

Le projet „répartition des tâches entre le canton et les communes“

1.1 Synthèse

L'adoption de la motion Joder par le Grand Conseil en 1994 exprimait avant tout un malaise général par rapport à la répartition des tâches alors en place. A maints égards, le lancement du projet de répartition des tâches équivalait à un départ pour l'inconnu. A cela s'ajoute que les attentes divergeaient fortement: les uns espéraient un désenchevêtrement poussé à l'extrême, voire l'assainissement des finances, alors que d'autres craignaient que la montagne n'accouche d'une souris. Quatre ans plus tard, le résultat des travaux visant au désenchevêtrement des tâches, des finances et des charges entre le canton et les communes peut se résumer en dix points:

1. Le projet a permis d'instaurer la **transparence** en ce qui concerne l'actuelle répartition des tâches, les imbrications dans le domaine des finances et des charges, les flux financiers ainsi que les potentiels d'économie et de changement. Le canton de Berne et ses communes savent aujourd'hui où se situent les problèmes. Ils savent aussi que dans de nombreux domaines, il n'y a pas lieu de réinventer de fond en comble la répartition des tâches qui a fait ses preuves dans ses grandes lignes. Les travaux ont révélé que vu la complexité des tâches d'exécution à l'heure actuelle, il n'est souvent pas nécessaire de procéder à des séparations radicales pour garantir un accomplissement opportun et prospectif. Il s'agira au contraire, à l'avenir aussi, que les deux partenaires continuent à travailler de concert dans de nombreux domaines. Ainsi, dans le cadre du projet, les responsabilités en matière d'accomplissement des tâches et de financement n'ont été attribuées à une seule entité que lorsque cette solution apparaissait comme la plus opportune. Par contre, dans les domaines qui, de par leur nature, requièrent à l'avenir aussi un accomplissement conjoint des tâches, l'attribution des compétences et la distribution des rôles ont été optimisées.
2. D'importants **transferts de tâches** ont été opérés à trois endroits: dans le domaine de la formation, avec la cantonalisation des écoles moyennes, des écoles professionnelles et des hautes écoles spécialisées, dans le domaine hospitalier, ainsi que dans d'importants secteurs du domaine social (formation professionnelle, services psychologiques pour enfants, aide aux personnes handicapées).
3. Les **transferts de tâches aux communes** et partant le renforcement du principe de subsidiarité n'ont pas pu avoir lieu dans la mesure escomptée, notamment en raison de la nécessité reconnue d'une conduite politique au niveau cantonal dans de nombreux domaines, de l'accroissement général de la mobilité, des capacités de l'ensemble des communes bernoises ainsi que des modèles inédits de nouvelle gestion publique.
4. Dans de nombreux cas, les **problèmes** étaient liés à des **détails**, et c'est avant tout leur accumulation qui était à l'origine du mécontentement général suscité par les

modalités de répartition. D'innombrables améliorations ont pu être apportées à cet égard.

5. Plus que dans le domaine de la répartition des tâches à proprement parler, c'est dans celui des **flux financiers et de la répartition des charges** que les réformes étaient urgentes. Des lacunes importantes avaient en effet été décelées au niveau de la péréquation financière et de la péréquation des charges, d'où la réforme proposée. C'est ainsi notamment que la péréquation financière directe est remaniée et que de nombreux systèmes de répartition des charges sont soit réduits, soit supprimés (cf. vol. 2).
6. Le **domaine des subventions** entre le canton et les communes a pu être délesté de près de deux tiers des subventions cantonales.
7. Le projet global a entraîné un **transfert de charges vers le canton** aux proportions inattendues. En effet, le nombre des cantonalisations l'emporte nettement sur celui des communalisations. De plus, le principe selon lequel la responsabilité du financement doit coïncider dans une large mesure avec celle de l'accomplissement des tâches devrait contraindre le canton à assumer des charges supplémentaires de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs. A titre de compensation, les recettes fiscales seront distribuées selon une nouvelle clé (transfert de la charge fiscale). Pour les contribuables par contre, la situation reste en principe inchangée (cf. vol. 2).
8. Le projet a permis de poser les **bases d'une optimisation durable de la répartition des tâches** (p.ex. critères, principes, organisation appelée à prendre le relais). Les travaux accomplis ont aussi parfaitement préparé le canton de Berne à la redistribution des tâches qui découlera probablement du projet de nouvelle péréquation financière en cours au niveau fédéral.
9. Le projet a permis une **amélioration sensible de la coopération entre autorités cantonales et communales**. Les besoins et les souhaits des communes ont pu être davantage pris en considération, et les connaissances de ces dernières mieux exploitées. Le dialogue a nettement amélioré les flux d'information en direction des communes, tout en facilitant les processus politiques de formation de l'opinion et de décision.
10. Le désenchevêtrement des tâches et des charges aboutit à un **allègement financier** pour le canton comme pour les communes, allègement qu'il n'est certes pas possible de chiffrer précisément, mais pour lequel il existe de nombreux indices convergents.

D'innombrables projets de réforme ont déjà pu être clos, alors que d'autres - dont le projet essentiel de nouveau régime de péréquation financière et de péréquation des charges - sont soumis au Grand Conseil afin qu'il se prononce. D'autres projets individuels enfin devront

être poursuivis après la clôture formelle du projet global de répartition des tâches (cf. vol. 1, chap. 7.2 et 7.3, projets législatifs et projets en cours).

Le projet a mobilisé des ressources considérables. De l'avis du Conseil-exécutif, cet investissement de la part du gouvernement, de l'administration cantonale et des communes n'aura été opportun que si les efforts en vue d'optimiser la répartition des tâches et des charges se poursuivent sur la base désormais créée. Il y a tout lieu de penser que s'ils n'avaient pas été chapeautés par le projet global de répartition des tâches, de nombreux projets individuels n'auraient pas été réalisés. Les résultats ne doivent donc pas, tant s'en faut, être recherchés uniquement dans les propositions concrètes de réforme: ils se trouvent également dans les bases qui ont été posées et dans la prise de conscience du problème. Le projet global a lancé un vaste débat sur l'accomplissement des tâches par le canton et les communes. Il a en outre permis, de part et d'autre, de mieux comprendre les impératifs liés à l'accomplissement des tâches respectives. Par ailleurs, de nombreux projets ont été développés en commun à un niveau technique, et les contacts personnels instaurés faciliteront aussi, à l'avenir, le déroulement de projets et la recherche de solutions. Enfin, on peut relever l'effet pour ainsi dire « hygiénique » qu'a eu le projet à maints égards: il a notamment permis de rectifier certaines informations erronées, de transformer des reproches mutuels en ébauches de solution et de dissiper des mécontentements grâce au dialogue.

Il est également réjouissant de constater que la démarche suivie par le canton de Berne avec son projet de répartition des tâches, et notamment son approche axée sur le partenariat avec les communes, a suscité un vif intérêt de la part d'autres cantons.

Dans le cas de nombreux projets, le dernier mot appartient au Grand Conseil et au peuple. En conséquence, la mise à l'épreuve à proprement parler des résultats de la nouvelle répartition des tâches et de l'approche fondée sur le partenariat entre le canton et les communes est encore à venir: il s'agira, au cours de la législature 1998 - 2002, de rallier une majorité autour du nouveau régime de péréquation financière et de péréquation des charges, de la réforme hospitalière, de la révision totale de la loi sur les œuvres sociales et de la révision de la loi sur les impôts, de même que de mettre ces projets en œuvre au niveau concret.

1.2 Réalisation des objectifs

Les objectifs fixés lors du lancement du projet (cf. vol 1, chap. 1.2) ont suscité les démarches suivantes:

a) Désenchevêtrement des tâches

aa) Vue d'ensemble

importantes. On a craint à ce propos qu'une collectivité se voyant désormais attribuer à elle seule le financement d'une tâche ne soit plus en mesure de respecter ses engagements à moyen ou à long terme (c'est ainsi que l'idée d'une cantonalisation pure et simple des coûts de l'AVS/AI et des PC a été abandonnée).

- Les projets de réforme résultant notamment des nouvelles péréquation financière et péréquation des charges ont une portée considérable aux plans économique et financier. Par ailleurs, des considérations de politique régionale ont interféré dans certains domaines avec l'approche orientée sur une répartition optimale des tâches. Des projets tels que la réforme de l'état civil ou des offices communaux de compensation se sont heurtés à des oppositions non pas en premier lieu parce que la répartition des tâches prévue n'était pas convaincante, mais parce qu'ils ont suscité la crainte d'une perte d'identité et d'une suppression d'emplois dans la région. La constatation qui s'est imposée de plus en plus nettement est que les réformes prévues ne doivent **pas être dissociées** des autres domaines politiques (p.ex. attractivité et compétitivité du canton et des communes, politique régionale).

1.4 Synthèse des répercussions sur le canton et les communes

En résumé, les répercussions du projet de répartition des tâches sur le canton et les communes sont les suivantes:

a) Canton

- Le canton dispose désormais, avec les études de base effectuées, de **précieux instruments de travail et de gestion** qui lui faisaient jusqu'ici largement défaut pour la définition de sa politique.
- Il bénéficie des **économies** induites par le projet global.
- En assumant des **responsabilités supplémentaires**, il est davantage en mesure d'influencer l'exécution des tâches et d'en contrôler les coûts (p.ex. domaine hospitalier, écoles de maturité). Toutefois, en devenant seul responsable de l'accomplissement des tâches dans certains domaines essentiels, le canton est également seul responsable en cas de hausse exogène des coûts.
- La **coopération** du canton avec les communes permet au premier de profiter des connaissances et des expériences existant dans les secondes, de préparer efficacement sa politique et d'améliorer considérablement l'échange d'informations.
- Le canton est **mieux préparé** aux redistributions de tâches à venir (p.ex. nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons).

b) Communes

Le projet de répartition des tâches est idéalement complété par celui de nouvelle loi sur les communes; tous deux permettent aux communes de tirer un bilan positif:

- La liberté décisionnelle des communes est accrue. Le projet de répartition des tâches supprime les dispositions législatives qui restreignaient inutilement l'autonomie communale. Quant à la nouvelle loi, elle offre aux communes toute une palette de possibilités d'organisation inédites.
- Les communes sont **déchargées des tâches** qui, en raison de leur complexité, ont clairement un caractère régional ou cantonal, et pour lesquelles elles n'avaient jusqu'ici qu'une très faible marge de codécision (p.ex. domaine hospitalier, écoles de maturité).
- Elles reçoivent **davantage de liberté en matière de gestion financière**. Leurs budgets sont moins liés que précédemment par les consignes cantonales (les communes n'ont plus à assumer de tâches qu'elles ne peuvent pas influencer; elles disposent librement de davantage de moyens en raison de la péréquation financière directe).
- Elles bénéficient des **économies** induites par le projet global.
- Les dispositions superflues et inopportunes prévoyant un **contrôle** du canton sur les communes sont supprimées (p.ex. approbations obligatoires). Il s'agit d'accorder aux communes la liberté d'accomplir autant que possible les tâches qui leur incombent sous leur propre responsabilité.
- La **coopération** intercommunale est renforcée. Il importe en effet que les communes s'attellent à plusieurs aux tâches qui dépassent les capacités d'une seule d'entre elles. Tant le projet de nouveau régime de péréquation financière et de péréquation des charges (notamment par la péréquation régionale des charges) que la nouvelle loi sur les communes fournissent des instruments en vue d'une coopération plus intensive.
- Les possibilités offertes aux communes et aux associations qui défendent leurs intérêts de **participer** à la préparation des décisions cantonales qui les concernent sont sensiblement améliorées (cf. vol. 1, chap. 3.4.1).
- La **solidarité entre les communes** est renforcée par la réforme de la péréquation financière et par le versement d'indemnités aux communes ayant à supporter des charges particulières (centres, communes ayant une charge fiscale globale élevée pour des raisons structurelles).
- Les réformes **accroissent la responsabilité politique des autorités communales**, et cela de manière sensible. Il sera désormais plus difficile à ces dernières d'évoquer des contraintes imposées par le canton. De plus, les communes devront davantage supporter les conséquences financières de leurs décisions (limitation des subventions cantonales).