52%	54%
Bénéficiaire net	Nb. communes	297	47	100	176
Bénéficiaire net	Population	63%	46%	48%	46%
Paiement net maximal	CHF/hab.	-1'535	-334	-217	-1'838
Paiement net maximal	1/10 ^e quot.impôt	-6.6	-5.7	-4.9	-9.0
Montant reçu net maximal	CHF/hab.	689	532	318	1'208
Montant reçu net maximal	1/10 ^e quot.impôt	14.3	6.3	4.4	25.0
Paiement net moyen	CHF/hab.	-259	-134	-58	-228
Paiement net moyen	1/10 ^e quot.impôt	-1.4	-1.1	-0.4	-1.4
Montant reçu net moyen	CHF/hab.	155	156	63	266
Montant reçu net moyen	1/10 ^e quot.impôt	1.4	1.0	0.4	2.3

L'illustration 4-42 présente une carte du canton avec les péréquations horizontales par habitant de toutes les communes. De manière générale, on peut observer ce qui suit :

- les payeurs nets importants par habitant sont souvent des communes financièrement fortes dotées d'un IRH nettement supérieur à 100 (exemples : Muri, Guttannen, Saanen) et de faibles coûts de l'aide sociale par habitant ;
- les grands bénéficiaires nets font généralement état de coûts de l'aide sociale par habitant élevés et d'un IRH nettement inférieur à 100 (exemples : Moutier, Schelten [La Scheulte], Tavannes) ;
- les villes offrent une image uniforme, à l'exception de la ville de Berne. En effet, hormis la ville de Berne, toutes les villes sont en fin de compte des bénéficiaires nets, ce qui

s'explique principalement par le fait qu'elles enregistrent des coûts de l'aide sociale par habitant supérieurs à la moyenne. Si Berne est la seule ville qui constitue un payeur net, c'est parce qu'elle est la seule ville contrainte d'effectuer des versements dans le cadre de la réduction des disparités.

Illustration 4-42 : Péréquation horizontale en CHF par habitant en 2015 : – = payeur net, + = bénéficiaire net



4.5.3 Analyse de la péréquation verticale

La péréquation verticale est calculée pour les instruments suivants :

- dotation minimale,
- mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes :
 - prestation complémentaire géo-topographique,
 - prestation complémentaire socio-démographique,
 - indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain.

L'illustration 4-43 fournit un résumé des redistributions verticales. La situation est la suivante :

- dotation minimale : avec une proportion de 22 pour cent, seule une relativement petite part de la population profite de la dotation minimale, qui s'élève en moyenne à 156 francs par personne (env. 1,9 dixième de quotité d'impôt) ;
- mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes : plus de la moitié de la population bénéficie de la prestation complémentaire géo-topographique, qui peut faire une nette différence pour certaines communes. Alors que seules Berne, Bienne et Thoun font l'objet de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain, la prestation complémentaire socio-démographique profite – par définition – à toutes les communes ;
- le volume global de la péréquation verticale se solde par quelque 176,5 millions de francs. En moyenne, les communes reçoivent 174 francs par habitant ou quelque 1,3 dixième de quotité d'impôt.

Illustration 4-43 : Bilan de la péréquation verticale en 2015

Péréquation verticale						
Caractéristique	Unité	Dotation minimale	compl. géo-topographique	forfaitaire pour charges de centre	compl. socio-démographique	Solde vertical
Volume global du panier	mio CHF	34.3	38.7	90.8	12.7	176.5
Nombre de bénéficiaires	Nb. communes	171	242	3	355	356
Nombre de bénéficiaires	Population	22%	28%	22%	100%	100%
Montant reçu net maximal	CHF/hab.	601	1'253	487	25	1'803
Montant reçu net maximal	1/10 ^e quot.impôt	11.4	25.9	2.5	0.4	37.1
Montant reçu net moyen	CHF/hab.	156	139	401	13	174
Montant reçu net moyen	1/10 ^e quot.impôt	1.9	1.3	2.3	0.1	1.3

4.5.4 Bilan global

Le bilan global est la somme de la péréquation horizontale et de la péréquation verticale. L'illustration 4-44 montre le bilan global pour chacun des instruments analysés. Les calculs indiquent que :

- le volume global des instruments correspond à 1,0 milliard de francs ;
- au final, 63 pour cent de la population font partie des bénéficiaires nets, qui reçoivent en moyenne pondérée quelque 410 francs par habitant ou 3,1 dixièmes de quotité d'impôt. Les payeurs nets versent quant à eux en moyenne 233 francs ou 1,6 dixième de quotité d'impôt.

Illustration 4-44 : Bilan des péréquations horizontale et verticale en 2015

Péréquation horizontale et verticale									
Caractéristique	Unité	Réduction des disparités	Dotation minimale	Prestat. compl. géo- topo- graphique	Indemn. forfaitaire pour charges de centre	Prestat. compl. socio-démo- graphique	CC Aide sociale	CC PC	Solde horizontal + vertical
Volume global du panier	mio CHF	98.1	34.3	38.7	90.8	12.7	512.8	220.0	1'007.4
Redistribution (paiements nets)	mio CHF	98.1					72.7	30.5	124.2
Payeur net	Nb. communes	59	-	-	-	-	309	256	134
Payeur net	Population	37%	-	-	-	-	54%	52%	37%
Nombre de bénéficiaires	Nb. communes	297	171	242	3	355	47	100	222
Nombre de bénéficiaires	Population	63%	22%	28%	22%	100%	46%	48%	63%
Paiement net maximal	CHF/hab.	-1'535	-	-	-	-	-334	-217	-1'826
Paiement net maximal	1/10 ^e quot.impôt	-6.6	-	-	-	-	-5.7	-4.9	-9.0
Montant reçu net maximal	CHF/hab.	689	601	1'253	487	25	532	318	2'481
Montant reçu net maximal	1/10 ^e quot.impôt	14.3	11.4	25.9	2.5	0.4	6.3	4.4	51.3
Paiement net moyen	CHF/hab.	-259	-	-	-	-	-134	-58	-233
Paiement net moyen	1/10 ^e quot.impôt	-1.4	-	-	-	-	-1.1	-0.4	-1.6
Montant reçu net moyen	CHF/hab.	155	156	139	401	13	156	63	410
Montant reçu net moyen	1/10 ^e quot.impôt	1.4	1.9	1.3	2.3	0.1	1.0	0.4	3.1

L'annexe A, chiffre 8.1.3, illustre les résultats obtenus pour une sélection de communes.

4.6 Evolution des flux financiers dans la LPFC entre 2008 et 2015

Les effets de la LPFC sont d'abord présentés au moyen d'une analyse des flux financiers basée sur les effets globaux enregistrés sur les finances des communes et du canton. Cette analyse des flux financiers vise à démontrer quels sont les domaines dans lesquels les finances des communes ont effectivement été alourdies ou allégées et quelles sont les différences entre les diverses communes. Les résultats essentiels du bilan global ont déjà été illustrés dans les rapports de l'analyse permanente de l'impact de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LAnaWi)¹⁶. Les chapitres ci-après résument les principaux constats de ces analyses de la LPFC et les évolutions majeures observées du point de vue tant du canton que des communes.

¹⁶ Analyse permanente de l'impact de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (cf. art. 33, al. 1, LPFC).

4.6.1 Point de vue du canton

L'illustration 4-45 indique les modifications apportées à la charge financière du canton.

Illustration 4-45 : Evolution des flux financiers de 2008 à 2015 : charges supplémentaires (+) canton en mio CHF

Année	2008	2011	2012	2013	2014	2015	Charges supplém. de 2008 à 2015	Charges supplém. de 2012 à 2015
<i>Le canton paie: en mio CHF</i>								
CC Traitements du corps enseignant	767	779	761	770	783	798	31	37
CC Aide sociale	366	420	437	510	494	492	126	54
CC Assurances sociales	189	210	226	219	204	219	30	-7
CC Transports publics	204	229	218	228	221	239	35	21
CC „nouvelle répartition des tâches“	0	0	-86	-173	-208	-189	-189	-102
Total compensation des charges	1'526	1'637	1'557	1'555	1'495	1'560	33	3
Péréquation financière directe (dotation minimale)	32	33	36	35	33	34	2	-1
Réglementation des cas spéciaux	2	0	0	0	0	0	-2	0
Prestation compl. géo-topographique	12	12	39	38	39	39	27	0
Prestation compl. socio-démographique	0	0	12	12	12	13	13	1
Indemnité forfaitaire charges de centre	34	34	91	91	91	91	57	0
Total péréquation financière	79	78	177	176	175	177	98	-1
Subventions routes	34	34	0	0	0	0	-34	0
Subventions écoles de musique	11	11	17	17	17	17	6	0
Charges totales du canton	1'650	1'760	1'751	1'748	1'687	1'753	103	3
Sans CC « nouvelle répartition des tâches »	1'650	1'760	1'837	1'921	1'894	1'942	292	105

A partir de 2012, les subventions pour les routes (entretien des routes communales) ont été supprimées et seront remplacées par une augmentation des prestations complémentaires versées aux communes supportant des charges géo-topographiques particulièrement lourdes.

En 2015, le canton a assumé un supplément de charges de 103 millions de francs par rapport à 2008 et de 3 millions de francs par rapport à 2012. Le faible surcoût de 3 millions de francs par rapport à 2012 s'explique toutefois principalement par la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » et correspond à une opération purement mathématique, car un volume identique de charges communales a été transféré vers le canton. D'où l'intérêt d'examiner les charges du canton en l'absence de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ». La situation du canton est alors différente puisque sans la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » le canton supporte un supplément de charges de 292 millions de francs par rapport à 2008 et de 105 millions de francs par rapport à 2012. Les charges du canton doivent donc être interprétées avec prudence.

4.6.2 Point de vue des communes

Si l'on examine l'évolution des flux financiers durant la période allant de 2008 à 2015 (cf. illustration 4-46), il apparaît clairement qu'en 2015 les communes ont supporté un supplément de charges de 196 millions de francs par rapport à 2008. La plus grande partie de ce surcoût s'est fait sentir durant les dernières années, ce qui s'explique essentiellement par la hausse des charges relatives à l'aide sociale et par l'introduction de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ». Le seul allègement apporté par l'introduction de la péréquation financière nationale (RPT) en 2008 concerne la compensation des charges liées aux assurances sociales, où les prestations individuelles de l'AVS et de l'AI sont exclusivement financées par la Confédération depuis 2009.

Si l'on considère la situation sans la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches », la charge des communes se relativise : le surcoût des communes passe de 176 millions de francs à 74 millions de francs par rapport à 2012. Durant la même période, le

canton a enregistré un supplément de charges de 105 millions de francs. La part du canton au volume global de l'ensemble des compensations des charges a baissé de 60 à 53 pour cent depuis 2008, ce qui résulte avant tout de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ».

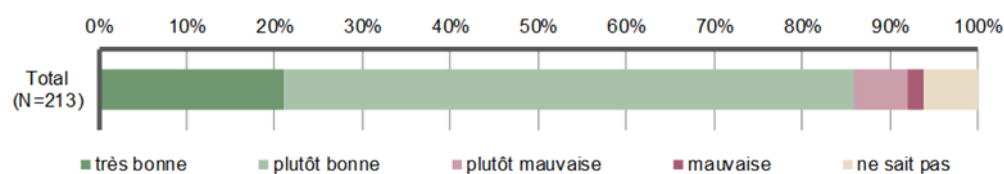
Illustration 4-46 : Evolution des flux financiers de 2008 à 2014 : charges supplémentaires des communes en mio CHF

Année	2008	2011	2012	2013	2014	2015	Charges supplém. de 2008 à 2015	Charges supplém. de 2012 à 2015
Les communes paient: en mio CHF								
CC Traitements du corps enseignant	321	334	326	330	336	342	21	16
CC Aide sociale	365	420	437	510	494	492	127	54
CC Assurances sociales	311	210	226	219	204	219	-92	-7
CC Transports publics	98	114	109	114	111	120	21	10
CC „nouvelle répartition des tâches“	-	-	86	173	208	189	189	102
Total compensation des charges	1'096	1'077	1'185	1'347	1'352	1'361	265	176
Les communes reçoivent: en mio CHF								
Subventions routes	34	34	-	-	-	-	-34	-
Subventions écoles de musique (seulement subv. cantonale)	11	11	17	17	17	17	6	-0
Péréquation financière (seulement dotation minimale)	32	33	36	35	33	34	2	-1
Réglementation des cas spéciaux (seulement solde Fonds pour les cas spéciaux)	2	-	-0	-0	-0	-0	-2	0
Prestation compl. géo-topographique	12	12	39	38	39	39	27	-0
Prestation compl. socio-démographique	-	-	12	12	12	13	13	1
Indemnité forfaitaire (seulement subv. cantonale)	34	34	91	91	91	91	57	-
Total péréquation financière	123	123	194	193	192	193	70	-1
Charges totales des communes	972	954	992	1'154	1'160	1'168	196	176
Sans CC « nouvelle répartition des tâches »	972	954	905	981	952	979	7	74

4.7 Appréciation de la mise en œuvre

4.7.1 Appréciation par les communes

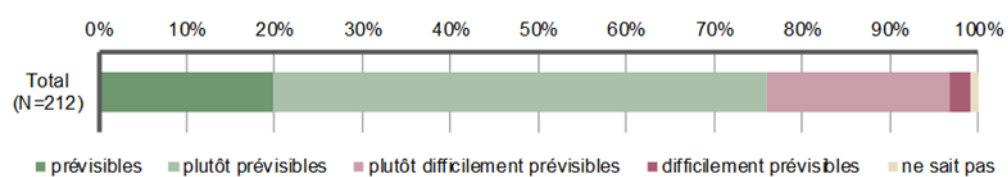
Illustration 4-47 : Efficacité de la mise en œuvre – enquête auprès des communes de 2016



Quelque 86 pour cent des communes considèrent que la mise en œuvre est (plutôt) bonne. Pour que la mise en œuvre soit plus efficace, certaines communes proposent que les décomptes et les statistiques soient effectués par voie électronique au sein d'un organe cantonal central plutôt qu'à travers plusieurs offices. Dans l'enquête auprès des communes, celles-ci ont également dû répondre à la question de savoir si elles accepteraient que les données essentielles à la péréquation financière directe (réduction des disparités, dotation minimale) soient saisies au moyen d'un système entièrement informatisé et donc en grande partie sans papier. Près de 90 pour cent des communes ont salué l'idée d'une saisie informatisée.

Pour la planification financière des communes, il est important qu'elles puissent prévoir les flux financiers qui entrent dans la péréquation financière et en ressortent.

Illustration 4-48 : Prévisibilité des flux financiers – enquête auprès des communes de 2016



Pour 76 pour cent des communes, les flux financiers sont (plutôt) prévisibles. Celles qui ont de la difficulté à prévoir les flux financiers sont les villes et les communes dont l'IRH se situe entre 60 et 70. Ces dernières reçoivent des versements relativement importants dans le cadre de la réduction des disparités et de la dotation minimale. Pour améliorer la transparence, quelques communes souhaiteraient pouvoir consulter les décomptes plus tôt ou bénéficier d'une présentation plus transparente du décompte.

Par ailleurs, 15 communes demandent que les délais/échéances des versements découlant de la LPFC soient harmonisés de manière à éviter des problèmes de liquidités. Elles formulent ainsi les propositions suivantes :

- adapter l'échéance des versements de la compensation des charges aux prestations résultant de la réduction des disparités ;
- mieux répartir les échéances des instruments de la compensation des charges sur l'année (actuellement les compensations des charges de l'aide sociale, des assurances sociales et « nouvelle répartition des tâches » sont toutes dues au 30 juin) ;
- procéder à un versement partiel de la péréquation financière en mai/juin déjà ;
- permettre aux communes de faire des paiements échelonnés.

4.7.2 Appréciation par l'Association des Communes Bernoises (ACB)

L'ACB est d'avis que le règlement actuel des **échéances** doit être repensé. Aujourd'hui, l'échéancier est établi de telle manière que plusieurs communes ont des problèmes de liquidités. Ainsi, par exemple, certains paiements sont dus au début de l'été, alors qu'il est rare qu'à ce moment-là les communes aient déjà eu le temps d'engranger des recettes fiscales. Pour répondre à la préoccupation exprimée par les communes à ce sujet, l'Association des Communes Bernoises estime qu'il est important de reprendre les différentes dates et de mieux les coordonner.

L'ACB saluerait en outre la mise en place d'un **monitorage** de l'évolution des **disparités**.

A ses yeux, il serait judicieux de soumettre l'ensemble des compensations des charges à une révision externe périodique.

4.8 Impact de la LPFC sur le maintien des structures

Par « maintien des structures », on peut entendre trois choses différentes :

- un obstacle aux mesures visant à accroître l'efficacité dans les communes ;
- un obstacle à une concentration décentralisée, c'est-à-dire concrètement à l'exode (volontaire) des zones urbanisées périphériques vers les centres (régionaux) ;
- un obstacle aux fusions de communes.

De manière générale, la LPFC n'est pas un frein aux mesures visant à accroître l'efficacité dans les communes, au contraire, l'introduction de la LPFC et la révision de cette loi en 2012 ont permis de réduire les incitations à la dépense. Hormis le secteur de l'aide sociale, où, du fait de la compensation des charges, seule une petite part des gains en efficacité revient à la commune concernée, chaque commune bénéficie fondamentalement des améliorations de l'efficacité dans son domaine.

La LPFC a pour but de soutenir les communes structurellement faibles (art. 12, al. 1, LPFC) et indemnise ainsi les charges financières d'ordre structurel. Elle favorise donc automatiquement le maintien des structures en ce sens qu'elle s'oppose à un renforcement de la concentration décentralisée et permet l'urbanisation d'espaces structurellement défavorables en dépit des mauvaises conditions en vigueur. Ce maintien de structures est coûteux, mais voulu par le législateur. Il est à prévoir que si l'on réduisait sensiblement la péréquation financière directe, mais aussi les mécanismes de solidarité des compensations des charges, on assisterait à une accélération de l'exode des régions structurellement faibles. Selon toute vraisemblance, au moins toutes les communes qui reçoivent une dotation minimale auraient alors de sérieux problèmes de financement qu'elles ne pourraient pas compenser par des hausses d'impôts. La question de savoir combien de ressources doivent être engagées dans le maintien des structures au sens d'une urbanisation des espaces structurellement défavorisés est du ressort des politiques.

Quant à la question de savoir si la LPFC constitue un obstacle aux fusions de communes potentielles, il ressort de l'examen approfondi qui lui est consacré dans le « rapport d'évaluation Ecoplan » que si, dans l'ensemble, les prestations de la LPFC ont effectivement un effet inhibant sur les structures, elles n'ont jamais à elles seules fait échouer un projet de fusion. D'autres facteurs comme la volonté politique de la commune et de l'administration communale, la situation financière globale de la commune et les spécificités géographiques (p. ex. orientation vers le centre régional) jouent également un rôle à cet égard.

5 Appréciation des résultats de l'évaluation et du potentiel d'optimisation du point de vue du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a noté avec satisfaction qu'au vu des résultats de l'évaluation externe, il n'y a pas lieu de modifier le système de péréquation financière et de compensation des charges. L'acceptation des mécanismes centraux de la LPFC est incontestée.

5.1 Péréquation financière directe

L'instrument central utilisé pour atténuer les différences de capacité financière des communes est la réduction des disparités. Etant donné que cette péréquation se produit entre les communes, elle amoindrit les différences directement, sans passer par les recettes fiscales ni les mesures de redistribution du canton (péréquation financière indirecte). Le but de la dotation minimale est que les communes financièrement faibles disposent elles aussi de suffisamment de moyens pour proposer une offre minimale de biens et de services publics. Selon l'illustration 4-4 (cf. p. 14), près de 50 pour cent des communes bénéficient d'une dotation minimale depuis 2012.

L'un des objectifs de la révision 2012 de la LPFC était d'éviter que la péréquation financière permette à des communes à faible capacité financière de « dépasser » des communes moins faibles, autrement dit que la péréquation financière les place dans une meilleure situation financière que des communes moins faibles. Cet objectif a été atteint grâce à l'adaptation du facteur d'harmonisation, abaissé de 2,4 à 1,65.

La péréquation financière tend à équilibrer la charge fiscale entre les communes (art. 1 LPFC). Un coup d'œil à l'évolution des quotités d'impôt montre que ce but a effectivement été atteint au cours des dernières années. Comme l'indique l'illustration 5-1, la quotité d'impôt moyenne est restée constante depuis 2008, à quelque 1,7. L'écart standard et la différence entre les quotités d'impôt maximale et minimale ont quant à eux diminué, signe d'un léger rapprochement des quotités d'impôt au fil du temps.

Illustration 5-1 : Indicateur : Quotités d'impôt des communes de 2008 à 2016

Année	2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Moyenne	1.727	1.686	1.691	1.697	1.712	1.718	1.719
Médiane	1.74	1.70	1.70	1.70	1.70	1.74	1.74
Maximum	2.30	2.20	2.28	2.28	2.22	2.20	2.20
Minimum	0.85	0.89	0.84	0.89	0.89	0.89	0.89
Différence maximum/ minimum	1.45	1.31	1.44	1.39	1.33	1.31	1.31
Ecart standard	0.22	0.21	0.21	0.21	0.21	0.20	0.20

Néanmoins, depuis la révision de la LPFC, en 2012, la première année où les hausses d'impôt ont à nouveau excédé les baisses d'impôt est 2014 (cf. illustration 5-2). La principale raison de ce développement réside probablement dans l'augmentation des coûts inclus dans les systèmes de compensation des charges et la progression modérée du rendement fiscal, notamment suite à la révision de la loi sur les impôts de 2011/2012. On peut en outre supposer que les décisions politiques d'augmenter les quotités d'impôt en lien avec la révision 2012 de la LPFC ont également été déterminantes pour un certain nombre de communes. La révision 2012 de la LPFC constituait en effet un bon argument pour défendre une hausse de

la quotité d'impôt envers l'extérieur¹⁷.

Illustration 5-2 : Changements concernant la quotité d'impôt des communes de 2008 à 2015



Au vu des résultats de l'évaluation, il n'y a pas lieu de modifier la péréquation financière pour le moment.

5.2 Indemnisation des charges de centre urbain

Par rapport aux autres cantons, le système bernois de compensation des charges de centre urbain peut clairement être qualifié de « modèle à suivre ». Ceci s'explique par les éléments méthodologiques suivants :

- les charges de centre urbain du canton de Berne sont calculées sur la base des coûts effectifs et non pas de manière forfaitaire, comme dans les autres cantons ;
- les domaines pertinents pour le calcul des charges de centre sont fixés dans la loi, ce qui n'est généralement pas le cas dans les autres cantons ;
- de manière générale, la majeure partie des charges de centre potentielles sont prises en compte dans l'indemnisation des charges de centre urbain ;
- la solution du canton de Berne est très détaillée. Les villes de Berne, Bienne et Thoun, en particulier, présentent chaque année un rapport sur l'évolution des

¹⁷ Voir aussi ch. 13 des dispositions transitoires de la modification de la LPFC du 01.02.2011 : « Si l'année où la présente modification entre en vigueur, le changement de quotité d'impôt d'une commune par rapport à l'année précédente correspond à l'effet de la présente modification, le conseil communal est compétent pour fixer la quotité d'impôt et le budget. »

charges de centre urbain dans les différents domaines concernés. Le Conseil-exécutif est en outre tenu de procéder à une réévaluation périodique de ces charges.

Pour les villes, la prise en compte de la majeure partie des charges de centre urbain est un moyen efficace de se voir indemniser les prestations fournies à des tiers. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les communes centres doivent continuer à bénéficier de deux types d'indemnités ou s'il vaudrait mieux se limiter à un seul instrument à moyen terme.

Elargissement du cercle des communes remplissant des fonctions de centre

Lors de l'entrée en vigueur de la LPFC, en 2002, les villes de Berne, Bienne, Thoue, Berthoud et Langenthal ont été définies au sens de la loi comme des communes remplissant des fonctions de centre. Ces cinq communes assument incontestablement des fonctions de centre importantes dont profite l'ensemble de la région.

Le Conseil-exécutif est d'avis que depuis la détermination des communes remplissant des fonctions de centre, en 2002, la situation de départ n'a pas connu de changement fondamental :

- en 2016, Berne, Bienne, Thoue, Berthoud et Langenthal sont toujours, en termes de population, les cinq plus grandes communes remplissant des fonctions de centre¹⁸ ;
- Berne, Bienne, Thoue, Berthoud et Langenthal possèdent un théâtre municipal et un ou plusieurs grands/importants musées qui engendrent des charges de centre considérables dans le domaine de la culture ;
- Berne, Bienne, Thoue, Berthoud et Langenthal font état dans leurs comptes annuels d'un chiffre d'affaires de plus de 100 millions de francs. Des centres régionaux comme Lyss et Spiez enregistrent quant à eux un chiffre d'affaires nettement inférieur à 100 millions de francs.

Pour résumer, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que les conditions-cadre n'ont pas *fondamentalement* changé depuis l'entrée en vigueur de la LPFC, en 2002, et qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune raison essentielle d'élargir le cercle des communes centres.

Modification de l'indemnisation des charges de centre urbain

Les charges de centre urbain ont passé de 124 millions de francs en 2008 à 147 millions de francs (+ 23 mio CHF) en 2016. Cette hausse a incité le Conseil-exécutif à envisager une augmentation de l'indemnisation des charges de centre urbain. Ses conclusions sont les suivantes :

a) Indemnité forfaitaire des charges de centre urbain

Augmenter l'indemnité forfaitaire versée aux villes de Berne, Bienne et Thoue à 80 pour cent¹⁹ des charges de centre de 2016 se traduirait pour le canton par un **supplément de charges** de quelque **15,6 millions de francs**. Pour des raisons principalement financières, le Conseil-exécutif renonce à modifier l'indemnité forfaitaire. Les perspectives financières du canton de Berne se sont considérablement détériorées à l'automne 2016. Les finances bernoises ont menacé – même en l'absence des charges additionnelles résultant de la révision 2019 de la loi sur les impôts destinée à mettre en œuvre la stratégie fiscale du canton

¹⁸ Sans tenir compte des communes d'agglomération de Köniz, Ostermundigen et Steffisburg.

¹⁹ Paramètres de la révision 2012 de la LPFC (cf. ch. 4.3.1.2)

– de basculer dans les chiffres rouges. Au vu des circonstances, le Conseil-exécutif a initié à l'automne 2016 l'élaboration d'un programme d'allègement (PA 2018). Les mesures que le Grand Conseil a adoptées durant sa session de novembre 2017 sont en partie lourdes de conséquences pour les groupes d'intérêts concernés (citoyens, institutions, entreprises et personnel du canton). Dans ce contexte, le Conseil-exécutif estime qu'une augmentation des indemnisations des charges de centre urbain n'est pas tolérable. L'évaluation de la LPFC réalisée en 2016 par Ecoplan SA a par ailleurs révélé qu'en comparaison avec d'autres communes dotées d'une capacité financière similaire, les villes se portent plutôt bien²⁰.

S'agissant des charges restantes des villes de Berne, Bienne et Thoue, l'actualisation des chiffres a mis au jour des différences considérables.

Illustration 5-3 : Indemnisation des charges de centre urbain en 2016 – proposition du Conseil-exécutif (1)

Rubrique (en milliers CHF)	Berne	Bienne	Thoue	Total
Charges de centre nettes 2016	88'656	29'638	14'809	133'104
Indemnité forfaitaire actuelle	63'254	18'595	8'995	90'844
Indemnité forfaitaire en %	71.3%	62.7%	60.7%	68.3%
Charges de centre restantes	25'402	11'043	5'814	42'260
Charges de centre restantes en %	28.7%	37.3%	39.3%	31.7%

Au total, 68,3 pour cent des charges de centre urbain générées par les villes de Berne, Bienne et Thoue en 2016 sont couvertes par des indemnisations forfaitaires (« taux de couverture »). Pour la ville de Berne, l'indemnité correspond à environ 71 pour cent, alors que les villes de Bienne et Thoue n'atteignent qu'un « taux de couverture » de 60 pour cent. Le Conseil-exécutif est d'avis que ce déséquilibre entre les villes doit être corrigé. Aussi propose-t-il de définir comme jusqu'ici pour l'indemnisation forfaitaire un taux de pourcentage unique applicable à toutes les villes dont la valeur correspondrait, en vertu des chiffres de 2016, à 68,3 pour cent. Compte tenu des chiffres de 2016, les indemnisations forfaitaires seraient dès lors modifiées comme suit :

Illustration 5-4 : Indemnisation des charges de centre urbain en 2016 – proposition du Conseil-exécutif (2)

Rubrique (en milliers CHF)	Berne	Bienne	Thoue	Total
Indemnité forfaitaire désormais: 68,3%	60'508	20'228	10'108	90'844
Indemnité forfaitaire jusque-là	63'254	18'595	8'995	90'844
Différence	-2'746	1'633	1'113	-

b) Charges de centre urbain pouvant être déduites

Selon les chiffres de 2016, les charges de centre urbain pouvant être déduites du calcul de la péréquation financière s'élèvent à 55,8 millions de francs (jusqu'ici : 33,4 mio CHF). Pour compenser en partie la hausse des charges de centre urbain des villes depuis 2008, le Conseil-exécutif prévoit d'accroître les charges de centre urbain pouvant être déduites sur la base des nouveaux chiffres.

c) Effet global de l'indemnisation des charges de centre urbain

L'illustration 5-5 ci-après montre les effets globaux des indemnisations des charges de centre urbain sur la base des chiffres de 2016.

²⁰ Voir Ecoplan, rapport sur l'évaluation de la LPFC 2016, p. 63

Illustration 5-5 : Indemnisation des charges de centre urbain en 2016 – proposition du Conseil-exécutif (3)

Domaine (en milliers CHF)	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
Transports privés	41'310	13'086	9'187	4'212	3'790	71'585
Sécurité publique	8'975	1'280	919	170	361	11'705
Infrastructures d'accueil	18'134	6'320	1'737	494	409	27'094
Sports	9'546	4'513	1'787	1'120	2'051	19'017
Sécurité sociale	1'699	916	111	338	169	3'234
Culture	23'162	8'006	3'073	448	1'237	35'926
Charges de centre brutes	102'826	34'121	16'814	6'782	8'017	168'560
Profits de centre urbain agglomérations	-8'740	-2'900	-1'429	-577	-	-13'647
Avantages commune-siège, autofinancement	-5'430	-1'582	-575	-293	-438	-8'319
Charges de centre nettes 2016	88'656	29'638	14'809	5'912	7'579	146'595
Indemnité forfaitaire jusque-là (art. 15 LPFC)	63'254	18'595	8'995			90'844
Indemnité forfaitaire désormais 68,3% (art. 15 LPFC)	60'508	20'228	10'108			90'844
Déduction dans péréqu. fin. (art. 14 LPFC)	28'148	9'410	4'702	5'912	7'579	55'751
Effet déduction dans péréquation fin.	8'326	2'514	726	1'862	3'019	16'447
Total indemnité charges de centre	68'834	22'742	10'834	1'862	3'019	107'291
Charges de centre indemnisées (en %)	78%	77%	73%	31%	40%	

Avec la « nouvelle répartition » des indemnisations forfaitaires, telle qu'elle est prévue, et l'effet de la déduction des charges de centre dans le calcul de la péréquation financière que sous-tend cette nouvelle répartition, les villes de Berne et de Bienne bénéficieront au total d'une indemnisation de leurs charges de centre urbain d'un peu moins de 80 pour cent. La ville de Thoune atteint un « degré de couverture » de 73 pour cent. La LPFC ne vise ni dans la péréquation financière directe ni dans les mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes à équilibrer intégralement les ressources ou les charges. En dépit de la LPFC, les communes font état de désavantages structurels qu'elles doivent assumer elles-mêmes dans le cadre de leur responsabilité financière. Dans ces conditions, le Conseil-exécutif considère les villes aptes à supporter les charges restantes.

Attention : les modifications apportées aux indemnisations des charges de centre urbain seront opérées en 2019 et se baseront sur les chiffres actualisés de l'exercice 2018.

5.3 Indemnisation des charges géo-topographiques particulières

De manière générale, l'indemnisation partielle des charges géo-topographiques particulièrement lourdes est judicieuse, car les communes ne sont pas en mesure d'influer sur les structures qui génèrent ces coûts. L'incitation inopportune à renoncer à une baisse d'impôt afin de remplir les conditions d'obtention de la prestation complémentaire a été supprimée avec la révision 2012 de la LPFC.

Jusqu'en 2011, les prestations complémentaires se sont élevées à 11,5 millions de francs, auxquels s'ajoutaient 33,7 millions de francs versés aux communes au titre de subventions étatiques pour les routes communales. Ces subventions cantonales pour l'entretien des routes cantonales ont été biffées au moment de la révision 2012 de la LPFC et intégrées à la prestation complémentaire géo-topographique.

Au vu des résultats de l'évaluation, il n'y a pas lieu de modifier la prestation géo-topographique.

5.4 Indemnisation des charges socio-démographiques particulières

La prestation complémentaire socio-démographique est une redistribution des moyens qui ne sont pas accordés aux communes en raison de la réglementation relative à la franchise applicable à l'aide sociale institutionnelle dans le domaine de la jeunesse. Le principe de cette redistribution des moyens n'est pas remis en question.

Hormis l'actualisation de l'indice des charges sociales, il n'y a pas lieu de modifier la prestation complémentaire socio-démographique.

Le Conseil-exécutif mettra en vigueur les adaptations nécessaires à l'actualisation de l'indice des charges sociales (notamment l'ajout du critère « Proportion des personnes réfugiées ou admises à titre provisoire ») au 1^{er} janvier 2019 par le biais d'une modification de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC).

5.5 Compensation des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire

Avec la révision 2012 de la LPFC, le modèle de financement de l'école obligatoire a été modifié en profondeur. Dans le nouveau système, les parts des communes sont calculées proportionnellement au nombre de leçons dispensées. Le financement repose sur le principe de causalité. La réforme en la matière a également permis d'accroître les incitations à l'épargne et d'améliorer la transparence des coûts.

De l'avis du Conseil-exécutif, il n'y a aucune raison concrète de modifier la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant à l'école obligatoire pour le moment.

5.6 Compensation des charges de l'aide sociale

Introduite en 1961, la compensation des charges liées à l'aide sociale a été développée et modifiée à plusieurs reprises depuis lors, en particulier en 2002 et en 2012. La compensation des charges relatives à l'aide sociale tient compte de deux aspects : d'une part, elle garantit une certaine solidarité avec les communes supportant des charges sociales élevées, d'autre part elle constitue une « assurance » pour les petites communes, qui, en l'absence de cette compensation des charges, risqueraient de se retrouver en difficultés financières à cause de quelques bénéficiaires de l'aide sociale. Bien que le mécanisme soit largement accepté et considéré comme utile, la compensation des charges de l'aide sociale est critiquée en raison de l'augmentation disproportionnée des coûts concernés.

Ces dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées pour améliorer l'effet incitatif de la compensation des charges de l'aide sociale :

- Motion 278-2014 (Müller, PLR) « Compensation des charges de l'aide sociale : éliminer les effets pervers »
- Motion 075-2015 (Krähenbühl, UDC) « Freiner l'explosion du coût de l'aide sociale »
- Motion 158-2015 (Brönnimann, PVL) « Aide sociale : harmoniser la mise en œuvre dans le canton »

En lien avec la mise en œuvre de ces interventions, le Conseil-exécutif soumettra au Grand Conseil des propositions comprenant des incitations supplémentaires pour les communes.

Dans ce contexte, il étudie des alternatives au système du bonus-malus (p.ex. l'introduction d'une franchise modérée des communes) et va le cas échéant les proposer²¹.

La révision de la loi sur l'aide sociale se déroule hors du cadre du contrôle des résultats de la LPFC, sous la houlette de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

5.7 Compensation des charges des assurances sociales

L'évolution des coûts ne peut être maîtrisée ni par le canton ni par les communes, car les charges relatives aux prestations complémentaires sont influencées par le droit fédéral supérieur. Les facteurs externes qui interviennent sont l'évolution démographique, le nombre de cas concernés et le renchérissement.

Au vu des résultats de l'évaluation, il n'y a pas lieu de modifier la compensation des charges liées aux assurances sociales.

5.8 Compensation des charges des transports publics

Aucun potentiel d'optimisation ne peut être dégagé en ce qui concerne la compensation des charges liées aux transports publics, tout du moins pas à partir d'un examen des données.

5.9 Compensation des charges « nouvelle répartition des tâches »

Pour réduire le volume de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches », on pourrait envisager un transfert de la charge fiscale des communes vers le canton ou une diminution du solde par le biais de transferts de tâches ou de charges du canton vers les communes.

Les paragraphes ci-après exposent brièvement les répercussions financières

- d'un transfert de la charge fiscale de 1 dixième de quotité d'impôt des communes vers le canton et
- d'un transfert de tâches basé sur l'exemple de la prise en charge intégrale des coûts de traitements des services sociaux par les communes.

a) Transfert de la charge fiscale canton – communes

Le solde de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » en faveur du canton, qui s'élève actuellement à 187 millions de francs, serait réduit de quelque 140 millions de francs au moyen d'un transfert de la charge fiscale de 1 dixième de quotité d'impôt.

Comme l'indiquent l'illustration 5-6 et l'illustration 5-7, un transfert de la charge fiscale entraîne toujours un rééquilibrage des finances.

²¹ Voir aussi les réponses du Conseil-exécutif du 1^{er} août 2015 à la motion 158-2015 (Brönnimann, pvl) « Aide sociale : harmoniser la mise en œuvre dans le canton » et du 26 avril 2017 à l'interpellation Lanz (Thoune, UDC) « Berne, champion suisse des dépenses sociales »

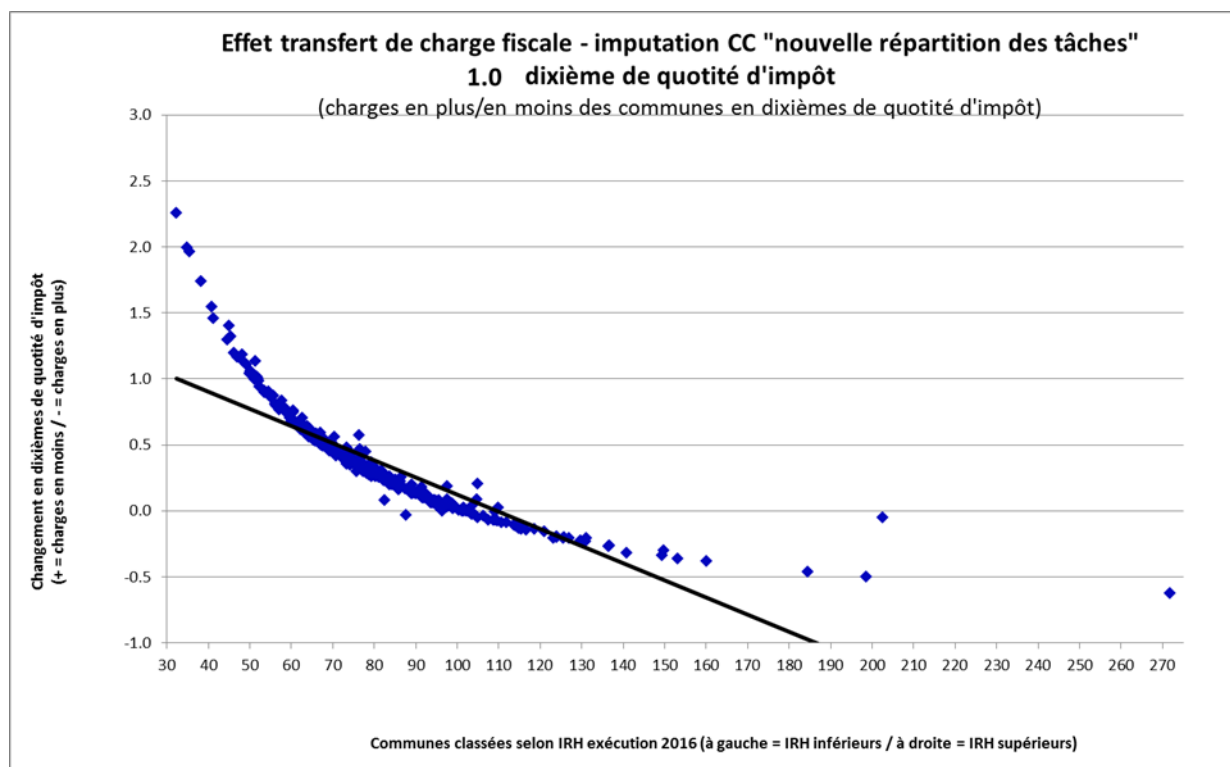
Illustration 5-6 : Effet du transfert de la charge fiscale (1)

En dixièmes de quotité d'impôt	Commune financièrement forte	Commune financièrement faible
Transfert de charge fiscale	1.0	1.0
Allègement dans la compensation des charges "nouvelle répartition des tâches"	-0.6	-2.0
Résultat (effet)	0.4	-1.0
+ = charges suppl., - = allègement		

Les deux communes abaissent leur quotité d'impôt de 1 dixième dans le cadre du transfert de la charge fiscale. Le volume de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » diminue de 140 millions de francs, ce qui réduit les contributions par habitant bénéficiant aux communes. Si l'on convertit cet allègement en dixièmes de quotité d'impôt, la commune financièrement forte n'est soulagée que de 0,6 dixième de quotité d'impôt, contre 2,0 dixièmes de quotité d'impôt pour la commune financièrement faible. Au final, la commune financièrement forte supporte un supplément de charges correspondant à 0,4 dixième de quotité d'impôt, alors que la commune financièrement faible profite d'un allègement de 1,0 dixième de quotité d'impôt.

L'illustration 5-7 montre pour chaque commune les répercussions financières exprimées en dixièmes de quotité d'impôt. Les valeurs positives correspondent à un allègement, les valeurs négatives à un alourdissement des charges.

Illustration 5-7 : Effet du transfert de la charge fiscale (2)



La courbe de tendance montre bien que le transfert de charge fiscale entraînerait une réduction des disparités entre les communes financièrement fortes et les communes financièrement faibles.

b) Coûts de traitements des services sociaux

Les coûts de traitements des services sociaux, à hauteur de 84 millions de francs, étant décomptés par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale, ils sont supportés à 50 pour cent par le canton et à 50 pour cent par les communes.

Dans l'hypothèse où les communes s'acquitteraient entièrement des coûts de traitements des services sociaux, les répercussions sur les finances communales se présenteraient comme suit :

- supplément de charges de 84 millions de francs suite à la prise en charge intégrale des coûts de traitements des services sociaux (base : coûts de traitements des services sociaux) ;
- allègement de 42 millions de francs dans la compensation des charges de l'aide sociale (base : population résidente)
- allègement de 42 millions de francs dans la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » (base : population résidente).

Si l'on considère l'ensemble des communes, la prise en charge intégrale des coûts de traitements des services sociaux n'aurait donc aucune influence sur le résultat. Cette mesure se répercuterait cependant différemment sur les diverses communes et conduirait à d'importants transferts de charges horizontaux entre les communes. Ainsi, les communes qui supportent des charges particulièrement lourdes en raison de leur situation socio-démographique (p. ex. les villes de Berne et Bienne ou la commune d'agglomération d'Ostermundigen) devraient en fin de compte financer un supplément de charge pouvant être considérable.

Illustration 5-8 : Effet d'une prise en charge intégrale des coûts de traitements des services sociaux par les communes
Dix communes en tête du classement (- = supplément de charges ; + = allègement)

Commune	Population résidente	Compensation des charges Aide sociale / part des communes jusque-là	Compensation des charges Aide sociale / part des communes désormais	Coûts des traitements service social commune	Part compensation des charges désormais + coûts traitements service social	Allègement compensation des charges "nouvelle répartition des charges"	Effet net en CHF
Bern	129'887	65'834'463	60'434'338	17'253'585	77'687'923	-5'400'126	-6'453'334
Biel	53'396	27'064'271	24'844'302	9'517'414	34'361'716	-2'219'969	-5'077'476
Ostermundigen	16'526	8'376'361	7'689'283	2'555'580	10'244'863	-687'078	-1'181'424
Langenthal	15'291	7'750'389	7'114'657	1'752'395	8'867'052	-635'732	-480'931
Kirchberg	5'812	2'945'868	2'704'230	831'055	3'535'285	-241'637	-347'780
Ittigen	11'241	5'697'608	5'230'257	1'246'184	6'476'441	-467'351	-311'482
Saint-Imier	5'127	2'598'669	2'385'511	725'385	3'110'896	-213'158	-299'069
Tavannes	3'622	1'835'845	1'685'259	595'043	2'280'302	-150'587	-293'870
Moutier	7'550	3'826'789	3'512'894	895'502	4'408'395	-313'896	-267'711
Evilard	2'545	1'289'957	1'184'148	453'626	1'637'774	-105'810	-242'006
Steffisburg	15'606	7'910'050	7'261'221	750'742	8'011'964	-648'828	546'914
Muri b.B.	12'682	6'427'993	5'900'731	666'006	6'566'737	-527'261	388'517
Saanen	7'298	3'699'061	3'395'642	225'909	3'621'551	-303'418	380'928
Frutigen	6'771	3'431'946	3'150'438	232'454	3'382'891	-281'508	330'563
Jegenstorf	5'516	2'795'837	2'566'506	137'445	2'703'952	-229'331	321'216
Wohlen b.B.	8'987	4'555'147	4'181'507	429'984	4'611'491	-373'640	317'295
Belp	11'458	5'807'596	5'331'224	635'653	5'966'877	-476'373	317'093
Bolligen	6'116	3'099'953	2'845'677	199'265	3'044'942	-254'276	309'287
Fraubrunnen	4'895	2'481'077	2'277'565	121'972	2'399'537	-203'512	285'053
Münsingen	11'749	5'955'093	5'466'621	706'836	6'173'457	-488'471	270'107

La proposition formulée par l'ACB consistant à communaliser les coûts des traitements relatifs aux directions d'école déclencherait également des effets de redistribution horizontale – indésirables – entre les communes.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif est d'avis que la seule option susceptible d'être développée pour réellement réduire le volume de compensation de la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches » est celle du « transfert de la charge fiscale ».

5.10 Autres aspects

5.10.1 Dates d'échéance dans la péréquation financière et la compensation des charges

Le Conseil-exécutif a étudié la demande d'optimisation des échéances liées à la péréquation financière et à la compensation des charges formulée par les communes :

Les dates d'échéance actuelles pour les versements liés à la péréquation financière et à la compensation des charges sont indiquées dans l'illustration 5-9

Illustration 5-9 : Dates d'échéance dans la péréquation financière et la compensation des charges

Compensation des charges	Échéance
Traitements du corps enseignant	Versements acomptes mensuels
Aide sociale	Fin juin versements acomptes (2/3)
Assurances sociales	30 juin
Allocations familiales pour non actifs	30 juin
Transports publics	Janvier et août, versements acomptes (1/2)
"nouvelle répartition des charges"	30 juin
Péréquation financière	Échéance
Réduction des disparités	30 octobre
Dotation minimale	30 octobre
Indemnité forfaitaire pour charges de centre	30 octobre
Prestation complémentaire géo-topographique	30 octobre
Prestation complémentaire socio-démographique	30 octobre

Les dates actuelles pour les calculs des tranches effectués par l'Intendance cantonale des impôts figurent dans l'illustration 5-10.

Illustration 5-10 : Aperçu des tranches d'impôt

Tranches	Part	Échéance	Payable jusqu'au
1 ^{ère} tranche	40 %	20 mai	20 juin
2 ^e tranche	30 %	20 août	20 septembre
3 ^e tranche	30 %	20 novembre	20 décembre

Au 1^{er} janvier 2011, le Conseil-exécutif a avancé de trois semaines, dans le cadre d'une modification de l'ordonnance sur la perception (OPER), les dates d'échéance des tranches des impôts périodiques cantonal, communal et ecclésiastique²². Ce changement a notamment été introduit pour répondre au souhait des communes visant à ce que la première tranche soit payée avant fin juin.

Le Conseil-exécutif considère que la réglementation actuelle des échéances relatives à la

²² RSB 661.733

péréquation financière et à la compensation des charges est équitable et appropriée et qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications supplémentaires pour le moment.

5.10.2 Soumission de statistiques à plusieurs organes cantonaux

Le Conseil-exécutif aspire à ce que le canton ne recueille qu'une seule fois les données requises des communes en vue de l'exécution.

Deux exemples :

- la population résidente au sens de la LPFC est saisie par l'Administration des finances, qui les communique ensuite aux Directions concernées en vue de l'exécution des compensations des charges ;
- les versions imprimées des comptes annuels des communes sont sollicitées par l'Administration des finances aux fins du contrôle des données électroniques destinées à la statistique financière des communes (FINSTA), puis transmises à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) pour les divers travaux en lien avec la surveillance des finances communales. A noter que l'OACOT a également accès à la banque de données FINSTA.

Le Conseil-exécutif continuera à l'avenir à accorder à ce sujet l'attention qu'il mérite.

5.10.3 Décompte numérique dans la péréquation financière et la compensation des charges

Le Conseil-exécutif est favorable à un renforcement de la collaboration entre l'Administration cantonale et les communes dans le domaine de la cyberadministration, en particulier du fait que de nombreux processus d'affaires incombant aux autorités concernent à la fois le niveau communal et le niveau cantonal, et qu'il est donc fondamental de garantir la cohérence des processus électroniques aux deux niveaux.

Le canton travaille actuellement à l'élaboration d'une modification de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) visant à instaurer le trafic électronique des données avec les autorités administratives et les autorités de justice administrative dans le cadre de procédures administratives et de procédures de recours administratif dans le canton de Berne, à l'instar du système employé par la Confédération et onze autres cantons. Il s'agit là d'une condition indispensable à la mise en œuvre généralisée de la cyberadministration dans de nombreux processus d'affaires relevant des compétences des autorités.

Les travaux conceptuels initiés en 2016 dans le but d'introduire le trafic électronique entre les particuliers et les autorités administratives prévoient la participation des communes, et les premières réactions des associations communales se sont révélées positives.

5.10.4 Monitoring annuel de l'évolution des disparités

L'Association des Communes Bernoises (ACB) saluerait la mise en place d'un monitoring de l'évolution des disparités.

La Direction des finances s'attellera à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une variante plus détaillée qui soit pertinente pour les communes, ou d'un complément à l'actuel « Rapport sur l'analyse permanente des effets de la LPFC ».

5.10.5 Révision externe des compensations des charges

Du point de vue de l'Association des Communes Bernoises (ACB), les éléments inclus par le canton dans le décompte des compensations des charges ne sont pas transparents. Il conviendrait donc de vérifier la nécessité de soumettre les compensations des charges à une révision externe périodique.

Le Conseil-exécutif rappelle que le décompte régulier des compensations des charges est vérifié par le Contrôle des finances du canton dans le cadre des révisions de services ordinaires effectuées auprès des offices compétents.

Le Conseil-exécutif est donc d'avis qu'il n'est pas nécessaire – notamment pour des raisons de coûts – de soumettre les compensations des charges à des révisions externes supplémentaires.

6 Résultat de la procédure de consultation

Le projet du présent rapport a été envoyé en procédure de consultation du 28 août au 30 novembre 2017. 39 prises de position ont été déposées.

De manière générale, la conclusion à laquelle parvient le Conseil-exécutif selon laquelle, en vertu de l'évaluation externe, le système de péréquation financière et de compensation des charges ne nécessite aucun changement, suscite une large approbation. L'acceptation des mécanismes centraux de la LPFC n'est, à une large majorité, pas remise en question. La dimension de la dotation minimale pour les communes financièrement faibles suscite quelques critiques : elle contribuerait à conserver les structures et à empêcher les fusions de communes. Certaines communes ont en outre avancé d'autres critiques – motivées par leur intérêt propre – par exemple au sujet de l'indemnisation des charges de centre urbain ou de la prestation complémentaire géo-topographique.

Voici en résumé les retours critiques sur les différents instruments de la LPFC :

- **Péréquation financière directe**

Le PLR, les Verts libéraux et l'Union du Commerce et de l'Industrie du canton de Berne (UCI) sont d'avis qu'il faut abaisser l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) de 86, déterminant pour l'exécution de la dotation minimale pour encourager les fusions de communes. Pour la commune de Berne, les évaluations de la péréquation financière directe soulignent une certaine nécessité d'apurer les structures. Berne accueillerait favorablement un appui du canton à de nouvelles mesures d'encouragement des fusions de communes. La commune de Muri fait remarquer que les contributions de la péréquation financière représentent pour de nombreuses communes une part très importante des revenus, ce qui réduit la pression à fusionner entre communes. Muri ajoute que du fait des prestations de réduction des disparités, les "communes-phares" en matière fiscale sont contraintes de maintenir leur quotité d'impôt à un niveau tellement élevé qu'il annihile toute compétitivité avec des communes d'autres cantons. Ce qui fait selon elle perdre aussi au canton de Berne de potentiels bons contribuables et l'entrave dans sa rivalité avec les autres cantons.

Comme indiqué au point 4.8 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, la LPFC contribue 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. La révision 2012 de la LPFC a permis d'éviter quelques effets pervers entravant les fusions, par exemple en prolongeant de 5 ans à 10 ans la période transitoire pour la compensation des pertes en cas de fusion de communes. La LPFC régit la péréquation financière et la compensation des charges notamment selon le principe de la distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments (art. 2, lit. e LPFC). Le Conseil-exécutif estime que réduire l'IRH requis pour bénéficier de la dotation minimale dans le seul objectif d'exercer une pression financière sur les communes financièrement les plus faibles pour les "inciter à fusionner" ne serait pas compatible avec l'article 2, lettre e LPFC. Une réduction générale de la dotation minimale ne concernerait d'ailleurs pas seulement des petites et très petites communes : en 2017, sur les 168 communes qui ont bénéficié d'une dotation minimale, un peu moins de 40 pour cent comptait plus de 1000 habitants et un peu moins de 20 pour cent plus de 2000 habitants. C'est pourquoi, le Conseil-exécutif maintient le niveau actuel de la dotation minimale.

- **Indemnisation des charges de centre urbain**

Le PS, les Verts et la commune de Berne désapprouvent la renonciation à augmenter les indemnités forfaitaires. La commune de Langenthal signale que par rapport aux autres communes remplissant des fonctions de centre urbain, elle doit supporter le deuxième montant de charges de centre le plus élevé par habitant. Dans ce contexte, il faut selon elle remettre en question la différenciation qu'établit la LPFC entre les villes supportant des charges de centre urbain supérieures à la moyenne (Berne, Bienne et Thoue) et les autres communes remplissant des fonctions de centre urbain (Berthoud et Langenthal). Elle exige que ces cinq villes soient traitées sur un pied d'égalité. La commune de Lyss exige d'être intégrée à l'ensemble des communes assumant des fonctions de centre urbain, vu les changements et les évolutions des dernières années.

Le Conseil-exécutif tient d'abord à souligner que pour des raisons de politique financière, il maintient sa renonciation à augmenter la somme totale des indemnités forfaitaires versées aux communes de Berne, Bienne et Thoue. Concernant l'exigence de traiter à égalité toutes les communes assumant des fonctions de centre urbain, le Conseil-exécutif attire l'attention sur le fait que la conception d'origine de la LPFC 2002 ne prévoyait d'indemniser forfaitairement les charges de centre urbain que de Berne et Bienne, les deux plus grandes villes. Puis, dans la procédure parlementaire, la commune de Thoue a été intégrée à cet ensemble. Le Conseil-exécutif estime que l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain doit continuer de se limiter aux trois communes les plus peuplées du canton que sont Berne, Bienne et Thoue. Parmi les motifs qu'elle avance, la commune de Lyss cite en particulier le fait que sa population a enregistré une croissance supérieure à celle des communes de Berthoud et de Langenthal depuis l'entrée en vigueur de la LPFC en 2002. Mais l'augmentation de la population de Lyss s'explique en grande partie par sa fusion, le 1^{er} janvier 2011, avec la commune voisine de Busswil²³. La situation géographique de Lyss – entre les deux communes-centres de Berne et Bienne – n'est en outre que partiellement comparable à celle des centres régionaux de Berthoud et Langenthal. Vu les faibles distances qui les en séparent, les communes situées aux extrémités nord et sud de l'arrondissement administratif du Seeland ont aussi certainement très fortement tendance à se tourner vers Bienne et Berne. Le Conseil-exécutif rejette par conséquent l'intégration de la commune de Lyss à l'ensemble des communes assumant des fonctions de centre urbain.

- **Indemnisation des charges géo-topographiques particulières**

La commune de Guttannen relève que du fait que le montant de ses recettes de la taxe immobilière – servant au calcul de l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) – sont supérieures à la moyenne, la prestation complémentaire géo-topographique lui est refusée. L'IRH élevé n'indique pas, selon elle, que la situation financière d'une commune est bonne. Elle considère qu'il faut de toute urgence revoir la prise en compte du produit de la taxe immobilière dans le calcul de l'IRH, puisque cette mesure ne remplit pas l'objectif de la LPFC.

²³ Population résidente moyenne de Busswil bei Büren au 31.10.2010: 1905 personnes

D'un point de vue technique, le produit de la taxe immobilière doit être intégré au calcul de l'IRH. C'est seulement ainsi que les recettes fiscales constituant la base du calcul de la capacité contributive pour la péréquation financière directe (réduction des disparités, dotation minimale) sont intégralement prises en compte. Cela correspond en outre à une conception générale selon laquelle les communes avec un IRH élevé présentent une très bonne situation financière, et ce nonobstant leurs dépenses. La commune de Guttannen a par ailleurs déjà formé recours en 2012 contre le refus de lui accorder la prestation complémentaire géo-topographique, et le Tribunal administratif du canton de Berne a tranché en dernière instance : dans son jugement du 29 novembre 2013, il a considéré le recours de la commune de Guttannen comme étant injustifié et l'a rejeté.

- **Indemnisation des charges socio-démographiques particulières**

Du point de vue de la commune de Bienne, la prestation complémentaire socio-démographique doit être adaptée de manière plus accentuée. Il faudrait y inclure un nombre de facteurs plus élevé que maintenant.

Les facteurs que la commune de Bienne souhaite intégrer n'amélioreraient guère la teneur explicative des charges sociales. Les données statistiques correspondantes ne sont en outre pas toujours disponibles au niveau de la commune. Le Conseil-exécutif maintient donc le calcul de l'indice de charges sociales prévu.

- **Compensation des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire**

La commune de Bienne considère que l'indice social scolaire ne donne qu'une image incomplète des défis effectifs dans les écoles biennoises, plus précisément de la charge résultant du taux d'aide sociale.

Il n'existe pas d'éléments concrets laissant penser que l'indice social scolaire donne une image incomplète des charges sociales. C'est pourquoi le Conseil-exécutif juge qu'il faut continuer d'appliquer le même mode de calcul.

- **Compensation des charges de l'aide sociale**

L'UDC accueille positivement les efforts réalisés jusque-là avec la révision 2012 de la LPFC dans le domaine de l'aide sociale. Mais elle juge indispensable de réfléchir de manière fondamentale aux moyens permettant de réduire vraiment l'aide sociale à long terme. Le PLR exige qu'une nouvelle base adaptée soit créée (dans la LPFC ou la LA-Soc) pour le système de bonus-malus des services sociaux actuellement suspendu. Les Verts libéraux considèrent indispensable de prévoir d'autres incitations à l'accomplissement efficient des tâches. Ils sont favorables au réexamen du système de bonus-malus, par exemple dans le sens de l'introduction d'une franchise modérée pour les communes. L'UCI juge utiles et efficaces l'idée d'une analyse comparative entre les services sociaux et des incitations à l'accomplissement efficient des tâches. Il faudrait donc à son avis créer rapidement dans la LPFC ou la LASoc une nouvelle base légale adaptée pour le système de bonus-malus des services sociaux actuellement suspendu.

Pour les Verts, la compensation des charges pour l'aide sociale est exemplaire, y compris en comparaison intercantonale, et fait référence. Ils sont par conséquent – à l'instar de la commune de Berne – défavorables aux franchises dans l'aide sociale. La commune de Bienne juge qu'il faudrait maintenir le système de bonus-malus. Si la voie esquissée en direction d'une franchise devait être poursuivie, il faudrait impérativement prévoir une

compensation supplémentaire pour des communes fortement chargées au plan sociodémographique comme Bienne.

La révision de la loi sur l'aide sociale se déroule hors du cadre du contrôle des résultats de la LPFC.

- **Compensation des charges des transports publics**

La commune de Berne propose une modification de la formule de calcul pour la compensation des charges des transports publics (p. ex. introduire un facteur de correction dans le calcul des point TP pour les arrêts servant à accéder au poste de travail), afin de tenir compte des charges de centre non indemnisées dans les transports publics (p. ex. prise en compte insuffisante du nombre de pendulaires, absence de rémunération du capital de dotation de BERNMOBIL).

Ces propositions ont déjà à plusieurs reprises fait l'objet de discussions avant d'être rejetées, d'une part pour des raisons matérielles (p. ex. rémunération du capital de dotation), d'autre part en vertu des majorités claires en faveur de la réglementation en vigueur (voir aussi point 4.4.5). Dans ce contexte, la formule de calcul est maintenue telle quelle.

- **Compensation des charges selon la nouvelle répartition des tâches**

Les communes de Berne et Bienne rejettent tout transfert de la charge fiscale visant à réduire le volume de compensation de la compensation des charges. Berne souligne qu'un transfert de la charge fiscale entraînerait une charge supplémentaire pour les communes financièrement fortes comme celle de Berne. Pour Bienne, étant donné qu'un transfert de la charge fiscale réduirait fortement l'assiette fiscale, cela restreindrait la marge de manœuvre dont elle a besoin.

Le Conseil-exécutif estime qu'un transfert de la charge fiscale n'obtiendrait actuellement pas de majorité politique.

Pour résumer, le Conseil-exécutif considère que la procédure de consultation a révélé une large approbation des résultats de l'évaluation et des mesures d'optimisation qu'il a proposées. Selon lui, les prises de position ne fournissent pas d'éléments nouveaux qui nécessiteraient une réévaluation de ses estimations.

7 Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

8 Annexe

8.1 Annexe A : Redistribution et bilan

8.1.1 Effets de redistribution dans la compensation des charges Aide sociale

Illustration 8-1 : Effet de redistribution horizontal dans la compensation des charges Aide sociale en 2015, payeurs nets

Payeur net					
Service social	CC Aide sociale en mio CHF	Dépenses en mio CHF	Solde en mio CHF	Solde par habitant	Solde en 1/10 ^e quotité d'impôt
Obersimmental	4.1	2.3	-1.8	-224	-2.1
Aarberg	4.8	2.7	-2.1	-220	-1.7
Saanenland	4.6	2.7	-1.9	-206	-0.7
Wichtrach u. U.	5.4	3.3	-2.2	-202	-1.6
Oesch-Emme	4.6	2.8	-1.8	-199	-2.0
Frutigen	10.8	6.6	-4.2	-197	-1.9
Stettlen-Vechigen	4.2	2.6	-1.6	-196	-1.4
Riggisberg	5.2	3.2	-2.0	-194	-2.1
Sigriswil	2.4	1.5	-0.9	-185	-1.4
Oberes Langetental	3.2	2.1	-1.1	-180	-1.7
Schüpfen	6.8	4.5	-2.3	-174	-1.4
Oberes Emmental	7.6	5.1	-2.5	-168	-2.1
Oberhasli	4.1	2.7	-1.3	-165	-1.4
Niederönz	3.8	2.6	-1.2	-162	-1.3
Erlach	7.8	5.3	-2.5	-161	-1.3
Ipsach	4.0	2.8	-1.2	-157	-0.9
Uetendorf	6.3	4.4	-1.9	-151	-1.4
Zulg	10.7	7.6	-3.1	-148	-1.3
Wohlen	10.0	7.2	-2.8	-143	-0.9
Jegenstorf	10.2	7.4	-2.8	-139	-1.1
Wattenwil	5.0	3.6	-1.4	-139	-1.4
Bolligen	3.1	2.3	-0.8	-138	-0.8
Büren an der Aare	6.0	4.5	-1.6	-131	-1.1
Hindelbank u.U	3.0	2.3	-0.7	-119	-0.9
Muri	6.7	5.2	-1.5	-115	-0.4
Oberdiessbach	3.0	2.3	-0.7	-114	-1.1
Trachselwald	13.1	10.3	-2.8	-109	-1.1
Konolfingen	10.3	8.2	-2.2	-106	-1.0
Laupen SDRL	7.1	5.6	-1.4	-104	-0.8
Oberhofen	3.7	3.0	-0.7	-102	-0.6
Langnau	4.6	3.7	-0.9	-101	-0.9
Niederbipp	7.2	5.8	-1.4	-98	-0.8
Spiez	9.8	8.0	-1.8	-94	-0.8
Münsingen	6.0	4.9	-1.0	-87	-0.6
Orpund	3.2	2.7	-0.5	-81	-0.7
Roggwil	3.0	2.5	-0.4	-73	-0.8
Belp	11.0	9.4	-1.6	-72	-0.5
Jungfrau	20.2	17.6	-2.6	-66	-0.5
Heimberg	3.3	2.9	-0.4	-65	-0.5
Courtelary SASC	7.0	6.4	-0.6	-44	-0.4
La Neuveville	4.2	3.8	-0.4	-43	-0.3
Untere Emme	2.9	2.8	-0.2	-26	-0.2
Schwarzenburg	3.4	3.3	-0.1	-10	-0.1
Tramelan	2.3	2.3	0.0	-8	-0.1
Worb	5.8	5.7	-0.1	-6	-0.0
Urtenen-Schönbühl	3.4	3.4	0.0	-2	-0.0
Münchenbuchsee	7.2	7.2	0.0	-1	-0.0
Total	286.2	219.0	-67.2		

* sans la commune de Clavaleyres

Illustration 8-2 : Effet de redistribution horizontal dans la compensation des charges Aide sociale en 2015, bénéficiaires nets

Bénéficiaire net					
Service social	CC Aide sociale en mio CHF	Dépenses en mio CHF	Solde en mio CHF	Solde par habitant	Solde en 1/10e quotité d'impôt
Rüdtligen-Alchenflüh	2.8	2.9	0.0	4	0.0
Thun	21.9	22.7	0.8	18	0.1
Köniz	20.6	22.1	1.5	38	0.2
Zollikofen	5.1	5.5	0.4	39	0.3
Lyss	9.4	10.5	1.1	60	0.4
Burgdorf	11.3	13.1	1.7	77	0.6
Herzogenbuchsee	3.5	4.2	0.6	93	0.7
Bern	65.8	77.9	12.1	93	0.4
Lengnau	2.5	3.0	0.5	95	0.7
Aarwangen	5.3	6.3	1.0	96	0.8
Orval-SSCO	3.3	4.1	0.7	112	1.2
Brügg	5.0	6.5	1.5	152	1.2
Ittigen	5.7	7.6	1.9	167	0.7
Tavannes	3.5	4.6	1.1	169	1.8
Langenthal	9.0	12.2	3.2	180	1.2
Nidau	5.2	7.2	2.0	190	1.5
Ostermundigen	8.4	11.9	3.5	214	1.7
Pieterlen	2.0	3.0	0.9	226	2.0
Prévôté	5.1	7.7	2.6	253	2.4
Saint-Imier	2.6	4.7	2.1	411	2.3
Biel	28.4	56.3	27.9	499	3.5
Total	226.6	293.8	67.2		

* sans la commune de Clavaleyres

8.1.2 Effets de redistribution dans la compensation des charges Transports publics – statistique des offres de transports

Illustration 8-3 : Compensation des charges Transports publics en 2015 : part des coûts et offre d'une sélection de communes

Commune	Nombre d'habitants	Coûts globaux commune en CHF	Part de l'offre de transports en %	Part des coûts globaux en %	Solde en CHF (part coûts - part offre transports)
Frutigen	6771	481'277	0.27%	0.40%	-159'319
Interlaken	5675	783'952	0.70%	0.66%	56'758
Lauterbrunnen	2676	396'284	0.37%	0.33%	40'073
Innertkirchen	1081	146'831	0.13%	0.12%	9'562
Saanen	7298	648'770	0.45%	0.54%	-106'702
Heimberg	6585	403'785	0.18%	0.34%	-187'079
Oberhofen	2425	315'604	0.28%	0.26%	14'559
Steffisburg	15606	1'550'020	1.17%	1.30%	-146'825
Thun	43294	6'105'968	5.52%	5.11%	495'640
Uetendorf	5966	395'837	0.20%	0.33%	-154'489
Bremgarten b.B.	4358	569'518	0.50%	0.48%	27'335
Kirchlindach	2855	401'241	0.36%	0.34%	31'978
Köniz	39702	5'822'829	5.35%	4.87%	566'247
Muri b.B.	12682	1'557'318	1.33%	1.30%	29'543
Zollikofen	10115	1'290'049	1.12%	1.08%	47'539
Ittigen	11241	1'510'049	1.34%	1.26%	91'027
Ostermundigen	16526	2'071'439	1.78%	1.73%	59'541
Jegenstorf	5516	368'301	0.19%	0.31%	-141'675
Utzenstorf	4221	259'220	0.12%	0.22%	-119'721
Wiler b.U.	856	96'620	0.08%	0.08%	-2'253
Münsingen	11749	1'098'100	0.80%	0.92%	-144'955
Tägertschi	390	52'201	0.05%	0.04%	3'063
Allmendingen	545	68'122	0.06%	0.06%	1'868
Ferenbalm	1239	152'436	0.13%	0.13%	3'031
Schwarzenburg	6691	473'622	0.26%	0.40%	-158'421
Belp	11458	1'076'140	0.78%	0.90%	-138'745
Bern	129887	30'571'155	31.95%	25.58%	7'613'249
Kirchberg	5812	436'256	0.26%	0.36%	-125'182
Lyssach	1405	206'026	0.19%	0.17%	20'021
Trubschachen	1427	201'164	0.18%	0.17%	16'290
Huttwil	4688	320'892	0.17%	0.27%	-116'471
Sumiswald	5011	361'125	0.21%	0.30%	-115'434
Herzogenbuchsee	6946	473'012	0.25%	0.40%	-173'789
Lyss	14167	1'210'011	0.82%	1.01%	-231'829
Meikirch	2399	306'857	0.27%	0.26%	11'721
Schüpfen	3719	214'834	0.09%	0.18%	-112'262
Biel	53396	10'448'617	10.47%	8.74%	2'070'247
Lengnau	4902	320'953	0.16%	0.27%	-129'081
Brugg	4221	649'318	0.61%	0.54%	75'328
Mörigen	859	103'335	0.09%	0.09%	927
Nidau	6878	857'031	0.74%	0.72%	22'237
Sutz-Lattrigen	1421	194'975	0.17%	0.16%	13'550
Saint-Imier	5127	299'081	0.12%	0.25%	-153'308
Moutier	7550	544'777	0.31%	0.46%	-173'584
Valbirse	4001	247'661	0.11%	0.21%	-112'506
Neuveville La	3706	209'737	0.08%	0.18%	-114'042

Les communes illustrées sont celles qui présentent un solde positif (surlignées en gris) et celles qui font état d'un solde négatif inférieur à -100 000 CHF.

Illustration 8-4 : Offre de transports publics par arrondissement administratif en 2015

Arrondissement administratif	Nombre d'habitants	Coûts globaux part communes en mio CHF	Part de l'offre de transports en %	Part des coûts globaux en %	Solde en mio CHF (coûts > offre)	Solde par habitant
Jura bernois	53'539	3.7	2%	3%	-1.31	-24.55
Berne-Plateau	402'023	59.1	54%	49%	5.78	14.38
Bienne	97'953	14.6	13%	12%	1.52	15.48
Emmental	95'957	8.5	6%	7%	-1.40	-14.58
Frutigen-Niedersimmental	39'616	3.5	2%	3%	-0.57	-14.38
Interlaken-Oberhasli	47'815	5.0	4%	4%	-0.34	-7.08
Oberaargau	79'641	6.5	4%	5%	-1.46	-18.30
Obersimmental-Saanen	17'158	1.5	1%	1%	-0.28	-16.17
Seeland	71'831	5.6	4%	5%	-1.43	-19.89
Thoune	106'226	11.5	9%	10%	-0.51	-4.80
Total	1'011'759	119.5	100%	100%	-0.00	-

8.1.3 Bilan

Illustration 8-5 : Exemples de péréquation horizontale et verticale dans différentes communes en 2015

Commune	HORIZONTAL				Solde horizontal p/hab.	VERTICAL				Solde vertical p/hab.	TOTAL Solde horizontal + vertical p/hab.	Solde horizontal + vertical en 1/10 ^e QI
	Valeur 1/10 ^e quotité impôt p/hab.	Réduction des disparités p/hab.	CC Aide sociale p/hab.	CC PC p/hab.		Dotation minimale p/hab.	Prestat. compl. géo-topographique p/hab.	Indemnité forf. charges de centre p/hab.	Prestat. compl. socio-démographique p/hab.			
Bern	204	-340	93	55	-192	-	-	487	19	506	314	1.5
Biel	140	40	532	166	738	-	-	348	25	373	1'111	8.0
Thun	133	39	18	54	111	-	-	208	14	221	333	2.5
Burgdorf	129	138	110	62	311	-	-	-	15	15	326	2.5
Langenthal	144	124	198	60	381	-	-	-	17	17	398	2.8
Interlaken	189	-271	64	26	-180	-	-	-	18	18	-163	-0.9
Köniz	163	-158	44	-22	-136	-	-	-	14	14	-123	-0.8
Oberbalm	96	307	-221	-5	81	185	130	-	5	319	400	4.2
Wohlen b.B.	160	-150	-90	-92	-332	-	-	-	9	9	-324	-2.0
Ittigen	224	-498	167	-15	-345	-	-	-	15	15	-331	-1.5
Ostermundigen	126	47	214	78	339	-	-	-	21	21	360	2.9
Nidau	116	130	353	129	612	-	-	-	21	21	633	5.5
Steffisburg	127	75	-110	4	-32	-	-	-	11	11	-21	-0.2
Brugg	136	29	398	119	546	-	-	-	18	18	564	4.1
Mörigen	266	-616	-267	-158	-1'042	-	-	-	4	4	-1'037	-3.9
Muri b.B.	278	-908	-108	-67	-1'083	-	-	-	10	10	-1'073	-3.9
Schelten	48	689	306	214	1'208	-	1'253	-	20	1'273	2'481	51.3
Frutigen	97	273	-177	-19	77	128	56	-	8	192	269	2.8
Unterlangenegg	78	365	-271	46	140	282	43	-	6	331	472	6.1
Saxeten	67	448	-293	-24	131	411	1'238	-	9	1'658	1'789	26.8
Saanen	370	-1'535	-193	-110	-1'838	-	-	-	12	12	-1'826	-4.9
Rohrbach	91	272	-56	-1	215	121	-	-	8	130	345	3.8
Seehof	49	591	-245	-160	186	547	1'253	-	3	1'803	1'989	40.9
Trub	55	534	-188	87	433	567	721	-	6	1'295	1'728	31.4
Rohrbachgraben	71	443	-283	-93	66	405	243	-	7	655	722	10.1
Oberlangenegg	70	441	-280	98	259	405	122	-	8	535	794	11.3
Moutier	102	243	355	60	658	73	-	-	21	94	752	7.4
Guttannen	149	-975	-181	-190	-1'346	-	-	-	8	8	-1'337	-9.0
Tramelan	103	229	-1	57	285	53	-	-	14	67	352	3.4
Därliken	103	181	-213	-44	-77	-	81	-	12	93	17	0.2
Kernenried	84	275	-136	-101	37	163	61	-	6	229	267	3.2
Tavannes	92	286	420	118	823	151	-	-	18	169	992	10.8
Kehrsatz	131	-83	81	-68	-71	-	-	-	14	14	-57	-0.4
Rebévelier	44	629	-251	-217	160	48	513	-	-	562	722	16.4

8.2 Annexe B : Liste des abréviations / glossaire

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
Capacité contributive	La capacité contributive est obtenue en divisant le rendement global des impôts communaux ordinaires par la quotité d'impôt de la commune.
CC	Compensation des charges
CHF	Francs suisses
Cne	Commune
Dixième de quotité d'impôt	Un dixième de la quotité d'impôt ; exemple : si la quotité d'impôt est de 1,5, elle représente 15 dixièmes de quotité d'impôt ; si elle est relevée à 1,6, on parle d'une hausse de 1 dixième de quotité d'impôt.
Facteur d'harmonisation	Le facteur d'harmonisation est la quotité d'impôt « standardisée » qui est utilisée pour calculer le rendement fiscal harmonisé et influence par là-même les versements effectués dans le cadre de la réduction des disparités et de la dotation minimale (conformément à l'art. 8 LPFC). A l'inverse : 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 1,65.
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'indice de rendement fiscal harmonisé indique la capacité contributive par habitant par rapport à la médiane cantonale. Un IRH de 100 correspond à la moyenne pondérée de toutes les communes. Plus précisément (art. 8 LPFC) : l'indice de rendement fiscal harmonisé (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'impact de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges
LPFC 2002	Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RSB 631.1)
LPFC 2012	Projet de révision et d'optimisation de la LPFC (révision 2012 de la LPFC)
M	Motion
NeZe	Projet Réévaluation des charges de centre urbain

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)
PC	Prestations complémentaires
Quotité de l'impôt	La quotité de l'impôt (« coefficient ») est le facteur utilisé pour multiplier l'impôt simple sur la base du barème d'imposition en vue d'obtenir le montant effectif de l'impôt (art. 2 loi sur les impôts). Le canton et chaque commune fixent leur propre quotité d'impôt.
Rendement fiscal harmonisé	Le rendement fiscal harmonisé est, pour l'exprimer simplement, le rendement fiscal obtenu avec une quotité d'impôt « standardisée » de 1,65. Plus précisément (art. 8 LPFC) : La somme du rendement fiscal ordinaire harmonisé (rendement obtenu avec une quotité d'impôt de 1,65, le coefficient de 1,65 correspondant au facteur d'harmonisation) et du rendement de la taxe immobilière harmonisé (rendement obtenu avec un taux de 1,25 pour mille) de la commune.
RPT	Péréquation financière nationale (Confédération/cantons)
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
TP	Transports publics
Transfert de la charge fiscale	Au moment de l'introduction de la LPFC, début 2002, le canton a relevé sa quotité d'impôt de 0,76 (c.-à-d. 7,6 dixièmes de quotité d'impôt) tandis que les communes abaissaient d'autant la médiane de leurs quotités d'impôt. Le canton a ainsi « repris » dans une proportion similaire le substrat fiscal des communes, mais aussi respectivement les tâches ou les charges correspondantes. Ce mécanisme est appelé transfert de la charge fiscale.
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne

8.3 Annexe C : Documents complémentaires

Consultables sur Internet : www.fin.be.ch -> Finances -> Péréquation financière et compensation des charges

Rapport technique : Ecoplan (2017), Evaluation LPFC 2016
Dans le cadre du contrôle des résultats de la LPFC
(ce document n'est disponible qu'en allemand)

Rapport de base : Ecoplan (2017) Evaluation LPFC 2016
Enquête auprès des communes
(ce document n'est disponible qu'en allemand)