

Intervention parlementaires M 049-2019 et M 050-2019. Réponse commune du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 049-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire: 2019.RRGR.67

Déposée le: 04.03.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Egger (Frutigen, pvl)
Wenger (Spiez, PEV)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD)
Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Zimmermann (Frutigen, UDC)
Michel (Schattenhalb, UDC)
Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC)
Josi (Wimmis, UDC)
Freudiger (Langenthal, UDC)
Klopfenstein (Corgémont, UDC)
Tobler (Moutier, UDC)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 07.03.2019

N° d'ACE: 344/2019 du 24 avril 2019
Direction: Direction des finances
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption**



Ne pas infliger de punition collective aux communes rurales

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. renoncer aux modifications de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges concernant la dotation minimale ;
2. ne pas appliquer au 1^{er} janvier 2020 la baisse prévue de 86 à 84 de la valeur de l'indice de rendement fiscal harmonisé déterminant.

Développement :

Dans le canton de Berne, les communes à faible capacité financière doivent recevoir moins de fonds de la péréquation financière. L'objectif est que les petites communes se décident à fusionner, ce qui à notre avis ne peut absolument pas être obtenu avec cette mesure. Nous rejetons fermement cette réduction et demandons que l'indice actuel de 86 pour cent soit maintenu.

Le Conseil-exécutif appuie cette demande de réduction sur une déclaration de planification concernant le rapport LPFC, adoptée par le parlement à une courte majorité (74 voix contre 71). Cette déclaration de planification prévoit la réduction de la dotation minimale car, de l'avis de la majorité du parlement, la péréquation financière, et donc surtout la dotation minimale, favorise le maintien des structures et ralentit donc les fusions de communes. Si ces communes étaient maintenant privées de ces fonds, elles fusionneraient plus et plus vite. Cet avis semble maintenant partagé aussi par la Direction des finances et par le Conseil-exécutif.

L'objectif recherché, à savoir obtenir plus de fusions de communes avec cette modification de l'ordonnance, ne sera probablement pas du tout atteint en généralisant la baisse de la dotation à toutes les communes à capacité financière déjà faible. En fait, des communes qui fonctionnent bien et sont administrées au mieux seront globalement sanctionnées pour la seule raison qu'elles affichent une capacité financière inférieure à la moyenne. Une faible capacité financière n'indique en effet nullement si une commune est bien gérée ou travaille efficacement. Au contraire, nombre de communes rurales fournissent toutes les prestations de services nécessaires avec nettement moins de moyens que les communes mieux dotées financièrement. C'est un affront infligé à toutes ces communes qui fonctionnent parfaitement bien, à leurs autorités, à leurs collaborateurs et collaboratrices et à leur population, que de réduire sans distinction la dotation minimale, quelle que soit la situation réelle.

Ce sont au total 193 communes du canton de Berne qui recevront moins de fonds, presque toutes en zone rurale et structurellement fragile, soit plus de la moitié des communes bernoises ! Pour 40 communes, cela se solde par des pertes d'un peu moins de 0,50 dixième de quotité d'impôt et pour 112 communes, en pertes entre 0,50 et 0,75 dixième de quotité d'impôt ! Pour onze communes, les pertes sont même supérieures à 0,75 dixième de quotité d'impôt. Pour les communes à forte capacité financière, ces pertes seraient probablement aisément supportables. Pour les communes à faible capacité financière en revanche, la part non affectée du budget est déjà si modeste qu'une nouvelle réduction fera quasiment disparaître ce qui leur reste de marge de manœuvre.

Nombre de communes ont déjà adopté la planification des investissements pour les prochaines années et ont inclus ces fonds de la LPFC. Ces pertes de recettes massives pour les communes à faible capacité financière en obligeront donc un grand nombre à demander des augmentations d'impôts auprès du souverain, ce qui rendra les communes rurales encore moins attractives et réduira encore le faible développement économique dénoncé par le canton.

Cela fait longtemps que la baisse ne touche pas seulement les petites communes qui sont manifestement visées comme objets de fusion par cette mesure. Ce sont en fait presque toutes les communes rurales qui sont concernées, quelle que soit leur taille (en population ou en superficie). Si sous le couvert de cette pression à fusionner, même des communes comme Moutier (perte de CHF 385 000), Frutigen (CHF 351 000), Sumiswald (CHF 258 000), Tramelan (CHF 229 000), Roggwil (CHF 206 000), Reichenbach (CHF 183 000), Hasle (CHF 169 000),

Wattenwil (CHF 147 000), Ringgenberg (CHF 135 000), Eggiwil (CHF 125 000), Wimmis (CHF 124 000), Diemtigen (CHF 108 000), Huttwil (CHF 44 000) sont sanctionnées financièrement, c'est qu'il y a une faille quelque part. Ces communes ne peuvent pas avoir été la cible des partisans et partisanses de la déclaration de planification initiale. Sinon, il faudrait interpréter les mesures comme une attaque générale dirigée contre l'espace rural.

Cette seule liste suffit à montrer que dans bien des cas, la mesure est sans rapport avec l'objectif.

C'est une question politique controversée que de savoir si les fusions de communes doivent se faire sur la seule base du volontariat ou si le canton peut exercer une certaine pression. Toutefois, si le canton veut faire pression, il doit clairement procéder autrement qu'en imposant une baisse générale de la dotation minimale. Car cette mesure sanctionnerait des dizaines de communes qui fonctionnent au mieux et ont une capacité financière déjà faible, pour quelque chose dont elles ne sont pas responsables. Cela n'est pas digne d'un Etat de droit.

Motivation de l'urgence : l'urgence est demandée en raison des courts délais d'adaptation dont dispose le Conseil-exécutif.

N° de l'intervention: 050-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire: 2019.RRGR.68

Déposée le: 04.03.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Klopfenstein (Corgémont, UDC)
Benoit (Corgémont, UDC)
Tobler (Moutier, UDC)
Gerber (Reconvilier, PEV)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 07.03.2019

N° d'ACE: 344/2019 du 24 avril 2019
Direction: Direction des finances
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption**

Maintenir la solidarité envers toutes les communes

Le Conseil-exécutif est chargé de renoncer à la modification de l'OPFC découlant de la déclaration de planification acceptée le 6 septembre 2018 (2018.RRGR.315) et, partant, de maintenir l'indice de rendement fiscal harmonisé déterminant pour l'exécution de la dotation minimale à 86 pour l'année 2020 et les suivantes.

Développement :

Le projet de mise en œuvre de la déclaration de planification PLR/Saxer acceptée de justesse (76 contre 71) par le Grand Conseil le 6 septembre 2018 a soulevé une vague d'indignation dans tout le canton. A juste titre, puisque les conséquences financières en termes de réduction de la dotation minimale de la péréquation financière sont massives et douloureuses pour les communes concernées.

Or, il est manifeste que la plupart des communes concernées se trouvent dans une situation financière tendue et doivent souvent fixer une quotité d'impôts élevée afin de financer le ménage communal. Cette situation conduit souvent les communes à devoir renoncer à d'indispensables investissements. Cela est particulièrement vrai pour de nombreuses communes du Jura bernois, mais aussi, par exemple de l'Emmental ou de l'Oberland. Ainsi, le Conseil-exécutif admet lui-même que ces réductions représentent souvent au moins un demi-dixième de quotité d'impôts, voire parfois trois quarts ou plus.

L'économie possible pour le ménage cantonal est de l'ordre de neuf millions de francs, ce qui représente moins d'un pour-mille du budget. Pour les communes touchées, la baisse de recettes représente facilement un pour-cent ou plus du budget, soit proportionnellement plus de dix fois plus que pour le canton. L'ampleur du sacrifice demandé aux communes les moins bien loties financièrement est totalement injustifiable au regard du bénéfice infinitésimal sur les finances cantonales.

De plus, prétendre que cette réduction de prestations aux communes les plus faibles les incitera à fusionner est foncièrement faux. En effet, les fusions de communes réalisées à ce jour n'ont jamais mis en évidence des économies financières notables. De plus, le tableau illustrant les effets concrets de la décision prise par le Grand Conseil montre que même des communes récemment fusionnées, telles que Valbirse dans le Jura bernois, sont pénalisées par cette mesure. Par ailleurs, beaucoup de communes de cinq ou dix mille habitants seraient impactées par la mesure, alors qu'il n'existe aucune raison de les inciter à fusionner vu leur taille critique suffisante.

En réalité, cette mesure ne constitue rien d'autre qu'une sorte de punition collective pour les régions financièrement défavorisées du canton. En particulier les communes modestes fournissant souvent des prestations de manière très économe à leur population, mais souffrant de faiblesses structurelles sur lesquelles elles ont peu de prise, ne méritent pas un tel traitement. Cette erreur politique du Grand Conseil doit être annulée afin de ne pas mettre à mal la solidarité entre toutes les communes bernoises.

On peut même supposer que lors du vote de la déclaration de planification, quelques membres de notre Grand Conseil n'ont pas véritablement eu conscience de la portée de leur décision.

Motivation de l'urgence : la mesure est prévue dès le 1^{er} janvier 2020. Or, les communes et le canton doivent savoir le plus vite possible sur quelle base leurs budgets 2020 devront être établis.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les présentes motions relèvent de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motions ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

Pour commencer, le Conseil-exécutif tient à observer que ce n'est pas lui, mais le Grand Conseil qui est à l'origine de la présente modification de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC). En effet, 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 quatre 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). »

Le Conseil-exécutif s'est prononcé contre cette déclaration de planification. La Directrice des finances a ainsi indiqué, lors des débats, qu'une réduction de la dotation minimale visant à renforcer la pression en faveur des fusions de communes n'était pas compatible avec le principe de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) selon lequel il faut établir une distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments. Elle a en outre souligné qu'une réduction de la dotation minimale ne toucherait pas uniquement les communes de petite et très petite taille.

En vertu de l'article 53 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les déclarations de planification lient politiquement le Conseil-exécutif. En cas de défaut de mise en œuvre, il doit en exposer les motifs au Grand Conseil. Le Conseil-exécutif a donc décidé de préparer un projet de modification de l'OPFC et d'organiser une consultation à ce sujet. L'intention première était d'ouvrir avec ce projet une nouvelle discussion politique sur la réduction de la dotation minimale. Le résultat d'une consultation peut éventuellement donner au Conseil-exécutif une forte légitimité politique pour s'abstenir de réaliser une déclaration de planification.

La LPFC a un effet de préservation des structures dans la mesure où elle prévient le renforcement de la décentralisation concentrée et permet l'occupation de régions structurellement défavorisées malgré les mauvaises conditions qui y prévalent. La révision de 2012 de la LPFC a permis d'atténuer certains effets dissuasifs pour les fusions. La période de transition de cinq ans pour les paiements compensatoires en cas de fusion de communes a ainsi été étendue à dix ans. De plus, le Conseil-exécutif a depuis 2013 la possibilité de réduire les prestations de la péréquation financière aux communes qui refusent d'entreprendre l'étude préliminaire à une fusion ou s'opposent à une fusion qui serait utile du point de vue économique.

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

Le Conseil-exécutif a approuvé le 6 mars 2019, à l'intention du Grand Conseil, le rapport intitulé « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne² »³. Ce rapport montre qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour encourager les fusions de communes. Le Conseil-exécutif souhaite par conséquent élaborer un programme général pour l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne. Il entend ainsi que le canton pilote les fusions de communes de manière plus ciblée et dans une perspective globale.

Pour le Conseil-exécutif, cette approche est plus efficace et appropriée qu'un renforcement de la pression exercée sur les communes pour les inciter à fusionner à travers une baisse de l'IRH déterminant pour la dotation minimale. En outre, une telle réduction va à l'encontre du principe de la LPFC selon lequel il faut établir une distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments. Aussi le Conseil-exécutif invite-t-il le Grand Conseil à **adopter les deux motions**.

Destinataire

- Grand Conseil

² En exécution du postulat 177-2014, Müller (Berne, PLR), « A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? »

³ Le Grand Conseil devrait examiner ce rapport lors de la session de l'été 2019.