

Version pour la procédure de consultation



Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (Modification)

Rapport de la Direction des finances au Conseil-exécutif concernant l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC) (Modification)

1. Synthèse

Le 6 septembre 2018, lors des délibérations de la session de septembre sur le rapport du Conseil-exécutif concernant le contrôle des résultats 2016 de la LPFC, le Grand Conseil a adopté la déclaration de planification suivante du député Saxer (PLR), par 76 voix contre 71 et 4 abstentions¹:

La péréquation financière favorise le maintien des structures et ralentit donc les fusions de communes souhaitées. Afin d'encourager (légèrement) les fusions, le Conseil-exécutif doit **baisser la valeur de l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) déterminant pour l'exécution de la dotation minimale en-dessous de 86** en procédant à une modification de l'ordonnance (modification de l'art 8, al. 2 OPFC).

En vertu de l'article 53, alinéa 4 de la loi sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21), la déclaration de planification lie politiquement le Conseil-exécutif. En cas de défaut de mise en œuvre, il doit en exposer les motifs au Grand Conseil.

Conformément à l'article 11, alinéa 2 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1), les communes dont l'IRH est inférieur à un montant minimal donné, après réduction des disparités, ont droit à une dotation minimale. Le Conseil-exécutif fixe ce montant minimal de l'IRH déterminant pour l'exécution dans une fourchette allant de 75 à 90. La dotation minimale compense la différence entre l'IRH d'une commune par rapport au montant minimal.

Pour réaliser la déclaration de planification Saxer (PLR), la Direction des finances a procédé à divers calculs de simulation et analysé les conséquences pour les communes. Elle propose au Conseil-exécutif, par la présente modification, **d'abaisser l'IRH déterminant pour l'exécution de la dotation minimale de 86 à 84 au 1^{er} janvier 2020.**

2. Commentaire des articles

Article 8, alinéa 2

L'IRH déterminant pour l'exécution de la dotation minimale avait été fixé par le Conseil-exécutif à 86 le 1^{er} janvier 2012 (projet LPFC 2012). Pour réaliser la présente déclaration de planification du Grand Conseil, il convient d'abaisser sa valeur à 84 au 1^{er} janvier 2020.

3. Répercussions financières

Pour le canton de Berne, le présent projet entraîne à partir de 2020 une réduction annuelle des dépenses d'environ 9,1 millions de francs (sur la base de l'exécution de la péréquation financière 2018).

4. Répercussions sur le personnel et l'organisation

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

¹ https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/sessionen-2018/septembersession_2018/beschluesse_und_tagblatt.html

5. Répercussions sur les communes

Le calcul de simulation réalisé sur la base de l'exécution 2018 de la péréquation financière montre que l'abaissement de 86 à 84 de la valeur de l'IRH déterminant pour l'exécution de la dotation minimale a globalement les conséquences suivantes pour les communes :

- le montant total de la dotation minimale passe de 33,2 à 24,1 millions de francs, ce qui représente une baisse d'environ 9,1 millions ;
- le nombre de communes ayant droit à la dotation minimale passe de 163 à 139, soit une diminution de 24 communes ;
- aucune commune ne voit baisser ses recettes de plus d'1 dixième de quotité d'impôt.

Les répercussions financières sur les communes sont examinées plus en détail ci-après.

Il ressort du *tableau 5-1* que les pertes financières

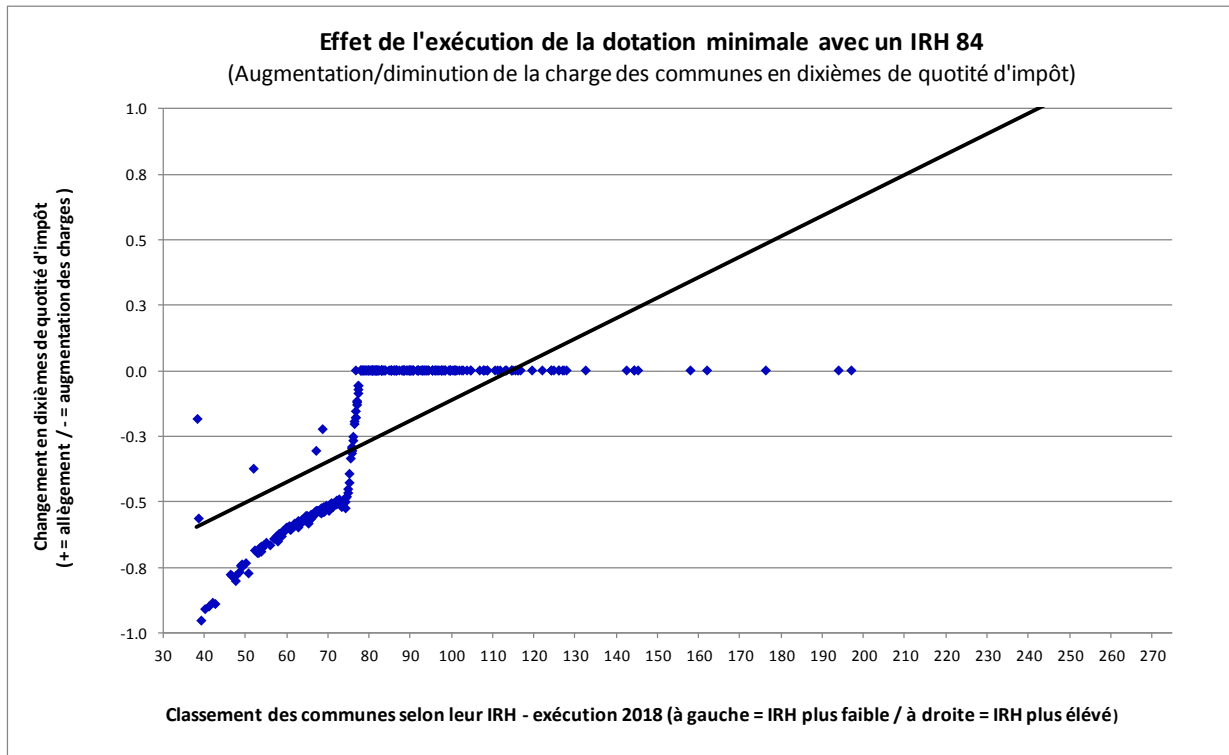
- restent en dessous de 0,50 dixième de quotité d'impôt pour 40 communes,
- représentent entre 0,50 et 0,75 dixième de quotité d'impôt dans 112 communes,
- dépassent 0,75 dixième de quotité d'impôt dans 11 communes.

Tableau 5-1 Pertes financières en dixièmes de quotité d'impôt (nombre de communes, montant, population résidente)

Pertes financières en dixièmes de quotité d'impôt (dqi)	Com-munes		Montant		Population résidente	
	Nombre		CHF		Nombre	
0,00 ≤ 0,25	14	9%	-280'268	3%	22'397	11%
0,25 ≤ 0,50	26	16%	-1'748'003	19%	39'523	20%
0,50 ≤ 0,75	112	69%	-6'771'733	74%	131'210	66%
0,75 ≤ 1,00	11	7%	-314'711	3%	6'095	3%
Total	163	100%	-9'114'714	100%	199'225	100%

Le *graphique 5-1* ci-après montre que, du fait du système, ce sont les communes financièrement les plus faibles qui supportent les pertes financières les plus lourdes. L'abaissement à 84 de la valeur de l'IRH déterminant pour l'exécution de la dotation minimale entraîne nécessairement une augmentation des disparités entre les communes à forte capacité financière et les communes financièrement faibles.

Graphique 5-1 Effet de l'exécution de la dotation minimale avec un IRH de 84



Le *tableau 5-2* illustre que

- 56 communes ayant une quotité d'impôt située entre 1,60 et 1,79 voient leurs recettes diminuer de 3,1 millions de francs,
- 86 communes dont la quotité d'impôt se situe entre 1,80 et 1,99 sont les plus durement touchées avec des pertes financières de 5,2 millions de francs.

Tableau 5-2 Pertes financières selon la quotité d'impôt (dixièmes de quotité d'impôt [dqi], montant, nombre de communes)

Qi 2018 / pertes fin. en dqi	dqi 0,00 ≤ 0,25		dqi 0,25 ≤ 0,50		dqi 0,50 ≤ 0,75		dqi 0,75 ≤ 1,00		Total pertes financières	Total communes
	CHF	Nb	CHF	Nb	CHF	Nb	CHF	Nb		
< 1,40	-	-	-	-	-27'280	1	-	-	-27'279	1
1,40-1,59	-	-	-	-	-222'301	6	-	-	-222'295	6
1,60-1,79	-120'785	7	-714'006	12	-2'205'353	34	-20'637	3	-3'060'728	56
1,80-1,99	-159'482	7	-1'033'997	14	-3'821'360	59	-230'203	6	-5'244'963	86
≥ 2,00	-	-	-	-	-495'438	12	-63'871	2	-559'297	14
	-280'268	14	-1'748'003	26	-6'771'733	112	-314'711	11	-9'114'562	163

Il ressort du *tableau 5-3* que

- c'est l'arrondissement administratif de l'Emmental dont les pertes financières accusent le montant le plus élevé en valeur absolue, à hauteur de 2,0 millions de francs,
- les arrondissements administratifs du Jura bernois, de Frutigen et Bas-Simmental et de l'Emmental sont les plus durement touchés car ils présentent les plus fortes pertes financières par habitant-e.

Tableau 5-3 Pertes financières par arrondissement administratif (dixièmes de quotité d'impôt [dqi], montant, montant par habitant-e)

Pertes fin. en dqi / arrondissement adm.	dqi	dqi	dqi	dqi	Total pertes fin.	Pertes par habitant-e
	0,00 ≤ 0,25	0,25 ≤ 0,50	0,50 ≤ 0,75	0,75 ≤ 1,00		
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Jura bernois	-	-338'459	-1'350'327	-5'369	-1'694'155	-32
Berne-Mittelland	-36'424	-52'059	-864'600	-80'877	-1'033'960	-3
Biel/Bienne	-51'609	-284'947	-	-	-336'556	-3
Emmental	-8'648	-10'619	-1'851'450	-131'856	-2'002'573	-21
Frutigen et Bas- Simmental	-	-476'290	-617'404	-	-1'093'694	-28
Interlaken-Oberhasli	-107'897	-145'295	-254'970	-38'416	-546'578	-11
Haute-Argovie	-75'689	-210'681	-846'678	-	-1'133'048	-14
Haut-Simmental et Gessenay	-	-	-135'884	-	-135'884	-8
Seeland	-	-48'812	-154'404	-	-203'216	-3
Thoune	-	-180'841	-696'015	-58'193	-935'049	-9
Total	-280'268	-1'748'003	-6'771'733	-314'711	-9'114'714	-9

En résumé, la Direction des finances estime que les pertes financières sont certes douloureuses pour les communes concernées, mais qu'elles devraient néanmoins être supportables.

On ne peut totalement exclure le risque que la péréquation financière, aujourd'hui bien équilibrée, ne soit plus aussi bien acceptée par les communes. Il se pourrait aussi que le dialogue avec le canton devienne plus difficile à l'avenir dans bien des domaines.

L'annexe 1 présente les répercussions financières pour chaque commune.

6. Répercussions sur l'économie

Il ne peut être exclu que la diminution des recettes liée à l'abaissement à 84 du montant de l'IRH déterminant pour l'exécution de la dotation minimale nécessite une augmentation des impôts dans les communes les plus fortement touchées, ces hausses d'impôts risquant d'être rejetées par le corps électoral.

Cependant, la baisse des prestations complémentaires pour la dotation minimale devrait – avec divers autres facteurs – encourager les communes à fusionner, et contribuer ainsi à optimiser à moyen terme les structures communales dans le canton de Berne. Cette mesure ne peut toutefois à elle seule nullement contribuer à atteindre l'objectif de regroupement des communes autour de centres urbains qui est fixé dans la stratégie du canton en matière de fusion.

7. Résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la procédure sont les suivants :

8. Proposition

La Direction des finances invite le Conseil-exécutif à approuver la présente modification.

Berne, le xx xxxx 2019

La directrice des finances

Beatrice Simon

Annexe 1 :

- Vue d'ensemble « Répercussions financières sur les communes (base : exécution 2018) »