



Règlement sur la péréquation financière, révision partielle; adoption

Proposition:

Le Synode adopte le règlement sur la péréquation financière selon le tableau synoptique ci-joint sous réserve du référendum.

Explication

Le règlement sur la péréquation financière entre les paroisses évangéliques-réformées du canton de Berne datant de l'année 1999 a fait l'objet d'une première révision partielle en 2003. Une nouvelle révision partielle est nécessaire. Cette révision partielle tient compte du nouveau système comptable (MCH2) applicable aux paroisses, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 ainsi que des effets de la révision de la loi sur les impôts, prévue pour 2021. Par ailleurs, le règlement a été adapté à la pratique des années écoulées depuis sa mise en vigueur. Les bases de calcul ainsi que les taux de contribution d'une paroisse à la péréquation financière restent inchangés. Il ne devrait pas en résulter de charge administrative supplémentaire pour les paroisses puisque le relevé prévu des données comptables devrait se faire conjointement à la procédure suivie pour le relevé des prestations d'intérêt général. Les paroisses devraient être soulagées d'un point de vue administratif en ce sens qu'elles n'ont plus besoin de déposer une demande formelle de contribution au titre de la péréquation financière.

L'objectif de la présente révision partielle consiste prioritairement à actualiser le règlement par rapport à des contraintes extérieures et accroître ainsi la sécurité juridique et la transparence et à diminuer tout risque inhérent au processus. Il s'agit essentiellement d'une révision technique. Apporter des modifications au régime de la péréquation financière pour encourager et favoriser les réformes de structures paroissiales n'est pas l'objectif de cette révision partielle. Un tel objectif supposerait un large et complexe débat politique qui déboucherait sur la révision totale de la péréquation financière.

Le détail des modifications est présenté dans le tableau synoptique ci-joint. Les principales modifications portent sur les éléments suivants:

- A titre de disposition nouvelle, le règlement prévoit l'élaboration par le service compétent des services généraux d'une statistique financière permettant l'analyse périodique de l'impact financier de la péréquation. Afin de la réaliser, les paroisses seront

tenues de donner les renseignements nécessaires et de mettre à disposition les documents requis. Jusqu'ici, Refbejuso ne disposait que des résultats des comptes annuels des paroisses dans le cadre de la péréquation financière. Une vue d'ensemble fait par conséquent défaut. Même les données recueillies par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire ne suffisent pas pour disposer d'une statistique adéquate. Le canton a rejeté toute collaboration avec ledit office concernant le relevé des données. Pour limiter le plus possible la charge administrative des paroisses, il a été décidé de procéder à un relevé conjoint des données de la péréquation financière et celles des prestations d'intérêt général (art. 1).

- La révision de la loi sur les impôts 2021 donne aux paroisses la possibilité de fixer une quotité différente pour les personnes morales et les personnes physiques. Il est difficile de dire s'il sera fait usage de cette possibilité dans la pratique. Elle impliquerait néanmoins une modification des bases de calcul pour les prétentions aux contributions ce qui nécessite une modification correspondante du règlement. La compensation financière aux paroisses selon l'article 2a de la loi sur les impôts du 21 mai 2000 (impôt dit «de remplacement» pour la diminution des recettes fiscales de personnes morales en lien avec la révision de la loi sur les impôts 2021) (art. 3) est désormais prise en compte dans le calcul de la contribution.
- Pour pouvoir recevoir des contributions au titre de la péréquation financière, selon la pratique de ces dernières années, une paroisse doit satisfaire l'ensemble des conditions suivantes:
 - a. Sur une moyenne des trois années précédant l'année où la contribution est due, la quotité fiscale de la paroisse doit dépasser de 10% la moyenne de capacité calculée pour l'ensemble des paroisses sur le même laps de temps et
 - b. la différence moyenne de sa capacité fiscale doit être inférieure à la moyenne de l'ensemble des paroisses sur les trois années précédant l'année écoulée.

Selon l'ancien règlement, les paroisses qui ne remplissent que la condition a) peuvent déjà prétendre à un montant socle. Dans la pratique, les conditions a) et b) doivent être néanmoins cumulativement satisfaites. Il serait en effet «dérangeant» qu'une paroisse puisse prétendre à une contribution sur la seule base d'une quotité de l'impôt élevée en occultant sa capacité fiscale. La mise sur le papier de la pratique suivie jusqu'ici diminue le risque latent inhérent à la procédure dans le domaine.

- L'ancien règlement ne prévoit pas de procédure en cas de fusion. La solution proposée correspond par analogie à la procédure prévue lors de la fusion de communes municipales dans la péréquation financière cantonale (art. 24 ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC); Belex 631.111). Aux termes de cette solution, la différence entre la contribution de la nouvelle paroisse la première année et le total de l'ensemble des contributions des paroisses fusionnées l'année précédant la fusion est remboursée entre la première et la troisième année. Grâce à cette solution, les paroisses savent quel montant elles recevront pour les trois premières années et peuvent en tenir compte dans leur planification financière. Dans le canton de Soleure, la péréquation pour les paroisses s'étend également sur trois années (art. 21 de la loi sur la péréquation financière pour les paroisses du canton de Soleure). La péréquation financière du canton de Berne prévoit une compensation financière jusqu'à 10 années postérieures à la fusion: 100% jusqu'à la 5^e année, et réduit d'un quart par année à partir de la 6^e année. Certes, le canton dispose de ressources financières bien supérieures.

- Les réductions des contributions au titre de la péréquation financière prévues à l'art. 10 ne sont pratiquement pas applicables ou ne sont plus pertinentes si elles se réfèrent à des amortissements non prévus par la loi suite à l'introduction du nouveau modèle comptable MCH2. Le Conseil synodal demande par conséquent de renoncer complètement aux réductions mentionnées à l'art. 10. Cette mesure pourrait entraîner dans les paroisses - après prise en compte des futurs investissements et excédents de charges - une augmentation des excédents du bilan à la charge de la péréquation financière au-delà des limites du raisonnable, même s'il n'est pas licite de faire des réserves d'impôts. Pour l'instant, l'Eglise nationale ne dispose pas de système d'informations financières qui puisse permettre de vérifier le recours à cet effet pervers et de le combattre avec des moyens appropriés. Par le biais de cette révision, les services généraux poursuivent l'objectif de créer les fondements du développement de statistiques. Cet outil devrait également montrer l'impact de mesures possibles sur les structures des paroisses. L'élimination des motifs de réduction – soit les amortissements – entraînera une baisse des ressources disponibles au titre de la péréquation financière indirecte de près de CHF 370'000 (moyenne sur 5 ans, c.à.d. 2015 – 2019) par année. L'abandon de l'art. 10 ne permet plus d'atteindre l'objectif initialement prévu par les réductions de contribution, soit d'empêcher partiellement ou entièrement la constitution d'un excédent du bilan par le biais de contributions de la péréquation financière. La possibilité de constituer un excédent du bilan à la charge de la péréquation financière devrait inciter les paroisses à baisser leurs impôts lorsqu'elles disposent de réserves suffisantes. En principe, les contribuables pourraient intervenir dans un sens correctif en imposant à leur paroisse une baisse d'impôts dans la mesure où le conseil de paroisse ne peut justifier d'une manière convaincante le montant de l'excédent du bilan qui apparaît dans les comptes (interdiction de constituer des réserves d'impôt).
- L'art. 14 règle la procédure pour des demandes de contributions remises après les délais impartis. Jusqu'ici, il n'était pas possible d'allouer des contributions dans le cas de demandes adressées en dehors des délais. Le Conseil synodal pouvait prononcer des exceptions. En règle générale, les demandes sont remises avant le commencement du projet. Les paroisses motivent souvent l'envoi tardif des demandes par des lacunes dans le transfert des connaissances en cas de mutation du personnel ou pour des cas de vacances de poste prolongées. Le rejet d'une demande de contribution pour la paroisse concernée se traduisant partiellement par des désavantages financiers massifs, il a été jusqu'ici fait un usage très restrictif du refus d'octroi de subvention. Un échelonnement dans les réductions de contributions est désormais prévu. Selon cette nouvelle pratique, aucune contribution ne sera accordée pour des demandes qui auront été remises deux années après leur réalisation. Cette réglementation a été reprise par analogie aux dispositions applicables aux paroisses de l'arrondissement de Soleure.
- Art. 17 al. 1: le règlement sur la péréquation financière ne connaît pas de limite minimale pour les contributions aux investissements. Dans la pratique, un montant minimum de CHF 5'000 a été fixé pour des contributions au titre de la péréquation financière indirecte. Dans la comptabilité des collectivités publiques, on entend par investissement toutes les dépenses servant à l'acquisition, la production ou l'amélioration durable des biens destinés à la collectivité. Avec des dépenses limitées à CHF 5'000, la notion d'investissement n'est satisfaite que dans de très rares cas. Ces montants concernent en général des dépenses d'entretien qui doivent être assumées par les paroisses dans le cadre de leur budget ordinaire. Des discussions avec les paroisses ont eu lieu par exemple quand il s'est agi d'acquérir de nouveaux logiciels dans le

cadre de l'introduction du MCH2. Les coûts dans ce cadre étaient en partie inférieurs à CHF 5'000.

Avec le MCH2, le canton a introduit ce que l'on appelle des limites d'inscription à l'actif. En d'autres termes, l'ensemble des projets inférieurs à la limite d'activation ne valent pas comme investissement et doivent donc être à charge du compte de résultats. Sur la base de critères de grandeurs, la législation cantonale fixe cette limite individuellement pour chaque paroisse. La limite ne peut être dépassée mais elle peut être inférieure. Lorsqu'elles évoluent en-deçà de la limite, les paroisses doivent néanmoins suivre une pratique constante. Les limites d'inscription suivantes qui ne peuvent être dépassées, (art. 79a al. 2 de l'ordonnance sur les communes) sont applicables aux paroisses:

Total du roulement du compte de résultats	Somme du bilan	Limite d'inscription à l'actif
Inférieur ou égal à 4 millions de francs	Inférieure ou égale à 6 millions de francs	25'000 francs
supérieur à 4 millions de francs	supérieure à 6 millions de francs	50'000 francs
supérieur à 20 millions de francs	supérieure à 30 millions de francs	75'000 francs
supérieur à 60 millions de francs	supérieure à 80 millions de francs	100'000 francs

Si le total du bilan et le total du roulement du compte de résultats au sens de l'alinéa 2 indiquent deux limites d'inscription à l'actif différentes, la valeur inférieure est déterminante.

Compte tenu de la possibilité à l'avenir de constituer des excédents du bilan à la charge de la péréquation financière, en contrepartie, la limite des contributions au titre de la péréquation financière indirecte doit être relevé à CHF 25'000.

- L'art. 17 décrit dorénavant dans le détail les investissements donnant droit à une contribution. L'énumération a été élaborée sur la base d'une pratique de longue date.
- Art. 17 al. 3 let. a) nouveau: Il n'est pas à exclure que des paroisses rénovent des biens-fonds du patrimoine administratif avec des contributions provenant de la péréquation financière pour ensuite, immédiatement ou des années après, les revendre ou les louer au prix du marché. Dans le cas des ventes de cures aux paroisses, le canton a résolu cette problématique avec une inscription au registre foncier (droit de gage). Si les cures ne sont plus utilisées selon l'objectif convenu, l'Eglise doit verser un dédommagement au canton. Dans la pratique, une telle disposition peut déboucher sur la situation où la somme due dépasse les capacités financières d'une paroisse, les contraignant à renoncer au projet de réaffectation de la cure. Dans le cadre de la présente révision partielle, il a été renoncé à une modification de la pratique.

- Art. 17 let. e (nouveau) / art. 19: Jusqu'ici il était possible d'allouer des contributions supplémentaires pour l'achat, la rénovation ou l'agrandissement des orgues, des cloches ou des clochers et des installations afférentes. A l'avenir, les contributions ne seront allouées que pour des réparations et des révisions d'installations existantes. Les paroisses au titre de la péréquation financière devraient renoncer à des investissements et aux coûts si ces derniers ne peuvent pas être clairement associés à une tâche fondamentale de l'Eglise.

Les modifications au règlement sur la péréquation financière sont soumises au référendum facultatif¹.

Le Conseil synodal

Annexe
Tableau synoptique

¹ Art. 4 du règlement sur les votations ainsi que sur l'exercice des droits de référendum et d'initiative en matière ecclésiastique interne et dans le cadre de l'Eglise dans son ensemble (règlement sur les votations) du 12 Juin 1990 (RLE 21.210).