



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 : 16 août 2023
Numéro d'affaire : 2022.FINFV.91
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Résumé	3
2. Contexte	4
2.1 But de la LPFC	4
2.2 Aperçu des instruments de la LPFC	4
2.3 Motif et objectifs du contrôle des résultats	7
2.4 Procédure	7
2.5 Modifications de la LPFC depuis le dernier contrôle des résultats	7
3. Résultats de l'évaluation	8
3.1 Évaluation globale	8
3.2 Analyse des flux financiers	9
3.2.1 Péréquation financière directe	9
3.2.2 Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes	14
3.2.3 Compensations des charges	20
3.2.4 Effets compensatoires horizontaux et verticaux	32
3.2.5 Modification des flux financiers depuis 2015	35
3.3 Utilité, efficacité, transparence et mise en œuvre	38
3.3.1 Aperçu	38
3.3.2 Évaluation par les communes	39
3.3.3 Appréciation par l'Association des Communes Bernoises (ACB)	48
4. Appréciation des résultats de l'évaluation et du potentiel d'optimisation du point de vue du Conseil-exécutif	51
4.1 Péréquation financière directe	51
4.2 Indemnisation des charges de centre urbain	52
4.3 Prestation complémentaire géo-topographique	55
4.4 Prestation complémentaire socio-démographique	56
4.5 CC Traitements du corps enseignant de l'école obligatoire	56
4.6 CC Aide sociale	57
4.7 CC Assurances sociales PC et CC Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative	57
4.8 CC Transports publics	57
4.9 CC Nouvelle répartition des tâches	58
4.10 Optimisation de la mise en œuvre	58
4.10.1 Prolongation des délais de versement	58
4.10.2 Éviter d'accroître la complexité	59
5. Résultats de la procédure de consultation	60
6. Proposition du Conseil-exécutif	61
7. Annexe	62
7.1 Annexe A : participation des communes à l'enquête	62
7.2 Annexe B : liste des abréviations / glossaire	63
8. Bibliographie	64
9. Historique du document	65

1. Résumé

Conformément à l'article 4 de la loi du 27 novembre 2000 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 soumet ensuite au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la loi. Le présent rapport contient les conclusions du **contrôle des résultats 2022 de la LPFC**, qui consiste en une analyse des développements observés entre 2016 et 2021. L'objectif de cet examen est double : vérifier si les instruments existants permettent effectivement d'atteindre les buts fixés et identifier tout potentiel d'amélioration. Confiée à Ecoplan SA, l'évaluation externe qui a servi de base à ce travail comprenait notamment une analyse des flux financiers liés à la péréquation financière et à la compensation des charges ainsi qu'une enquête auprès des communes bernoises, de l'Association des Communes Bernoises (ACB) et des Directions cantonales concernées.

Le **bilan** qui ressort de cette évaluation de la péréquation financière et de la compensation des charges est **positif** : la péréquation financière directe et les mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes permet un lissage adéquat des différences de capacité financière des communes bernoises, de sorte que celles-ci sont toutes en mesure de proposer un minimum de prestations publiques. Grâce à une répartition solidaire des coûts entre le canton et les communes, les six types de compensation des charges portant sur des domaines importants se traduisent en outre par une atténuation des différences de charges. Ce système de compensation et la répartition des tâches et des coûts qui en découle semblent judicieux et sont bien acceptés par la grande majorité des actrices et acteurs concernés. Selon l'évaluation externe, le système de péréquation financière et de compensation des charges **ne nécessite actuellement aucun changement majeur** ni aucune réorganisation.

Certaines communes ont néanmoins émis des critiques quant à la **complexité** et, partant, au manque de transparence de certains instruments, en particulier l'indemnisation des charges de centre urbain et la compensation des charges liées à la nouvelle répartition des tâches. Or, l'évaluation révèle qu'en ce qui concerne la péréquation financière et de la compensation des charges, la balance entre complexité et justesse est bien équilibrée ; y apporter des simplifications substantielles créerait rapidement d'importantes inégalités.

Le **Conseil-exécutif** a pris note avec satisfaction des résultats positifs de l'évaluation externe. Bien qu'il estime lui aussi que la péréquation financière et la compensation des charges ne **requièrent aucune mesure immédiate**, il prévoit, lors de la prochaine modification de la loi, de s'arrêter plus en détail sur certains éléments particuliers, comme la suppression de la possibilité de refuser la dotation minimale et la prestation complémentaire géo-topographique. Aux yeux du Conseil-exécutif, la hauteur des différentes indemnisations figurant dans la LPFC demeure appropriée. Le seul domaine dans lequel il considère qu'il y a lieu d'intervenir est la répartition de l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain entre les villes de Berne, Bienne et Thoune.

2. Contexte

2.1 But de la LPFC

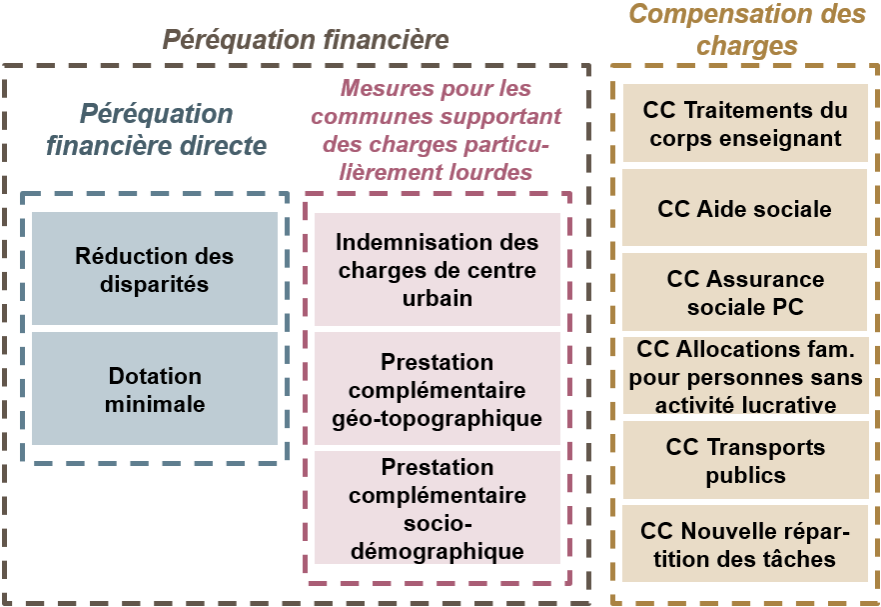
La LPFC a pour but d’atténuer les inégalités résultant des différences de capacité financière et de charges entre les communes et tend à équilibrer la charge fiscale, tout en reconnaissant l’importance que revêtent les communes financièrement fortes pour le canton (art. 1 LPFC).

Pour ce faire, la loi 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.

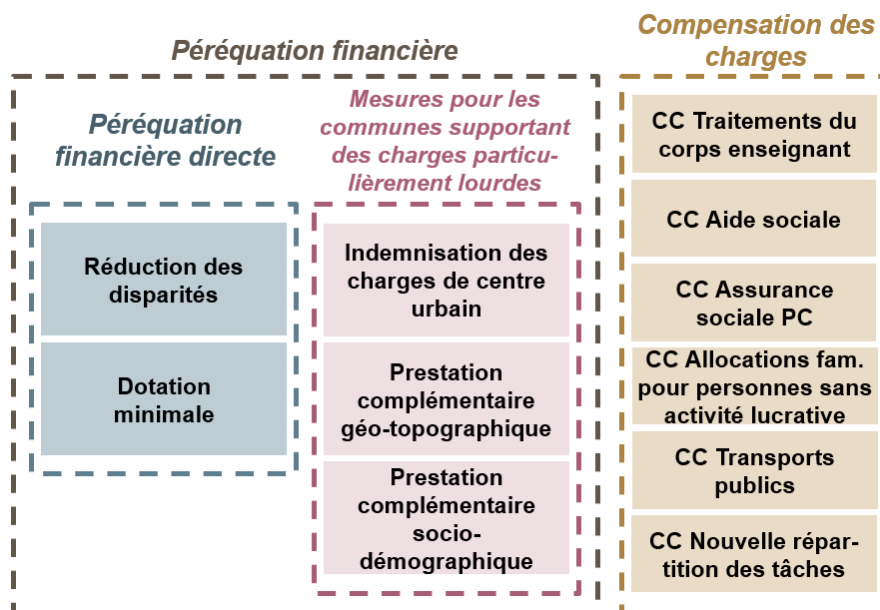
2.2 Aperçu des instruments de la LPFC

Le système de péréquation financière et de compensation des charges du canton de Berne se compose d’un total de onze instruments, dont chacun poursuit des buts et approches spécifiques (cf.



). Alors que la **péréquation financière** vise essentiellement à équilibrer les différences de capacité financière et à indemniser les charges particulières, le système de compensation des charges sert à régler le cofinancement des tâches conjointes du canton et des communes dans divers domaines.

Illustration 1 : Présentation schématique des instruments de la péréquation financière et de la compensation des charges



La péréquation financière directe se compose de deux éléments : la **réduction des disparités**, un instrument de péréquation horizontale entre les différentes communes dans le cadre duquel les communes à forte capacité financière versent des contributions compensatoires aux communes financièrement plus faibles ; et la **dotation minimale**, un soutien financier supplémentaire versé par le canton aux communes qui, même après avoir bénéficié de la réduction des disparités, ne disposent que de peu de fonds.

Les **mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes** se présentent sous les trois formes suivantes :

- **indemnisation des charges de centre urbain** : indemnité forfaitaire versée par le canton aux trois villes de Berne, Bienne et Thoune à titre de dédommagement pour la mise à disposition de prestations résultant de leur fonction de centre. S'y ajoute une indemnisation indirecte consistant à déduire du calcul de la réduction des disparités les charges de centre urbain qui ne sont pas prises en compte dans l'indemnité forfaitaire. Pour les villes concernées, ce mécanisme se traduit soit par une augmentation des versements reçus dans le cadre de la péréquation financière directe soit par une diminution des contributions à payer. En plus des villes de Berne, Bienne et Thoune, cette indemnisation indirecte profite également à Berthoud et à Langenthal ;
- **prestation complémentaire géo-topographique** : montant supplémentaire versé par le canton aux communes supportant des charges particulières en raison de leur situation géographique (faible densité d'habitation, longueur importante du réseau routier par personne) ;
- **prestation complémentaire socio-démographique** : dédommagement accordé par le canton aux communes assumant des charges particulières dans le domaine social. Les critères déterminants à cet égard sont la proportion de personnes au chômage, la proportion de personnes étrangères ou engagées dans une procédure d'asile ainsi que la proportion de bénéficiaires de prestations complémentaires.

Les six types de **compensation des charges** (ci-après « CC ») servent, comme indiqué ci-avant, au financement commun des tâches conjointes du canton et des communes (cf.

illustration 2 pour l'aperçu). Dans ce contexte, les deux critères essentiels sont :

- la part des coûts supportée par le canton et la part prise en charge par les communes ;
- la répartition de la part communale entre les différentes communes.

Dans la pratique, ces critères sont régis différemment selon la compensation des charges considérée, ce qui entraîne des différences dans la taille des composantes de la solidarité. En voici deux exemples :

- dans la CC Aide sociale, les coûts sont répartis en fonction de la population résidante. Les communes dont les coûts sociaux par personne y habitant sont faibles contribuent solidairement à financer les coûts des communes supportant des charges plus lourdes ;
- dans la CC Transports publics, la répartition dépend aux deux tiers de l'offre effective de transports publics proposée par une commune. L'importance de la composante de solidarité est donc moindre.

La CC Nouvelle répartition des tâches constitue un cas à part, en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une compensation des charges propre à un domaine particulier mais d'un instrument de compensation général servant à équilibrer les coûts de secteurs comme la protection de l'enfant et de l'adulte dont les compétences ont été intégralement transférées au canton ou aux communes en 2012.

Illustration 2 : Aperçu des domaines et des clés de répartition sous-tendant les six types de compensation des charges

Compensation des charges	Domaine	Répartition canton/communes	Critère de répartition entre les communes
CC Traitements du corps enseignant	Coûts salariaux liés à l'école obligatoire et aux jardins d'enfants	– Canton : 70 % (y c. contributions par élève) – Communes : 30 %	– Nombre d'élèves – Indice géo-démographique – Indice social scolaire
CC Aide sociale	Aide matérielle, offres d'assistance, coûts de traitement du personnel des services sociaux	– Canton : 50 % – Communes : 50 %	– Population résidente des communes
CC Assurances sociales PC	Prestations complémentaires, pour autant qu'elles ne soient pas financées par la Confédération	– Canton : 50 % – Communes : 50 %	– Population résidente des communes
CC Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative	Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative	– Canton : 50 % – Communes : 50 %	– Population résidente des communes
CC Transports publics	Transports publics locaux et régionaux	– Canton : 2/3 – Communes : 1/3	– 2/3 qualité du raccordement aux TP (points TP) – 1/3 population résidente
CC Nouvelle répartition des tâches	Compensation des charges non classique ; instrument d'indemnisation financière utilisé lorsqu'une tâche est intégralement transférée au canton ou aux communes		– Population résidente des communes

Outre la classification basée sur la clé de répartition, un autre élément intéressant est le classement des différents instruments en fonction des effets compensatoires. Comme l'indique l'illustration 3, pratiquement tous les instruments incluent un élément de péréquation verticale entre le canton et les communes, à l'exception de la réduction des disparités, qui génère exclusivement une péréquation horizontale entre les communes. Les compensations des charges produisent quant à elles toutes aussi bien une péréquation verticale qu'horizontale, comme exposé ci-avant. Il en va de même pour l'indemnisation des charges de centre urbain, dans le cadre de laquelle la péréquation horizontale se fait toutefois indirectement à travers la réduction des disparités.

Illustration 3 : Classification des instruments de péréquation financière et de compensation des charges en fonction des effets compensatoires

	Réduction des disparités	Dotation minimale	Indemnisation des charges centre urbain	Prestation complém. géo-topographique	Prestation complém. socio-démographique	Compensations des charges
Péréquation verticale (entre canton et communes)		X	X	X	X	X
Péréquation horizontale (entre communes)	X		(X)			X

2.3 Motif et objectifs du contrôle des résultats

Conformément à l'article 4 LPFC, le Conseil-exécutif vérifie au moins tous les quatre ans l'impact de la loi et présente ensuite au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la loi. L'évaluation est systématiquement effectuée au terme des quatre ans suivant le dernier contrôle.

L'objectif de l'examen 2022 de la LPFC était double : vérifier si les instruments existants permettaient effectivement d'atteindre les buts fixés à l'article 1 LPFC et identifier les éventuelles mesures de correction à prendre. Le contrôle 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 six types de compensation des charges.

2.4 Procédure

La Direction des finances a fondé son contrôle des résultats de la LPFC sur une évaluation externe, dont elle a confié le mandat à Ecoplan SA. En septembre 2022, les communes bernoises ont été également invitées à participer aux travaux d'évaluation par le biais d'une enquête en ligne. L'ACB et les Directions de l'administration cantonale directement concernées par la LPFC ont en outre été interrogées sur le sujet dans le cadre d'entretiens structurés.

A partir des résultats de l'évaluation d'Ecoplan SA, le Conseil-exécutif a ensuite identifié les besoins d'intervention et étudié les possibilités d'amélioration à cet égard.

2.5 Modifications de la LPFC depuis le dernier contrôle des résultats

Bien que les bases légales n'aient guère changé par rapport à la version de 2016, soit l'année du dernier contrôle des résultats de la LPFC, les modifications ci-après méritent d'être relevées.

- Prestation complémentaire socio-démographique : désormais, l'indice déterminant pour son octroi prend également en considération le nombre de personnes réfugiées habitant dans une commune.
- CC Aide sociale : le système de bonus-malus introduit lors de la réforme de la LPFC de 2012 a à nouveau été supprimé par le Conseil-exécutif en 2018. Indépendamment de ce changement, les coûts de personnel des services sociaux sont désormais pris en compte dans la compensation des charges sous la forme de forfaits.
- CC Nouvelle répartition des tâches : dans les domaines de l'asile et des réfugiés ainsi que de l'école obligatoire, la compensation des charges a été enrichie de quelques éléments bénéficiant pour moitié au canton et pour moitié aux communes. Ces changements n'ont que très légèrement modifié la compensation des charges dans son ensemble.

Il est possible qu'à la suite de la révision totale de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1), d'autres modifications susceptibles d'influer sur les mécanismes et le volume de la CC Aide sociale surviennent ces prochaines années. Aucune information détaillée n'est toutefois encore disponible à ce sujet.

3. Résultats de l'évaluation

3.1 Évaluation globale

La péréquation financière et la compensation des charges doivent permettre d'atténuer les inégalités résultant des différences de capacité financière et de charges entre les communes et tendre à équilibrer la charge fiscale (art. 1 LPFC). Son exécution est réalisée au moyen d'instruments efficaces et transparents fondés sur une répartition des tâches efficiente et appropriée (art. 2 LPFC).

Au regard de ces objectifs et principes, le contrôle des résultats pour la période 2016 à 2021 permet de dresser un **bilan positif** de la péréquation financière et de la compensation des charges. Le lissage des différences de capacité financière des communes bernoises produit par la péréquation financière directe et les mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes est adéquat, de sorte que chaque commune est en mesure de proposer un minimum de prestations publiques. Grâce à une répartition solidaire des coûts entre le canton et les communes, les six types de compensation des charges portant sur des domaines importants se traduisent en outre par une atténuation des différences de charges. Ce système de compensation et la répartition des tâches et des coûts qui en découle semblent judicieux et sont bien acceptés par la grande majorité des actrices et acteurs concernés. En ce sens, le système de péréquation financière et de compensation des charges **ne nécessite actuellement aucun changement majeur** ni aucune réorganisation.

Critiques concernant la transparence du système et l'indemnisation des charges de centre urbain

Le système actuel de péréquation financière et de compensation des charges, avec ses onze instruments, est un dispositif complexe qui tient compte d'une multitude de conditions et de domaines différents. Il est clairement ressorti de l'enquête auprès des communes et des entretiens avec l'ACB et les Directions cantonales que pour diverses communes, certains éléments du système sont difficiles à comprendre et manquent de transparence. Plusieurs petites communes ont émis des critiques à l'encontre de la CC Nouvelle répartition des tâches, à laquelle elles reprochent en particulier d'englober de nombreux volets thématiques différents. Selon différents centres régionaux, les critères relatifs au maintien des indemnisations des charges de centre urbain ne sont pas suffisamment intelligibles. Même si ces critiques doivent être prises au sérieux, il semble qu'en matière de péréquation financière et de compensation des charges, la balance entre complexité et justesse est aujourd'hui bien équilibrée ; y apporter des simplifications substantielles créerait rapidement d'importantes inégalités. Il convient néanmoins de garder la question de la complexité à l'esprit et d'éviter dans la mesure du possible de l'accentuer encore à l'avenir.

Même s'il est difficile d'identifier des incitations claires à la dépense dans la péréquation financière et la compensation des charges, environ un tiers des communes interrogées sont favorables à l'introduction de mesures supplémentaires incitant à réduire les coûts. Si aucun consensus ne se dégage quant aux instruments à utiliser pour parvenir à cette fin, il est toutefois possible que des solutions comme l'introduction d'une franchise dans la CC Aide sociale soient examinées dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'aide sociale. Indépendamment de la forme concrète d'éventuelles nouvelles incitations, il est important de relever que celles-ci ne seraient appropriées que dans les domaines où les communes disposent d'une marge suffisante pour influencer sur leurs coûts.

Optimisations destinées à réduire les problèmes de liquidités et les charges d'intérêt

Selon le système actuel, les communes doivent verser leurs contributions aux différentes compensations des charges fin juin déjà, c'est-à-dire avant d'avoir engrangé la majeure partie de leurs recettes fiscales. Pour les petites communes, ce système génère parfois des problèmes de liquidités, voire des surcoûts lorsqu'elles doivent emprunter de l'argent sur le marché des capitaux en attendant de recevoir le reste des fonds. Pour résoudre ce problème, l'ACB et plusieurs communes proposent de prolonger les délais

de paiement liés aux compensations des charges. Cette proposition comporte aussi bien des avantages que des inconvénients : d'un côté, elle offre effectivement aux communes une plus grande marge de manœuvre, de l'autre, elle déplace le problème vers le canton, qui, suivant les circonstances, risque de devoir lui-même emprunter plus de fonds et assumer les charges d'intérêt qui en découlent. Il convient malgré tout de vérifier si les processus (dates des décisions, possibilités de verser des acomptes, d'effectuer des paiements échelonnés, etc.) peuvent encore être améliorés pour éviter au maximum que le canton et les communes se retrouvent dans l'obligation de recourir à l'emprunt.

3.2 Analyse des flux financiers

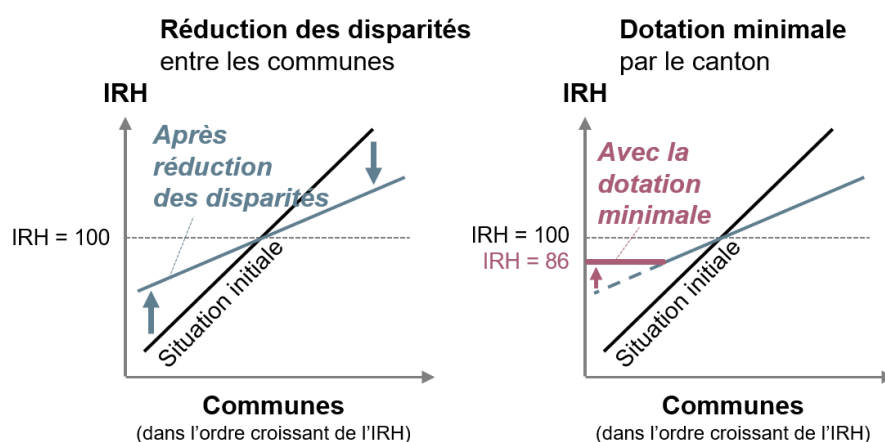
3.2.1 Péréquation financière directe

3.2.1.1 Réduction des disparités

Dans le cadre de la réduction des disparités, les communes dont la capacité financière est supérieure à la moyenne, c'est-à-dire celles dont l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) est supérieur à 100, versent des montants compensatoires aux communes dont la capacité contributive est plus faible. Comme le montre le graphique de gauche de l'illustration 4, il en résulte un lissage des différences entre les communes. Ce rééquilibrage est ensuite renforcé par la dotation minimale, qui s'adresse aux communes dont les moyens financiers après lissage restent faibles (cf. graphique de droite de l'illustration 4).

Dans la dotation minimale, la hauteur du versement à effectuer au titre de la redistribution est en partie déterminée sur la base d'un pourcentage défini dans l'ordonnance du 22 août 2001 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC ; RSB 631.111). Depuis la dernière révision de la LPFC, en 2012, ce taux s'élève en permanence à 37 %, ce qui signifie que la différence entre l'IRH d'une commune et l'IRH de 100 est réduite de 37 %. Le pourcentage défini et le volume de redistribution qui en découle se situent ainsi dans le bas de la fourchette autorisée par la loi¹.

Illustration 4 : Présentation schématique des effets de la réduction des disparités et de la dotation minimale



Conséquences de la réglementation actuelle

¹ Le taux fixé en matière de disparités se répercute positivement sur la valeur du volume de redistribution applicable dans la réduction des disparités. Conformément à l'article 10, alinéa 3 LPFC, le taux peut se situer entre 37 et 42 pour cent.

En 2021, le volume de redistribution dans la réduction des disparités s'élevait à quelque 114 millions de francs. Il a donc augmenté de 16 % depuis le dernier contrôle des résultats (valeur pour 2015) (cf. illustration 5). Si, de prime abord, cette progression peut paraître élevée, elle correspond approximativement à l'évolution du rendement global des impôts de l'ensemble des communes bernoises. En 2021, on comptait 60 communes payeuses et 279 communes bénéficiaires, soit une commune payeuse pour environ quatre communes bénéficiaires. Ce rapport n'a pratiquement pas changé depuis 2015. Si le nombre de communes bénéficiaires a certes légèrement reculé dans l'intervalle, cela s'explique en partie par des fusions de communes. Cette permanence est également confirmée par la part de la population domiciliée dans les communes bénéficiaires : elle n'a elle aussi que peu changé depuis 2015.

Malgré des conditions globalement stables, la réduction des disparités laisse clairement transparaître une certaine dynamique : seule la moitié des 60 communes payeuses dénombrées en 2021 l'étaient déjà en 2015. Ce n'est qu'au cours des années suivantes que l'autre moitié est passée du statut de bénéficiaire à celui de payeur. Un mouvement d'une ampleur similaire s'est opéré des communes payeuses vers les communes bénéficiaires. Dans cette perspective, les dernières années ont été marquées par divers déplacements entre les communes apportant une contribution à la réduction des disparités et celles percevant de l'argent dans ce cadre. Les résultats révèlent que la réduction des disparités peut elle aussi se solder par des modifications dans la configuration structurelle des communes.

Illustration 5 : Volume de redistribution et importance des communes bénéficiaires et payeuses dans la réduction des disparités en 2015 et de 2018 à 2021

	2015	2018	2019	2020	2021
Volume de redistribution en mio CHF	98.1	106.3	106.0	106.6	113.7
Communes bénéficiaires					
Nombre	297	296	286	280	279
Pourcentage par rapport au total des communes	83%	85%	83%	82%	82%
Part de la population par rapport à la population totale du canton	63%	65%	63%	62%	63%
Montant moyen par personne en CHF (= prestations reçues)	233	239	236	237	240
Communes payeuses					
Nombre	59	51	60	62	60
Montant moyen par personne en CHF (= versements effectués)	206	238	223	228	248

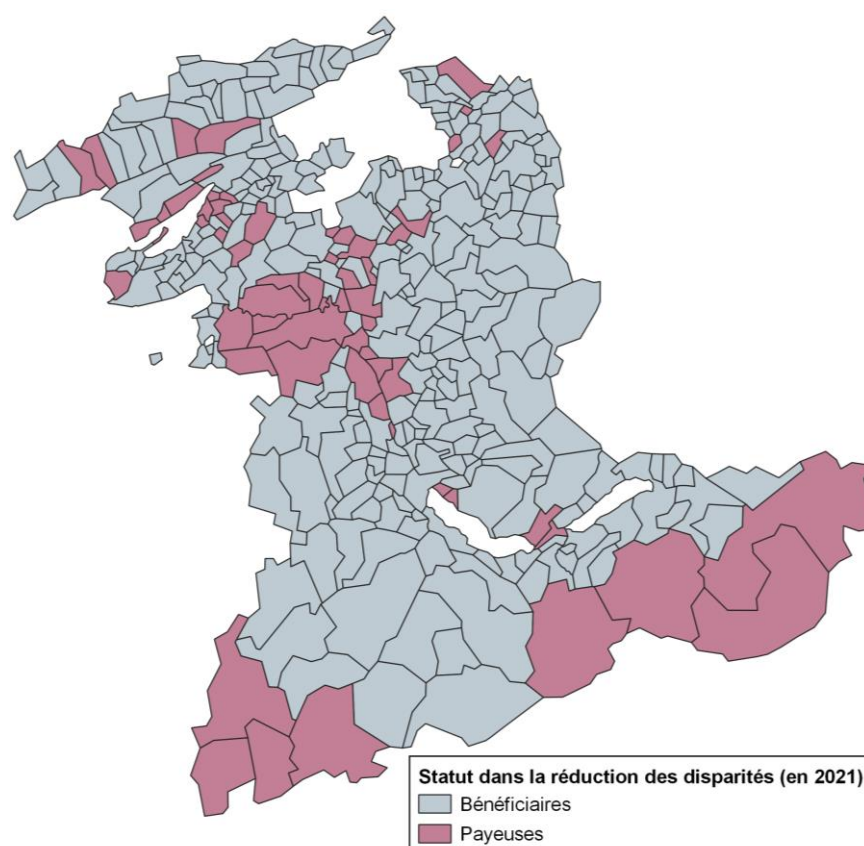
Remarque : le calcul de la part des communes est basé sur l'effectif des communes de l'exercice concerné.

Comme le montre l'illustration 6, la majorité des communes payeuses ont un caractère urbain. La réduction des disparités entraîne donc une redistribution des communes urbaines vers les communes rurales. En 2021, le montant moyen par personne versé par les communes payeuses s'est élevé à 248 francs, tandis que celui reçu par les communes bénéficiaires correspondait à 240 francs. C'est la commune de Gessenay qui a payé les versements compensatoires les plus élevés, avec un montant de 2456 francs par personne. Rebévelier figure quant à elle en tête du classement des communes bénéficiaires en 2021, puisque la réduction des disparités lui a rapporté 557 francs par personne.

Il est intéressant de s'arrêter sur la manière dont les contributions par personne ont évolué au fil du temps : alors que pour les communes bénéficiaires, la hausse moyenne des prestations par personne reçues entre 2015 et 2021 était légère, celle des prestations versées par les communes payeuses a

avoisiné 20 % durant la même période. Les hausses subies par les principales communes payeuses pèsent particulièrement lourd à cet égard, puisque les contributions par personne versées par les cinq plus importantes d'entre elles ont enregistré une progression moyenne de plus d'un tiers. Dans le cas de la commune de Gessenay, ce montant a même grimpé de 57 % par rapport à 2015. La tendance déjà observée, selon laquelle quelques communes dotées de recettes fiscales supérieures à la moyenne soutiennent un groupe nettement plus grand de communes bénéficiaires par le biais de la réduction des disparités, s'est ainsi confirmée. Il s'agit bien là du mécanisme prévu dans la conception de la réduction des disparités en tant que système de compensation. S'y ajoute le fait que les principales communes payeuses disposent toujours de moyens financiers supérieurs à la moyenne une fois la réduction effectuée : en effet, malgré une baisse substantielle - de 348 à 256 - après réduction des disparités, l'IRH de la commune de Gessenay demeure encore près de trois fois supérieur à celui de la moyenne de toutes les communes après ce même processus.

Illustration 6 : Réduction des disparités : communes bénéficiaires et communes payeuses en 2021



3.2.1.2 Dotation minimale

Les communes ont droit à une dotation minimale lorsque leur IRH, après réduction des disparités, est inférieur au seuil minimal de 86 (art. 8, al. 2 OPFC). Le cas échéant, l'écart jusqu'au seuil minimal est comblé par les prestations du canton. Une commune se trouvant dans une très bonne situation financière malgré un IRH inférieur à 86 peut se voir refuser la totalité ou une partie de la dotation minimale. La prise de décision repose sur différents indicateurs, qui incluent la charge des intérêts, la dette brute par rapport aux revenus et la fortune nette par habitant ou habitant (art. 19 OPFC).

Conséquences de la réglementation actuelle

Comme le montre l'illustration 7, le volume de la dotation minimale avoisinait les 30 millions de francs en 2021, ce qui représente un recul de quelque 10 % par rapport à 2015. En 2021, 154 communes ont bénéficié de versements à ce titre, soit environ 45 % de toutes les communes bernoises. Si l'on observe également une diminution (-17 communes bénéficiaires depuis 2015) dans cette perspective-là, ce phénomène s'explique pour près des deux tiers par des fusions de communes.

Illustration 7 : Volume de la dotation minimale et importance des communes bénéficiaires à cet égard en 2015 et de 2018 à 2021

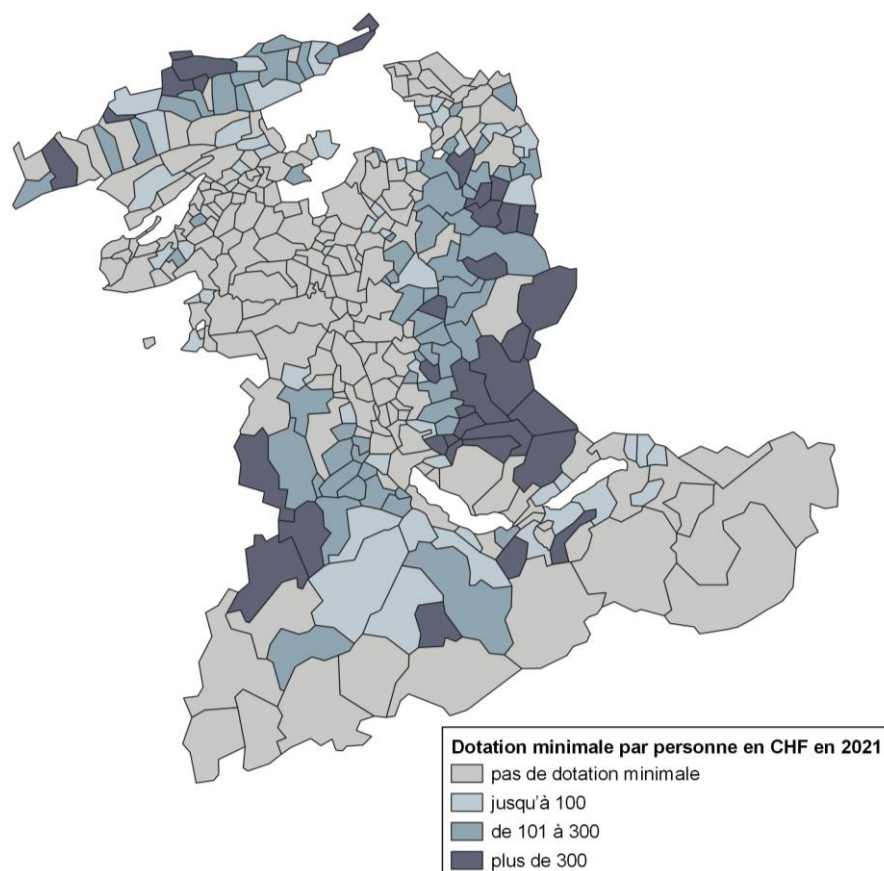
	2015	2018	2019	2020	2021
Volume de redistribution en mio CHF	34.3	33.2	30.7	29.4	30.4
Communes bénéficiaires					
Nombre	171	163	153	152	154
Pourcentage par rapport au total des communes	48%	47%	44%	44%	45%
Part de la population par rapport à la population totale du canton	22%	20%	18%	18%	19%
Montant moyen par personne en CHF (= prestations reçues)	194	206	210	198	194

Remarque : le calcul de la part des communes est basé sur l'effectif des communes de l'exercice concerné.

Les prestations versées par le canton ont essentiellement été octroyées à des communes à caractère rural (cf. carte de l'

illustration 8). En moyenne, elles se montaient à 200 francs par personne. Le montant par personne le plus élevé versé en 2021 est revenu à la commune de Horrenbach-Buche (629 fr.) et le plus bas à celle de Kernenried (3 fr.). En raison d'une situation financière par ailleurs confortable, les communes de Reisiswil et de Seehof n'ont bénéficié cette année-là que d'une dotation minimale partielle.

Illustration 8 : Dotation minimale par personne dans les communes en 2021



Là encore, il est intéressant d'examiner non seulement le niveau actuel de la dotation mais aussi la dynamique dans la composition des communes bénéficiaires : les communes concernées perçoivent-elles la dotation minimale depuis de nombreuses années ou y en a-t-il qui n'en ont besoin que temporairement ? Le tableau est relativement clair à cet égard. En 2015, quelque 160 communes ont reçu des fonds au titre de la dotation minimale sans avoir fait partie d'une fusion de communes. Sur ces 160 communes, environ 80 % en ont profité chaque année de 2015 à 2021. En d'autres termes, la dotation minimale aide plus d'un tiers des communes bernoises à générer les recettes minimales prévues par le canton.

3.2.1.3 Effet global de la péréquation financière directe

La LPFC a pour but d'équilibrer les **charges fiscales** entre les communes, tout en reconnaissant l'importance des communes financièrement fortes pour le canton. Comment fonctionnent la réduction des disparités et la dotation minimale à cet égard ? La réponse ne réside pas dans une explication causale, puisque les communes décident de leur taux d'imposition selon le principe de la démocratie directe. Pour permettre d'appréhender la situation dans une perspective analytique, l'

illustration 9 expose l'évolution de différents indicateurs liés aux quotités d'impôt dans les communes bernoises. Il en ressort clairement que la dispersion entre les quotités d'impôt, mesurés à l'aune de l'écart standard, a légèrement diminué entre 2012 et 2019, avant d'augmenter à nouveau faiblement en 2020.

Illustration 9 : Statistiques relatives aux quotités d'impôt fixées pour les personnes physiques des communes bernoises en 2012 et de 2015 à 2021

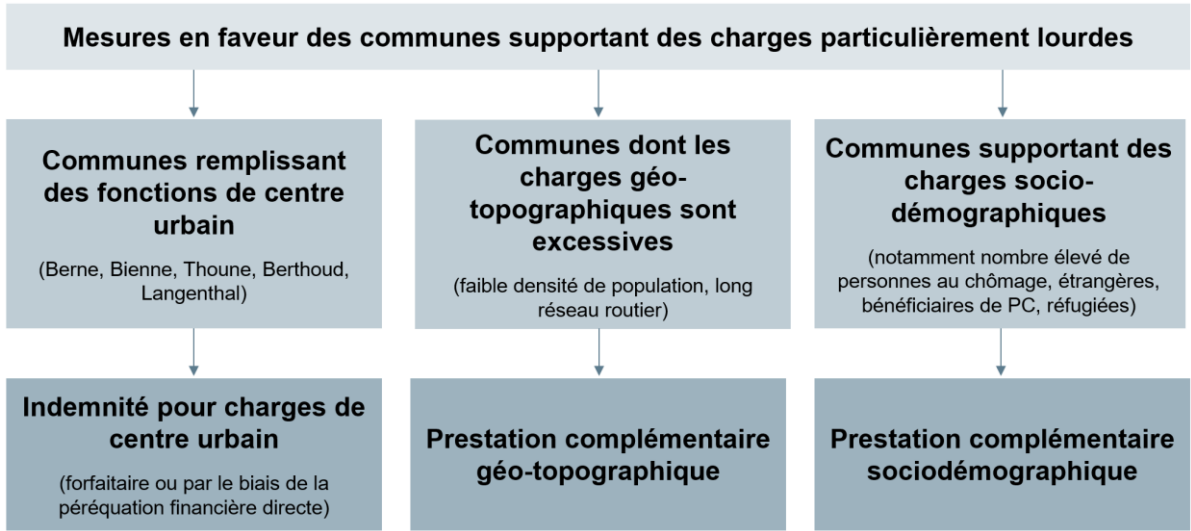
Année	2012	...	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valeur moyenne	1.693		1.719	1.721	1.719	1.718	1.712	1.705	1.705
Ecart standard	0.212		0.200	0.197	0.196	0.197	0.196	0.201	0.200
Minimum	0.84		0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89
25 % du quantile	1.59		1.59	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60
Médiane	1.70		1.74	1.74	1.74	1.74	1.73	1.72	1.71
75 % du quantile	1.84		1.85	1.85	1.85	1.85	1.85	1.84	1.84
Maximum	2.28		2.20	2.20	2.20	2.20	2.20	2.20	2.20

L'analyse de la dispersion entre les quotités d'impôt mesurées sur la base du minimum, du maximum, de la médiane et des quantiles offre un tableau similaire. L'écart entre les valeurs maximales et minimales des quotités d'impôt s'est certes légèrement réduit depuis 2012, mais il n'y a plus eu aucun rapprochement depuis 2015. Quant au but de la LPFC consistant à maintenir des conditions fiscales équilibrées entre les communes bernoises, plus aucune amélioration n'a été apportée durant la période située entre 2016 et 2021.

3.2.2 Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes

En plus de la péréquation financière directe, les communes supportant des charges particulièrement lourdes bénéficient de mesures d'indemnisation spécifiques. L'illustration 10 offre un aperçu des trois instruments prévus à cet effet, qui font l'objet d'une analyse détaillée ci-après.

Illustration 10: Aperçu des mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes



3.2.2.1 Indemnisation des charges de centre urbain

Villes ayant droit à une indemnisation

En vertu du dispositif bernois de péréquation financière et de compensation des charges, les charges de centre urbain correspondent aux coûts supportés par certaines villes pour offrir des prestations « dont

profite, sans les indemniser, la population d'autres communes »². Sont considérées comme des villes supportant des charges de centre urbain au sens de la loi les communes de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal (art. 13 LPFC). Ces charges sont régulièrement enregistrées et indemnisées sur la base d'un montant fixé par le Conseil-exécutif. Le calcul appliqué à cet égard s'appuie sur les charges de centre nettes, c'est-à-dire les charges qui restent après déduction des profits de centre urbain comme les avantages liés au statut de commune-siège. Sont également déduites les possibilités d'autofinancement de prestations (p. ex. lorsqu'un émolument est perçu pour l'utilisation de la prestation concernée).

Le cercle des villes ayant droit à une indemnisation ancré dans la loi a été défini de manière à correspondre à la classification selon les types d'espace décrits dans le projet d'aménagement du territoire cantonal (cf. illustration 11). Les villes retenues figurent aux niveaux 1 à 3 au sens du pilotage relevant de la politique économique. La seule exception à cet égard est la commune d'Interlaken, dont les charges de centre urbain ne sont pas indemnisées, car, avec une population d'à peine 6000 personnes, elle est nettement plus petite que Berthoud et Langenthal (quelque 16 000 habitantes et habitants chacune) et forme avec ses communes voisines un tenant bâti relativement fermé³.

Illustration 11 : Réseau de centres du canton de Berne selon le plan directeur 2030

Niveau	Pilotage relevant de la politique économique	Pilotage relevant de la politique régionale
1 Centres d'importance nationale	Berne	
2 Centres cantonaux	Bienne, Thoune	
3 Centres régionaux d'importance cantonale	Langenthal, Berthoud, Interlaken	8 villes, p. ex. Saint-Imier, Lyss, Langnau, Frutigen
4 Centres régionaux de niveau 4		34 villes, p. ex. Aarberg, Herzogenbuchsee et Munsingen
4 Centres touristiques régionaux de niveau 4		5 centres, dont Adelboden et Grindelwald

Dans son dernier rapport sur le contrôle des résultats de la LPFC, en 2016, le Conseil-exécutif a en outre notamment motivé le choix des villes ayant droit à une indemnisation par le fait que les cinq villes de Berne, Bienne, Thoune, Langenthal et Berthoud possèdent un théâtre municipal et plusieurs grands musées d'importance qui engendrent des charges de centre considérables dans le domaine de la culture.

Instruments d'indemnisation des charges de centre urbain

L'indemnisation des charges de centre urbain est exécutée à l'aide de deux éléments, qui s'appliquent toutefois de manière différenciée aux cinq villes concernées :

- **l'indemnisation forfaitaire des charges lourdes** : Les villes de Berne, Bienne et Thoune reçoivent du canton une prestation destinée à indemniser les charges de centre urbain supérieures à la moyenne qu'elles supportent dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture. Berthoud et Langenthal ne bénéficient pas de cette indemnité forfaitaire, car elles font partie des centres de niveau 3 au sens de la classification du plan directeur ;

² Cf. Kanton Bern (2021), S. 1

³ Cf. Ecoplan (2021).

- **la déduction des charges de centre restantes dans le cadre de la réduction des disparités :** alors que pour les villes de Berne, Bienne et Thoun, le calcul de l'IRH ne prend en compte que les charges de centre urbain qui ne sont pas couvertes par l'indemnité forfaitaire, pour les villes de Berthoud et de Langenthal il englobe la totalité des charges de centre. Le rendement fiscal harmonisé sert de base au calcul des compensations versées dans le cadre de la réduction des disparités. Les charges de centre urbain font ainsi l'objet d'une indemnisation indirecte supplémentaire, en ce sens que dans le système de réduction des disparités ces cinq villes reçoivent des prestations plus élevées ou doivent payer des contributions plus faibles, au détriment des autres communes.

Les villes de Berne, Bienne et Thoun recalculent leurs charges de centre chaque année en utilisant une méthode standardisée mise à jour périodiquement, alors que les villes de moindre importance enregistrent leurs charges dans le cadre du relevé périodique prévu à l'article 13, alinéa 2 LPFC. Malgré cette différence, les valeurs obtenues pour Berne, Bienne et Thoun présentent elles aussi une certaine constance. Ces dernières années, le Conseil-exécutif a pris l'habitude, lors de la fixation du montant des indemnités forfaitaires et des autres charges de centre déductibles, de se référer aux chiffres de 2018, date de la dernière actualisation de la clé de répartition des coûts.

Indemnisation des charges de centre urbain dans (une sélection) d'autres cantons

Indemniser les villes remplissant des fonctions de centre urbain pour les charges qui en découlent est une pratique courante dans tout le territoire suisse. De même, la méthode utilisée par le canton de Berne pour calculer ces charges est comparable à celle en vigueur dans les autres cantons. La taille du cercle des villes ayant droit à une indemnisation varie cependant d'un canton à l'autre.

- **Canton de Zurich :** les villes de Zurich et Winterthur bénéficient pour couvrir leurs charges de centre d'une indemnité forfaitaire versée par le canton (péréquation verticale). Des villes comme Uster ne reçoivent aucune indemnisation⁴.
- **Canton de St-Gall :** seules les charges de centre de la ville de St-Gall sont dédommagées. Comme au canton de Zurich, la prestation est versée par le canton sous la forme d'une indemnité forfaitaire (péréquation verticale). Wil et Gossau ne reçoivent aucune indemnisation⁵.
- **Canton de Lucerne :** les villes de Lucerne et Sursee bénéficient d'une indemnisation indirecte de leurs charges de centre par le biais d'une péréquation financière horizontale, car elles sont classées dans la catégorie des centres principaux ou régionaux et figurent parmi les bénéficiaires nets dans la péréquation financière horizontale. En raison de leur statut de payeurs nets, les autres centres régionaux que sont Hochdorf, Willisau et Schüpfheim ne reçoivent aucune contribution au titre de la péréquation financière.
- **Canton de Soleure :** les charges de centre des villes de Soleure, Olten et Granges font l'objet d'une indemnité forfaitaire versée par le canton sur la base d'un pourcentage déterminé⁶.

Conclusion : en comparaison avec les autres cantons, la procédure choisie par le canton de Berne, qui limite l'indemnisation des charges de centre aux villes les plus importantes, semble judicieuse et le cercle des villes ayant droit à une indemnité est plutôt large.

⁴ Cf. canton de Zurich (2023).

⁵ Cf. Ecoplan (2017b) ainsi que les articles 24 et 25 la loi sur la péréquation financière de St-Gall

⁶ Cf. Greiwe; Strebel (2020).

Montant des indemnités et conséquences de la réforme de 2018/19

L'illustration 12 montre le montant des charges de centre et le résultat final de leur indemnisation pour les cinq villes qui y avaient droit en 2019. Cette année-là, les charges de ces cinq villes ont été intégralement mises à jour pour la dernière fois. Les valeurs pertinentes, à savoir le montant des indemnités forfaitaires et de l'indemnisation des charges restantes par le biais de la réduction des disparités, sont calculées comme suit :

- les indemnités forfaitaires pour Berne, Bienne et Thoune s'élèvent à 63,1 % des charges de centre de 2018. Ce pourcentage ayant été établi à la suite de la décision du Conseil-exécutif de renoncer, pour des raisons financières, à augmenter les indemnités forfaitaires en 2019, il a été défini de manière à maintenir le montant de l'indemnité forfaitaire au même niveau que les années précédentes⁷ ;
- les charges de centre restantes pouvant être prises en compte ont elles aussi été fixées sur la base du niveau de 2018 et représentent donc 36,9 % des charges de centre de l'époque. Selon le montant des recettes fiscales et la position qui en découle par rapport aux autres communes, cela a toutefois des conséquences différentes dans la réduction des disparités.

Comme le montre l'illustration 12, quelque 60 % de toutes les charges de centre incombent à la ville de Berne. Grâce aux deux instruments susmentionnés, ces charges ont été indemnisées à hauteur de 72 millions de francs en 2019, soit de 74 %. Bien que les charges de Bienne et Thoune soient nettement moindres, la proportion d'indemnisation est similaire. Les charges de centre de Berthoud et Langenthal étant encore plus faibles, elles sont compensées exclusivement au moyen de la réduction des disparités, ce qui ne représente respectivement que 31 et 39 %. Au total, l'indemnisation des charges de centre urbain s'est montée à quelque 111 millions en 2019 : environ quatre cinquièmes ont été couverts par des indemnités forfaitaires versées par le canton, et le reste par les autres communes dans le cadre de la réduction des disparités.

Illustration 12 : Montant des charges de centre et des indemnités correspondantes en 2019 (calculé à partir des données de 2018)

Domaine	Berne en milliers CHF	Bienne en milliers CHF	Thoune en milliers CHF	Berthoud en milliers CHF	Langenthal en milliers CHF
Transports privés	47'560	13'226	9'335	4'252	3'771
Sécurité publique	9'798	1'622	1'025	218	419
Infrastructures d'accueil	18'333	7'100	1'774	471	445
Sports	12'160	5'280	1'762	1'191	2'069
Sécurité sociale	1'677	1'024	98	283	180
Culture	23'479	8'273	2'854	608	1'448
Total intermédiaire = charges de centre brutes	113'008	36'525	16'847	7'022	8'332
./. par profits de centre agglomérations	-9'606	-3'105	-1'432	-597	n/a
./. par avantages commune-siège, autofinancem.	-5'889	-1'742	-580	-280	-435
Total charges de centre nettes	97'513	31'678	14'836	6'145	7'897
Indemnité forfaitaire (A)	61'506	19'981	9'357	n/a	n/a
Déduction dans péréquation fin. Directe	36'008	11'697	5'478	6'145	7'897
Effet déduction dans péréquation financière (B)	10'886	2'991	844	1'881	3'067
Total indemnité pour charges de centre (= A+B)	72'392	22'972	10'201	1'881	3'067
<i>Total indemnité en %</i>	<i>74%</i>	<i>73%</i>	<i>69%</i>	<i>31%</i>	<i>39%</i>

⁷ Cf. Kanton Bern (2021)

Quels sont les changements observés dans l'indemnisation des charges de centre urbain au cours des dernières années ? C'est ce que révèle l'illustration 13, qui indique que de manière générale, les indemnités versées pour couvrir les charges de centre urbain n'ont pas changé depuis 2015. L'indemnisation par le biais de la réduction des disparités a par contre augmenté de quelque 10 millions de francs, une hausse qui résulte toutefois des modifications des données de référence arrêtées par le Conseil-exécutif entre 2018 et 2019. A ce moment-là, le pourcentage de l'indemnité forfaitaire a en effet été fixé à 61,1 % des charges de centre enregistrées en 2018, alors qu'auparavant il s'élevait à 80 % des charges de 2008. L'abaissement du pourcentage de l'indemnité forfaitaire s'est traduit par une augmentation des charges de centre restantes pouvant être prises en compte et, partant, de l'indemnisation par le biais de la réduction des disparités. La progression de cette forme d'indemnisation s'est ainsi faite entièrement aux dépens des autres communes.

Illustration 13 : Évolution de l'indemnisation des charges de centre urbain dans les deux instruments entre 2015 et 2021, en tenant compte de la modification apportée par la révision de 2018/2019

Type d'indemnité	2015	2018	2019	2021	Δ 15-21
toutes villes confondues	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en %
Indemnité forfaitaire	90'844	90'844	90'844	90'844	0%
Deduction via réduction disparités	9'897	9'843	19'677	19'658	+99%
Total indemnité	100'741	100'687	110'521	110'502	+10%

3.2.2.2 Prestation complémentaire géo-topographique

Aperçu

Dans le cadre de la péréquation financière, les communes qui supportent des charges excessives en raison de leur situation géo-topographique reçoivent de la part du canton des contributions de soutien supplémentaires. La prestation complémentaire géo-topographique s'articule autour des deux éléments conceptuels (art. 11 ss OPFC) ci-après :

- **Prestation complémentaire liée à la superficie** : une commune bénéficie de moyens supplémentaires lorsque sa superficie par habitante ou habitant représente plus de 80 % de la médiane de toutes les communes bernoises. Ce dispositif permet d'aider les communes particulièrement peu peuplées ;
- **Prestation complémentaire liée à la longueur des routes** : une commune bénéficie de moyens supplémentaires lorsque la longueur de son réseau routier par habitante ou habitant représente plus de 80 % de la médiane de toutes les communes bernoises. Ce système profite aux communes dont les structures sont dispersées et nécessitent donc un réseau routier largement ramifié.

Le montant exact des prestations complémentaires est calculé à l'aide des formules appropriées. Au total, les prestations sont cependant plafonnées à 1200 francs par personne. Comme pour la dotation minimale, le canton peut réduire la prestation complémentaire géo-topographique si une commune se trouve déjà dans une situation financière confortable avant d'en bénéficier.

Conséquences financières

L'illustration 14 montre l'évolution du volume financier et du nombre de communes bénéficiaires de la prestation complémentaire géo-topographique. Ce volume n'a pratiquement pas changé entre 2015 et 2021, ce qui n'est pas vraiment étonnant, puisque les critères d'attribution de cette prestation reposent sur des facteurs qui varient peu. Dans l'ensemble, environ deux tiers des communes bernoises, touchent

des prestations complémentaires géo-topographiques. Les bénéficiaires se trouvent principalement dans des zones rurales et abritent quelque 27 % de la population du canton.

La relative stabilité du volume se retrouve aussi dans l'évolution du nombre de communes ayant obtenu des prestations complémentaires entre 2015 et 2021 : sur les 242 communes bénéficiaires enregistrées en 2015, seules 19 n'ont pas reçu de prestations pour chacune des années suivantes. Environ deux tiers de ces 19 cas s'expliquent cependant par des fusions de communes. Si l'on compare 2015 et 2021, seules six communes ont effectivement perdu la prestation complémentaire indépendamment d'une fusion. A l'inverse, quatre nouvelles communes sont devenues bénéficiaires durant cette même période.

Illustration 14 : Volume de la prestation complémentaire géo-topographique et nombre de communes bénéficiaires en 2015 et de 2018 à 2021

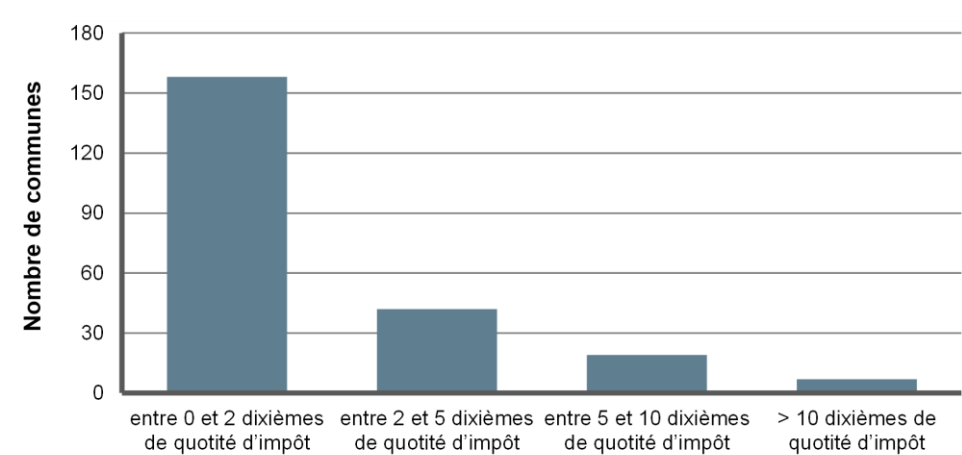
	2015	...	2018	2019	2020	2021
Volume en mio CHF	38.69		38.66	38.68	38.70	38.71
Communes bénéficiaires						
Nombre	242		236	236	226	226
Pourcentage par rapport au total des communes	68%		68%	68%	66%	67%
Part par rapport à la population totale du canton	28%		27%	27%	27%	27%
Montant moyen par personne en CHF (= prestations reçues)	190		191	191	200	199

Remarque : le calcul de la part des communes est basé sur l'effectif des communes de l'exercice concerné.

Si l'on considère les prestations complémentaires dans la perspective de la population, le montant moyen a connu une hausse minime entre 2025 et 2021, pour s'établir à 200 francs par personne en 2021. Comme le montre l'illustration 15, quelque 70 % de toutes les communes bénéficiaires ont reçu des contributions situées entre 0 et 2 dixièmes de quotité d'impôt. Il y a cependant aussi des communes pour lesquelles la prestation complémentaire géo-topographique est plus importante, puisque pour sept communes, elle représente plus de 10 dixièmes de quotité d'impôt (notamment Horrenbach-Buchen, Schelten et Seehof). Comme on peut s'y attendre, il s'agit de régions peu peuplées à caractère rural.

En 2022, la prestation complémentaire géo-topographique de quatre communes a été réduite (entièrement pour Guttannen et Gessenay et faiblement pour Berken et Bleienbach).

Illustration 15 : Valeur des prestations complémentaires géo-topographiques en dixièmes de quotité d'impôt en 2021



3.2.2.3 Prestation complémentaire socio-démographique

Les communes qui supportent des charges en raison de leur situation socio-démographique reçoivent également du canton une prestation complémentaire annuelle. L'élément déterminant pour le maintien de la prestation complémentaire est un indice des charges sociales fondé sur les facteurs suivants (art. 15 OPFC) :

- 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,
- proportion de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire dans la population résidante.

Dans la pratique, toutes les communes bénéficient généralement d'une prestation complémentaire. Son montant est calculé au moyen d'une formule et mis en corrélation avec les charges que les communes doivent supporter à titre de franchise dans le financement de l'aide sociale (art. 21b, al. 2 LPFC).

Conséquences financières

En 2021, le volume total de la prestation complémentaire socio-démographique s'élève à 15,8 millions de francs, soit près d'un quart de plus qu'en 2015. En termes de montant par personne, cette hausse représente environ 20 %.

L'illustration 16 indique le nombre de communes bénéficiant de la prestation complémentaire socio-démographique. Les communes ont en outre été classées par degré d'urbanisation, en sachant que la distribution des prestations complémentaires aux communes dépend non pas de leur capacité financière mais de leurs charges sociales. Comme le montre l'évaluation, la plupart des contributions sont destinées aux communes à forte densité d'habitation. La ville de Bienne par exemple, reçoit le montant par habitant le plus élevé, avec 31 francs. Cependant, quelle que soit la commune considérée, les prestations complémentaires représentent moins d'un demi dixième de quotité d'impôt et ne revêtent donc globalement qu'une faible importance.

Illustration 16 : Prestations complémentaires socio-démographiques par degré d'urbanisation des communes selon l'Office fédéral de la statistique pour l'année 2021

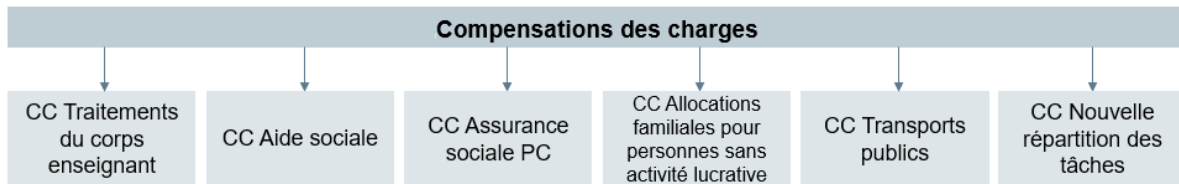
	Zone à faible densité d'habitation	Zone à densité d'habitation moyenne	Zone à forte densité d'habitation
Nombre de communes	215	109	15
Versements reçus en mio CHF	2.6	5.9	7.3
Pourcentage des versements reçus	16%	37%	46%
Pourcentage de la population	26%	38%	35%
Montant moyen par personne en CHF	8.2	12.3	17.5

3.2.3 Compensations des charges

3.2.3.1 Aperçu : évolution des dépenses totales dans la compensation des charges

La compensation des charges sert à atténuer les inégalités résultant des différences de charges entre les communes (art. 1 LPFC). L'illustration 17 présente une vue d'ensemble schématique des six instruments qui la composent.

Illustration 17 : Vue d'ensemble des instruments de la compensation des charges selon les articles 22 ss LPFC



L'illustration 18 présente en outre l'évolution des dépenses totales dans les instruments de compensation des charges entre 2015 et 2021. Durant cette période, le volume total de la compensation des charges a augmenté de 14 %, pour s'établir à 3,34 milliards de francs en 2021. Si une hausse des coûts est observée dans chaque domaine de compensation des charges, elle est particulièrement marquée pour les traitements du corps enseignant (CHF 229 mio, soit +20 %). Le volume de la CC Aide sociale a lui aussi progressé (CHF 79 mio, soit +8 %) mais, par rapport à la période couverte par le dernier contrôle des résultats (2008-2015), sa croissance est nettement moins prononcée.

Il faut noter que la CC Nouvelle répartition des tâches ne figure pas sur l'illustration 18, car cet instrument vise simplement à compenser les charges entre le canton et les communes (cf. chap. 3.2.3.6) ; son volume total équivaut donc par définition à zéro. Prises isolément, les contributions des communes se sont élevées à 189 millions de francs en 2021. En comparaison avec 2015, cela représente une hausse de 0,4 %, seuls quelques nouveaux éléments ayant été ajoutés à la compensation des charges depuis lors.

Illustration 18 : Évolution des volumes globaux dans les différents domaines de compensation des charges (= contributions du canton et des communes) en 2015 et de 2018 à 2021, en millions de francs

	2015	...	2018	2019	2020	2021
CC Traitements du corps enseignant	1'143		1'238	1'285	1'332	1'372
CC Aide sociale	983		1'055	1'032	1'059	1'062
CC Assurance sociale PC	430		451	460	470	487
CC Alloc. fam. personnes sans activité lucrative	8		9	12	9	12
CC Transports publics	362		383	383	425	407
Volume total compensation des charges	2'926		3'136	3'172	3'295	3'339

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.

Les chapitres suivants décrivent plus précisément l'évolution des différentes compensations des charges et, là où cela est possible, analysent l'effet de leur répartition.

3.2.3.2 CC Traitements du corps enseignant à l'école obligatoire

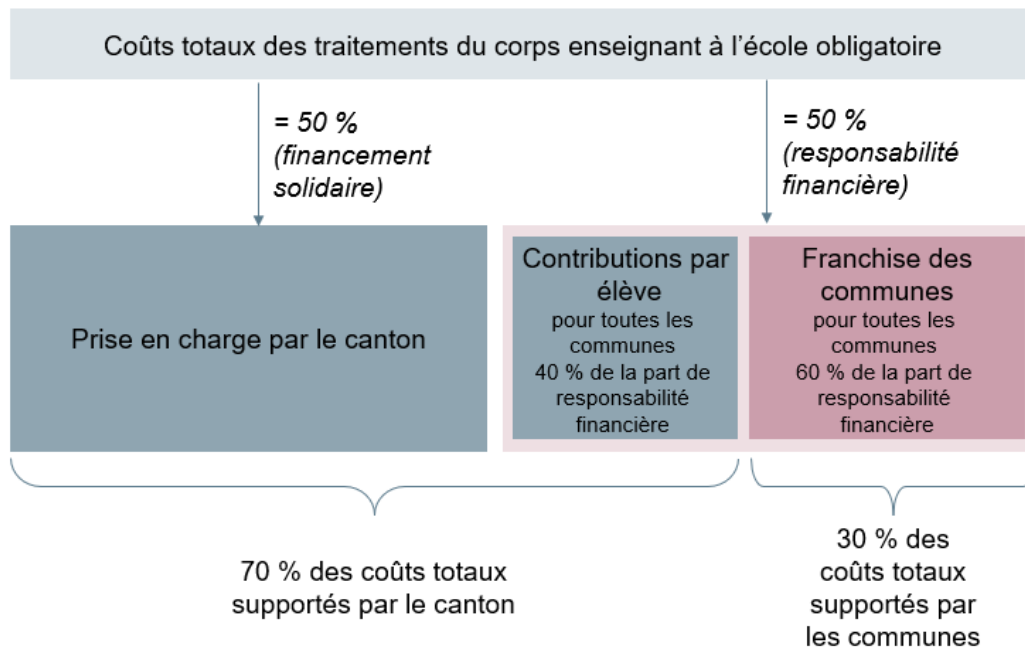
Aperçu et mécanisme de répartition

Le système de financement des coûts des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire repose sur un modèle à deux niveaux (cf. illustration 19) :

- au premier niveau, les coûts totaux des traitements sont répartis en deux parts égales, dont l'une est affectée sur une base solidaire, l'autre selon le principe de la responsabilité financière. Les coûts du financement solidaire sont entièrement supportés par le canton ;

- au second niveau, les coûts relevant de la responsabilité financière sont pris en charge par les communes, qui bénéficient néanmoins de contributions par élève versées par le canton. Bien que ces contributions représentent pour toutes les communes 40 % de la part basée sur la responsabilité financière, elles varient d'une commune à l'autre en fonction des charges topographiques, démographiques et sociales de chacune. La part des coûts restante est assumée par chaque commune avec ses propres ressources.

Illustration 19 : Système de financement des coûts des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire



En fin de compte, le canton supporte ainsi au total 70 % des coûts des traitements, les communes devant assumer les 30 % restants. La charge effective peut cependant être plus ou moins lourde selon la commune, pour les deux raisons suivantes : d'une part, les contributions par élève dépendent des charges sociales et géo-topographiques – comme expliqué précédemment – et sont d'autant plus importantes que l'indice géo-démographique ou l'indice social scolaire est élevé ; d'autre part, les coûts effectifs des traitements d'une commune sont déterminants, en ce sens que lorsqu'ils sont inférieurs à la moyenne de l'ensemble des communes, les contributions par élève accordées à la commune concernée s'élèvent à plus de 40 % de la part basée sur la responsabilité financière. Il en résulte dans la compensation des charges une redistribution horizontale, dont profitent les communes qui enregistrent moins de dépenses au titre des traitements du corps enseignant que l'on pourrait s'y attendre au vu de la situation initiale reflétée par l'indice géo-démographique et l'indice social scolaire.

Bases de la clé de répartition : contributions par élève et coûts d'infrastructure

Bien que, dans le canton de Berne, les coûts inhérents à la mise à disposition de l'infrastructure à l'école obligatoire soient en principe assumés par les communes, les contributions par élève financées par le canton peuvent aussi être considérées comme un instrument de cofinancement de ces charges. Autrement dit : les contributions par élève ont été fixées à 20 % coûts des traitements afin, notamment, que le canton et les communes supportent ensemble, pratiquement à parts égales, la totalité des coûts liés à l'école obligatoire (coûts des traitements et coûts d'infrastructure).

Évolution des coûts et conséquences de la répartition

Comme le montre l'illustration 18 ci-dessus, le volume global de la compensation des traitements du corps enseignant a connu une hausse de 20 % entre 2015 et 2021, pour s'établir à 1372 francs. La compensation des charges a ainsi progressé davantage que le nombre d'élèves dans le canton (+5,1 %). La part restante s'explique notamment par la décision politique de relever les traitements du corps enseignant et par les leçons supplémentaires résultant du plan d'étude 21.

Il est impossible de déterminer avec exactitude l'ampleur des effets de la répartition horizontale des coûts entre les communes, car les élèves fréquentent parfois des écoles situées à l'extérieur de leur commune de domicile. Le cas échéant, la part des coûts basée sur la responsabilité financière d'une commune hébergeant une école est supportée, par le biais d'imputations internes, par les autres communes utilisant l'offre scolaire proposée. Les données exactes des coûts relevant de la responsabilité financière pris en compte dans ce calcul (= part effective basée sur la responsabilité financière) ne sont plus disponibles depuis 2011, raison pour laquelle ils ont dû être estimés dans le cadre de l'évaluation. Cette estimation étant cependant entachée d'incertitudes et de distorsions, les effets de la redistribution présentés ci-après sont considérés uniquement dans la perspective des dix arrondissements administratifs, afin d'éviter les fortes distorsions qui apparaîtraient au niveau des communes.

L'

illustration 20 montre les effets de la redistribution au niveau des arrondissements administratifs bernois. Les bénéficiaires nets du système sont reconnaissables aux chiffres positifs indiqués au titre des effets de la redistribution (sur fond vert clair). De manière générale, ces effets sont minimes et correspondent au maximum à 0,1 dixième de quotité d'impôt ou à 23 francs par personne. Les arrondissements administratifs urbains de Berne-Mittelland, Bienne et Thoune ainsi que du Jura Bernois font partie des payeurs nets. En termes de contribution nette par personne, le plus important payeur est Bienne, avec un montant d'environ 22 francs, ce qui signifie que les communes de cet arrondissement administratif supportent des frais de traitements supérieurs à ce que l'on attendrait d'elles au vu des conditions reflétées par l'indice géo-démographique et l'indice social scolaire. Tous les autres arrondissements administratifs profitent de la redistribution découlant de la CC Traitements du corps enseignant. Si l'on considère le montant par personne, le plus gros bénéficiaire net est l'arrondissement du Haut-Simmental - Gessenay, avec 23 francs. Les flux de redistribution entre les arrondissements sont également faibles en chiffres absolus : avec le système actuel, les payeurs nets versent un total de quelque 3,2 millions de francs de plus qu'avec un système théorique sans répartition horizontale. L'allègement obtenu par symétrie par les bénéficiaires nets n'est donc que modeste.

Par rapport au contrôle des résultats de la LPFC de 2016, les effets de redistribution ont légèrement augmenté. Les écarts sont cependant minimes. À l'exception des arrondissements administratifs de Haute-Argovie et du Jura Bernois, les bénéficiaires nets et les payeurs nets sont restés les mêmes⁸.

⁸ Cf. Ecoplan (2017a). Comparée au rapport relatif au dernier contrôle des résultats, la présentation des résultats a été modifiée en ce sens qu'une valeur positive correspond désormais au statut de bénéficiaire net. Dans le contrôle des résultats de 2016, c'était encore l'inverse.

Illustration 20 : Effet de répartition horizontale de la compensation des charges Traitements du corps enseignant pour l'année scolaire 2021/22 (sur fond vert clair = bénéficiaires de la redistribution horizontale)

Arrondissement	Population	Franchise avec redistribution horizontale	Franchise sans redistribution horizontale	Valeur de l'effet de redistribution		
		(= système de CC actuel, valeur approx.)*	(= système hypothétique, valeur approx.)**	(positif = bénéficiaire net)		
		en mio CHF	en mio CHF	en mio CHF	en CHF par hab.	en dixième de quotité d'impôt
Jura Berneois	53'669	25.1	25.0	-0.1	-1.9	-0.0
Berne-Plateau	410'911	158.2	157.4	-0.8	-2.1	-0.0
Bienne	101'175	46.2	44.2	-2.1	-20.3	-0.1
Emmental	97'218	39.3	40.4	1.1	10.8	0.1
Frutigen-Niedersimmental	40'149	15.6	16.1	0.6	14.1	0.1
Interlaken-Oberhasli	47'859	16.8	17.1	0.3	5.8	0.0
Oberaargau	81'635	34.3	34.5	0.2	2.8	0.0
Obersimmental-Saanen	17'156	5.6	6.0	0.4	22.8	0.1
Seeland	75'161	30.7	31.5	0.7	9.6	0.1
Thoune	107'221	39.5	39.3	-0.2	-2.1	-0.0
Total***	1'032'153	411.5	411.5	-0.0		

* Coûts des arrondissements administratifs devant effectivement être supportés en vertu du système actuel. Correspond à 50 pour cent des coûts totaux répartis approximativement en fonction du nombre d'élèves, moins les contributions par élève.

** Correspond à 30 pour cent des coûts totaux répartis approximativement en fonction du nombre d'élèves. L'effet de redistribution horizontale des contributions par élève n'est ainsi toujours pas pris en compte.

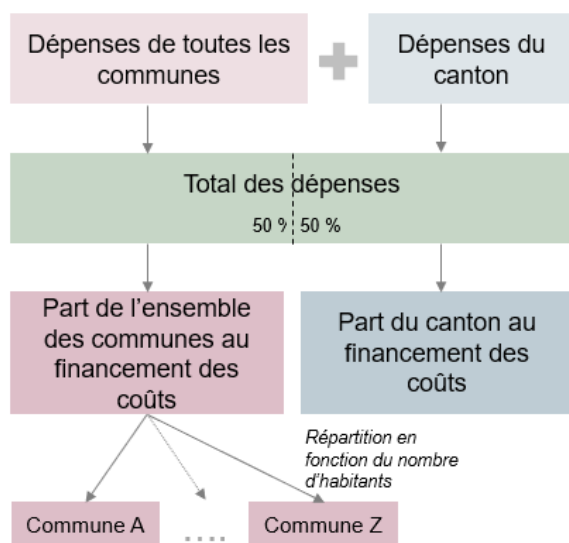
*** Coûts sans la part des coûts liée aux élèves venant d'autres cantons.

3.2.3.3 CC Aide sociale

Aperçu et mécanismes de répartition

La compensation des charges de l'aide sociale vise notamment à financer les coûts de l'aide matérielle accordée aux personnes dans le besoin, les dépenses occasionnées par les offres d'assistance et d'insertion ainsi que les frais liés aux traitements du personnel des services sociaux (art. 78 ss LASoc). Comme le montre le schéma de l'illustration 21, les dépenses correspondantes du canton et des communes sont cumulées, puis réparties à parts égales entre le canton et l'ensemble des communes. La moitié des dépenses incombant aux communes est ventilée entre celles-ci en fonction de leur population résidente.

Illustration 21 : Système de financement dans la CC Aide sociale



Grâce à la contribution du canton et à la répartition des coûts entre les communes sur la base de la population résidante, la CC Aide sociale revêt un fort caractère solidaire. Si cette répartition solidaire présente l'avantage d'étaler les coûts sociaux et ainsi de faire bénéficier les communes d'une mise en commun des risques, elle comporte aussi l'inconvénient de peu inciter les communes à économiser dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle plusieurs secteurs de l'aide sociale sont assortis de franchises. Par exemple, les communes peuvent porter seulement 80 % de leurs dépenses en bons de garde en structure extrafamiliale à la compensation des charges. Elles doivent assumer elles-mêmes les 20 % restants⁹. Un débat politique est en cours sur l'introduction d'une franchise pour l'aide sociale matérielle¹⁰.

S'agissant des dépenses excédant la hauteur des franchises, le mécanisme de répartition se traduit pour les communes par une redistribution horizontale des coûts basée sur le nombre d'habitants et d'habitantes. L'élément déterminant à cet égard est la hauteur des dépenses effectives d'aide sociale d'une commune par rapport à sa population, qui peuvent être inférieures ou supérieures à la moyenne cantonale : dans le second cas, la commune bénéficie du système de compensation des charges, car le montant qu'elle doit assumer est alors plafonné à la hauteur des coûts moyens par personne.

Évolution des coûts et conséquences de la répartition

En 2021, les dépenses du canton et des communes se sont élevées à un total de 1,06 milliard de francs, soit 79 millions de francs ou 8 % de plus qu'en 2015. Plus de la moitié de cette hausse a été générée en 2015 et 2016, après quoi la progression s'est affaiblie. L'une des raisons de cette évolution est le fait que depuis début 2017 les frais de traitement des services sociaux ne sont plus indemnisés par poste, mais sur la base de forfaits par cas traité¹¹. Un autre élément ayant contribué à réduire les coûts est la baisse du nombre de bénéficiaires d'une assistance matérielle de l'aide sociale qui a été observée depuis plusieurs années en dépit de la croissance démographique¹².

⁹ Cf. article 43a de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS ; jusqu'à fin 2021) et l'article 75 de l'ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF ; depuis début 2022).

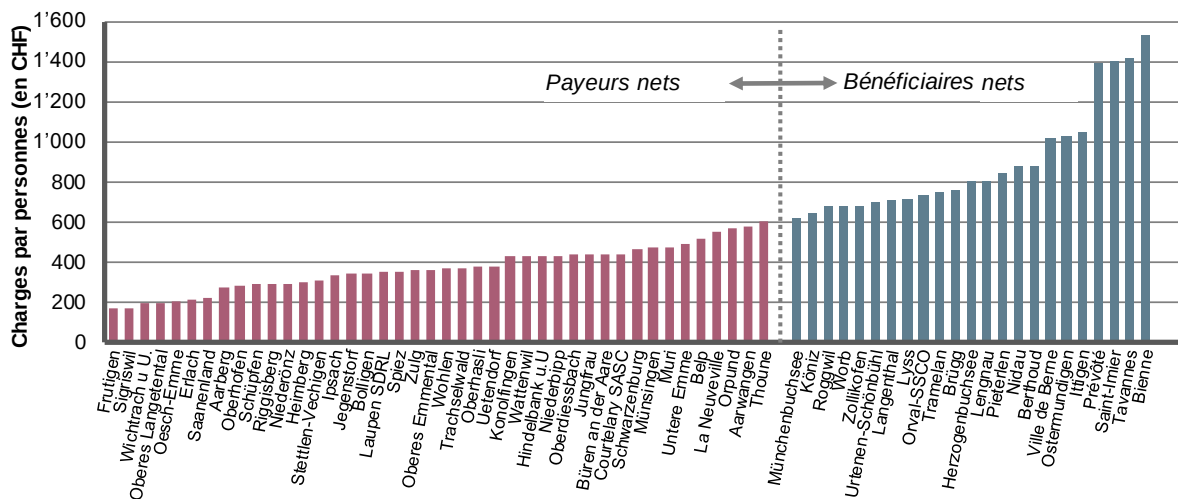
¹⁰ Un système de bonus-malus instaurant des incitations supplémentaires à la réduction des coûts avait en outre été introduit lors de la révision 2012 de la LPFC, mais le Conseil-exécutif l'a supprimé après 2018.

¹¹ Administration des finances du canton de Berne (2021).

¹² Office de l'intégration et de l'action sociale (2022).

Comment les coûts sont-ils répartis dans le canton de Berne ? Cette question est analysée au niveau des 65 services sociaux intercommunaux qui composent l'aide sociale du canton de Berne. Examiner ce sujet à l'échelle des communes donnerait en effet lieu à d'importantes incertitudes, de nombreuses données n'étant disponibles qu'au niveau des services sociaux. L'illustration 22 montre les dépenses par personne de chaque service social. Ces dépenses correspondent aux coûts qui incombent effectivement aux services avant la contribution du canton et la redistribution entre les communes. Vu sous cet angle, ce sont les services sociaux de Bienne (CHF 1533), de Tavannes (CHF 1422) et de Saint-Imier (CHF 1401) qui présentent les coûts sociaux par habitant ou habitant les plus élevés. Les dépenses par personne les plus faibles sont enregistrées à Frutigen (CH 170) et à Sigriswil (CHF 171). Bien que substantiels, ces écarts entre les services sociaux sont restés relativement stables depuis 2015. Les zones urbaines tendent à générer davantage de coûts que les régions rurales.

Illustration 22 : Dépenses par personne des communes pour l'aide sociale, par service social en 2021 (avant la participation aux coûts du canton et la redistribution via la compensation des charges)



Sur cette illustration, les services sociaux sont en outre répartis entre payeurs nets et bénéficiaires nets. Pour ce faire, les coûts tels qu'ils sont comptabilisés aujourd'hui dans la compensation des charges ont été comparés à leur niveau hypothétique sans la répartition solidaire de la part communale. Les bénéficiaires nets sont les services sociaux dont les coûts par personne dépassent ceux de la moyenne cantonale. Bienne reçoit par exemple 451 francs par personne, et Tavannes 410 francs. Pour les communes desservies, cela correspond à des prestations de soutien moyennes de respectivement 3,3 et 4,2 dixièmes de quotité d'impôt. Hormis Bienne, plusieurs autres zones à caractère urbain font partie des bénéficiaires nets, notamment les villes de Berne, Berthoud et Langenthal. À l'autre extrémité de l'échelle, les services sociaux des zones rurales que sont Frutigen et Sigriswil sont les plus importants payeurs nets (respectivement CHF 219 et 208 par personne, soit 1,6 et 1,9 dixième de quotité d'impôt). En ce sens, la redistribution opérée dans le cadre de la CC Aide sociale se fait au détriment des zones rurales et au profit des zones urbaines. On constate néanmoins des exceptions de taille dans le Jura Bernois, où plusieurs services sociaux font partie des principaux bénéficiaires nets. Pour plus de la moitié des services sociaux, les effets de la redistribution représentent cependant moins de plus ou moins un dixième de quotité d'impôt¹³. Par rapport au dernier contrôle des résultats, en 2016, les effets de la redistribution se sont légèrement affaiblis¹⁴.

¹³ Les effets de la redistribution par service social ne coïncident pas exactement avec l'écart entre les dépenses par personne présentées dans l'illustration 22, ni avec le montant d'environ 600 francs symbolisé par la ligne de séparation. Cela s'explique par les raisons suivantes : d'une part, une concordance parfaite ne tiendrait compte ni des dépenses ni de la participation du canton aux coûts, d'autre part, les franchises incluses dans la compensation des charges entraînent encore d'autres différences.

¹⁴ Cf. Ecoplan (2017a)

3.2.3.4 CC Assurances sociales PC et CC Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative

Aperçu et mécanisme de répartition

Dans le cadre de la compensation des charges Assurance sociale PC, le canton et les communes se partagent les coûts des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Font exception à cette règle les prestations couvertes par des subventions fédérales et les PC pour les soins et la prise en charge des personnes vivant dans un foyer ou à l'hôpital, ainsi que les frais de maladie et d'invalidité, qui sont intégralement assumées par le canton (art. 15 de la loi du 27 novembre 2008 portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, LiLPC ; RSB 841.31). La compensation des charges Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative concerne tous les coûts liés aux allocations pour enfants ainsi qu'aux allocations de formation professionnelle, de naissance et d'adoption accordées aux personnes sans activité lucrative (art. 25 de la loi du 11 juin 2008 sur les allocations familiales, LCAFam ; RSB 832.71).

Dans les deux types de compensation des charges, le canton et l'ensemble des communes assument chacun la moitié des coûts totaux. La répartition des coûts entre les communes est déterminée sur la base de leur population résidente. Comme pour la CC Aide sociale, il en résulte une redistribution horizontale au bénéfice des communes dont les coûts par personne sont supérieurs à la moyenne dans les deux domaines d'activités. Mais contrairement à la CC Aide sociale, aucun de ces deux instruments ne prévoit de franchise.

Évolution des coûts et conséquences de la répartition

Comme le montre l'illustration 18, la CC Assurances sociales PC affichait en 2021 un montant total de 487 millions de francs, soit 13 % de plus qu'en 2015. Cette hausse résulte essentiellement de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires. Selon la statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le nombre des bénéficiaires de prestations complémentaires vivant à domicile pris en charge par les services bernois a progressé de 12,1 % durant la même période.¹⁵

Avec un montant de 11,6 millions de francs en 2021, la CC Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative est de loin le plus petit instrument de compensation des charges. Ce montant a augmenté de 38 % depuis 2015, ce qui s'explique là encore par la hausse des allocations versées. Selon la statistique des allocations familiales de l'OFAS, le nombre d'allocations octroyées aux personnes sans activité lucrative dans le canton de Berne a augmenté de 27 % durant la période considérée¹⁶. Le reste de l'augmentation s'explique en conséquence par une extension des prestations.

Pour quantifier les effets de la redistribution, il faut se référer aux volumes affichés dans le cadre de la CC Assurances sociales PC. La prudence est toutefois de mise dans l'interprétation des résultats obtenus, car, faute de disposer d'une répartition des données suffisamment fine, l'analyse a été effectuée sur la base d'une approximation assez grossière.

Les effets de redistribution horizontale qui en résultent sont relativement faibles. Les bénéficiaires nets, c'est-à-dire les communes dont les dépenses par personne sont supérieures à la moyenne, reçoivent en moyenne 88 francs par personne (soit environ 0,7 dixième de quotité d'impôt), alors que les payeurs

¹⁵ Cf. Office fédéral des assurances sociales OFAS (2022a). La statistique ne permet certes pas toutes les restrictions requises pour décrire parfaitement les critères d'intégration d'un cas PC dans la compensation des charges. Cependant, on peut considérer que le nombre et son évolution dans le temps, en particulier, fournissent une bonne approximation dans ce contexte.

¹⁶ Cf. Office fédéral des assurances sociales OFAS (2015); (2022b). La compensation des charges repose sur les coûts de l'exercice précédent. Par conséquent, les statistiques prises en compte sont celles de 2014 à 2020.

nets versent en moyenne 56 francs par personne (soit environ 0,6 dixième de quotité d'impôt). Pour certaines communes, cette redistribution a néanmoins un impact considérable. Deisswil bei Münchenbuchsee et Saxeten, par exemple, font partie des principaux bénéficiaires nets et profitent de la redistribution horizontale à hauteur, respectivement de 282 et de 214 francs par personne. À l'autre extrémité de l'échelle se trouvent des communes comme Rebévielier, Oberwil im Simmental, Meienried ou Berken, dont la population ne génère aucun coût au titre des prestations complémentaires mais qui, du fait du cofinancement solidaire, participent à la couverture des charges à hauteur de 230 francs par personne. On retrouve dans cette compensation des charges un mouvement de rééquilibrage allant globalement des communes rurales vers les communes urbaines. Les villes de Berne, Bienne, Thoune, Langenthal et Berthoud sont par exemple toutes clairement des bénéficiaires nets.

Par rapport au dernier contrôle des résultats datant de 2016, le volume de redistribution moyen a dans chaque cas enregistré une légère progression de quelque 0,2 dixième de quotité d'impôt.

3.2.3.5 CC Transports publics

Aperçu

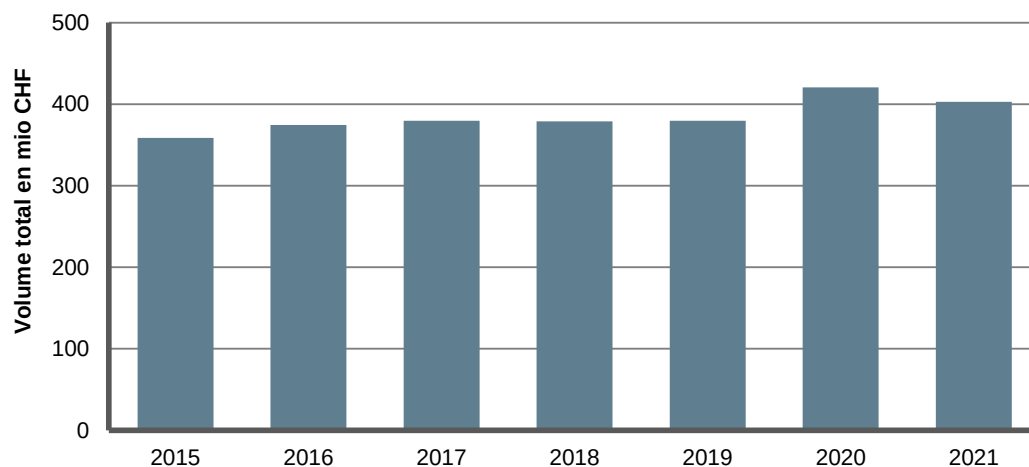
Contrairement à ceux des autres types de compensation de charges, les coûts liés aux transports publics (TP) ne sont pas des dépenses communales rassemblées dans un « pot commun » puis assumées ensemble, mais des dépenses cantonales que les communes contribuent à payer. Concrètement, les charges totales que le canton supporte au titre des TP sont financées pour deux tiers par celui-ci et pour un tiers par les communes. La répartition du tiers pris en charge par les communes est déterminée sur la base de deux éléments :

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

Du fait de la prise en compte de la population résidente, une commune sans offre de TP doit elle aussi contribuer à la compensation des charges dans ce domaine. Cette réglementation a été établie au motif que l'offre de TP dans le canton est mise à la disposition de l'ensemble de la population et que les lignes sont utilisées au-delà des frontières communales. Le calcul de l'offre de transport d'une commune repose pour l'essentiel sur le nombre de départs des TP à partir des arrêts situés dans son périmètre, pondéré en fonction des modes de transport et exprimé en points TP¹⁷.

¹⁷ Cf. article 3 de l'ordonnance du 23 août 1995 sur la participation des communes aux coûts des transports publics (OPCTP ; RSB 762.415)

Illustration 23 : Évolution des coûts liés à la compensation des charges Transports publics entre 2015 et 2021 (contributions cantonale et communales)



Entre 2015 et 2021, les coûts concernés par la compensation des charges ont augmenté de quelque 12 %. En 2021, ils s'élevaient à environ 400 millions de francs (cf.

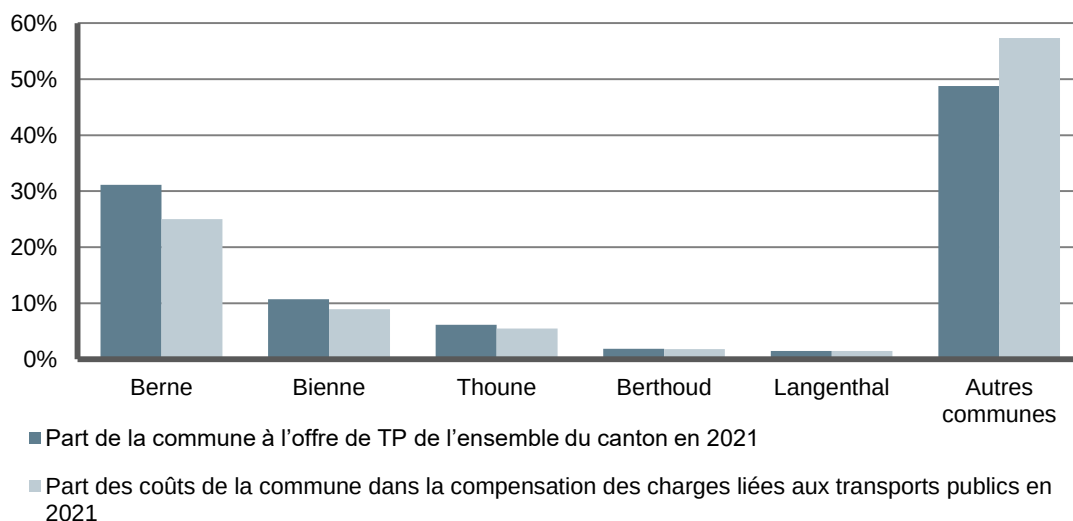
illustration 23). Cette croissance est directement liée au développement de l'offre et aux investissements dans de nouvelles infrastructures qui en découlent. Il convient notamment de mentionner à cet égard les investissements dans l'infrastructure ferroviaire (agrandissement de la gare de Berne, désenchevêtrement de Wylergut) ou la hausse des indemnités versées à des entreprises de transport à la suite de l'acquisition d'importantes quantités de matériel roulant. En outre, l'offre de TP a été améliorée dans de nombreuses régions bernoises dans le cadre du schéma d'offre cantonal 2018-2021, alors qu'elle n'avait que peu changé au cours des années précédentes. Il est par ailleurs intéressant de relever qu'après avoir connu une croissance relativement forte en 2020, le volume de la compensation des charges a de nouveau baissé en 2021. Cette évolution est liée à la pandémie de COVID-19 : à cause de la crise sanitaire, les entreprises ont tablé sur de lourdes pertes de recettes et le canton a constitué des réserves destinées à couvrir d'éventuelles prestations complémentaires. Toutefois, le soutien de l'État n'a finalement pas atteint l'ampleur prévue, les entreprises de transport ayant pu compenser la majeure partie des pertes avec leurs propres réserves. Les provisions ont donc été dissoutes en 2021. Il est néanmoins probable que le volume de la compensation des charges reprendra sa progression au cours des prochaines années, notamment du fait que les vastes investissements infrastructurels se poursuivent.

Comme indiqué en introduction, les communes bernoises supportent au total un tiers de l'ensemble des charges incombant au canton au titre des transports publics. En 2021, cette part s'est élevée à quelque 134 millions de francs. En termes de montant par personne, les communes les plus lourdement touchées sont sans surprise celles qui proposent le réseau de TP le plus dense, à savoir Berne (CHF 254 par personne) et Bienne (CHF 217 par personne). En plus des zones urbaines, des communes touristiques situées dans des zones rurales comme Lauterbrunnen (CHF 179 par personne) ou Interlaken (CHF 153 par personne) affichent également des valeurs supérieures à la moyenne. Du côté des contributions les plus basses, ce sont les communes de Schelten et de Busswil bei Melchnau qui remportent la palme, avec environ 41 francs par personne. Les paiements représentent en moyenne quelque 0,73 dixième de quotité d'impôt (minimum 0,19 / maximum 1,84).

Conséquences de la répartition entre les communes

Il est difficile de déterminer précisément l'effet de la répartition de la compensation des charges Transports publics, car ni les coûts ni l'utilisation des transports publics ne peuvent être attribués clairement aux différentes communes. Comment établir, par exemple, combien d'habitantes et d'habitants de Köniz bénéficient de l'offre de TP cofinancée par le canton pour penduler entre leur domicile et la ville de Berne ? En termes d'économie publique, cette offre représente un bénéfice aussi bien pour Köniz, en tant que commune municipale, que pour la ville de Berne, en tant que site économique. Il n'est cependant pas possible de ventiler cet effet avec précision.

Illustration 24 : Comparaison entre les parts des communes à l'offre de TP et leur part des coûts dans la compensation des charges en 2021



Dans le cadre de la compensation des charges, on ne peut que comparer la participation d'une commune aux coûts et sa part à l'offre de transports publics globale (cf. illustration 24). Ce faisant, il apparaît que la ville de Berne, par exemple, a fourni plus de 31 % de l'offre de TP dans le canton en 2021, alors qu'elle n'a dû supporter que 25 % des coûts pris en charge par l'ensemble des communes bernoises. Le montant de la participation de la ville de Berne aux coûts des transports publics des communes est donc inférieur au montant des coûts générés par son offre de transports. Comme mentionné précédemment, cela n'implique pas forcément qu'une redistribution a eu lieu au bénéfice de la ville de Berne et au détriment des autres communes. Selon le relevé structurel de l'OFS, la Berne compte en effet nettement plus de pendulaires entrants que de pendulaires sortants¹⁸. Autrement dit, les autres communes profitent davantage du réseau urbain de TP que la population de la ville ne bénéficie de l'offre de TP des autres communes. Cet état des lieux illustre la valeur d'un réseau de transport qui s'étend au-delà des frontières de la commune et justifie une forme de cofinancement. Celui-ci est délibérément intégré au système de compensation des charges, qui tient compte non seulement de l'offre de TP mais aussi de l'importance de la population dans la détermination des parts communales.

3.2.3.6 CC Nouvelle répartition des tâches

Aperçu et mécanisme de répartition

La compensation des charges Nouvelle répartition des tâches date de la révision 2012 de la LPFC et sert à équilibrer financièrement les transferts de charges des communes vers le canton ou du canton vers les communes réalisés à la suite d'une décision. Cette mesure s'est révélée nécessaire du fait que, malgré la modification de la répartition des tâches, aucun transfert des volumes d'impôt n'a été arrêté à ce moment-là. Contrairement aux cinq autres types de compensation des charges, il ne s'agit pas ici d'un moyen de financement commun direct de tâches conjointes mais d'un instrument compensatoire.

La CC Nouvelle répartition des tâches comprend notamment les principaux postes suivants :

- **Réduction des primes des bénéficiaires de PC** : lors de la révision 2012 de la LPFC, la différence entre la réduction maximale des primes et leur remise intégrale est entrée dans la compensation des charges Assurance sociale PC. Il s'agit donc d'une nouvelle tâche conjointe,

¹⁸ Cf. Statistik Stadt Bern (2021) ; selon la statistique, quelque 66 000 personnes par jour, en moyenne, prennent les transports publics pour se déplacer d'une autre commune vers la ville de Berne (pendulaires entrants), tandis que 16 000 personnes font le mouvement inverse (pendulaires sortants). Ces deux chiffres comprennent aussi les pendulaires extérieurs au canton. Les données, groupées pour les années 2015 à 2019, sont tirées du relevé structurel correspondant.

qui est cofinancée par les communes. En compensation, le canton leur verse chaque année un montant de 150 millions de francs.

- **Aide aux personnes âgées** : depuis 2012, les prestations sociales en faveur des personnes âgées ne figurent plus dans la CC Aide sociale mais constituent une tâche cantonale. Les communes dédommagent ce transfert de tâches à hauteur de 124 millions de francs par an.
- **Enfants et adolescents** : contrairement à l'aide aux personnes âgées, les prestations sociales en faveur des enfants et des adolescents entrent depuis 2012 dans la CC Aide sociale. En contrepartie de leur participation, les communes reçoivent du canton une indemnisation totale de 103 millions de francs.
- **Protection de l'enfant et de l'adulte** : depuis 2013, les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte sont entièrement à la charge du canton. Les communes compensent ce transfert de tâches en versant environ 71 millions de francs par an.

Bien que, depuis l'introduction de la CC Nouvelle répartition des tâches, le canton ait systématiquement enregistré un solde en sa faveur, il serait erroné de simplement y voir une charge supplémentaire pour les finances des communes, car si ces tâches n'avaient pas été reprises par le canton, les communes auraient dû s'en charger. Le canton reçoit des communes une compensation pour les tâches qu'il supporte désormais sans qu'il y ait eu de transfert des recettes fiscales. Il convient en outre de relever ici que les montants compensatoires que les communes versent au canton pour les tâches reprises par ce dernier sont généralement fixés au niveau des coûts enregistrés au moment du premier transfert et ne sont plus adaptés à l'évolution des coûts suivie au fil des ans¹⁹.

La répartition des coûts de tous les éléments compris dans la compensation entre les communes est déterminée sur la base de la population résidente. On pourrait par conséquent théoriquement s'attendre à des effets de redistribution dans les cas où la répartition effective des coûts de certains blocs ne serait pas proportionnelle au nombre d'habitantes et d'habitants, ce qui, comme l'a révélé l'analyse de la CC Aide sociale, serait par exemple imaginable dans le domaine des prestations sociales. Pour les communes à forte densité démographique dont la population ne génère que peu de dépenses à ce titre, la CC Nouvelle répartition des tâches se traduirait alors par des charges disproportionnées.

b) Évolution des coûts et conséquences de la répartition

En 2021, les versements nets effectués dans le cadre de la CC Nouvelle répartition des tâches ont totalisé 189 millions de francs, soit pratiquement le même montant qu'en 2015. Cette constance s'explique notamment par le fait que seuls quelques éléments ont été intégrés à la compensation des charges ces dernières années et que, comme indiqué ci-avant, les contributions par élément sont maintenues au même niveau.

Vu la croissance démographique et l'augmentation des recettes fiscales, il n'est pas surprenant qu'en termes de montant par personne et de dixième de quotité d'impôt, la charge incombant aux communes ait diminué au cours des dernières années. L'illustration 25 montre l'évolution de la valeur moyenne non pondérée ainsi que du minimum et du maximum de la charge nette des communes au fil du temps. Il en ressort que la charge maximale des communes, en particulier, a nettement reculé depuis 2015. En 2021, aucune commune n'a consacré plus de 3,1 dixièmes de quotité d'impôt à la CC Nouvelle répartition des tâches. Quant à la moyenne non pondérée, elle s'élève à 1,6 dixième de quotité d'impôt ou quelque 182 francs par personne.

¹⁹ 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, depuis 2012, 63 millions de francs dans le cadre de la CC Nouvelle répartition des tâches.

Illustration 25 : Répartition de la charge nette des communes du fait de la compensation des charges Nouvelle répartition des tâches en 2015 et de 2018 à 2021

		2015	... 2018	2019	2020	2021
Répartition de la charge nette des communes en dixièmes de quotité d'impôt						
Minimum	en dixièmes de quotité d'impôt	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Moyenne	en dixièmes de quotité d'impôt	1.9	1.8	1.7	1.7	1.6
Maximum	en dixièmes de quotité d'impôt	5.7	3.5	3.4	3.2	3.1

Nous renonçons ici à analyser plus en détail l'effet de redistribution car, en raison des nombreux éléments compris dans la compensation des charges, un examen approfondi aurait nécessité trop de sources de données différentes.

3.2.4 Effets compensatoires horizontaux et verticaux

Les paragraphes suivants proposent un éclairage des effets de compensation et de redistribution produits par la péréquation financière et la compensation des charges, en distinguant à cet égard la redistribution entre les communes (effet horizontal) de la compensation entre le canton et les communes (effet vertical).

3.2.4.1 Effets de redistribution horizontaux entre les communes

Les instruments pris en compte dans l'analyse des effets horizontaux sont :

- la réduction des disparités ;
- la part des communes à la CC Aide sociale ;
- la part des communes à la CC Assurances sociales PC ;

Ne sont pas pris en compte :

- la CC Traitements du corps enseignant, car avec le modèle de financement actuel, chaque commune paie en principe les coûts générés par ses élèves ;
- la CC Transports publics, puisqu'il est impossible de répartir le bénéfice découlant des transports publics sur les communes ;
- la CC Nouvelle répartition des tâches, car les effets de redistribution des éléments qu'elle contient sont impossibles à établir avec précision.

Pour 2021, l'illustration 26 donne une vue d'ensemble des effets de redistribution horizontaux déployés par les trois instruments pris en compte. La colonne tout à droite indique le solde des trois instruments, dont les effets compensatoires se contrebalancent partiellement. Un exemple : dans les compensations des charges Aide sociale et Assurances sociales PC, la ville de Berne figure parmi les bénéficiaires nets. Si l'on considère l'ensemble des effets de redistribution horizontaux, la ville de Berne est cependant un payeur net du fait de sa contribution relativement élevée à la réduction des disparités.

Illustration 26 : Vue d'ensemble des effets de redistribution horizontaux dans la péréquation financière et la compensation des charges en 2021

	Réduction des disparités	CC Aide sociale	CC Assur. sociale PC	Solde horizontal
Ampleur du volume de redistribution horizontale				
Volume de redistribution en mio CHF	113.7	71.1	31.9	144.6
Bénéficiaires nets (valeur en CHF positive = les communes reçoivent de l'argent)				
Nombre de communes	279	49	106	176
Pourcentage de la population du canton	63%	44%	50%	46%
Valeur moyenne de redistrib. horizontale en CHF	240	154	57	218
Valeur maximale de redistrib. horizontale en CHF	590	1167	283	1870
Payeurs nets (valeur en CHF négative = les communes versent de l'argent)				
Nombre de communes	60	290	233	163
Pourcentage de la population du canton	37%	56%	50%	54%
Valeur moyenne redistribution horiz. en CHF	-248	-167	-88	-256
Valeur max. redistribution horiz. en CHF	-2'456	-353	-235	-2'765

Remarque : pour des raisons de méthodologie, les effets calculés au niveau des communes pour les CC Aide sociale et Assurances sociales PC doivent être interprétés avec prudence.

Le montant total redistribué par le biais de ces trois instruments s'élève à quelque 144,6 millions de francs. L'analyse montre que, dans l'ensemble, il y a pratiquement autant de bénéficiaires que de payeurs nets. Les instruments qui, pris séparément, présentent chacun une répartition plutôt unilatérale du nombre de communes bénéficiaires et de communes payeuses, offrent dans l'aperçu général un tableau d'ensemble plus équilibré. En termes de volume, les effets horizontaux de la redistribution sont dominés par la réduction des disparités, ce qui transparaît aussi dans la structure des principaux payeurs nets :

- les plus gros **payeurs nets** sont les communes à très forte capacité financière, qui versent d'importantes contributions au titre de la réduction des disparités, tout en affichant peu de coûts sociaux. Si l'on considère les montants par personne, les communes qui paient le plus sont Gessenay (CHF 2765) et Guttannen (CHF 1700). En moyenne, les payeurs nets par personne consacrent 256 francs pour financer les effets horizontaux de la compensation ;
- les plus importants **bénéficiaires nets** sont les communes dotées de faibles moyens financiers qui supportent des coûts sociaux supérieurs à la moyenne, à l'instar de nombreuses communes du Jura Bernois. Parmi les plus grands bénéficiaires nets figurent les communes de Schelten (CHF 1870 par personne) et Tavannes (CHF 1014) ainsi que la ville de Bienne (CHF 830). En moyenne, les bénéficiaires nets reçoivent 218 francs par personne.

Même si Bienne fait partie des principaux bénéficiaires nets de la redistribution horizontale, la perspective globale ne fait apparaître aucun schéma clair ville-campagne. Sur les 15 communes les plus peuplées du canton, six sont des bénéficiaires nets et neuf des payeurs nets.

3.2.4.2 Effets de la péréquation verticale entre le canton et les communes

Dans le cadre de l'analyse des effets verticaux, les instruments pris en compte sont ceux dans lesquels le canton verse des contributions aux communes. En font partie :

- la dotation minimale,
- les mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes, à savoir :

- l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain,
- la prestation complémentaire géo-topographique,
- la prestation complémentaire socio-démographique.

Ne sont pas pris en compte les effets de redistribution verticaux produits par les impôts cantonaux. L'analyse porte uniquement sur les instruments de la péréquation financière et de la compensation des charges. L'illustration 27 offre un aperçu de ces effets compensatoires verticaux. La colonne tout à droite présente ici aussi le solde des quatre instruments.

Illustration 27 : Vue d'ensemble des effets compensatoire verticaux dans la péréquation financière et la compensation des charges en 2021

	Dotation minimale	Indemn, forfait. charges centre	PC géo- topograph.	PC socio- démograph.	Solde vertical
Ampleur de la péréquation verticale					
= volume de l'instrument en mio CHF	30.4	90.8	38.7	15.8	175.7
Bénéficiaires					
Nombre de communes	154	3	226	338	339
Pourcentage de la population du canton	19%	22%	27%	100%	100%
Valeur moyenne péréq. verticale en CHF/pers.	194	348	199	10	234
Valeur max. péréquation verticale en CHF/pers.	629	465	1'200	31	1'761

Dans l'ensemble, le canton verse aux communes 175,7 millions de francs dans le cadre des quatre instruments, en sachant que toutes les communes bénéficient d'une manière ou d'une autre des contributions cantonales. Le principal facteur est l'indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain, dont profitent les villes de Berne, Bienne et Thoune. Les plus grands bénéficiaires par personne sont les communes comparativement pauvres supportant de lourdes charges géo-topographiques, qui obtiennent aussi bien la dotation minimale que des prestations complémentaires géo-topographiques. En comparaison, les charges socio-démographiques élevées ont peu de poids, notamment du fait que cet instrument est beaucoup plus petit. C'est la commune de Schelten qui reçoit le plus d'argent par personne, avec 1761 francs. Le canton verse en moyenne 234 francs par personne aux communes.

3.2.4.3 Bilan global : péréquation horizontale et verticale

Quel tableau obtient-on lorsque l'on cumule les effets compensatoires horizontaux et verticaux ? L'illustration 28 révèle que dans cette perspective, près des deux tiers de toutes les communes bernoises font partie des bénéficiaires nets, c'est-à-dire qu'elles disposent de davantage de moyens grâce à la péréquation financière et à la compensation des charges. On retrouve la même proportion de communes bénéficiaires lorsque l'on considère la situation du point de vue de la population :

- en moyenne, les bénéficiaires nets reçoivent 482 francs par personne. Les principaux bénéficiaires nets par personne sont les communes de Schelten (CHF 3631), Horrenbach-Buchen (CHF 2092) et Saxeten (CHF 1992) ;
- les payeurs nets versent en moyenne 224 francs par personne. Les principaux payeurs nets par personne sont les communes de Gessenay (CHF 2755), Guttannen (CHF 1696) et Mörigen (CHF 1301).

Illustration 28 : Aperçu du solde résultant des effets compensatoires horizontaux et verticaux en 2021

	Solde horizontal	Solde vertical	Solde horizontal + vertical
Bénéficiaires nets			
Nombre de communes	176	339	220
Pourcentage de la population du canton	46%	100%	64%
Valeur moyenne redistribution horiz. en CHF/pers.	218	234	482
Valeur max. redistribution horiz. en CHF/pers.	1'870	1'761	3'631
Payeurs nets			
Nombre de communes	163	0	119
Pourcentage de la population du canton	54%	0	36%
Valeur moyenne redistribution horiz. en CHF/pers.	-256	-	224
Valeur max. redistribution horiz. en CHF/pers.	-2'765	-	-2'755

3.2.5 Modification des flux financiers depuis 2015

Quels sont les effets de l'ensemble des éléments de la péréquation financière et de la compensation des charges sur les finances des communes et du canton ? Pour quelles communes les finances ont-elles été effectivement alourdies ou allégées ? Les chapitres suivants fournissent des réponses à ces questions sur la base des résultats d'une analyse des flux financiers réalisée selon le point de vue du canton, des communes et des villes.

3.2.5.1 Point de vue du canton

Le canton prend en charge une partie substantielle des coûts liés à la péréquation financière et à la compensation des charges. Comme le montre l'

illustration 29, le canton a versé des contributions d'un montant total de 2 milliards de francs en 2021, soit environ 15 % de plus qu'en 2015. Ainsi, la hausse des contributions du canton dédiées à la péréquation financière et à la compensation des charges est plus forte que celle des recettes fiscales cantonales, qui ont progressé d'environ 9 % durant la même période.²⁰

L'augmentation des contributions cantonales découle presque exclusivement des compensations des charges. Entre 2015 et 2021, comme évoqué au chapitre 3.2.3.1, c'est en particulier le volume de la CC Traitements du corps enseignant, dont le canton prend en charge 70 % des coûts au total (CHF +160 mio), qui a progressé. La CC Aide sociale a également subi une hausse notable (CHF +40 mio), mais cette évolution était moins marquée ces dernières années. Au travers de la CC Nouvelle répartition des tâches, le canton reçoit des contributions à hauteur de 190 millions de francs pour les tâches qu'il accomplit en faveur des communes. Ce montant est resté relativement stable au fil des ans.

²⁰ Les recettes fiscales correspondent au produit total des impôts directs et des impôts indirects, hors émoluments. En 2021, les recettes fiscales du canton (hors communes) s'élevaient à 5,5 milliards de francs, contre 5 milliards de francs en 2015 (Administration fédérale des finances AFF [2022] ; Direction des finances du canton de Berne [2022]).

Illustration 29 : Évolution des contributions du canton consacrées aux instruments de la LPFC, années 2015 et 2018-2021

	2015	...	2018	2019	2020	2021	Hausse 2015/2021	
<i>Le canton paie en mio CHF</i>							en mio	en %
Péréquation financière								
Péréquation financière directe (= dotation minimale)	34		33	31	29	30	-4	-11%
Indemnisation des charges de centre urbain	91		91	91	91	91	0	0%
Prestation complémentaire géo-topographique	39		39	39	39	39	0	0%
Prestation complémentaire socio-démographique	13		14	14	14	16	3	24%
Total péréquation financière	177		176	174	173	176	-1	0%
Compensations des charges								
CC Traitements du corps enseignant	800		867	899	932	960	160	20%
CC Aide sociale	492		528	516	530	531	40	8%
CC Assurances sociales PC	215		225	230	235	243	28	13%
CC Allocations familiales pour les personnes sans é	4		4	6	5	6	2	38%
CC Transports publics	239		253	253	280	269	30	12%
CC Nouvelle répartition des tâches	-189		-193	-193	-191	-189	-1	0%
Total compensations des charges	1'561		1'683	1'711	1'791	1'820	259	17%
Total contributions canton	1'738		1'859	1'885	1'964	1'996	258	15%

Remarque : en raison d'écarts d'arrondi, la somme des différents éléments peut différer des valeurs totales enregistrées.

3.2.5.2 Point de vue des communes

a) Contributions des communes au cours du temps

En tenant compte de tous les instruments de la péréquation financière et de la compensation des charges, les communes bernoises ont versé des contributions à hauteur de 1,34 milliards de francs en 2021. Comme le montre le récapitulatif présenté sous forme de tableau dans l'

illustration 30, cela correspond à environ 13 % de plus qu'en 2015. Dans le domaine de la péréquation financière (partie supérieure de l'illustration, les communes reçoivent des subventions du canton), les chiffres sont, par définition, alignés sur ceux des cantons selon l'illustration 28. Ainsi, les communes ont reçu 176 millions de francs en 2021 dans le cadre de ces instruments, soit pratiquement le même montant qu'en 2015.

Les communes ont consacré au total 1,5 milliard de francs aux compensations de charges (partie inférieure de l'

illustration 30 ; + 13 % par rapport à 2015). À la différence du canton, le poste déterminant est la CC Aide sociale dans la mesure où celle-ci est, contrairement à la CC Traitements du corps enseignant, prise en charge à parts égales par le canton et les communes. Les taux de croissance des différents instruments sont les mêmes que pour le canton étant donné que les clés de répartition correspondantes sont restées inchangées au fil des ans.

Illustration 30 : Évolution des contributions des communes consacrées aux instruments de la LPFC, années 2015 et 2018-2021 (valeurs négatives = les communes reçoivent des subventions, valeurs positives : les communes versent des subventions)

	2015	...	2018	2019	2020	2021	Hausse 2015/2021	
<i>L'ensemble des communes paient en mio CHF</i>							en mio	en %
Péréquation financière (valeur négative = les communes reçoivent des subventions)								
Péréquation financière directe (= dotation minimale)	-34		-33	-31	-29	-30	4	-11%
Indemnisation des charges de centre urbain	-91		-91	-91	-91	-91	0	0%
Prestation complémentaire géo-topographique	-39		-39	-39	-39	-39	0	0%
Prestation complémentaire socio-démographique	-13		-14	-14	-14	-16	-3	24%
Total péréquation financière	-177		-176	-174	-173	-176	1	0%
Compensations des charges								
CC Traitements du corps enseignant	343		371	385	400	411	69	20%
CC Aide sociale	492		528	516	530	531	40	8%
CC Assurances sociales PC	215		225	230	235	243	28	13%
CC Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative	4		4	6	5	6	2	38%
CC Transports publics	120		126	127	140	134	15	12%
CC Nouvelle répartition des tâches	189		193	193	191	189	1	0%
Total compensations des charges	1'362		1'448	1'457	1'500	1'515	154	11%
Total contributions toutes communes	1'185		1'272	1'283	1'327	1'340	154	13%

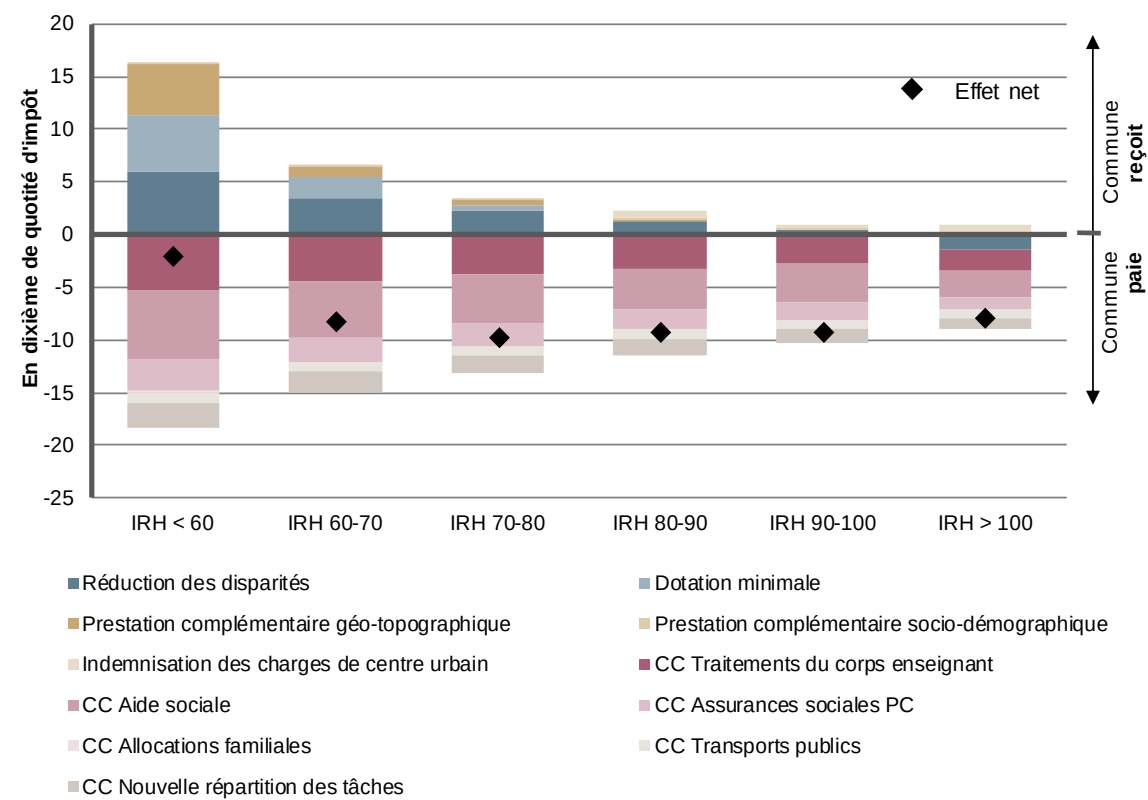
Remarque : en raison d'écarts d'arrondi, la somme des différents éléments peut différer des valeurs totales enregistrées.

b) Répartition de la charge par groupes de communes

Comment se répartissent les dépenses nettes de 1,34 milliard de francs en 2021 sur les différentes communes ? L'

illustration **31** met en lumière les répercussions sur différents groupes de communes, classées selon leurs recettes fiscales harmonisées. Sont présentés les effets des éléments de la péréquation financière et de la compensation des charges en dixièmes de quotité d'impôt ainsi que l'effet net qui en résulte après calcul de la somme des répercussions de tous les instruments. On constate que les compensations des charges représentent une charge considérable, en particulier pour les communes qui bénéficient de faibles recettes fiscales. Pour les communes dont l'IRH est inférieur à 60, ces contributions ont représenté en moyenne environ 18 dixièmes de quotité d'impôt en 2021. Cela s'explique par le fait que les coûts liés aux compensations des charges sont répartis entre les communes sur la base de facteurs exogènes tels que la population résidante. Par conséquent, les communes plus pauvres ne bénéficient pas d'un traitement particulier dans le système de la compensation des charges. Cela change lorsque les prestations de soutien liées à la péréquation financière directe sont également prises en compte dans l'analyse. Conformément à un choix conceptuel, les communes dotées de faibles recettes fiscales reçoivent ainsi un soutien substantiel. Pour les communes dont l'IRH est inférieur à 60, ces contributions ont représenté en moyenne environ 16 dixièmes de quotité d'impôt en 2021. Néanmoins, en cas d'augmentation des recettes fiscales, ces contributions baissent rapidement voire deviennent négatives pour les communes très riches dans le cadre de la réduction des disparités.

Illustration 31 : Charge liée aux différents éléments de la péréquation financière et de la compensation des charges, classée par commune selon l'IRH, année 2021



En chiffres nets (losanges noirs dans l'

illustration 31), 327 communes bernoises sur 339 versent des montants en faveur de la péréquation financière et de la compensation des charges. La charge nette la plus faible en dixièmes de quotité d'impôt incombe aux communes dont l'IRH est inférieur à 60. En moyenne, celles-ci consacrent environ 2 dixièmes de quotité d'impôt à la péréquation financière et à la compensation des charges. Pour ce qui est des autres communes, la charge nette est répartie de manière plutôt équilibrée et correspond en moyenne à 8 à 10 dixièmes de quotité d'impôt. Selon un calcul en dixièmes de quotité d'impôt, la charge est donc à peu près la même parmi les communes dotées de ressources financières moyennes ou élevées.

3.3 Utilité, efficacité, transparence et mise en œuvre

3.3.1 Aperçu

Les aspects suivants sont évalués pour apprécier l'utilité, l'efficacité et la transparence de la péréquation financière et de la compensation des charges :

- utilité de la péréquation financière directe et des prestations complémentaires pour les communes supportant des charges particulièrement lourdes conformément aux objectifs de la LPFC ;
- utilité de la répartition des tâches entre le canton et les communes dans le cadre des compensations des charges ;
- structures incitatives et impact sur le maintien des structures ;
- transparence du système de la péréquation financière et de la compensation des charges et de ses instruments ;
- efficacité dans la mise en œuvre ;
- marge de manœuvre des communes.

Pour analyser ces thèmes, les avis des parties prenantes de la péréquation financière et de la compensation des charges ont été recueillis, y compris ceux des communes, qui ont été questionnées dans le cadre d'une enquête en ligne complète. L'Association des Communes Bernoises (ACB) a également été interrogée à l'occasion d'un entretien qualitatif. Les résultats de ces enquêtes sont présentés dans les chapitres suivants.

3.3.2 Évaluation par les communes

3.3.2.1 Contexte de l'enquête auprès des communes

L'enquête en ligne auprès des communes bernoises a été menée en septembre 2022. Au total, sur les 338 communes invitées à participer, 250 y ont répondu, ce qui correspond à un taux de retour très satisfaisant de 74 %. Si l'on pondère ce taux en fonction de la population, on obtient même un résultat de 87 %. Des retours ont été reçus de communes petites et grandes, urbaines et rurales, dotées de ressources financières importantes ou limitées. Ainsi, des communes de tous types sont représentées et les résultats de l'enquête peuvent être considérés comme représentatifs. L'illustration 46 en annexe offre une vue d'ensemble des communes qui ont participé à l'enquête.

Les résultats de l'enquête menée auprès des communes sont présentés dans les chapitres suivants. Ils ne font sciemment pas l'objet d'une évaluation, mais d'une simple description.

3.3.2.2 Évaluation par les communes du système dans son ensemble

Dans leur **large majorité**, les communes considèrent le système actuel de la péréquation financière et de la compensation des charges comme bon à très bon (cf.

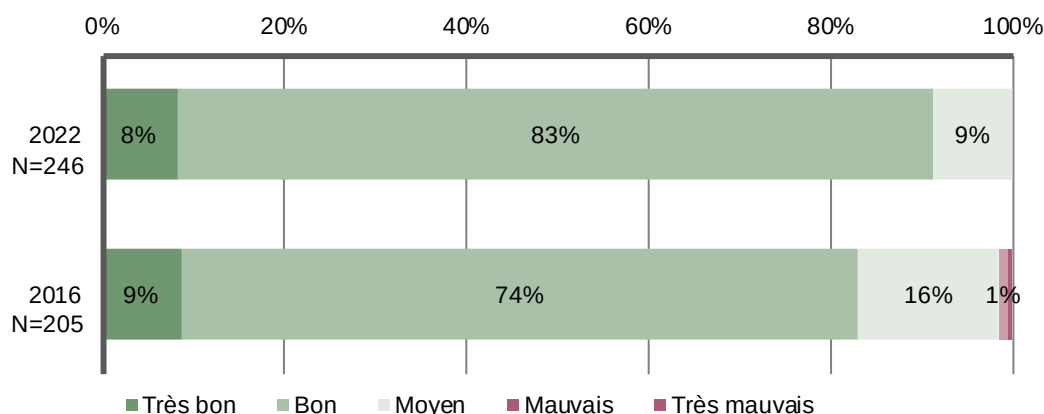
illustration 32) :

- Parmi les communes interrogées, 221 soit environ 90 % jugent le système bon à très bon.
- Quelque 9 % des communes, à savoir 21 communes, le considèrent comme moyen.
- Aucune commune ne lui attribue l'évaluation « mauvais » ou « très mauvais ».

Ainsi, de manière générale, le système obtient une meilleure évaluation en 2022 que lors du contrôle des résultats effectué en 2016, ce qui souligne le fait que la LPFC est bien établie et reçoit une large acceptation de la part des communes. En outre, on peut déduire des commentaires des communes que le système de la péréquation financière et de la compensation des charges remplit son objectif principal : les différences de capacité financière des communes sont atténuées et une solidité financière minimale est assurée pour toutes. L'évaluation positive du système indique également que la solidarité existant entre les communes perdure.

Illustration 32 : Résultats de l'enquête auprès des communes en ce qui concerne l'évaluation générale du système de la péréquation financière et de la compensation des charges en 2022 par rapport à 2016

Comment évaluez-vous de manière générale le système actuel de la péréquation financière et de la compensation des charges ?



3.3.2.3 Évaluation par les communes du système de la péréquation financière

a) Péréquation financière directe

L'illustration 33 présente la manière dont les communes évaluent l'utilité de la péréquation financière directe et des mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes. Il en ressort clairement que les instruments de la péréquation financière directe emportent l'adhésion des communes :

- 97 % des communes considèrent que la réduction des disparités mise en œuvre est (plutôt) appropriée.
- 90 % des communes considèrent la dotation minimale comme un instrument (plutôt) approprié.

Seules quelques communes ont formulé des critiques à l'encontre de la péréquation financière directe. Certaines trouveraient plus approprié que le calcul du rendement fiscal harmonisé tienne également compte des revenus provenant de l'exploitation du gravier, des redevances hydrauliques et d'autres sources similaires. Selon la situation, les prestations et les contributions de la réduction des disparités s'en trouveraient modifiées.

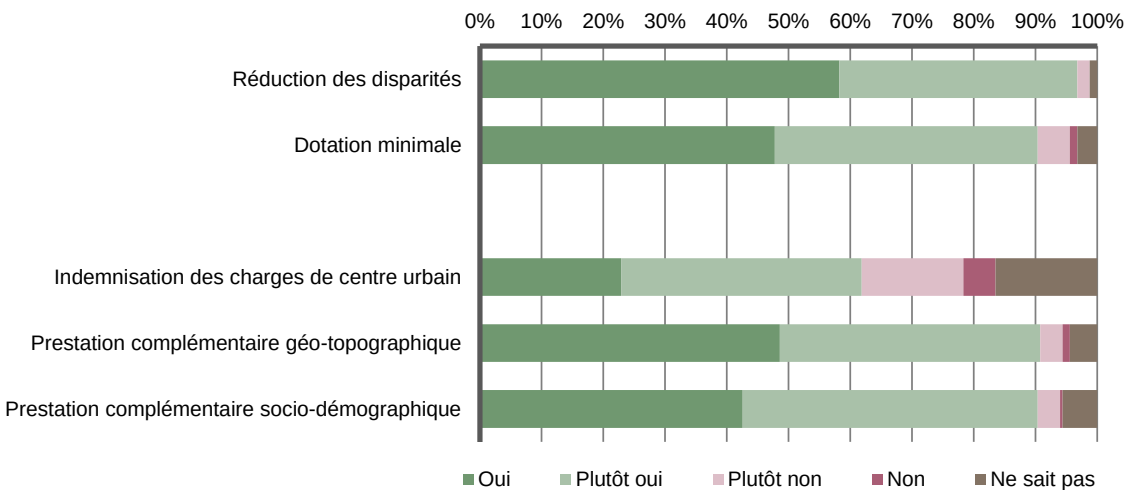
b) Mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes

En ce qui concerne les mesures en faveur des communes supportant des charges particulièrement lourdes, les résultats sont moins uniformes. Les prestations complémentaires pour les charges géo-topographiques et socio-démographiques sont jugées (plutôt) appropriées par plus de 90 % des communes. Les indemnités des charges de centre urbain sont quant à elle évaluées plus sévèrement (pourcentages arrondis ci-après) :

- 62 % des communes considèrent que les indemnités des charges de centre urbain sont (plutôt) appropriées.
- 21 % des communes considèrent que les indemnités des charges de centre urbain ne sont (plutôt) pas appropriées.
- 16 % des communes ne se sont pas prononcées sur le caractère approprié des indemnités des charges de centre urbain.

Illustration 33 : Résultats de l'enquête auprès des communes en ce qui concerne l'utilité des instruments de la péréquation financière

Estimez-vous que les instruments suivants de la LPFC sont appropriés ?



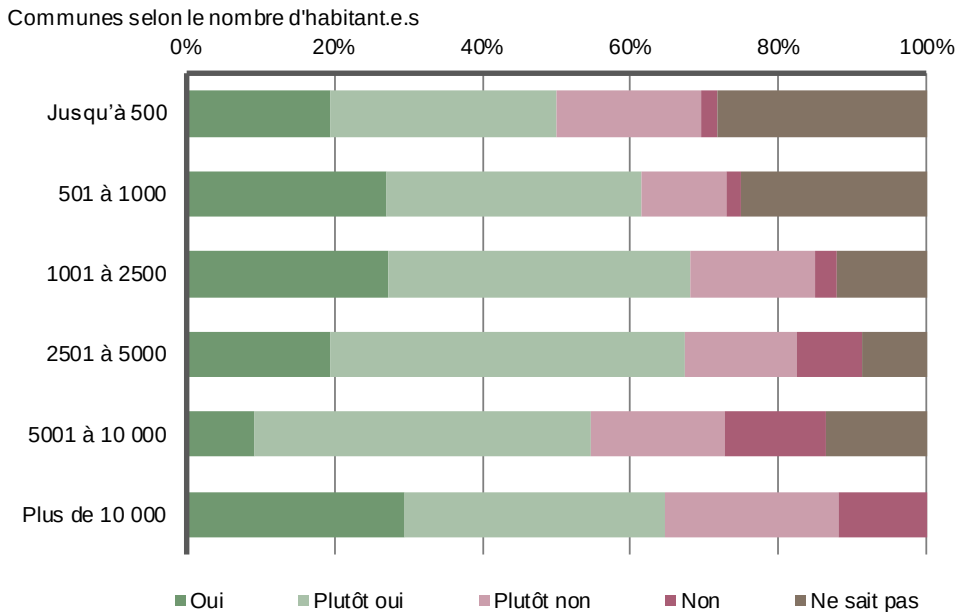
Critique de l'indemnisation des charges de centre urbain

D'où viennent les critiques formulées à l'encontre de l'indemnisation des charges de centre urbain ? L'illustration 34 montre à ce sujet une répartition détaillée des résultats de l'enquête, dans laquelle les communes sont classées selon leur nombre d'habitantes et d'habitants . Au vu de ces résultats et des commentaires des communes, on constate que les critiques émanent en particulier de trois groupes de communes :

- de communes de taille moyenne (centres régionaux), qui réclament elles aussi une indemnisation de leurs charges de centre urbain ;
- des communes de Berthoud et de Langenthal, qui demandent une indemnisation uniforme comme pour Berne, Bienne et Thoue ;
- de communes plus petites, qui n'estiment pas indispensable l'indemnisation des charges de centre urbain dans la mesure où, de leur point de vue, des fonctions de centre impliquent certes des coûts, mais s'accompagnent aussi d'avantages.

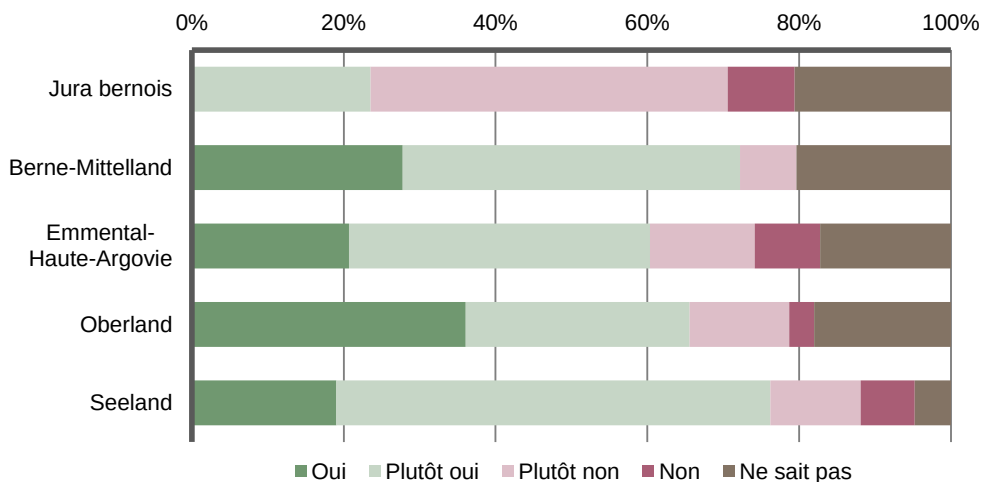
Illustration 34 : Résultats de l'enquête auprès des communes sur l'utilité de l'indemnisation des charges de centre urbain, classés selon le nombre d'habitantes et d'habitants

Estimez-vous que l'allègement des charges de centre urbain est approprié ?



Au niveau régional également, les avis divergent parfois nettement quant au caractère approprié de l'indemnisation des charges de centre urbain, comme le montre l'illustration 35. Tandis que, dans le Seeland, 76 % des communes considèrent cette indemnisation comme (plutôt) appropriée, seules 24 % des communes partagent cet avis dans le Jura bernois, région dans laquelle aucune commune n'est entièrement d'accord avec le fait que cette indemnisation est appropriée.

Illustration 35 : Résultats de l'enquête auprès des communes sur l'utilité de l'indemnisation des charges de centre urbain, classés selon la région



Sur le fond, les critiques formulées à l'encontre de l'indemnisation des charges de centre urbain portent surtout sur le manque de clarté du système, plus précisément sur les critères d'octroi d'une telle indemnisation. Cet aspect est abordé plus en détail au chapitre 3.3.2.5.

Critique des prestations complémentaires pour les charges géo-topographiques et socio-démographiques

Bien que les prestations complémentaires pour les charges géo-topographiques et socio-démographiques soient évaluées très favorablement au regard de leur caractère approprié, quelques communes se montrent plus nuancées et critiquent le fait que, pour l'indemnisation des charges géo-topographiques,

- les frais d'infrastructure élevés ne sont pas suffisamment indemnisés dans les communes rurales et communes de montagne, et que
- les différentes surfaces/rues ont toutes la même valeur, c'est-à-dire que les particularités locales ne sont pas prises en compte bien que les surfaces/rues engendrent des coûts différents d'une région à l'autre (p. ex. déneigement, dommages liées aux conditions météorologiques).

Quant aux prestations complémentaires pour les charges socio-démographiques, certaines communes demandent des contributions plus élevées ou plus basses. Il a également été proposé que les prestations complémentaires soient supprimées afin de simplifier le système de la péréquation financière et de la compensation des charges dans son ensemble.

3.3.2.4 Évaluation par les communes du système de compensation des charges

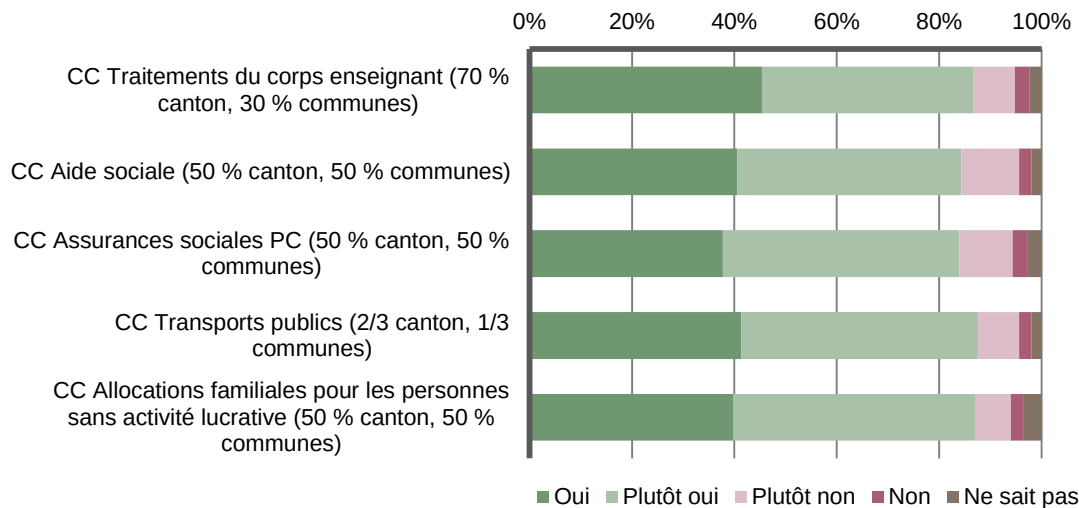
Répartition des coûts entre le canton et les communes

Globalement, la répartition des charges financières entre le canton et les communes pour la compensation des charges est jugée bonne. Selon le domaine considéré, 84 à 88 % des communes considèrent la répartition comme (plutôt) équitable, comme le montre l'

illustration 36. Aucun écart notable n'est à constater entre les différents domaines. Seules les compensations des charges CC Aide sociale et CC Assurances sociales PC suscitent des avis légèrement plus négatifs. Les différences d'évaluation sont également minimales si l'on compare les critères de la région, de la taille de la commune, du type de commune et de la capacité financière. Seules de légères tendances se dessinent : les grandes communes urbaines tendent à critiquer la clé de répartition de la CC Traitements du corps enseignant, tandis que les communes aux faibles ressources financières dénoncent davantage la répartition des coûts entre le canton et les communes pour ce qui concerne la CC Transports publics et la CC Aide sociale.

Illustration 36 : résultats de l'enquête auprès des communes en ce qui concerne l'utilité de la clé de répartition dans les compensations des charges

Estimez-vous que la clé de répartition adoptée pour chacun des domaines énoncés ci-dessous garantit une répartition équitable entre le canton et les communes ?



Remarque : la CC Nouvelle répartition des tâches constitue un instrument de compensation général, raison pour laquelle il n'existe pas de clé de répartition spécifique entre le canton et les communes.

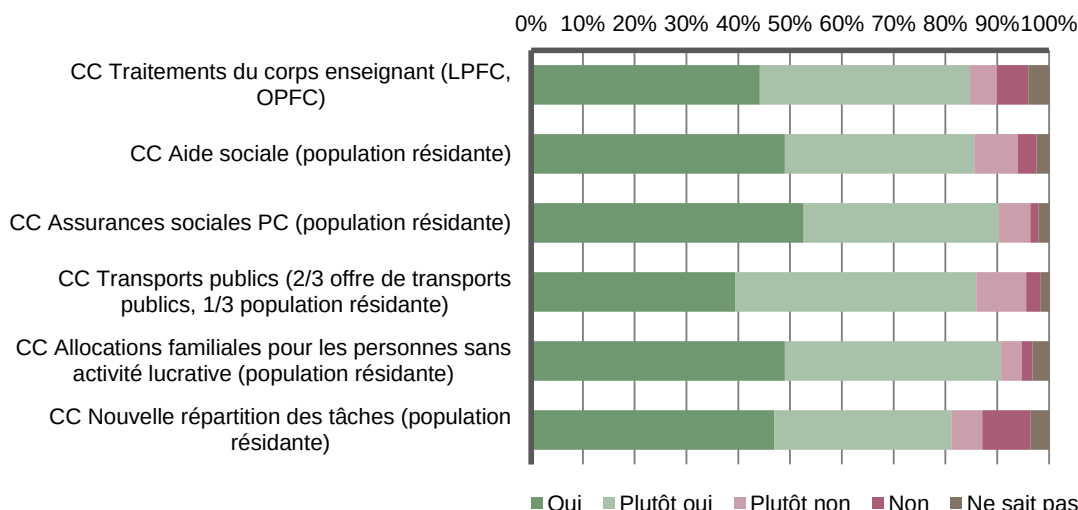
Clé de répartition entre les communes

Pour toutes les compensations des charges, plus de 80 % des communes jugent (plutôt) équitables les critères de répartition des charges entre les communes (cf.

illustration 37). Ainsi, les critères de répartition actuels suscitent un large assentiment. Le point le plus critiqué est la répartition en fonction de la population résidente pour la CC Nouvelle répartition des tâches : 15 % des communes considèrent que celle-ci n'est (plutôt) pas équitable.

Illustration 37 : Résultats de l'enquête auprès des communes en ce qui concerne l'utilité de la clé de répartition entre les communes

Estimez-vous que les critères de répartition des charges pour les communes garantissent une répartition équitable entre les communes dans les domaines indiqués ci-dessous ?



Les communes qui ont exprimé des critiques à l'encontre des clés de répartition les ont justifiées notamment par les **possibilités de pilotage trop restreintes**. Dans de nombreux cas, les communes n'ont aucune prise sur l'évolution des coûts, mais elles doivent quand même participer à leur prise en charge. Cela s'applique en particulier aux compensations des charges de grande ampleur Traitements du corps enseignant, Aide sociale et Assurances sociales PC, pour lesquelles le canton donne des consignes complètes. Dans le cas de la CC Assurances sociales PC, certaines communes font valoir le fait que l'assurance sociale est une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons, et se montrent par conséquent critiques à l'égard d'un cofinancement par les communes.

Un petit nombre de communes regrettent par ailleurs que la **structure de la population** (nombre d'enfants, personnes non imposables) ne soit pas prise en compte dans la répartition des charges. De plus, certaines critiquent le fait que la répartition en fonction du nombre d'habitantes et d'habitants **ne correspond pas au principe de causalité**. Par exemple, pour la CC Traitements du corps enseignant, quelques communes souhaiteraient que la taille des classes fasse également partie des critères, car selon elles plus les classes sont petites et plus la participation aux coûts est élevée. En ce qui concerne la CC Transports publics, plusieurs communes proposent que des facteurs supplémentaires soient pris en compte, par exemple la fréquence de passage ou la participation de toutes les communes ayant recours à un arrêt de transport public régional.

Concernant la CC Nouvelle répartition des tâches, quelques rares communes ont proposé de la solder en faveur d'un transfert de la charge fiscale des communes vers le canton, car elles estiment que cela serait plus transparent, plus juste et plus facile à budgéter. Cependant, seul un petit nombre de communes ont exprimé cet avis.

Aucune tendance claire en lien avec la région, la taille ou le type de commune, ou sa capacité financière, ne ressort des critiques exprimées. On observe uniquement les légères tendances suivantes :

- Proportionnellement, un grand nombre de communes rurales, de petite taille ou dotées de faibles ressources financières estiment que la répartition des charges entre les communes n'est (plutôt)

pas équitable pour la CC Traitements du corps enseignant. Les critères de répartition sont évalués particulièrement sévèrement par les communes du Jura bernois, celles-ci les jugeant trop compliqués ou peu transparents (voir aussi le chap. 3.3.2.5).

- Les communes du Seeland sont plutôt plus critiques que les autres envers les critères de répartition de la CC Aide sociale et de la CC Assurances sociales PC. Néanmoins, les commentaires transmis ne permettent pas de savoir pourquoi.
- La répartition de la CC Nouvelle répartition des tâches conformément à la population résidente est considérée comme (plutôt) inéquitable par certaines communes, en particulier celles du Jura bernois, mais aussi les communes de petite taille et rurales. Comme pour la CC Traitements du corps enseignant, les communes critiquent à cet égard la complexité élevée et le manque de transparence (cf. chap. 3.3.2.5).

3.3.2.5 Transparence

De manière générale, les communes évaluent favorablement la transparence de la LPFC. Quatre communes sur cinq sont d'avis que les instruments sont plutôt transparents à très transparents, à l'exception de l'indemnisation des charges de centre urbain et de la CC Nouvelle répartition des tâches (cf.

illustration 38).

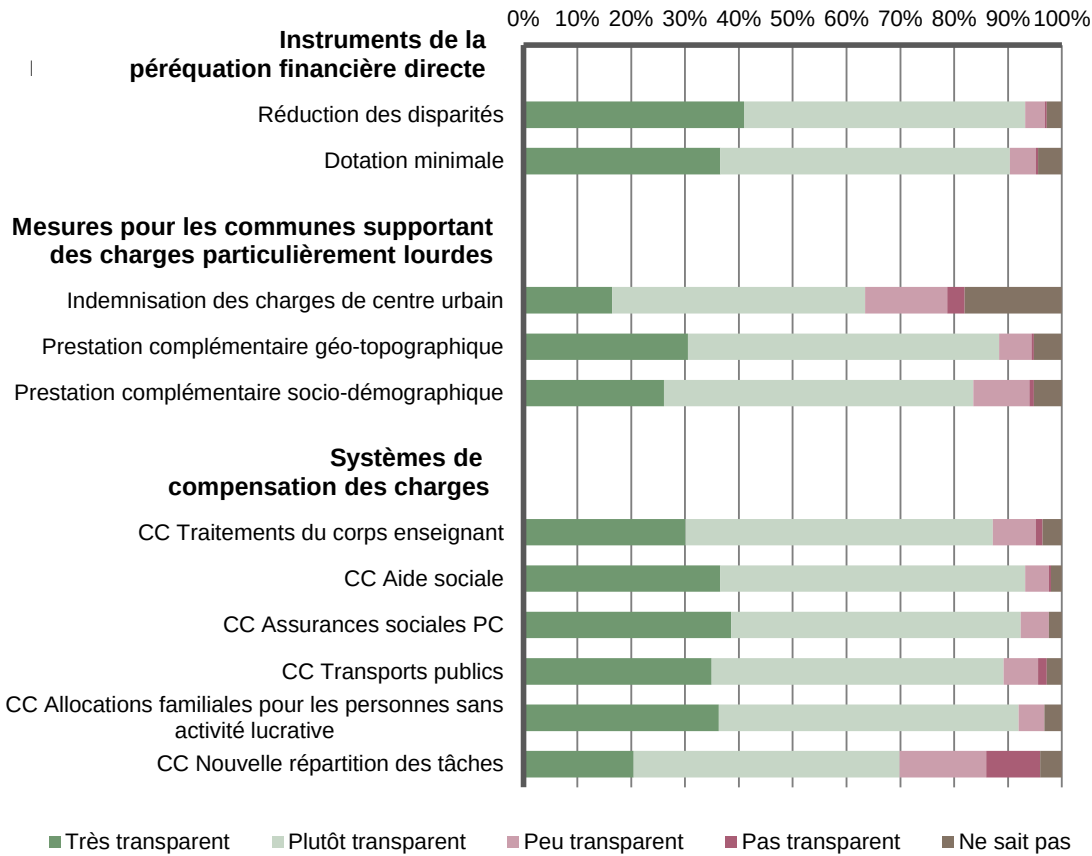
Ce sont les indemnisations des charges de centre urbain qui sont les moins bien notées en termes de transparence. À peine deux tiers des communes considèrent que ces indemnisations sont suffisamment transparentes. De nombreuses communes, en particulier celles de petite taille, ont répondu « Ne sait pas » à cette question, peut-être parce qu'elles ne sont pas directement concernées. En comparaison, les grandes communes, en particulier celles qui comptent 5000 à 10 000 habitantes et habitants, sont nombreuses à considérer les indemnisations comme (plutôt) peu transparentes. Elles estiment notamment que les critères déterminants pour l'indemnisation des villes sont trop difficiles à comprendre. Par ailleurs, certaines communes ne comprennent pas pourquoi elles doivent subventionner les institutions culturelles par d'autres biais si la charge des centres urbains est indemnisée de manière forfaitaire.

S'agissant de la CC Nouvelle répartition des tâches, ce sont principalement les communes du Jura bernois, les communes semi-urbaines et les communes dotées de ressources financières plutôt faibles qui la jugent peu transparente. Elles considèrent que la compensation des charges est trop complexe et difficilement compréhensible en raison du grand nombre de tâches, et qu'elle englobe trop d'éléments.

Les commentaires permettent en outre de conclure que de nombreuses communes trouvent très complexe le système de péréquation financière et de compensation des charges dans son ensemble. Elles estiment que les contributions dédiées aux différents instruments sont parfois difficilement compréhensibles et donc difficilement prévisibles. Le calcul et le décompte des contributions communales dans la CC Traitements du corps enseignant sont jugés particulièrement complexes.

Illustration 38 : Résultats de l'enquête auprès des communes sur la transparence de certains éléments de la péréquation financière et de la compensation des charges

Comment jugez-vous la transparence des différents instruments de la LPFC ?

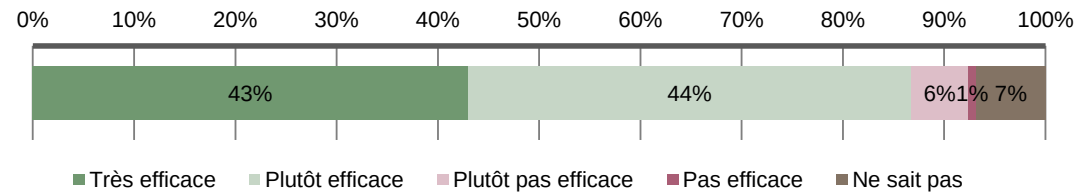


3.3.2.6 Mise en œuvre

La mise en œuvre de la LPFC comprend la collecte de données pour la péréquation financière directe et pour les compensations des charges ainsi que le processus de décompte. L'illustration 39 montre que 87 % des communes considèrent l'exécution de ces processus (plutôt) efficace.

Illustration 39 : Résultats de l'enquête auprès des communes sur la mise en œuvre de la péréquation financière et de la compensation des charges

Comment jugez-vous l'efficacité de l'exécution de la péréquation financière et de la compensation des charges ?



L'aspect le plus critiqué en lien avec la mise en œuvre est l'échéance des versements. Les communes doivent payer certaines compensations des charges en juin mais ne reçoivent que plus tard une grande

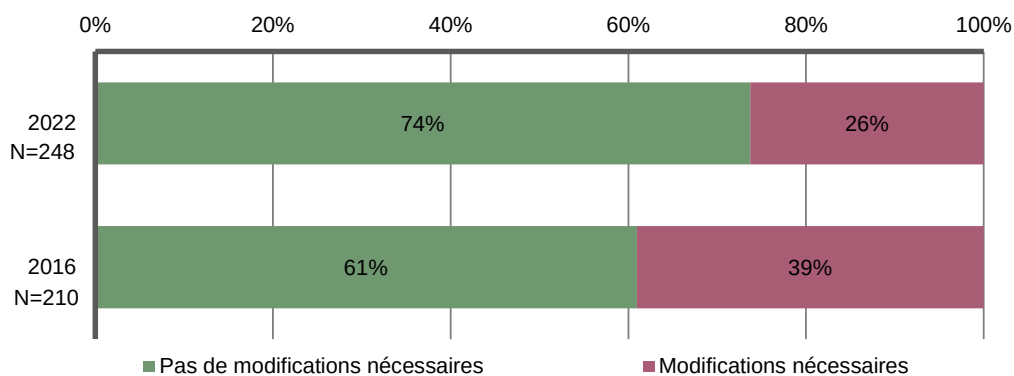
partie des recettes fiscales et des contributions de la péréquation financière. Cela peut entraîner des problèmes de liquidités. De plus, selon certaines communes, le processus de décompte comporte des complexités superflues ; d'autres pointent du doigt la nécessité d'améliorer la numérisation du processus de décompte.

3.3.2.7 Mesures nécessaires et propositions d'amélioration du point de vue des communes

Les communes considèrent la péréquation financière et la compensation des charges comme un système nécessaire, pertinent et juste pour atténuer les écarts financiers qui existent entre elles. Elles estiment, à une large majorité, que ce système est adéquat, efficace et transparent. De même, la plupart d'entre elles évaluent positivement la mise en œuvre de ce système. Malgré ce bilan général positif, 57 communes, soit 26 % d'entre elles, sont d'avis que le système de péréquation financière et de compensation des charges doit être modifié (cf. illustration 40). Ce désir de changement est plus marqué dans les grandes communes : seulement 7 % des petites communes (population < 500 personnes) souhaitent des modifications, contre 53 % parmi les grandes communes (population > 10 000 personnes). Toutefois, en comparaison avec l'année 2016, les communes sont beaucoup moins nombreuses à constater un potentiel d'amélioration dans le système de péréquation financière et de compensation des charges.

Illustration 40 : Résultats de l'enquête auprès des communes sur les mesures nécessaires en lien avec la péréquation financière et la compensation des charges

Dans l'ensemble, votre commune estime-t-elle qu'il soit nécessaire de modifier le système de péréquation financière et de compensation des charges ?



Des mesures sont jugées nécessaires en particulier dans les quatre domaines suivants :

- forte complexité du système,
- peu d'incitations à réduire les coûts,
- manque de clarté des critères d'octroi d'indemnisation des charges de centre urbain,
- problèmes de liquidités en raison du manque de coordination temporelle entre les versements au canton et la réception des paiements du canton.

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

Pour compléter l'enquête menée auprès des communes, l'ACB, représentée par son président Daniel Bichsel, son vice-président Erich Fehr et son gérant Jürg Wichtermann, a été interrogée au sujet de la péréquation financière et de la compensation des charges. L'objectif était d'évaluer l'utilité du système

au regard de ses objectifs légaux et d'identifier les éventuelles améliorations possibles. Les éléments clés abordés dans l'évaluation de l'ACB sont présentés ci-après.

La péréquation financière et la compensation des charges, un instrument important et accepté

Du point de vue de l'ACB, la péréquation financière et la compensation des charges représente un acquis important pour le canton de Berne. De nombreuses charges qui, dans d'autres cantons, incombent à certaines communes isolées, peuvent être supportées de manière commune et solidaire dans le canton de Berne. De même, les mécanismes de compensation contribuent à ce que les communes accèdent progressivement à des capacités contributives comparables. Ainsi, l'ACB considère que la péréquation financière et la compensation des charges est un instrument puissant qui suscite une large adhésion.

Solidarité et incitations appropriées

Selon l'ACB, le niveau de solidarité entre les communes est globalement satisfaisant dans le système de péréquation financière et de compensation des charges. Pour les instruments comportant des franchises, en particulier dans la CC Traitements du corps enseignant, la solidarité fonctionne bien. À cet égard, l'ACB estime qu'il est aussi important de tenir compte des interactions entre les différents instruments. Par exemple, si une commune doit réduire la taille des classes en raison du grand nombre d'élèves de nationalité étrangère, cela peut générer une augmentation des coûts des traitements du corps enseignant, que la commune doit éventuellement assumer seule ; cependant, la prestation complémentaire pour les charges socio-démographiques permet de compenser une partie de cette augmentation des coûts dans la mesure où une part plus élevée de personnes étrangères se traduit par une augmentation des prestations complémentaires.

Selon l'ACB, il est envisageable de mettre en place davantage d'incitations à réaliser des économies, par exemple dans le domaine de l'aide sociale, à condition que ces incitations n'aient pas de répercussions négatives sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Il serait notamment possible d'introduire une franchise modérée dans la CC Aide sociale, conformément au choix conceptuel qui est envisagé dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'aide sociale.

Équilibre entre complexité et justesse

L'ACB perçoit la péréquation financière et la compensation des charges comme un système complexe, mais juste. Le système actuel est subtilement calibré et des simplifications risqueraient d'engendrer de nouvelles inégalités. L'ACB estime par conséquent qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications dans l'immédiat, mais qu'il est tout de même important de garder en tête cet aspect. Il convient d'éviter les corrections de détail qui augmenteraient encore davantage la complexité du système car, selon l'ACB, il est déjà suffisamment difficile à maîtriser, en particulier pour les petites communes. Dans ce contexte, il serait utile d'envisager des cours supplémentaires d'une journée, qui pourraient par exemple être proposés par l'ACB de concert avec la Direction des finances.²¹

Pas de remplacement de la CC Nouvelle répartition des tâches

L'ACB est d'avis que la compensation des charges Nouvelle répartition des tâches est un bon instrument d'indemnisation des transferts de tâches entre le canton et les communes. Elle s'exprime clairement contre le remplacement du système de compensation des charges par un transfert des charges fiscales.

Allongement des délais de paiement : une demande importante en lien avec la mise en œuvre

L'une des demandes importantes de l'ACB est l'allongement des délais de versement pour les factures relatives aux compensations des charges. À l'heure actuelle, le problème est le suivant : la facture pour

²¹ Remarque : le système de péréquation financière et de compensation des charges figure déjà parmi les contenus d'examen dans la formation d'administrateur-trice des finances.

la compensation des charges Assurances sociales PC, par exemple, doit être réglée en juin, alors que les communes ne reçoivent qu'ultérieurement la majeure partie de leurs recettes fiscales. En conséquence, les petites communes manquent de liquidités au moins de juin et doivent emprunter de l'argent sur le marché des capitaux. Pour les communes concernées, non seulement cela représente une charge administrative supplémentaire, mais cela engendre également des dépenses supplémentaires en raison de l'augmentation récente des taux d'intérêt. L'ACB relève que deux solutions seraient envisageables pour atténuer ce problème :

- prolonger le délai de paiement pour les factures à 60 jours, contre 30 actuellement. L'ACB privilégie cette variante car elle offrirait davantage de marge de manœuvre aux communes tout en maintenant la possibilité de régler les factures rapidement ; ou
- tenir compte de l'encaissement des recettes fiscales des communes pour l'établissement des factures, en particulier celles de la CC Aide sociale et de la CC Assurances sociales PC.

En outre, pour optimiser la mise en œuvre, l'ACB estime qu'il serait possible d'améliorer le processus de reporting des charges de centre urbain. Les villes de Berne, de Bienne et de Thounne présentent chaque année au gouvernement un rapport sur le montant de leurs charges de centre urbain, ce qui constitue une tâche considérable pour ces trois communes. L'ACB considère que la fréquence de ces rapports pourrait être réduite de sorte qu'ils ne soient plus établis que dans les seuls cas où la clé de répartition des coûts doit être entièrement actualisée. La pratique étant bien établie, le montant de l'indemnisation des charges de centre urbain ne devrait de toute façon pas changer dans l'intervalle.

Conclusion : évaluation positive, avec quelques propositions d'amélioration dans la mise en œuvre

Globalement, l'ACB est clairement favorable au système de péréquation financière et de compensation des charges, qu'elle considère comme un mécanisme important et largement accepté. Elle ne voit aucun besoin d'apporter des modifications majeures. Néanmoins, selon elle, une prolongation des délais de paiement des factures relatives aux compensations de charges soulagerait différentes communes. L'ACB estime en outre que la charge administrative imposée aux villes de Berne, Bienne et Thounne par la présentation des rapports sur les charges de centre urbain pourrait être réduite en abaissant la fréquence de ces rapports.

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

Le Conseil-exécutif note avec satisfaction que, selon l'évaluation externe, le système de péréquation financière et de compensation des charges est jugé de manière positive et ne nécessite pas de modifications majeures ni de changement de fond. Il considère lui aussi qu'il n'y a **pas lieu de procéder à des modifications immédiates** de la LPFC. Cela étant, le Conseil-exécutif prend note de certains aspects qu'il évaluera de manière plus approfondie dans le cadre de la prochaine révision de loi.

Le Conseil-exécutif prend position dans les chapitres suivants au sujet des différents éléments de la péréquation financière et de la compensation des charges.

4.1 Péréquation financière directe

Au vu des objectifs de la LPFC, la péréquation financière directe doit être considérée comme positive. Comme l'a montré l'évaluation menée par Ecoplan SA, ce système atténue les écarts de capacité financière entre les communes et permet à toutes les communes de bénéficier d'un minimum de prestations publiques. Si quelques communes doivent s'acquitter de contributions par habitant·e très élevées dans le cadre de la réduction des disparités, elles bénéficient malgré tout d'une situation financière confortable après déduction de ces contributions. En matière de réduction des disparités, il convient également de saluer le fait que des transferts ont lieu régulièrement, dans lesquels les communes sont soit payeuses, soit bénéficiaires. Cela montre que les rapports existants ne sont pas figés par le système de réduction des disparités. Parmi les autres points positifs, relevons le fait que, selon la conception actuelle de la péréquation financière directe, les communes bénéficiaires ne disposent pas, après compensation, de plus de ressources que les communes qui ne bénéficient pas de la péréquation financière directe. On n'observe donc aucun effet de seuil indésirable ni d'incitation négative associée.

L'évaluation externe a permis de constater qu'aucun autre rapprochement entre les communes bernoises en termes de charges fiscales ne s'est produit dans le cadre de la péréquation financière directe durant la période de 2016 à 2021. Ainsi, au regard de cet objectif de la LPFC, aucune autre avancée n'est à relever au cours des années passées. Le Conseil-exécutif prend note de cette stagnation, mais considère qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures dans ce domaine. Les modifications sont minimes et on n'observe pour le moment aucune inversion de tendance à long terme. Toutefois, cette thématique sera de nouveau examinée à l'occasion du prochain contrôle des résultats.

Le Conseil-exécutif estime que la dotation minimale, et en particulier la possibilité de la refuser lorsqu'une commune jouit d'une très bonne situation financière, fait partie des aspects à évaluer. Cette dotation minimale vise à ce que toutes les communes puissent proposer un minimum de prestations publiques. Si une commune est en mesure de le faire même sans cette dotation, il semble pertinent de pouvoir la lui refuser en totalité ou en ou partie. Néanmoins, le montant des contributions refusées est resté très faible ces dernières années. Par exemple, en 2021, des prestations d'un montant total de 32 000 francs ont été refusées à deux communes uniquement. Cette mesure s'accompagne d'une charge administrative considérable pour la Direction des finances, pour un effet limité. Le Conseil-exécutif admet qu'il serait possible de simplifier la mise en œuvre. Il approfondira cet aspect dans le cadre de la prochaine révision de loi.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il **n'y a pas lieu de modifier** la péréquation financière directe.

4.2 Indemnisation des charges de centre urbain

Globalement, le système actuel d'indemnisation des charges de centre urbain doit être considéré comme positif. L'indemnisation de ces charges supportées par les grandes villes est une pratique répandue dans toute la Suisse. Le canton de Berne, pour sa part, prend actuellement en charge environ 80 % de l'indemnisation au moyen de forfaits, tandis que les communes y contribuent à hauteur d'environ 20 % par le biais de la péréquation financière directe. Le calcul se base sur les charges de centre urbain nettes, c'est-à-dire que les éléments de profit, par exemple les avantages liés au statut de commune-siège, sont ensuite déduits des charges brutes.

Ensemble de communes qui remplissent des fonctions de centre urbain donnant droit à une indemnité

Les communes ayant droit à une indemnité sont mentionnées à l'article 13, alinéa 1 LPFC. De même, la distinction entre les villes qui bénéficient d'une indemnité forfaitaire et les autres est inscrite dans la loi (art. 15, al. 1 LPFC). Le Conseil-exécutif considère toujours le système actuel comme adapté et utile, même si l'évaluation par Ecoplan SA a montré que l'ensemble de communes ayant droit à une indemnité était plutôt vaste en comparaison avec d'autres cantons. Comme mentionné dans le rapport d'évaluation, le choix actuel, bien établi, repose sur une catégorisation de l'aménagement du territoire cantonal (pilotage en matière de politique économique, cf. illustration 11), selon lequel Berne est un centre d'importance nationale (1^{er} niveau), Bienne et Thoune sont des centres cantonaux (2^e niveau) et Langenthal et Berthoud sont des centres régionaux d'importance cantonale (3^e niveau).

La motion 161-2021 convertie en postulat (Freudiger et cosignataires) « Égalité de traitement des cinq communes remplissant des fonctions de centre urbain » demande une évaluation des effets d'une égalité de traitement des cinq communes en matière d'indemnisation des charges de centre urbain. Le postulat ajoute comme condition que cette modification ne doit pas changer la situation des autres communes qui n'ont pas droit à une indemnité, à savoir qu'elle n'entraîne pour elles ni un avantage, ni un désavantage supplémentaire. L'égalité de traitement demandée signifierait que les centres urbains de Berthoud et de Langenthal recevraient à l'avenir eux aussi une indemnité forfaitaire partielle. La somme totale de l'indemnité forfaitaire resterait cependant inchangée car une augmentation de cette somme entraînerait un transfert des charges entre le canton et les communes au sens de l'article 29b LPFC, ce qui, pour les autres communes, entraverait la neutralité des coûts demandée dans le postulat. Ainsi, l'égalité de traitement des cinq communes se traduirait par une redistribution des indemnités forfaitaires aux dépens de Berne, Bienne et Thoune mais au profit de Berthoud et Langenthal. En outre, la nouvelle répartition des indemnités forfaitaires risquerait de se répercuter sur l'indemnisation indirecte assurée par le biais de la péréquation financière. Il convient de vérifier si cela irait à l'encontre du critère de neutralité des coûts pour toutes les autres communes.

L'illustration 41 montre le montant des indemnités selon le scénario proposé dans le postulat en comparaison du statu quo sur la base des charges de centre urbain de l'année 2019. Comme expliqué, la somme des indemnités forfaitaires resterait inchangée mais serait à l'avenir répartie de façon proportionnelle entre les cinq villes. Le montant total des indemnités versées par le biais de la péréquation financière directe resterait également à peu près le même et le critère de la neutralité des coûts serait respecté pour les autres communes malgré de légères modifications. À l'échelle de chaque ville, conformément à ce qui était pressenti, la situation a profité à Berthoud et Langenthal au détriment de Berne, Bienne et Thoune.

Illustration 41 : Effets d'une égalité de traitement des cinq villes en matière d'indemnisation des charges de centre urbain par rapport au statu quo (état des charges de centre urbain en 2019)²²

	Berne en milliers CHF	Bienne en milliers CHF	Thoune en milliers CHF	Berthoud en milliers CHF	Langenthal en milliers CHF	Total en milliers CHF
Total charges de centre urbain nettes (2019)	97'513	31'678	14'836	6'145	7'897	158'069
Indemnisation selon le système actuel						
Indemnisation forfaitaire (A)	61'506	19'981	9'357	n/a	n/a	90'844
Déduction péréquation financière directe	36'008	11'697	5'478	6'145	7'897	67'225
Effet de la déduction péréquation financière (B)	10'886	2'991	822	1'881	3'097	19'677
Total indemnisation des charges (= A+B)	72'392	22'972	10'179	1'881	3'097	110'521
Total indemnisation en %	74%	73%	69%	31%	39%	70%
Mise en œuvre postulat : égalité de traitement des cinq communes en matière d'indemnisation						
Indemnisation forfaitaire (A)	56'042	18'206	8'526	3'532	4'538	90'844
Déduction péréquation financière directe	41'471	13'472	6'310	2'613	3'359	67'225
Effet de la déduction péréquation financière (B)	13'078	3'667	1'126	561	1'093	19'525
Total indemnisation des charges (= A+B)	69'120	21'873	9'653	4'092	5'631	110'369
Total indemnisation en %	71%	69%	65%	67%	71%	70%
Difference (mise en œuvre postulat - système actuel)						
Indemnisation forfaitaire (A)	-5'464	-1'775	-831	3'532	4'538	0
Effet de la déduction péréquation financière (B)	2'192	676	304	-1'320	-2'004	-152
Total indemnisation des charges (= A+B)	-3'272	-1'099	-527	2'211	2'534	-152

S'agissant du scénario présenté dans le postulat, il convient en outre de relever qu'une modification de la loi serait nécessaire pour mettre en œuvre l'égalité de traitement. Par ailleurs, les différences de catégorisation des cinq villes ne seraient plus prises en compte dans l'aménagement du territoire. À cela s'ajoute le fait qu'une augmentation des indemnités destinées à Berthoud et Langenthal accentuerait encore davantage l'écart avec les autres villes qui ne reçoivent pas d'indemnité pour les charges de centre urbain. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif rejette la demande formulée dans le postulat.

Actualisation du montant des charges de centre urbain et des indemnités correspondantes

Le montant des indemnités pour les charges de centre urbain est fixé par le Conseil-exécutif en qualité de dernière instance cantonale (art. 13, al. 3 LPFC). Le Grand Conseil a 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 a respecté le souhait du Grand Conseil et a depuis maintenu constant le montant des indemnités forfaitaires, qui s'élèvent au total à 90,8 millions de francs.

Pour les cinq villes bernoises ayant droit à une indemnisation, le montant des charges de centre urbain est entièrement réévalué tous les cinq à sept ans, et la clé de répartition correspondante est actualisée. La dernière réévaluation date de 2016, raison pour laquelle le Conseil-exécutif a mandaté une nouvelle mise à jour en 2022. Les résultats sont maintenant disponibles. Cependant, de légères corrections et adaptations seront peut-être nécessaires d'ici à leur première application, qui devrait avoir lieu en 2025. L'illustration 42 montre les résultats du dernier relevé pour les cinq communes ayant droit à une indemnisation. On observe que les charges de centre urbain nettes, en particulier, sont plus basses qu'en 2019. Cela s'explique notamment par les déductions plus élevées pour les profits de centre urbain et les avantages d'implantation, qui représentent désormais au total 25 % des charges de centre urbain brutes. En conséquence de cette évolution, la méthode de relevé est davantage alignée sur celle d'autres cantons.

²² Le résultat des calculs ne s'en trouverait que légèrement modifié si les nouvelles valeurs décrites dans le prochain chapitre servaient de base à la place des charges de centre urbain de l'année 2019.

Malgré tout, les charges de centre urbain sont en hausse à Thoue car, dans différents domaines, elles avaient jusqu'à présent été chiffrées de manière trop prudente par rapport à d'autres communes. De plus, une déduction pour les profits de centre urbain est requise également à Langenthal, ce qui est nouveau. Par rapport à l'année 2019, le montant total des charges de centre urbain nettes a diminué d'environ 13,7 millions de francs.

Illustration 42 : Résultats du nouveau relevé des charges de centre urbain nettes (base de données 2021), sous réserve de modifications mineures

	Berne	Bienne	Thoue	Berthoud	Langenthal	Total
	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF
Transports privés	54'286	11'421	10'723	4'328	4'900	85'658
Sécurité publique	10'006	2'730	1'148	396	588	14'868
Infrastructures d'accueil	12'112	6'819	1'132	810	553	21'426
Sport	14'488	5'622	4'086	1'346	2'019	27'561
Sécurité sociale	1'964	1'047	244	90	149	3'493
Culture	23'063	8'463	4'854	884	2'261	39'525
<i>Total intermédiaire (= charges de centre urbain brutes)</i>	<i>115'919</i>	<i>36'102</i>	<i>22'186</i>	<i>7'854</i>	<i>10'470</i>	<i>192'532</i>
./. Profits de centre urbain agglomération	-11'592	-3'610	-2'219	-785	-1'047	-19'253
./. Avantages d'implantation, financement propre	-17'388	-5'415	-3'328	-1'178	-1'571	-28'880
Charges de centre urbain nettes (nouveau relevé)	86'939	27'076	16'640	5'891	7'853	144'399
Changement par rapport à 2019	-10'574	-4'602	1'804	-254	-44	-13'670

Malgré le léger recul des charges de centre urbain nettes, le Conseil-exécutif maintient le montant total des indemnités forfaitaires à 90,8 millions de francs et répartit celles-ci de façon proportionnelle entre les communes de Berne, Bienne et Thoue. On obtient, sous réserve de légères adaptations dans les résultats du relevé des charges, les indemnités forfaitaires présentées dans l'illustration 43. Les charges des villes de Berne, Bienne et Thoue sont indemnisées de manière forfaitaire à raison de 69,5 % (contre 63,1 % en 2019). En raison de l'augmentation de la part de l'indemnité forfaitaire et de la légère baisse des charges de centre urbain nettes, les autres charges donnant droit à une indemnisation, qui sont indemnisées via la péréquation financière directe, diminuent.

Illustration 43 : Indemnité forfaitaire prévue pour les charges de centre urbain à partir de 2025 et impact sur les autres charges donnant droit à une indemnisation

	Berne	Bienne	Thoue	Berthoud	Langenthal	Total
	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF
Indemnisation forfaitaire – nouveau (69,5 %)	60'448	18'826	11'570	n/a	n/a	90'844
Changement par rapport à 2019	-1'058	-1'155	2'213	0	0	0
Autres charges de centre urbain – nouveau	26'491	8'250	5'070	5'891	7'853	53'555
Changement par rapport à 2019	-9'517	-3'447	-408	-254	-44	-13'670

Sur la base de l'indemnité forfaitaire réévaluée et des autres charges de centre urbain donnant droit à une indemnisation, on peut définir l'effet global de l'indemnisation des charges de centre urbain (cf.

illustration 44). De manière générale, le montant total des indemnités baisse car un montant plus faible est indemnisé au travers de la péréquation financière directe. Les communes de Berne, Bienne et Thoun obtiennent ainsi une indemnisation de leurs charges de centre urbain à hauteur de 75 à 79 %. En ce qui concerne Berthoud et Langenthal, ce chiffre s'élève respectivement à 32 et 40 %.

Illustration 44 : Indemnité forfaitaire prévue pour les charges de centre urbain à partir de 2025 et impact sur les autres charges donnant droit à une indemnisation

	Berne	Bienne	Thoune	Berthoud	Langenthal	Total
	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF	en milliers CHF
Charges de centre urbain nettes (nouveau relevé)	86'939	27'076	16'640	5'891	7'853	144'399
Indemnisation forfaitaire (A)	60'448	18'826	11'570	n/a	n/a	90'844
Autres charges de centre urbain	26'491	8'250	5'070	5'891	7'853	53'555
Effet de la déduction dans la péréquation financière*	7'805	1'965	919	1'869	3'141	15'699
Total indemnisation des charges de centre urbain	68'254	20'791	12'488	1'869	3'141	106'543
Total indemnisation en %	79%	77%	75%	32%	40%	74%
Changement total par rapport à 2019	-4'138	-2'181	2'309	-11	44	-3'977

* Cette donnée s'appuie sur les chiffres de l'année 2022. Pour d'autres années, même si les déductions restent constantes, des effets légèrement différents peuvent se faire ressentir.

Optimisation de la mise en œuvre

Pour ce qui concerne la mise en œuvre, l'évaluation par Ecoplan SA a révélé que l'établissement de rapports annuels sur le montant des charges de centre urbain, prévu par la loi pour les communes de Berne, Bienne et Thoune, n'est plus vraiment pertinent. Étant donné la pratique bien établie du Conseil-exécutif selon laquelle les indemnités ne sont ajustées que tous les cinq à sept ans à l'issue du nouveau relevé complet des charges, il est possible de renoncer à la production de rapports intermédiaires sans se priver d'informations essentielles. Le Conseil-exécutif prend note de ce potentiel d'amélioration et des allègements de tâches qu'il impliquerait pour les villes de Berne, Bienne et Thoune. Néanmoins, un tel changement suppose une modification législative. Le Conseil-exécutif étudiera cet aspect de manière plus approfondie dans le cadre de la prochaine révision de la loi.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications en ce qui concerne les villes ayant droit à une indemnisation ainsi que l'indemnité forfaitaire versée aux communes de Berne, Bienne et Thoune. Sur la base du nouveau relevé des charges de centre urbain, il juge cependant nécessaire d'adapter la répartition de la somme totale des indemnités forfaitaires entre les trois villes.

4.3 Prestation complémentaire géo-topographique

Il est pertinent d'octroyer un soutien supplémentaire aux communes confrontées à une situation géo-topographique difficile car il s'agit de conditions externes. À l'instar de la prestation complémentaire socio-démographique, la prestation complémentaire géo-topographique est un précieux complément à la péréquation financière directe. Tandis que cette dernière est fonction du montant des recettes d'une commune, les prestations complémentaires s'appuient sur les dépenses supportées. Comme l'a montré l'évaluation menée par Ecoplan SA, ces prestations complémentaires sont très importantes pour certaines communes rurales.

La possibilité de refuser des prestations complémentaires géo-topographiques peut être perçue comme étant contraire au système, dans la mesure où les charges géo-topographiques sont indépendantes des autres éléments qui déterminent la situation financière d'une commune. Par conséquent, le Conseil-exécutif est d'avis qu'une suppression de cette possibilité de refus serait envisageable pour la prestation complémentaire géo-topographique, comme pour la dotation minimale. La différence est toutefois que ce changement-ci aurait des répercussions financières de taille pour le canton. En 2021, des prestations complémentaires d'un montant total de 1,3 million ont été refusées. Le Conseil-exécutif étudiera cet aspect de manière plus approfondie dans le cadre de la prochaine révision de la loi.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications en ce qui concerne la prestation complémentaire géo-topographique.

4.4 Prestation complémentaire socio-démographique

La prestation complémentaire socio-démographique doit être considérée comme positive. La liberté d'établissement (à l'exception des personnes admises à titre provisoire) entraîne une concentration des charges socio-démographiques dans les communes urbaines. Par conséquent, il apparaît pertinent de prendre en compte les charges socio-démographiques en plus des charges géo-topographiques. Point positif à relever : les communes n'ont aucune prise sur l'indice des charges sociales déterminant le montant des contributions et cette prestation complémentaire ne nuit donc pas à d'autres incitations.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications en ce qui concerne la prestation complémentaire socio-démographique.

4.5 CC Traitements du corps enseignant de l'école obligatoire

La compensation des charges Traitements du corps enseignant est certes complexe du fait des différents facteurs qui l'influencent, mais constitue un instrument utile au cofinancement par le canton et les communes. De plus, grâce à la franchise de 30 % et à la gradation des contributions par élève en fonction des conditions extérieures, les communes sont suffisamment incitées à maintenir leurs coûts au plus bas. Cet état de fait est positif dans la mesure où les communes disposent également d'une marge de manœuvre correspondante dans ce domaine, c'est-à-dire qu'elles peuvent contrôler elles-mêmes leurs coûts.

En ce qui concerne la CC Traitements du corps enseignant, le point 3 de la motion 147-2021 (Geissbühler-Strupler et cosignataires) « Tenons compte de l'expérience et des acquis de la numérisation de l'école », adopté sous forme de postulat, aborde le financement des outils didactiques numériques. Il demande concrètement d'évaluer si le canton doit prendre en charge à l'avenir, à la place des communes, les coûts de fourniture d'appareils informatiques pour les élèves, étant donné que le canton prévoit aussi des dispositions correspondantes. Comme indiqué dans l'évaluation d'Ecoplan SA, le système actuel de financement de l'école obligatoire vise un financement à peu près équilibré entre le canton et les communes, grâce à l'interaction de deux éléments :

- Le canton prend en charge pour toutes les communes 70 % des frais de traitement du corps enseignant via la CC Traitements du corps enseignant.
- Les communes s'acquittent des autres dépenses. Aux 30 % de frais de traitement s'ajoutent en particulier les coûts d'infrastructure (notamment les coûts liés aux immeubles, mais aussi à l'informatique) et d'exploitation.

La participation plus importante du canton aux frais de traitement du corps enseignant a été instaurée pour faire en sorte que le canton et les communes participent de manière équivalente aux frais totaux. Néanmoins, les communes ayant parfois des manières différentes de comptabiliser les charges en lien avec les immeubles, il n'est pas toujours possible de contrôler si cet objectif est effectivement atteint. Les calculs approximatifs réalisés pour certaines communes indiquent cependant que la répartition est en principe équilibrée à l'heure actuelle. Dans le domaine des infrastructures informatiques (matériel informatique), on constate que les coûts supportés par les communes ont augmenté d'environ 1,8 million de francs (+ 40 %) entre 2016 et 2021 pour atteindre quelque 2,5 millions de francs. Par rapport aux autres coûts d'infrastructure et aux traitements du corps enseignant, qui ont aussi fortement progressé et

sont principalement pris en charge par le canton, cette hausse est toutefois pratiquement insignifiante. Ainsi, les coûts relatifs à l'équipement des élèves en appareils informatiques n'ont pas eu d'impact fondamental sur la situation financière des établissements de la scolarité obligatoire. Il n'apparaît donc pas pertinent de modifier sur cette base le système actuel, qui est largement accepté selon l'évaluation d'Ecoplan SA. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif rejette la demande formulée dans le postulat.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications de la compensation des charges Traitements du corps enseignant.

4.6 CC Aide sociale

La compensation des charges Aide sociale poursuit l'objectif de soutenir de manière solidaire les communes supportant des charges sociales élevées et en particulier de protéger les petites communes, qui encourent des risques financiers disproportionnés. Le transfert qui en découle, des communes rurales vers les communes urbaines, incombe aux écarts dans la structure socio-démographique des communes, liés en partie à la liberté d'établissement. Bien que la hausse des coûts soit moins marquée ces derniers temps que durant les années précédentes, il s'agit de suivre de près l'évolution des dépenses en raison des montants absolus élevés. Le Conseil-exécutif examine en outre, dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'aide sociale, la possibilité d'introduire une franchise.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications de la compensation des charges Aide sociale.

4.7 CC Assurances sociales PC et CC Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative

L'évolution des coûts pour la CC Assurances sociales PC et la CC Allocations familiales ne peut être maîtrisée ni par le canton ni par les communes, car les charges relatives aux prestations complémentaires et aux allocations familiales sont influencées par le droit fédéral supérieur. Dans ce contexte, la répartition des coûts actuelle doit être considérée comme appropriée, y compris sans franchise.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications de la CC Assurances sociales PC et de la CC Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative.

4.8 CC Transports publics

Dans l'évaluation menée par Ecoplan SA, aucun potentiel d'optimisation n'a été identifié pour la compensation des charges Transports publics. Sur le plan théorique, la clé de répartition des coûts sur les communes apparaît appropriée : notons d'une part que l'offre de transports publics effective est prise en compte, de sorte que les communes proposant une offre de transports publics de meilleure qualité versent aussi des contributions par personne plus élevées. D'autre part, la prise en compte de la population résidante permet de tenir compte également de la valeur des transports publics en tant que système global.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications de la compensation des charges Transports publics.

4.9 CC Nouvelle répartition des tâches

La compensation des charges Nouvelle répartition des tâches remplit son rôle et contribue à ce que le transfert des tâches entre le canton et les communes puisse être indemnisé sans que cela n'entraîne à chaque fois un transfert des charges fiscales laborieux entre les différents niveaux de l'Etat. D'un point de vue technique, il serait tout de même envisageable, à moyen terme, de réduire le volume de la compensation des charges Nouvelle répartition des tâches en procédant à un vaste transfert unique de la charge fiscale. Cependant, une telle démarche n'est actuellement ni souhaitée par les communes, ni envisagée par le Conseil-exécutif d'autant qu'elle n'est pas indispensable dans la mesure où le volume de la compensation des charges n'a que faiblement augmenté ces dernières années.

Le Conseil-exécutif reconnaît que la compensation des charges rassemble de nombreux éléments et peut être difficile à comprendre d'un point de vue extérieur. Les documents publiés sur le site Internet de la Direction des finances permettent néanmoins aux personnes intéressées d'obtenir un aperçu clair et complet des postes qu'elle englobe.

L'article 29b, alinéa 4 LPFC donne la possibilité au Conseil-exécutif d'adapter périodiquement les versements déterminants des communes à l'évolution des coûts liée au renchérissement. Selon l'évolution de l'inflation, le Conseil-exécutif examinera en temps voulu la nécessité de prévoir une telle compensation du renchérissement comme pour certains éléments de la péréquation financière.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à des modifications de la compensation des charges Nouvelle répartition des tâches.

4.10 Optimisation de la mise en œuvre

4.10.1 Prolongation des délais de versement

Dans son évaluation, Ecoplan SA a examiné l'aspect selon lequel certaines communes, en raison de la péréquation financière et de la compensation des charges, doivent emprunter des fonds pour régler dès fin juin les factures relatives à certaines compensations des charges, alors qu'elles n'ont pas encore reçu la majeure partie de leurs recettes fiscales. Comme le montre l'illustration 45, cela concerne en particulier les compensations des charges suivantes, pour lesquelles tout ou partie des montants doivent être versés au 30 juin : Aide sociale, Assurances sociales PC, Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et Nouvelle répartition des tâches.

Illustration 45 : Échéances dans la péréquation financière et la compensation des charges

Compensation des charges	Échéance
Traitements du corps enseignant	Acomptes mensuels
Aide sociale	30 juin : acompte (2/3)
Assurances sociales PC	30 juin
Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative	30 juin
Transports publics	Acomptes en janvier (50 %) et en août (50 %)
Nouvelle répartition des tâches	30 juin
Péréquation financière	Échéance
Tous éléments	30 octobre

Une demande similaire a déjà été traitée dans le cadre du dernier contrôle des résultats et le Conseil-exécutif s'était prononcé pour le maintien du statu quo. Il avait alors indiqué que les dates d'échéance des tranches des impôts périodiques cantonal, communal et ecclésiastique avaient déjà été avancées de trois semaines afin que les premières tranches d'impôt parviennent aux communes avant le 30 juin.

Le Conseil-exécutif reconnaît toutefois que la problématique des coûts liés au financement par des capitaux de tiers a gagné en acuité pour les communes en raison de l'augmentation des taux d'intérêt intervenue ces dernières années. Sur le principe, il est ouvert à des optimisations pertinentes des processus de la péréquation financière et de la compensation des charges afin que les coûts liés aux emprunts restent aussi faibles que possible pour le canton et les communes. Il rejette néanmoins la proposition de l'ACB et de certaines communes de prolonger les délais de paiement dans la LPFC car le problème rencontré par les communes serait en premier lieu déplacé sur le canton. De plus, le Conseil-exécutif tient à relever qu'une prolongation des délais de versement s'appliquerait de manière bilatérale et pour tous les instruments de la LPFC et que cela risquerait, pour certaines communes, de décaler la réception de certaines recettes importantes telles que celles de la réduction des disparités.

Conclusion : le Conseil-exécutif est favorable aux optimisations visant à réduire le plus possible les coûts liés à l'emprunt, mais il considère qu'aucune amélioration appropriée ne peut être introduite actuellement. Par conséquent, il estime qu'il **n'y a pas lieu de procéder à des modifications.**

4.10.2 Éviter d'accroître la complexité

L'évaluation par Ecoplan SA a révélé que quelques communes, en particulier des petites communes, peinaient à bien comprendre le système de la LPFC et ses onze instruments. L'évaluation relativise cependant ce constat en qualifiant de complexe le système de la péréquation financière et de la compensation des charges tout en considérant que le rapport entre la complexité et la justesse était convenablement équilibré. Le Conseil-exécutif est d'accord avec cette évaluation, mais il veillera si possible, lors des futures modifications de la LPFC, à éviter d'accroître encore davantage la complexité.

Conclusion : le Conseil-exécutif estime qu'il **n'y a pas lieu actuellement** de réduire de façon prioritaire la complexité du système de la LPFC, mais il veillera si possible, lors des modifications futures, à éviter de l'accroître encore davantage.

5. Résultats de la procédure de consultation

Suivra à l'issue de la procédure de consultation

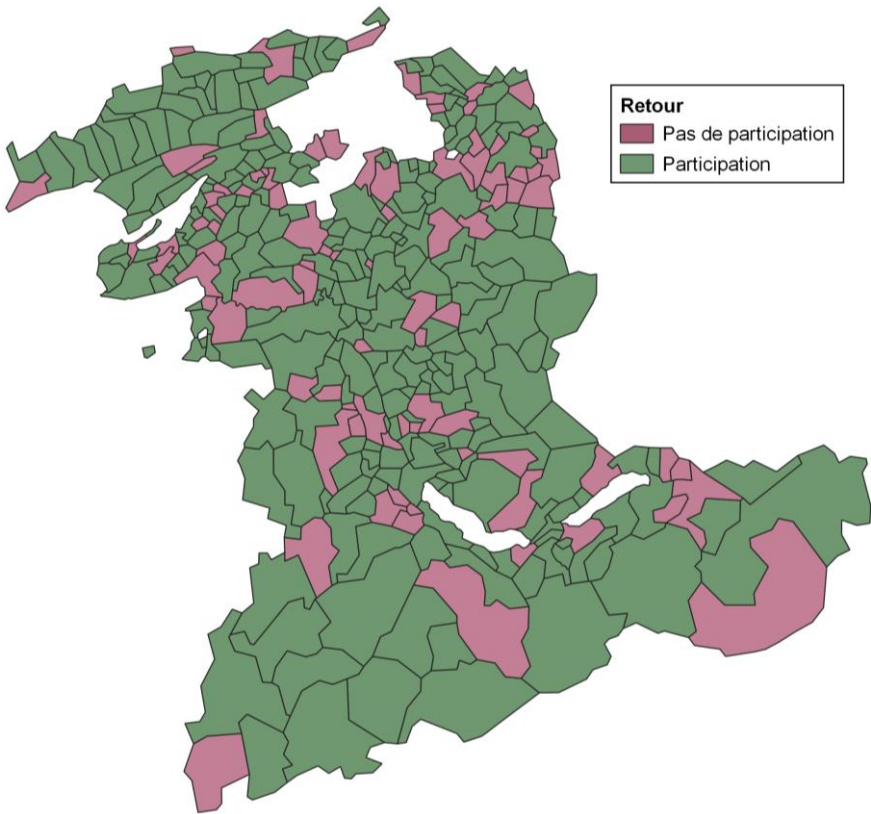
6. Proposition du Conseil-exécutif

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

7. Annexe

7.1 Annexe A : participation des communes à l'enquête

Illustration 46 : Aperçu de la participation des communes à l'enquête



7.2 Annexe B : liste des abréviations / glossaire

ACB	Association des communes bernoises
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
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.
DTT	Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne
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. À 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.
INC	Direction de l'instruction publique et de la culture 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.
LASoc	Loi du canton de Berne sur l'aide sociale (RSB 860.1)
LPFC	Loi du canton de Berne sur la péréquation financière et la compensation des charges (RSB 631.1)
OFS	Office fédéral de la statistique
OPFC	Ordonnance du canton de Berne 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.

8. Bibliographie

Office de l'intégration et de l'action sociale (2022) : rapport sur l'aide sociale matérielle 2021.

Office de l'intégration et de l'action sociale du canton de Berne (2023) : informations sur le nouveau système de gestion des cas (NFFS).

Office fédéral des assurances sociales OFAS (2015) : statistique des allocations familiales 2014.

Office fédéral des assurances sociales OFAS (2022a) : statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Bénéficiaires de prestations complémentaires selon l'office PC, la nationalité (catégorie), le genre d'habitation et le sexe, 2015-2021.

Office fédéral des assurances sociales OFAS (2022b) : statistique des allocations familiales 2020. Tableaux des allocations familiales selon la LAFam par canton.

Conseil-exécutif du canton de Berne (2018) : contrôle des résultats de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC). Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil.

Ecoplan (2017a) : Evaluation FILAG 2016, Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016.

Ecoplan (2017b) : Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St. Gallen.

Ecoplan (2021) : Zentrumslasten: Berner Ausgleichssystem.

Administration fédérale des finances AFF (2022) : statistique financière. Données détaillées SF, canton de Berne.

Direction des finances du canton de Berne (2022) : rapport de gestion 2021, volume 1 : comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne.

Direction des finances du canton de Berne (2023) : quotité de l'impôt des communes de 1983 à 2023.

Administration des finances du canton de Berne (2021) : rapport 2021. Analyse permanente de l'impact de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)

Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration DSSI (2023) : description du projet de révision totale de la loi sur l'aide sociale (LASoc). URL : <https://www.gsi.be.ch/fr/start/ueber-uns/amt-fuer-integration-und-soziales/projekte-ais/totalrevision-sozialhilfegesetz.html>, dernière visite le 13 mars 2023.

Greiwe, Stephanie und Strebel, Felix (2020) : rapport / résumé : Überprüfung Zentrumslastenabgeltung ZLA. Auftrag zur Erhebung der Nutzerzahlen sowie Berechnung des Spillovers der Städte Grenchen, Olten und Solothurn im Bereich « Kultur, Sport und Freizeit ».

Canton de Berne (2021) : loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC). Indemnisation des charges de centre urbain pour l'année 2021. Rapport.

Canton de Zurich (2023) : Instrumente des Zürcher Finanzausgleichs. URL : <https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/zuercher-finanzausgleich/instrumente-zuercher-finanzausgleich.html>, dernière visite le 10 mars 2023.

Conseil-exécutif du canton de Berne (2022) : plan directeur du canton de Berne. Plan directeur 2030. État au 21 décembre 2022.

Statistique de la Ville de Berne (2021) : Arbeitspendelnde nach Hauptverkehrsmittel basierend auf Strukturerhebung 2015 bis 2019.

9. Historique du document

Nom du fichier

Beilage-Bericht-16.08.2023-fr

Auteur

FV-FA

Suivi des modifications

Version	Nom	Date	Remarques
0.1	FV-FA	27.04.2023	Ébauche pour la première procédure de consultation
1.1	FV-FA	16.06.2023	Ébauche pour la procédure de consultation

Examen

Version	Nom	Date	Remarques
0.1	FV-Stab	03.05.2023	

Validation

Version	Nom	Date	Remarques
1.0	Amtsvorsteher Finanzverwaltung	19.05.2023	
2.0	Stv. Amtsvorsteher Finanzverwaltung	07.08.2023	