



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Pascal Bord

**Proposition d'un modèle de péréquation financière entre les paroisses catholiques romaines du Canton de Berne**

**Working paper de l'IDHEAP 2/2023**

Unité Finances publiques



# Proposition d'un modèle de péréquation financière entre les paroisses catholiques romaines du Canton de Berne.

Pascal Bord

Travail de mémoire pour l'obtention du Master of Public Administration MPA de l'Institut de hautes études en administration publique.

Working paper de l'IDHEAP 2/2023

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL : <https://serval.unil.ch/>

## Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	I
RÉSUMÉ	III
AVANT-PROPOS	IV
1. INTRODUCTION	1
2. PROTOCOLE DES TRAVAUX	4
3. ÉTAT DES CONNAISSANCES	6
4. CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET PROBLÉMATIQUE	11
4.1. CONTEXTE INSTITUTIONNEL DANS LE CANTON DE BERNE	11
4.2. PRINCIPES FÉDÉRALISTES APPLIQUÉS AUX PAROISSES	13
4.3. FLUX FINANCIERS ENTRE LE CANTON, L'ÉGLISE NATIONALE ET LES PAROISSES	14
4.4. ANALYSE DES RESSOURCES DES PAROISSES	15
4.5. DISPARITÉS DES BESOINS DES PAROISSES	17
4.6. DISPARITÉS DES CONDITIONS DE PRODUCTION DES PAROISSES	18
5. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS/DE LA SOLUTION	19
5.1. DISPARITÉS : RECETTES FISCALES	19
5.2. COMPENSATION DES DISPARITÉS : PÉRÉQUATION DES RESSOURCES FISCALES	21
5.3. DISPARITÉS : POSTES CANTONAUX	28
5.4. COMPENSATION DES DISPARITÉS : PÉRÉQUATION DES RESSOURCES FISCALES ET DES POSTES CANTONAUX	29
5.5. COMPENSATION DES CHARGES	33
5.6. ÉVALUATION PAR LES PAROISSES	37

6. ANALYSE DE LA SOLUTION	39
7. CONCLUSION ET RECOMMANDATION	42
BIBLIOGRAPHIE	44
ANNEXES	48
1. ENTRETIENS	48
1.1. Démarche exploratoire	48
1.2. Démarche validation	49
2. COMPARAISON DES TAILLES DES PAROISSES AVEC LES CANTONS VOISINS	50
3. JUSTIFICATION ÉCONOMIQUE DES SUBVENTIONS AUX ÉGLISES NATIONALES	52
4. EXTERNALITÉS TERRITORIALES	56
5. DÉTAILS DES SIMULATIONS PÉRÉQUATIVES	58
6. POSTES CANTONAUX	61
7. HISTORIQUE DE RENDEMENT FISCAL HARMONISÉ	63
8. PRESTATIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	64
9. COMPENSATION DES CHARGES, AUTRE MODÈLE	65
LISTES	66
Liste des figures	66
Liste des tableaux	66
ENGAGEMENTS DE L'AUTEUR DU MÉMOIRE	67

## Résumé

Ce mémoire traite de péréquation financière entre les paroisses catholiques romaines du canton de Berne. Soumises à la loi bernoise sur les communes dans un système fédéraliste, les paroisses profitent des mêmes avantages que les communes quant à leur autonomie, mais peuvent également souffrir d'inégalités. Alors que les paroisses les plus modestes doivent renoncer à répondre à certains besoins, les plus aisées cherchent à réduire leurs excédents de recettes et investissent dans l'immobilier de rendement. Ce mémoire cherche à déterminer si les inégalités ressenties entre les paroisses existent effectivement, et si une compensation peut être justifiée économiquement. Est-ce qu'un modèle de péréquation suivant les recommandations disponibles dans la littérature spécialisée est indiqué pour faire face aux inégalités entre paroisses ? Quels sont les éléments à intégrer dans la péréquation des ressources ou dans la compensation des charges. Est-ce que ce modèle est acceptable aux yeux des parties prenantes ?

Après avoir effectué l'état des connaissances dans la littérature normative et empirique, complété par une étude des systèmes de péréquation existants entre paroisses, il s'avère que les paroisses ont repris les principes des péréquations cantonales. Des interviews de responsables d'autres cantons sont réalisés pour compléter qualitativement les connaissances avec des retours d'expérience et des recommandations. Une analyse du contexte institutionnel des paroisses catholiques-romaines bernoises, de leurs flux financiers est effectué. Après avoir démontré les inégalités de revenus fiscaux entre les paroisses, une compensation par le biais de la péréquation est proposée avec des simulations. L'inégalité de la distribution des postes cantonaux, ressource en nature, est vérifiée, puis intégrée au modèle de péréquation de ressources fiscales. Faute de base légale, ainsi que de besoins reconnus et normés, seules des pistes d'une compensation des charges seront proposées ; l'approfondissement devra se faire dans une phase ultérieure. Afin d'ancrer au mieux l'étude dans la réalité du terrain, les propositions élaborées sont présentées aux paroisses lors d'interviews. Ainsi, une péréquation des ressources, en ajoutant les postes cantonaux, semble acceptable par les acteurs afin de baisser les tensions et améliorer le vivre ensemble. Même si les compensations proposées ne sont monétairement pas énormes, elles ouvrent des opportunités aux paroisses les plus modestes, sans ruiner les plus aisées. La solution élaborée est analysée, ses avantages et inconvénients présentés, avant de conclure et de formuler des recommandations pour la mise en œuvre. La compétence de décision revient au parlement de l'Église nationale. Ainsi, pour permettre une mise en œuvre d'une telle péréquation, il faudra élaborer un projet finalisé solide, bien communiquer sur ce thème très peu connu, pour convaincre une majorité de députés.

## Avant-propos

Je tiens à remercier les nombreuses personnes qui m'ont aidé dans la rédaction de ce mémoire.

En premier lieu et principalement, je désire adresser mes remerciements au Prof. Nils Soguel, directeur de l'IDHEAP (rapporteur), pour ses précieux conseils, son exigence, sa patience, sa disponibilité et sa réactivité tout au long de la rédaction de ce mémoire. Je remercie également les autres membres du jury, le Prof. Andreas Ladner, professeur ordinaire à l'IDHEAP (corapporteur) et M. Christian Gobat, de la Conférence des Gouvernements Cantonaux à Berne (expert externe), pour leur remarques pertinentes et précieux conseils lors de la définition du travail, de sa pré-soutenance et de sa soutenance du travail.

J'adresse également mes remerciements aux représentants des Églises pour leur disponibilité et les échanges enrichissants : premièrement, à ceux des Églises nationales catholiques romaines des cantons de Fribourg, Jura, Soleure, Zurich et de la Conférence centrale pour avoir partagé leur expérience de la péréquation financière ; deuxièmement, aux acteurs bernois, au niveau de l'Église nationale bernoise et des paroisses, aux collègues et proches qui ont porté un regard critique et constructif sur les solutions élaborées et le présent travail.

Pour faciliter la lecture du document, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes.

## 1. Introduction

Les collectivités publiques suisses, qu'elles soient situées à l'échelon cantonal ou communal, jouissent des avantages de leur autonomie due au système fédéral, type de distribution de souveraineté étatique en vigueur en Suisse. Les conditions cadres ne sont pas homogènes sur tout le territoire. Des disparités de ressources, de besoins ou d'attentes de la population, mais également de charges, existent entre les communautés. Les communes ecclésiastiques, nommées aussi paroisses, ont le statut de collectivité publique, bénéficient des mêmes avantages et vivent également les mêmes disparités entre elles. Ainsi, les habitants, respectivement les paroissiens, n'ont pas accès aux mêmes prestations, au même prix, sur tout le territoire. Les grandes disparités violent le principe d'équité entre entités du même niveau et méritent d'être corrigées, ou au moins réduites, sans viser l'égalitarisme, selon le principe de subsidiarité.

Les responsables sont conscients que des disparités existent entre les paroisses : Dario Palma, Président de la paroisse de Malleray-Bévilard : « Notre paroisse est l'une des plus modestes du Canton. Nous avons également un poste vacant depuis de long mois et l'Évêché ne fait rien pour le repourvoir. L'Église nationale<sup>1</sup> ne veut pas prendre en charge les coûts de nos catéchistes, formées, mais apparemment pas suffisamment. Nous n'avons pas les moyens de les payer et devons organiser une kermesse pour trouver des fonds supplémentaires. » Bernard Koller, co-président de la paroisse de Tavannes : « Nous savons que notre salle de paroisse est désuète et mériterait un assainissement, mais les moyens nous manquent. » Orlando Ritz, membre de la commission de gestion de l'Église nationale : « Les petites paroisses de l'Oberland ne peuvent que difficilement effectuer des travaux de rénovation nécessaires de leurs bâtiments. » Antonio Corvaglia, Konolfingen : « Des tâches de la paroisse devraient être professionnalisées, comme la mienne de comptable bénévole, alors que je suis membre du Conseil ». Rolf Frei, ancien administrateur de la paroisse de Berne : « Chaque année, en novembre, la paroisse cherche des projets complémentaires d'utilité publique de la région ou du tiers-monde à soutenir à la hauteur de plusieurs centaines de milliers de francs, car malgré un taux d'impôt déjà réduit, nous disposons depuis des années d'excédents de recettes et avons investi massivement dans l'immobilier de rendement ». Entre mécontentement et résignation, les paroisses modestes ont l'impression de ne pas avoir les mêmes

---

<sup>1</sup> Eglise nationale : terme utilisé pour l'échelon cantonal des Eglises, dont les paroisses font partie. Traduction de « Landeskirche » utilisé dans 10 des 26 cantons : BE, LU, UR, NW, GL, BL, SH, GR, AG, TG. Voir cadre bernois (ch. 4.1).



« chances » que les paroisses aisées. Elles constatent des inégalités, sans connaître les chiffres exacts, ayant encore moins les connaissances pour effectuer une comparaison, sans même parler de possibilité de compensation.

S'agit-il d'un déséquilibre réel ou ressenti ? Ne s'arrêtant pas à ces quelques affirmations, ce travail a pour but d'analyser la situation des paroisses catholiques romaines du canton de Berne, de constater si des disparités existent, de déterminer leur amplitude, leur cause et la nécessité éventuelle de les corriger conformément aux théories économiques reconnues.

Après l'étude de la littérature normative et empirique, plusieurs dispositifs péréquatifs des Églises, en vigueur dans les cantons, ont été étudiés. Les entretiens auprès de plusieurs responsables d'Églises cantonales ont été effectués afin d'acquérir d'avantage d'informations, particulièrement pour connaître la satisfaction des acteurs par rapport aux modèles en place, ainsi que l'opportunité et la manière d'envisager des améliorations. Des éléments quant aux difficultés rencontrées et aux recommandations pour une mise en œuvre ont pu aussi être récoltés.

Sur la base des connaissances acquises, un modèle de péréquation pour les paroisses catholiques a été élaboré. Une simulation a été effectuée avec les données de l'année 2020, récoltées par l'Église nationale pour ses propres besoins. Elle comprend plusieurs variantes de réduction des disparités dans le domaine des rentrées fiscales, et également, en option, la considération des postes de travail financés par l'Église nationale attribués aux paroisses. Un système théorique parfait, sans légitimation et compréhension de la part d'une grande majorité des catholiques manquerait son objectif. Ainsi, son acceptabilité a été vérifiée auprès de plusieurs paroisses représentatives choisies. Quelques propositions d'amélioration ont pu être considérées, tout comme des recommandations formulées pour une éventuelle mise en œuvre.

Le chapitre 2 présente le protocole des travaux. Pour compléter la base théorique récoltée, une phase exploratoire a commencé avec la consultation des bases légales des péréquations cantonales ecclésiastiques en vigueur. Puis, des entretiens ont été conduits auprès de plusieurs Églises cantonales sur la base d'un canevas de questions. Dans un deuxième temps, les modèles développés par l'auteur ont été présentés à des représentants influents des collectivités publiques catholiques du canton de Berne pour juger de l'acceptabilité des propositions durant un entretien structuré.

Le chapitre 3 présente l'état des connaissances tiré de la littérature normative et empirique. L'origine du fédéralisme en Suisse, qui est également celle des paroisses, la

théorie du fédéralisme et du fédéralisme fiscal, leur ancrage légal, leurs caractéristiques et leurs avantages sont présentés. Résultant de l'autonomie du fédéralisme, les disparités et leurs origines sont exposées avec la nécessité et les possibilités de compensation possibles selon le principe de subsidiarité. Les Églises, constituées en collectivités publiques, vivent avec les mêmes principes. Le résultat des recherches de l'auteur sur les modèles appliqués et des interviews effectuées auprès d'acteurs d'autres cantons y est condensé.

Le chapitre 4 présente la situation spécifique du canton de Berne, avec tout d'abord le contexte institutionnel (4.1), puis les principes fédéralistes appliqués aux paroisses (4.1). Les flux financiers spécifiques entre le Canton, l'Église nationale et les paroisses sont expliqués (4.3). Puis les ressources des paroisses catholiques bernoises sont analysées (4.4), avant d'évoquer les disparités des besoins (4.5) et des conditions de production (4.6).

Le chapitre 5 présente le modèle de péréquation élaboré et la simulation effectuée avec les données de l'année 2020. Les disparités des recettes fiscales sont mises en lumière (5.1). Une proposition concrète de compensation de ces disparités (5.2) est proposée, avec trois variantes. L'analyse des postes cantonaux a montré des disparités dans leur distribution entre les paroisses (5.3). Une extension du modèle de péréquation à ce facteur et à sa compensation (5.4) est proposée, comportant également une simulation. Des pistes pour une compensation des charges, à approfondir ultérieurement, sont exposées (5.5). Pour clore ce chapitre, le retour de la présentation des propositions aux paroisses est résumé (5.6).

La solution proposée est analysée dans le chapitre 6, tout d'abord sous l'aspect du respect de la théorie économique normative et empirique. Ensuite les avantages, inconvénients et difficultés à attendre dans la mise en œuvre sont présentés.

Le chapitre 7 présente les conclusions du travail et formule les recommandations nécessaires, dans l'optique de la mise en œuvre de cette politique publique.

## 2. Protocole des travaux

Une phase exploratoire a commencé par la consultation des bases légales des péréquations cantonales ecclésiastiques en vigueur, puis des entretiens ont été conduits auprès de plusieurs Églises cantonales. Ensuite, les modèles développés par l'auteur ont été présentés à des représentants influents des structures catholiques du canton de Berne pour juger leur acceptabilité.

### a) Phase exploratoire

Parallèlement à la recherche dans la littérature scientifique et empirique pour constituer la base théorique, divers modèles en vigueur dans plusieurs autres Églises cantonales ont été étudiés. Aucune littérature scientifique spécifique aux péréquations financières entre corporations ecclésiastiques n'a été trouvée. Divers entretiens ont été réalisés afin d'obtenir une vision plus exhaustive, et surtout pour savoir comment les divers modèles de péréquation sont appliqués et considérés dans d'autres cantons. Ils sont constitués de questions ouvertes afin d'avoir un retour qualitatif plus exhaustif.

Les questions suivantes ont été adressées lors d'un entretien personnel, principalement chez les acteurs, mais également par visio-conférence.

1. Votre corporation cantonale dispose-t-elle d'une péréquation ; pouvez-vous la décrire ?
2. En êtes-vous satisfait, quelles sont ses forces, ses faiblesses et quelles améliorations aimeriez-vous y apporter ?
3. Allez-vous tenter une réforme et quelles sont les difficultés ?
4. Avez-vous exploré une solution de compensation des charges excessives ?
5. Avez-vous effectué une démarche scientifique ?
6. Quelle recommandation pourriez-vous me faire ?

Au sein des Églises nationales ou corporations, les spécialistes de la péréquation ou les décideurs ont été ciblés. Les compétences relatives à la péréquation sont rares au sein des Églises. Les petits cantons se chargent souvent uniquement de l'application des modèles, avec au besoin le soutien d'experts externes. Les cantons disposant d'une péréquation, si possible actuelle, ont été privilégiés pour les premiers entretiens. Les résultats qualitatifs apportant des résultats similaires, la recherche n'a pas été étendue systématiquement auprès de tous les cantons, le but de cette phase étant d'acquérir des connaissances et non de procéder à une recherche exhaustive.

## b) Phase de validation

Sur la base de la littérature, des modèles existants et des résultats des recherches, un système de péréquation a été élaboré. Ce dernier a ensuite été soumis à quelques paroisses pour tester son acceptabilité, et aussi pour recevoir quelques retours afin d'améliorer le modèle. Les plus grandes paroisses ont été ciblées, mais aussi quelques petites, moins aisées. Les interlocuteurs choisis au sein des paroisses étaient principalement les administrateurs ou responsables des finances au sein de l'administration ou de l'exécutif, selon la taille des paroisses. Les personnes ayant la capacité de comprendre les enjeux et ainsi exercer une influence sur les décisions ont été interrogées. Vu qu'il n'existe actuellement pas de péréquation entre les paroisses, la connaissance du domaine est très limitée. Avant de pouvoir poser les questions, les bases théoriques de la péréquation ont parfois dû être expliquées ou rappelées.

1. Connaissez-vous les modèles de péréquations fédéraux et cantonaux ?
2. Pensez-vous que les disparités entre les paroisses doivent être corrigées ?
3. Comment jugez-vous les modèles de péréquations proposés ? Les jugez-vous trop ou pas assez correctifs ?
4. Que pourrez-vous réaliser, respectivement réaliser en moins, avec les corrections péréquatives ?
5. Devrait-on inclure les postes cantonaux dans le calcul des ressources ?
6. Que pourrez-vous réaliser, respectivement réaliser en moins, avec les corrections péréquatives ?
7. Voyez-vous des éléments que l'on pourrait considérer dans une éventuelle compensation des charges excessives ?
8. En cas de vote au sein du parlement de l'Église nationale, soutiendriez-vous la mise en œuvre d'un tel modèle ?

### 3. État des connaissances

Ce chapitre évoque l'origine du fédéralisme en Suisse, appliqué également aux paroisses. La théorie du fédéralisme et du fédéralisme fiscal, leur ancrage légal, leurs caractéristiques et leurs avantages sont présentés. Résultant de l'autonomie du fédéralisme, les disparités et leurs origines sont exposées avec les possibilités de compensation possibles. L'analogie avec les structures en place pour les Églises est évoquée avec le résultat des recherches de l'auteur sur les modèles appliqués.

Le droit constitutionnel définit trois types de distribution de souveraineté étatique (Dafflon *et al.*, 2008), soit un système unitaire, fédéré ou confédéré. Un État fédéral est un « régime de gouvernement autonome et partagé, choisi volontairement » (Kincaid, 2002 : 7), dans lequel l'État central et ses constituants décident du partage des compétences. La Suisse dispose d'un système fédéral décentralisé avec un fédéralisme financier. Il se caractérise par d'importantes différences culturelles et géographiques, entre les régions de montagne, les plaines et les villes, entre les quatre régions linguistiques, entre les régions catholiques romaines et les protestantes (Ladner, 2011 : 197 ss). Elle est un modèle de coopération politique multiniveaux (Scharpf, 1978). Ses structures politiques sont principalement marquées par l'existence de trois niveaux au sein de la collectivité : communes – cantons – Confédération. Le système fédéraliste suisse exige historiquement que l'on commence par l'échelon communal (Kosch, 2013 : 63 ss), structure de la société ayant existé avant la création des États. L'autonomie et la souveraineté des communes viennent de leur existence et non d'une délégation de l'État qui n'est là que pour les soutenir et protéger, selon le principe de subsidiarité<sup>2</sup>. Tous participent aux décisions importantes et portent solidairement les conséquences. Il n'y avait ainsi pas uniquement les communes politiques, mais également les corporations alpestres, forestières ou à but précis tels que la protection incendie, l'école, le domaine social. Dans cette même idée, les paroissiens se sont regroupés pour assurer les besoins de l'Église ; ces communautés sont devenues des communes ecclésiastiques, nommées également paroisses dans certains cantons. La base légale s'est développée par la suite.

Une meilleure intégration du citoyen au processus des décisions politiques améliore la stabilité d'une société. En restreignant la taille des groupes décisionnaires en politique,

---

<sup>2</sup> Subsidiarité : étymologiquement issue du latin *subsidium* – *sub* (sous) et *sedere* (être assis) - signifie réserve, plus précisément une troupe militaire de réserve qui peut appuyer en cas de besoin (Million-Delsol, 1992 : 6 ss). Aristote, St Thomas d'Acquin et Ketterer ont développé le principe de subsidiarité, qui est à la base de la doctrine sociale de l'Église.

on augmente leur motivation à participer activement à l'élaboration de décisions (Dafflon *et al.*, 1996). Ainsi, une plus importante décentralisation (Oates, 2006) se justifie pour prendre en compte des préférences locales, en présence de déséconomies d'échelle ou pour permettre une concurrence efficace. Cette dernière entre les États incite les acteurs politiques à mieux prendre en compte les préférences des citoyens (Schaltegger *et al.*, 2015 : 185). Il y a analogie entre la subsidiarité et l'article 3 de la Constitution fédérale<sup>3</sup> (Mottu, 1997), en attribuant une tâche au niveau le plus bas possible, pour autant qu'elle soit compatible avec l'efficacité économique, afin que l'offre réponde aux préférences locales qui varient (Bird, 1993 : 211). Le fédéralisme est une préoccupation libérale (Rühli, 2017 : 9 ss) ; il a un effet de préservation de la liberté, car il protège les citoyens de l'exploitation en limitant le pouvoir d'imposition de l'État. Un système fédéraliste comme le système suisse ne peut exploiter son plein potentiel que sous certaines conditions : la subsidiarité et l'équivalence fiscale sont inscrites dans la Constitution fédérale (art. 5a, art. 43a al. 1-3) ; la responsabilité fiscale, la répartition claire et concise des compétences au niveau le plus approprié (Oates, 1972 ; Olson, 1969, 1986) doivent être mis en œuvre ; l'intégration des externalités territoriales doit être garantie (Hymann, 2010 : 106 ss).

Le principe de subsidiarité appliqué dans le fédéralisme suisse accorde aux collectivités (cantons, communes) une certaine autonomie d'exécution et de décision, mais les conditions cadres ne sont pas égales entre les collectivités. La littérature normative du fédéralisme fiscal évoque la nécessité de compenser les inégalités fiscales entre les entités de même niveau (Oates, 1999). Les individus, dans des conditions identiques, ne devraient pas payer des montants différents pour un même service selon leur lieu de résidence (Boadway, 2006). Les grandes disparités violent le principe d'équité entre entités du même niveau. Ces disparités sont dues à des origines endogènes ou exogènes multiples (Dafflon, 2007 ; Rühli *et al.*, 2013) qu'il s'agit de différencier.

**Différences endogènes** : Les hétérogénéités entre les collectivités résultant de choix délibérés (endogènes) effectués par les collectivités concernées, dans le cadre de leur autonomie, ne doivent pas être compensées par une péréquation. *Structure de financement* : les impôts auxquels une collectivité peut recourir sont définis dans la base légale et les collectivités ont une large autonomie pour la mise en œuvre (Soguel, 2020 : 148 ss). Le renoncement à l'imposition ou les modalités d'imposition d'un impôt, la définition de l'assiette fiscale et le barème d'imposition peuvent influencer fortement les

---

<sup>3</sup> Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

entrées fiscales. Il s'agit d'un choix délibéré d'une collectivité, ne donnant donc pas droit à une correction de la péréquation. *Préférences locales* : La base légale donne aux collectivités la compétence de décider si elles offrent certaines prestations ou pas, tout comme des standards minimaux pour celles à caractère obligatoire selon le droit supérieur. Selon les préférences locales, les collectivités peuvent fournir des prestations non obligatoires, ou supérieures à la norme. Ces décisions ont un impact financier créant des disparités, mais n'octroient également pas un droit à une compensation, vu qu'il s'agit d'un choix délibéré de la collectivité.

**Différences exogènes** : Les compensations péréquatives des disparités sont nécessaires, lorsqu'elles découlent de facteurs exogènes, indépendants des décisions des collectivités concernées. *Substance fiscale* : Selon le niveau de ressources de leurs contribuables, des personnes physiques ou morales, les recettes physiques peuvent varier au sein même du même niveau institutionnel (canton, commune). Ces situations ne sont pas équitables, car les collectivités ne peuvent que difficilement influencer le niveau de leur substance fiscale à court et moyen terme. Une péréquation des ressources est justifiée pour corriger ces disparités et les aider à gagner en autonomie (Dafflon, 2007). *Besoins* : Afin de fournir les prestations exigées par le droit supérieur, les collectivités auront des coûts différents, selon la situation topographique ou sociodémographique. Le coût des prestations sociales dans une ville défavorisée avec un taux élevé de bénéficiaires de l'aide sociale sera également plus lourd. La compensation des charges est justifiée en dédommageant des collectivités confrontées à des dépenses plus importantes que la norme pour fournir des services ordonnés par le droit supérieur, sans qu'elles puissent y avoir influence à court et moyen terme. *Coûts de production* : Dans le cadre du fédéralisme d'exécution (Soguel, 2020 : 140), la réalisation des tâches obligatoires selon le droit supérieur peut pour un même standard induire des coûts très différents selon les circonstances de production plus ou moins favorables. Les surcoûts dus à des circonstances de production défavorables doivent être compensés par la compensation des charges, car il y a iniquité. Ces différences doivent être significatives et un nombre significatif de collectivités délégataires doivent être touchées (p. 165) ; pour ce dernier, les coopérations intercommunales peuvent réduire les disparités hors compensation des charges (Rühli, 2013). Vu l'obligation et la norme définie par l'échelon supérieur, la compensation des charges doit être verticale, contrairement à la péréquation des ressources qui doit être horizontale (Soguel, 2020 : 166).

Afin que les transferts péréquatifs ne soient pas arbitraires, des modèles basés sur des formules mathématiques sont à privilégier (Boadway & Shah, 2007), même si la littérature récente montre que ces modèles peuvent être problématiques en termes

d'allocation équitable (Khemani, 2007 ; Reschovsky, 2007 ; Maarten *et al.*, 2010). Les programmes de péréquations sont basés sur la solidarité qui est une notion normative (Dafflon, 2012 : 159). Les formules ancrées dans une base légale doivent être fixées par des décisions politiques et non laissées aux technocrates (Bird et Vaillancourt, 2007 : 284), même si la manipulation en faveur de certains acteurs reste possible. Durant les dix dernières années, les cantons ont révisé leur péréquation intercommunale (Rühli, 2013). Le canton de Fribourg a été un précurseur (Dafflon, 2004), inspiré par les travaux de la nouvelle péréquation fédérale auxquels Dafflon a contribué, avec une péréquation des ressources et une compensation des charges excessives. Selon la loi de Tinbergen<sup>4</sup>, on utilisera par but un seul instrument, le mieux adapté, pour éviter des pertes d'efficacités, des coûts élevés et un manque de transparence (Rühli, 2013 : 16).

Les structures ecclésiales des cantons alémaniques, ainsi que Fribourg et Jura, soit 21 cantons, connaissent un modèle qualifié de « Sonderfall suisse » avec un partage de compétences entre les diocèses et les structures cantonales fédéralistes. Il est qualifié par certains de modèle d'avenir, et par d'autres de non compatible avec les structures canoniques de l'Église catholique (Kosch, 2013 : 22-25). Leur structure varie entre des corporations autonomes solidement structurées et des fédérations de communes ecclésiastiques aux liens peu contraignants, avec autant de bases légales et de dénominations différentes. Certaines ne disposent que des impôts, d'autres reçoivent également des subventions. Les personnes physiques sont imposées par tous, mais dans un petit nombre de cantons (Bâle, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures et Argovie), les personnes morales ne le sont pas. Ce soutien étatique est justifié économiquement (Annexe 3) et n'est pas seulement un reliquat historique.

Les paroisses bénéficient des avantages, évoqués précédemment, du système fédéral suisse avec un échelon fédéral, un cantonal et un paroissial. Il en résulte ainsi des disparités, également entre paroisses, dont celles d'origine exogène méritent d'être compensées. Les recherches de l'auteur n'ont pas trouvé de littérature scientifique spécifique à la péréquation entre corporations ecclésiastiques. Les péréquations en vigueur se basent sur des modèles en place dans les cantons, qui datent souvent d'avant les réformes cantonales et qui devraient être actualisés. Certains, comme celui des paroisses réformées bernoises, alimentent un fond pour la rénovation des bâtiments du patrimoine administratif ; le barème de subventionnement est inversement

---

<sup>4</sup> Règle de Tinbergen (1959) : dans une situation statique, une condition nécessaire d'efficacité de la politique économique est que celle-ci mette en œuvre au moins autant d'instruments qu'elle s'assigne d'objectifs fixes à atteindre.



proportionnel au potentiel fiscal. Le modèle catholique zurichois, en plus d'une péréquation des ressources, prévoit une compensation des charges basée sur des charges moyennes. Elles représentent les dépenses que les paroisses peuvent se permettre, mais sans corrélation avec des besoins normés. Dans ces deux cas, l'accès pour les paroisses les plus modestes est difficile, car pour procéder à des dépenses budgétaires, ou d'investissement, les moyens de base sont nécessaires.

Selon les recherches de l'auteur, tous les modèles opèrent une péréquation des ressources. Aucun canton ne présente de modèle de compensation de charges excessives basé sur une norme définie scientifiquement par une corrélation entre des inducteurs de coûts et les coûts effectifs. Les péréquations plus récemment actualisées (Fribourg, Soleure) n'ont prévu qu'une péréquation des ressources (voir annexe 1.1). En Allemagne (Evangelische Kirche in Deutschland, 2001) et en Autriche (Evangelische Kirche in Österreich, 2001) des péréquations de ressources sont établies.

## 4. Contexte institutionnel et problématique

Ce chapitre présente tout d'abord le contexte institutionnel dans le Canton de Berne (4.1), puis les principes fédéralistes appliqués aux paroisses (4.2). Ensuite, les flux financiers entre le Canton, l'Église nationale et les paroisses sont décrits (4.3). Puis, les ressources des paroisses sont présentées avec leurs disparités (4.4). Pour terminer, les disparités des besoins (4.5) et des conditions de production sont abordées (4.6).

### 4.1. Contexte institutionnel dans le canton de Berne

L'Église réformée évangélique, l'Église catholique romaine et l'Église catholique chrétienne sont les Églises nationales reconnues par le Canton comme collectivités publiques dotées d'une personnalité juridique (art. 121 ConstC). Elles sont constituées de paroisses selon la loi sur les communes (art. 2 al. 1 let. e et f LCo).

Chaque paroisse se compose des personnes domiciliées sur son territoire qui sont membres de l'Église nationale à laquelle elle est rattachée (art. 125 al. 1 ConstC, art. 10 al. 2 LEgN). Les limites territoriales des paroisses sont définies de manière juridiquement contraignante dans les géodonnées de la base numérique du canton (art. 19 OEgN). Les membres disposant du droit de vote participent par l'assemblée de la paroisse aux décisions importantes : budget, coefficient d'impôt, comptes, règlements, projets importants et élection du Conseil. L'échelon cantonal est identique à celui des communes politiques, avec un parlement dont les députés sont élus par les paroisses, ainsi qu'un exécutif (Conseil de l'Église nationale) élu par le parlement (art. 7 ss Constitution ecclésiastique de l'Église nationale catholique romaine du canton de Berne). Les paroisses délèguent leurs compétences pour des dossiers et tâches où l'échelon supérieur fait sens, selon le principe de subsidiarité. Les Églises nationales règlent librement leurs affaires intérieures dans les limites du droit cantonal.

La sécularisation de la société a remis à l'ordre du jour les questions institutionnelles de séparation entre l'État et les Églises, leur rôle et leur subventionnement. Comme dans le canton de Zurich en 2010, la loi sur les Églises nationales (LEgN) a été révisée dans le Canton de Berne et est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le rapport initial (Marti *et al.* 2014) a démontré que les Églises produisent des externalités positives à hauteur de 133 millions de francs, justifiant économiquement une subvention de 110 millions de francs (Annexe 3). Une contribution de base de 43,24 millions de francs est inscrite dans la loi (art. 30), complétée par une subvention (art. 31 al. 1) garantie pour une première

période de six ans (art. 41). Cette subvention permet de financer les contrats de travail des agents pastoraux transférés du Canton aux Églises nationales (art. 38).

La loi sur les Églises nationales (art. 3 LEgN) souligne l'importance des Églises nationales pour la société en général : « Les Églises nationales contribuent, dans l'intérêt de la société en général, à la solidarité au sein de la collectivité, à la transmission de valeurs fondamentales, à la paix confessionnelle, à la formation religieuse et à la sauvegarde du patrimoine culturel. » Les prestations reconnues d'intérêt général (art. 31 al. 2), justifiant la subvention (art. 31 al. 1), sont énumérées ; nous y reviendrons au chapitre 4.5. Il n'y a pas de prestations obligatoires, ni définition de norme que les paroisses doivent fournir à l'image de celles exigées, considérées et normées pour les communes par la péréquation cantonale (LPFC).

Pour les Eglises, le Canton, par sa base légale, ne procède pas par obligation, mais par incitation pour garantir une bonne mise en œuvre de cette politique publique. Les Églises nationales doivent ainsi produire un rapport annuel sur l'utilisation des subventions (art. 30 OEgN) que le Canton leur alloue pour les prestations d'intérêt général produites par les Églises (art. 31 LEgN). Il s'agit non seulement des prestations produites par les employés des paroisses (art. 30 al. 1 let. b OEgN ; comptes annuels MCH2 codifiés selon les prestations, annexe 8), mais également des heures rapportées du travail gratuit et bénévole (art. 30 al. 1 let. c OEgN). Le rapport est complété par une appréciation de la situation. Ce rapport, dont le premier compte rendu de janvier 2023 couvrira les années 2020 et 2021, aidera les Églises nationales à négocier le montant de la subvention avec la Direction compétente (art. 31 al. 3 OEgN) pour la période de subvention 2026-2031.

Le Canton dispose d'une péréquation intercommunale (pour les communes municipales et les communes mixtes) moderne (LPFC) avec une péréquation des ressources fiscales, une dotation minimale, une indemnisation forfaitaire par le canton des charges de centre urbain, des compensations pour charges géo-topographiques et socio-démographiques particulièrement lourdes. Le droit cantonal, auquel les Églises nationales sont soumises, prévoit qu'une péréquation financière visant à équilibrer la charge fiscale entre les paroisses ou paroisses générales (art. 27 al. 2 LEgN) peut être mise en œuvre. L'Église réformée bernoise dispose d'une péréquation financière ancienne. L'Église catholique romaine n'en dispose pas, mais a ajouté explicitement depuis 2020 cette possibilité (art. 5 al. 4 Constitution ecclésiastique de l'Église nationale catholique romaine du canton de Berne). Les Églises nationales encouragent la coopération inter-paroissiale (art. 12 al. 4 LEgN), mais sans clause obligatoire comme au niveau fédéral (art. 48a Cst).

## 4.2. Principes fédéralistes appliqués aux paroisses

Le théorème de la décentralisation<sup>5</sup> s'applique particulièrement bien aux Églises, car les prestations pastorales sont principalement interpersonnelles, présentant donc très peu de possibilité de réaliser des économies d'échelle en centralisant. Le principe de subsidiarité est central et les compétences doivent être réparties de manière claire et concise, au niveau le plus approprié (p. ex. entre les paroisses et l'échelon supérieur pastoral ou administratif) (Oates, 1972 ; Olson, 1969, 1986). L'équivalence fiscale devrait être respectée, les externalités territoriales intégrées (Hymann, 2010 : 106 ss).

Les paroissiens peuvent certes fréquenter d'autres Églises, mais sont fiscalement « captifs » d'une paroisse territoriale. D'une part, avec la sécularisation de la société, il est peu probable qu'un paroissien déménage en cas de divergences avec les autorités ou le personnel de sa paroisse. D'autre part, le faible pourcentage de l'impôt cantonal que constitue l'impôt ecclésiastique, même s'il peut varier d'une paroisse à l'autre, ne constitue pas un motif de déménagement. Ainsi, la notion de fédéralisme fiscal « voter avec les pieds », déménager pour optimiser son choix de prestations publiques (MacDonald, 2015) ne s'applique pas aux paroisses. Les inadéquations ou les désaccords avec les paroisses se terminent le plus souvent par une distanciation, la fréquentation d'une autre paroisse ou pour les cas plus profonds par une sortie d'Église (LEgN, art. 6 al. 3). La notion « exit and voice » (Hirschman, 1970, 1993) peut s'appliquer, car les membres peuvent quitter l'Église en cas désaccord, sans forcément déménager, comme c'est le cas pour les membres de clubs (Buchanan, 1965). La grande majorité des sorties d'Églises ont une cause supposée économique, vu leur corrélation avec la réception de la facture des impôts (source empirique de la Paroisse de Bienne). La responsabilité fiscale est difficilement applicable, car les paroisses n'ont que peu d'influence sur l'assiette fiscale qui dépend directement de celle de ses membres résidents dans les communes de son territoire. Les mécanismes techniques favorisant la concurrence fiscale ne feraient que compliquer le modèle sans amélioration possible de l'assiette fiscale ; nous y reviendrons.

---

<sup>5</sup> Théorème de la décentralisation (Oates 1972, p. 135 – traduction) : « Pour un bien public – dont la consommation est définie sur des sous-ensembles géographiques de la population totale, et pour lequel les coûts de fourniture de chaque niveau de production du bien dans chaque juridiction sont les mêmes pour le gouvernement central ou pour le gouvernement local respectif – il sera toujours plus efficace (ou au moins aussi efficace) pour les gouvernements locaux de fournir les niveaux de production de Pareto pour leurs juridictions respectives que pour le gouvernement central de fournir tout niveau de production spécifié et uniforme dans toutes les juridictions ».

Les surcoûts liés à la trop petite taille ne justifient pas de compensation des charges, car la décision est endogène ; les paroisses ont donc intérêt à collaborer, voire fusionner. Héritage historique, le nombre de paroisses catholiques du Canton de Berne est bien inférieur à celui des cantons catholiques voisins et celui des paroisses réformées du Canton (Annexe 2). Le territoire et le nombre de paroissiens est plus grand par paroisse. Les Églises nationales bernoises ne disposent pas d'une politique favorisant les fusions, même si le Canton l'encourage dans sa base légale (LFCo). L'Église nationale réformée envisage de fixer un nombre minimum de membres par paroisse pour pouvoir bénéficier de la péréquation financière.

Des externalités territoriales existent, par exemple pour les missions linguistiques, intégrées à une paroisse, mais dont les paroissiens viennent de toute la région, voire du canton ou plus loin. Afin d'intégrer ces externalités, des coopérations régionales, par ex. à l'aide de concordats, sont à privilégier et ont été partiellement trouvées (Annexe 4). La question d'une compensation des charges de centre sera abordée dans le chapitre 5.5.

#### 4.3. Flux financiers entre le Canton, l'Église nationale et les paroisses

Le Canton verse une contribution de base, complétée d'une subvention pour des prestations d'intérêt général (Figure 1 : a) servant à la rémunération des ecclésiastiques. Ce personnel est géré administrativement par l'Église nationale et mis à disposition des paroisses (Figure 1 : b). La répartition des 75 postes entre les paroisses catholiques a été fixée par le Canton, en collaboration avec l'Évêché et l'Église nationale (Ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique catholique romain rémunérés par le Canton). Un poste est attribué par paroisse (cure selon la structure canonique) ; les pourcentages restants sont répartis entre les paroisses au prorata de leurs membres. Parmi les 75 postes, 71 ont été attribués aux paroisses, les autres au vicariat épiscopal qui assure la conduite des agents pastoraux selon le droit canonique.

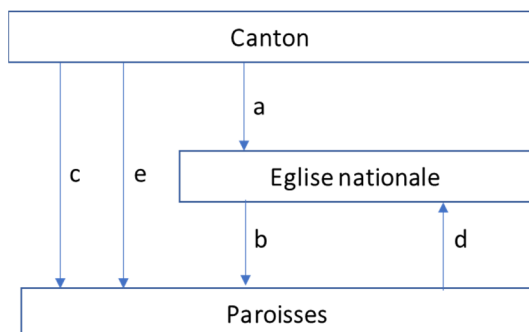


Figure 1 : Flux de valeurs entre le Canton, l'Église nationale et les paroisses

Les paroisses ont le droit de percevoir un impôt paroissial (art. 125 al. 3 ConsC) sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales, sur les gains de fortune, ainsi qu'un impôt à la source, conformément à la législation fiscale, auprès de personnes physiques ou morales déterminées. Les revenus de l'impôt paroissial des personnes morales ne peuvent pas être employés à des fins cultuelles (art. 1 al. 1 et 2 LIP). La quotité de l'impôt est fixée chaque année sous forme de fraction de l'impôt simple, votée par l'assemblée de paroisse avec le budget. L'impôt paroissial des personnes morales est perçu selon la moyenne pondérée des quotités d'impôt des paroisses concernées (art. 12 al. 1-3 LIP). L'encaissement est assuré par le Canton et versé aux paroisses (art. 17 al. 2 LIP) (Figure 1 : c) ; pour cela, il touche une commission de 2 % sur les impôts facturés (art. 18 al. 2 LIP).

Les paroisses versent des contributions (Figure 1 : d) à leur Église nationale (art. 28 al. 1 LEgN) afin de financer des tâches centrales ou pour lesquelles l'échelon supérieur fait économiquement ou politiquement sens, selon le principe de subsidiarité. La contribution est calculée en fonction des rentrées fiscales harmonisées sur la base d'une quotité uniforme de l'impôt cantonal simple (art. 3 Règlement sur la perception des contributions des paroisses cath.-rom.). Ces décisions sont prises par le Parlement de l'Église nationale.

La plupart des paroisses disposent d'un patrimoine historique digne de protection ou de conservation (LC, art. 10a) constitué principalement par des églises. Leur conservation et restauration peut être soutenue par des aides financières cantonales (art. 27 al. 1 LPat, art. 28 al. 1 OPat) (Figure 1 : e).

Dans d'autres cantons, comme le Jura, l'impôt des personnes morales va directement à la communauté ecclésiastique cantonale, lui donnant plus ressources, donc de pouvoir face aux paroisses. Sur territoire bernois, à la différence du Canton qui dispose de propres recettes fiscales, l'Église nationale n'a que peu d'autonomie financière ; elle ne bénéficie que d'une subvention liée au financement des salaires des agents pastoraux, ainsi que de contributions des paroisses pour les activités de l'échelon cantonal. Elle n'a donc pas de ressources propres dont elle peut disposer librement ou allouer directement à une politique publique choisie.

#### 4.4. Analyse des ressources des paroisses

Les ressources des paroisses sont constituées principalement de leurs revenus fiscaux et des postes cantonaux mis à leur disposition par l'Église nationale.

Les fluctuations des entrées fiscales selon les années sont principalement d'ordre conjoncturel et impactent la plupart du temps les paroisses de manière similaire ; selon la structure de leur assiette fiscale, comme par exemple pour celles disposant d'une part

significative d'impôts des personnes morales, les fluctuations peuvent varier plus fortement entre les paroisses et entre les années.

Pour les plus petites paroisses, le départ ou l'arrivée d'un contribuable peut impacter de manière non négligeable les recettes. Cette volatilité est courante également dans les petites communes, mais ne peut justifier une exception ; tous les impôts, y compris les aléatoires doivent être considérés (Soguel, 2020 : 155). Afin de pouvoir comparer les recettes fiscales entre les paroisses, qui dépendent non seulement de l'assiette fiscale, mais également du taux d'imposition, décidé de manière endogène par la paroisse, les recettes par paroissien doivent être harmonisées à un taux unitaire. À la différence d'autres cantons, les paroisses bernoises ne peuvent qu'influencer ce taux appliqué sur tous les impôts cantonaux pertinents pour l'impôt ecclésiastique, facilitant la comparaison inter-paroissiale. Les autres paramètres, tels que la progressivité, les minima et maxima sont ceux des impôts cantonaux, sans liberté de manœuvre pour les paroisses.

Comme décrit au chapitre 4.3, l'attribution des postes cantonaux aux Églises est également décidée par l'échelon supérieur ; elle a donc une cause exogène.

Le Canton subventionne la conservation et la restauration des monuments historiques (voir chapitre 4.3). La distribution de ce subventionnement compense partiellement les surcoûts liés à l'entretien exigeant du patrimoine. Du fait de la neutralisation de ces subventions liées, nous n'en tiendrons pas compte comme recette dans le modèle péréquatif de base proposé.

À la différence d'autres cantons, ni le Canton, ni l'Église nationale ne fournissent d'autres prestations en nature ou espèces aux paroisses que celles évoquées précédemment.

Seule la paroisse de Berne dispose d'un important patrimoine financier d'environ 50 millions de francs, placé principalement dans l'immobilier. La considération des revenus de ce patrimoine dans les recettes pourrait être justifié sur le principe. Mais, comme il concerne en pratique seulement le plus grand contributeur potentiel de la péréquation, qui est la paroisse de Berne, il s'agirait d'une pression supplémentaire, limitant potentiellement l'acceptabilité de la solution. Les acteurs interrogés recommandent de ne pas considérer ces revenus dans la péréquation des recettes, ce que nous allons faire.

En résumé, les disparités des recettes fiscales potentielles et de l'attribution des postes cantonaux, décidées par l'échelon supérieur, ont des causes exogènes et méritent économiquement une compensation dans le cadre d'une péréquation financière.

## 4.5. Disparités des besoins des paroisses

En rappel du chapitre 3, une compensation justifiée des charges d'origine exogène existe, en dédommagement aux collectivités confrontées à des dépenses liées à des besoins plus importants que la norme selon leur situation sociodémographique et ordonnées par le droit supérieur.

Dans le Canton, l'aumônerie des prisons ou des hôpitaux est uniquement coordonnée par les Églises nationales, les prisons et les hôpitaux employant directement les aumôniers. En complément, sans obligation, les agents pastoraux et bénévoles des paroisses y effectuent des visites de leurs paroissiens. Certains cantons, dont Soleure, ont intégré l'enseignement religieux confessionnel dans le plan scolaire et mandatent les Églises pour l'exécution dans les locaux scolaires. Dans le Canton de Berne, les Églises le proposent, mais hors cadre scolaire, sans obligation ni indemnisation. Ainsi, les besoins différenciés qui méritent une compensation, car ordonnés explicitement par l'échelon supérieur bernois, n'existent formellement pas directement dans le Canton.

La base légale (LEgN) souligne l'importance des Églises nationales pour la société en général (voir chapitre 4.1), mais évoque en particulier les prestations reconnues d'intérêt général (art. 31 al. 2) (annexe 8) justifiant la subvention (art. 31 al. 1). Par exemple, les prestations de la catégorie affaires sociales agissent positivement sur les inducteurs de coûts établis et retenus comme charges excessives à compenser par la péréquation fédérale, dues à des facteurs socio-démographiques (art. 8 al. 2 PFCC) : pauvreté, structure d'âge, intégration des étrangers. Les subventions sont versées à l'Église nationale afin de financer les postes des agents pastoraux (voir 4.3). La répartition de ces postes dépend principalement du nombre de paroissiens, sans tenir compte de l'importance locale des besoins, ce qui n'est pas économiquement adéquat.

Les comptes des paroisses montrent les moyens qu'elles veulent, respectivement peuvent, octroyer aux différentes catégories de prestations, selon leurs ressources et leurs choix endogènes, car non obligatoires. Le financement des paroisses provenant presque exclusivement des impôts, une paroisse avec une assiette fiscale faible est par définition constituée de paroissiens ne disposant que de peu de ressources. Une paroisse appauvrie a théoriquement plus de besoins de prestations sociales qu'une aisée, mais dispose de moins de moyens pour en produire.

Ainsi, même si elles ne sont pas ordonnées formellement par l'échelon supérieur, les prestations d'intérêt général sont reconnues et soutenues par une subvention incitative. Afin que la production de ces prestations dépende des besoins et non des moyens des paroisses, une compensation des charges en dédommagement aux collectivités confrontées à des dépenses liées à des besoins plus importants que la norme, selon la situation sociodémographique, peut être justifiée.



Dans le modèle de péréquation fédérale, la partie de compensation des charges a un effet équilibrant. Ce travail ne proposera pas de solution dans le chapitre 5.5, mais des premières pistes, qui devront être approfondies dans une phase ultérieure.

#### 4.6. Disparités des conditions de production des paroisses

Le chapitre 3 justifie une compensation des charges pour fournir des services ordonnés par le droit supérieur, en dédommagement aux collectivités confrontées à des surcoûts liés à des circonstances de production géo-topographiques défavorables d'origine exogène.

Le droit cantonal (OPFC) considère la longueur des routes et la superficie comme critère pouvant conduire à des charges géo-topographiques excessives. Au niveau des Églises, des distances très importantes entre les communautés peuvent théoriquement occasionner des temps de déplacements importants générant des coûts supérieurs à la moyenne. Même dans les campagnes, la densité d'agents pastoraux est suffisante pour ne pas occasionner des distances très grandes. Au sein des agglomérations, avec la densité du trafic, les temps de déplacements ne sont pas non plus négligeables. Ainsi, un ministère à Tavannes n'est pas forcément plus difficile qu'à Berne au niveau géo-topographique. Ce point ne s'applique pas aux paroisses et peut être considéré comme réglé.

## 5. Présentation des résultats/de la solution

Sur la base des connaissances acquises, ce chapitre présentera les variantes de solution élaborées. S'agit-il d'un déséquilibre réel ou ressenti ? Nous commencerons dans le sous-chapitre 5.1 par analyser les recettes fiscales des paroisses et montrer les disparités que le sous-chapitre 5.2 réduira par le biais d'un modèle de péréquation. Le sous-chapitre 5.3 expliquera les disparités dans la répartition des postes cantonaux, alors que le sous-chapitre 5.4 intégrera ces postes dans le modèle péréquatif présenté sous 5.2. Les difficultés et des pistes pour la réalisation d'une compensation des charges seront abordées dans le chapitre 5.5. Les variantes élaborées ont également été présentées à des décideurs et influenceurs pour juger de leur acceptabilité en vue de la mise en œuvre d'une politique de péréquation ; le sous-chapitre 5.6 en présente une synthèse.

### 5.1. Disparités : recettes fiscales

Comme mentionné au chapitre 4.4, des disparités entre les paroisses peuvent exister en raison du fédéralisme. Seules celles d'origine exogènes doivent être compensées.

Même si des fluctuations d'origine principalement conjoncturelles existent selon les années, elles concernent toutes les paroisses (Tableau 11 Annexe 7). Nous allons considérer les données les plus actuelles au moment de la réalisation des simulations, c'est-à-dire les revenus fiscaux 2020 ; ces données ont été récoltées par l'Église nationale pour le calcul de la contribution annuelle des paroisses.

La théorie de la péréquation des ressources (Soguel, 2020 : 152 ss) est appliquée. Dans le Tableau 1, la colonne 1 liste les paroisses catholiques romaines du Canton de Berne. Les recettes fiscales effectives figurent à la colonne 2 avec le taux d'imposition décidé par la paroisse en colonne 3.

Nous commençons par calculer le revenu fiscal avec le taux unitaire en colonne 4 (pour la commune de Tavannes, le revenu fiscal de 457 792 de francs est divisé par le taux d'imposition de 0,23 pour obtenir 1 990 400 de francs). En divisant la somme des revenus fiscaux effectifs (colonne 2) par la somme des revenus fiscaux au taux unitaire (colonne 4), nous obtenons le coefficient harmonisé de 0,2001 (60 305 951/301 332 143).

	1	2	3	4	5	6	7	8
Paroisse	Recettes fiscales	Taux fiscal	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 1	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 0.2001	Nombre de catholiques	Recettes harm par catholique 0.2001	Indice	
1 Tavannes	457 792	0.2300	1 990 400	398 341	1 959	203.34	0.540	
2 Moutier	946 713	0.2070	4 573 493	915 298	4 207	217.57	0.577	
3 Malleray-Bévilard	438 879	0.2300	1 908 170	381 884	1 752	217.97	0.579	
4 Langnau i.E.	439 683	0.2700	1 628 456	325 905	1 313	248.21	0.659	
5 Pieterlen	612 467	0.2415	2 536 095	507 552	1 986	255.56	0.678	
6 Spiez	746 872	0.2300	3 247 270	649 880	2 533	256.57	0.681	
7 Langenthal	2 956 599	0.1900	15 561 047	3 114 250	11 536	269.96	0.717	
8 Tramelan	348 695	0.2500	1 394 780	279 139	1 033	270.22	0.717	
9 Utzenstorf	840 613	0.1900	4 424 279	885 436	3 173	279.05	0.741	
10 Seeland-Lyss	3 266 993	0.2185	14 951 913	2 992 344	10 467	285.88	0.759	
11 Oberhasli-Brienz	566 380	0.2000	2 831 900	566 751	1 969	287.84	0.764	
12 Biemme et environs	7 282 576	0.2300	31 663 374	6 336 828	21 936	288.88	0.767	
13 Thun	3 620 882	0.1950	18 568 626	3 716 161	12 756	291.33	0.773	
14 Konolfingen	583 212	0.1900	3 069 537	614 310	2 038	301.43	0.800	
15 Interlaken	1 869 048	0.2070	9 029 217	1 807 028	5 959	303.24	0.805	
16 Frutigen	446 074	0.2300	1 939 452	388 145	1 264	307.08	0.815	
17 Vallon de Saint-Imier	1 229 739	0.1970	6 242 330	1 249 285	3 893	320.91	0.852	
18 La Neuveville	297 464	0.1380	2 155 536	431 390	1 270	339.68	0.902	
19 Burgdorf	1 235 411	0.2070	5 968 169	1 194 417	3 277	364.48	0.967	
20 Münsingen	846 428	0.1800	4 702 378	941 092	2 510	374.94	0.995	
21 Bern und Umgebung	29 353 349	0.1970	149 001 772	29 819 897	60 277	494.71	1.313	
22 Gstaad	1 920 082	0.1377	13 943 951	2 790 619	2 961	942.46	2.502	
	Σ	60 305 951	301 332 143	60 305 951	160 069			
					Moyenne	376.75		
		coefficient harmonisé	0.2001					

Tableau 1 : Recettes fiscales, nombre de paroissiens, indice

Nous multiplions les recettes fiscales effectives (colonne 2) par le taux unitaire pour obtenir les recettes fiscales harmonisées (colonne 5) représentant le potentiel fiscal de chaque paroisse.

En divisant les recettes fiscales harmonisées (colonne 5) par le nombre de catholiques au 31.12.2020 (colonne 6), nous obtenons les recettes fiscales par catholique (colonne 7). Ces montants permettent une comparaison entre les paroisses qui n'est plus biaisée, ni par des taux fiscaux différents, ni par un nombre de catholiques différents. Les paroisses ont été classées dans un ordre croissant des recettes par catholique pour faciliter la lecture. En divisant la somme de la colonne 6 par la somme de la colonne 5, nous obtenons une recette fiscale moyenne de CHF 376,75 par catholique (60 305 951/160 069). En divisant ce montant de chaque paroisse par le taux moyen, nous obtenons un indice (colonne 8). Cet indice permet instantanément de se rendre compte de l'écart positif ou négatif qui sépare une paroisse du point de référence fixé à

1. L'écart positif signifie une force financière supérieure à la moyenne et un écart négatif une force financière inférieure à la moyenne.

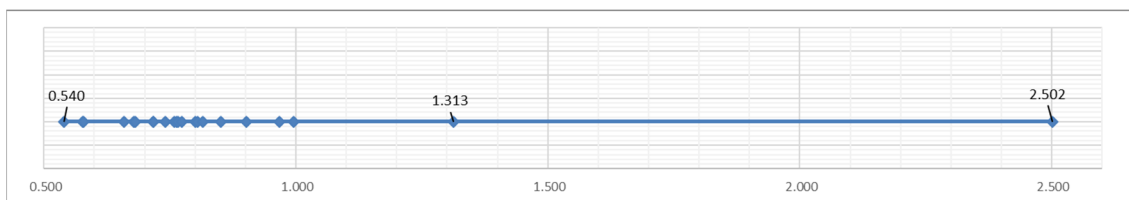


Figure 2: Les indices des paroisses

La visualisation graphique (Figure 2) des indices permet de mieux se représenter leur distribution. Les paroisses de Berne (1,313) et Gstaad (2,502) ont une force financière supérieure et même bien supérieure à la moyenne, lisible sur le graphique avec une grande distance avec les autres, tandis que la force financière de toutes les autres paroisses est inférieure à la moyenne. Entre Tavannes, qui a un revenu fiscal harmonisé par paroissien de CHF 203 (indice 0,540) et Gstaad CHF 942 (indice 2,502), il y a un facteur de 4,6 (942/203). Ainsi Gstaad a 4,6 fois le revenu de Tavannes par paroissien ; Berne a 2,43 fois le revenu de Tavannes (494/203). Cette représentation montre l'importance des écarts, entre celles de Berne et Gstaad et les autres paroisses ; Berne est également de loin la plus grande, avec 38% des catholiques du canton. Nous constatons que les disparités sont bien réelles et pas seulement ressenties ; les chiffres de base sont publics, communiqués aux paroisses, mais le savoir manque aux acteurs pour les interpréter et les comprendre.

## 5.2. Compensation des disparités : péréquation des ressources fiscales

Un barème péréquatif symétrique vise à corriger les inégalités mises en lumière par l'indice des ressources (Tableau 1, colonne 8). Il s'agit d'obtenir une contribution suffisante pour les bénéficiaires, et de ne pas ponctionner les contributeurs de manière excessive. Les flux financiers doivent avoir lieu de manière horizontale entre les paroisses ; les montants pour les bénéficiaires sont financés par les montants de contributeurs sans soutien vertical de l'échelon supérieur. La théorie recommande d'obtenir un équilibre entre les contributeurs et les bénéficiaires d'une péréquation pour rendre le système auto-financé (Dafflon, 2004). Nous constatons que seules deux paroisses (Berne et Gstaad) disposent d'un indice supérieur à la moyenne, mais qui représentent 40 % des catholiques du Canton.

L'intensité de la correction de la péréquation, donc de la solidarité, est une question politique. Pour faciliter la compréhension au lecteur, deux solutions extrêmes encadrent

ce choix et sont présentées dans la Figure 3. L'axe horizontal de cette figure reprend les valeurs des indices des paroisses avant péréquation (colonne 8 du Tableau 1). L'axe vertical mesure l'indice des ressources après péréquation. On y retrouve les 22 paroisses.

Systeme inopérant. Les transferts de la première solution extrême ne modifient nullement, soit à 0%, la distribution des ressources. Le montant versé par chaque paroisse correspond exactement au montant qu'il reçoit. Le système est inopérant. Les paroisses représentées par des points verts, se rangent sur une droite formant un angle de 45° avec les deux axes. Cette droite passe par le point [1.00 ; 1.00], par l'indice des ressources d'une paroisse qui serait exactement égal à la moyenne.

Systeme uniformisant. La seconde solution extrême serait que les transferts corrigent totalement, soit à 100%, la distribution avec l'indice de toutes les paroisses à 1.00 après péréquation. Le système serait parfaitement égalisé par la péréquation. Celui des entités modestes serait relevé jusqu'à 1.00, celui des plus aisées diminuées à 1.00. Lorsque le système est uniformisant, les entités se rangent donc sur la droite horizontale bleue au niveau de l'indice 1.00 après péréquation.

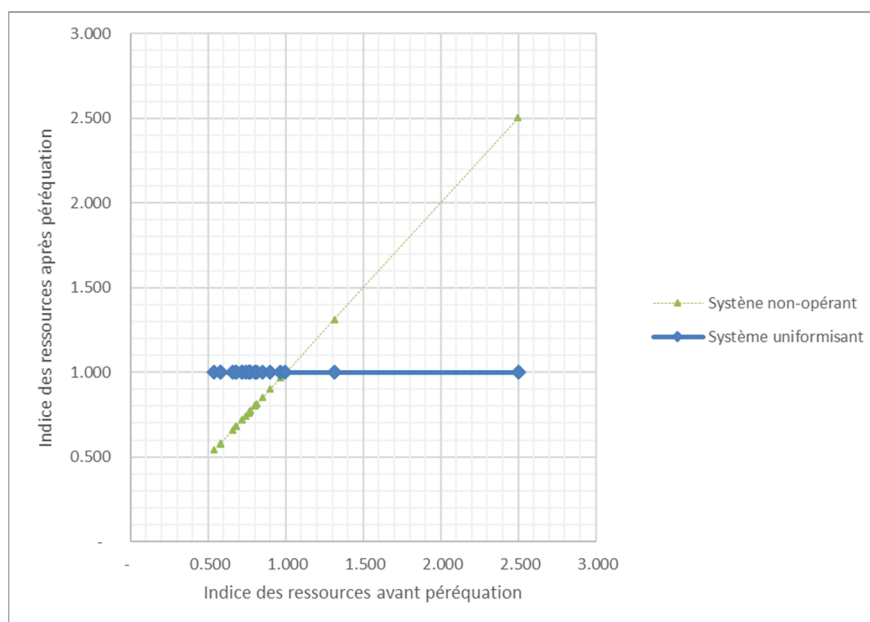


Figure 3: deux solutions péréquatives extrêmes : système inopérant et système uniformisant : les paroisses bernoises

Entre ces deux variantes théoriques extrêmes, des compensations pour les bénéficiaires entre 30 % à 50 % sont couramment constatées dans les péréquations intercommunales. Nous allons soumettre trois variantes au jugement de différentes personnes influentes choisies. La forme peut être proportionnelle, progressive ou dégressive comme les systèmes fiscaux. Nous avons retenu la proportionnalité.

Les variantes : correction pour les bénéficiaires/correction pour les contributeurs

1. + 50 % / - 50 %
2. + 40 % / - 40 %
3. + 30 % / - 30 %

Les pourcentages des variantes sont multipliés entre la différence entre l'indice (Tableau 1, colonne 8) et la moyenne fixée à 1. Avec la variante 1, pour Tavannes, nous obtenons une correction de +0,230, calculée à  $50\% * (1 - 0,540)$ . Le nouvel indice après péréquation de Tavannes est de  $0,540 + 0,230$ , soit 0,770 (Tableau 2, 3<sup>e</sup> colonne). Les autres variantes sont calculées de manière similaire et lisibles dans les colonnes 4 et 5. Le tableau détaillé complet est disponible à l'annexe 5.

1	2	3	3a	4	4a	5	5a
Paroisse	Indice	Indice après péréquation +0.5 -0.5	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Indice après péréquation +0.4-0.4	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Indice après péréquation +0.3-0.3	Transferts à recevoir ou à payer (-)
Tavannes	0.540	0.770	169 856	0.724	135 885	0.678	101 913
Moutier	0.577	0.789	334 844	0.746	267 875	0.704	200 906
Malleray-Bévilard	0.579	0.789	139 091	0.747	111 273	0.705	83 454
Langnau i.E.	0.659	0.829	84 384	0.795	67 507	0.761	50 630
Pieterlen	0.678	0.839	120 337	0.807	96 269	0.775	72 202
Spiez	0.681	0.840	152 214	0.809	121 771	0.777	91 328
Langenthal	0.717	0.858	615 967	0.830	492 774	0.802	369 580
Tramelan	0.717	0.859	55 022	0.830	44 017	0.802	33 013
Utzenstorf	0.741	0.870	154 995	0.844	123 996	0.818	92 997
Seeland-Lyss	0.759	0.879	475 548	0.855	380 438	0.831	285 329
Oberhasli-Brienz	0.764	0.882	87 534	0.858	70 028	0.835	52 521
Bienne et environs	0.767	0.883	963 777	0.860	771 022	0.837	578 266
Thun	0.773	0.887	544 829	0.864	435 864	0.841	326 898
Konolfingen	0.800	0.900	76 753	0.880	61 402	0.860	46 052
Interlaken	0.805	0.902	219 012	0.883	175 210	0.863	131 407
Frutigen	0.815	0.908	44 033	0.889	35 227	0.871	26 420
Vallon de Saint- Imier	0.852	0.926	108 701	0.911	86 961	0.896	65 221
La Neuveville	0.902	0.951	23 541	0.941	18 833	0.931	14 125
Burgdorf	0.967	0.984	20 096	0.980	16 077	0.977	12 058
Münsingen	0.995	0.998	2 275	0.997	1 820	0.997	1 365
Bern und Umgebung	1.313	1.157	-3 555 277	1.188	-2 844 222	1.219	-2 133 166
Gstaad	2.502	1.751	-837 532	1.901	-670 025	2.051	-502 519
Total			0		0		0

Tableau 2 : Indices avant et après péréquation des ressources pour les trois variantes, avec les montants des transferts

Le montant des transferts à recevoir ou à payer est déterminé sur la base des points d'indice à compenser, dans la colonne 3 du Tableau 2, comme différence entre la colonne 2 et la colonne 3. Sur la base du total de la colonne 7 du Tableau 1, nous savons que la valeur moyenne d'un point d'indice par habitant s'élève à CHF 376,75 (CHF 2168/100). Pour chaque paroisse, le montant du transfert est calculé en multipliant le nombre de

points à compenser par la valeur du point et par le nombre d'habitants (colonne 6). Tavannes devrait donc recevoir un transfert de CHF 169 856 ( $0,23 \times \text{CHF } 376,75 \times 1959$ ).

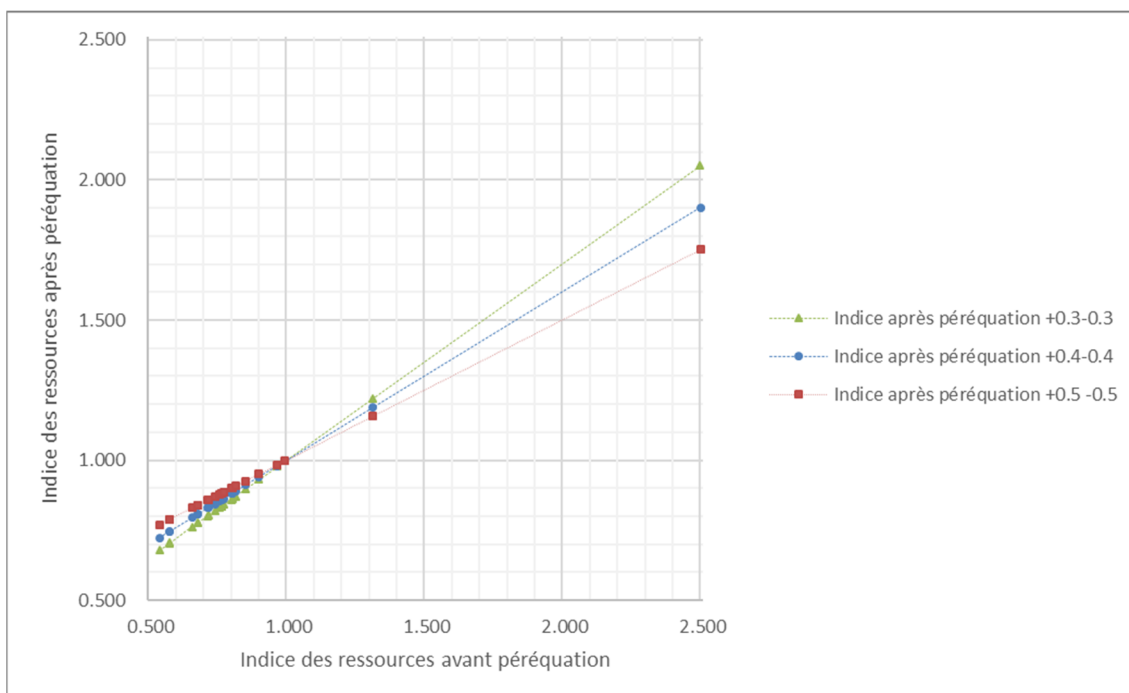


Figure 4 : Graphique XY des indices avant et après péréquation pour les trois variantes

La Figure 4 représente les indices de ressources avant (sur l'axe horizontal) et après péréquation (sur l'axe vertical) au moyen d'un graphique XY. La variante 1 est représentée en rouge, la 2 en bleu et la 3 en vert. On y retrouve les 22 paroisses et leurs indices selon le Tableau 2. La pente de la courbe diminue par rapport à celle de 45 degrés d'un système inopérant (Figure 3), mais est encore bien loin de celle plate d'un système uniformisant. Même après péréquation, les inégalités entre paroisses restent ainsi importantes, nous sommes encore loin d'une parfaite uniformité après péréquation.

Les barèmes prévoient souvent une **dotation minimale** après péréquation (Soguel, 2020 : 161), afin de garantir à toutes les collectivités, même les plus modestes, le minimum de moyens nécessaire pour fournir les prestations attendues. Le Canton de Berne a fixé pour sa péréquation intercommunale la contribution minimale à 0,86 (art. 8 al. 2 OPFC) et le canton de Soleure à 0,70 pour les paroisses (Marti *et al.*, 2017 : 18). Nous allons utiliser dans une simulation ces deux taux avec la variante de péréquation proposant le moins de correction, c'est-à-dire la variante 3 avec + 0,3 et - 0,3.

a	b	c	c1	d	d1	e	e1
Paroisse	Indice	Indice après péréquation +0.3 -0.3	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Indice après péréquation +0.3-0.4612-Dot. min 0.86	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Indice après péréquation +0.3-0.3019-Dot. min 0.7	Transferts à recevoir ou à payer (-)
Tavannes	0.540	0.678	101 913	0.860	236 384	0.700	118 296
Moutier	0.577	0.704	200 906	0.860	447 790	0.704	200 906
Malleray-Bévilard	0.579	0.705	83 454	0.860	185 772	0.705	83 454
Langnau i.E.	0.659	0.761	50 630	0.860	99 514	0.761	50 630
Pieterlen	0.678	0.775	72 202	0.860	135 922	0.775	72 202
Spiez	0.681	0.777	91 328	0.860	170 824	0.777	91 328
Langenthal	0.717	0.802	369 580	0.860	623 468	0.802	369 580
Tramelan	0.717	0.802	33 013	0.860	55 558	0.802	33 013
Utzenstorf	0.741	0.818	92 997	0.860	142 631	0.818	92 997
Seeland-Lyss	0.759	0.831	285 329	0.860	399 014	0.831	285 329
Oberhasli-Brienz	0.764	0.835	52 521	0.860	71 214	0.835	52 521
Bienne et environs	0.767	0.837	578 266	0.860	770 541	0.837	578 266
Thun	0.773	0.841	326 898	0.860	416 844	0.841	326 898
Konolfingen	0.800	0.860	46 052	0.860	46 052	0.860	46 052
Interlaken	0.805	0.863	131 407	0.863	131 407	0.863	131 407
Frutigen	0.815	0.871	26 420	0.871	26 420	0.871	26 420
Vallon de Saint- Imier	0.852	0.896	65 221	0.896	65 221	0.896	65 221
La Neuveville	0.902	0.931	14 125	0.931	14 125	0.931	14 125
Burgdorf	0.967	0.977	12 058	0.977	12 058	0.977	12 058
Münsingen	0.995	0.997	1 365	0.997	1 365	0.997	1 365
Bern und Umgebung	1.313	1.219	-2 133 166	1.169	-3 279 388	1.219	-2 146 676
Gstaad	2.502	2.051	-502 519	1.809	-772 539	2.048	-505 702
Total			0		196		-310

Tableau 3 : Indices avant et après péréquation des ressources pour la variante 3 + dotation minimale

L'indice après péréquation montre (colonne c Tableau 3) qu'une seule paroisse, colorée en orange, n'atteint pas le niveau minimal de 0,70. En relevant le minimum à 0,86, s'ajoutent les paroisses colorées en vert, soit un total de treize paroisses qui se situent dans la zone de dotation minimale. Après transferts des points nécessaires, toutes les paroisses reçoivent au moins la dotation minimale de 0,86 (colonne d), respectivement de 0,7 (colonne e).

L'augmentation de l'indice initial dans la zone de dotation minimale est totalement écrêtée et le taux d'écrêtage atteint 100 % (Soguel, 2020 : 162 ss). Le taux d'écrêtage marginal correspond à la baisse (en centimes) des revenus péréquatifs ou à la hausse des charges péréquatives quand le potentiel fiscal augmente de 1 fr. Le taux d'écrêtage est donc influencé par la pente du barème. Le taux d'écrêtage passe au-dessous de 100 % à la sortie de la zone de dotation minimale, et lorsque l'indice initial s'approche de 1,00 tend vers 0 %. La série de points bleus le montre (Figure 5) : lorsque l'indice initial augmente, l'indice après péréquation augmente également, mais moins que



proportionnellement<sup>6</sup>. Ainsi, la compensation diminue graduellement pour disparaître dès que la collectivité présente un indice de 1,00. Tavannes, la paroisse la plus modeste du Canton, reçoit une compensation de 0,32 et passe d'un indice de 0,54 au niveau minimal de la dotation fixé à 0,86 (Tableau 3 : Indices avant et après péréquation des ressources pour la variante 3 + dotation minimale), alors que La Neuveville, plus aisée, ne reçoit que 0,03 et passe de 0,90 à 0,93. La Figure 5 montre que les points bleus se situent sur la ligne 0,86, puis après la zone de dotation minimale, suivent également la courbe des points rouges (sans dotation minimale). Nous constatons que Berne passe de 1,31 à 1,21 après péréquation, et baisserait à 1,16 si une dotation minimale était fixée à 0,86.

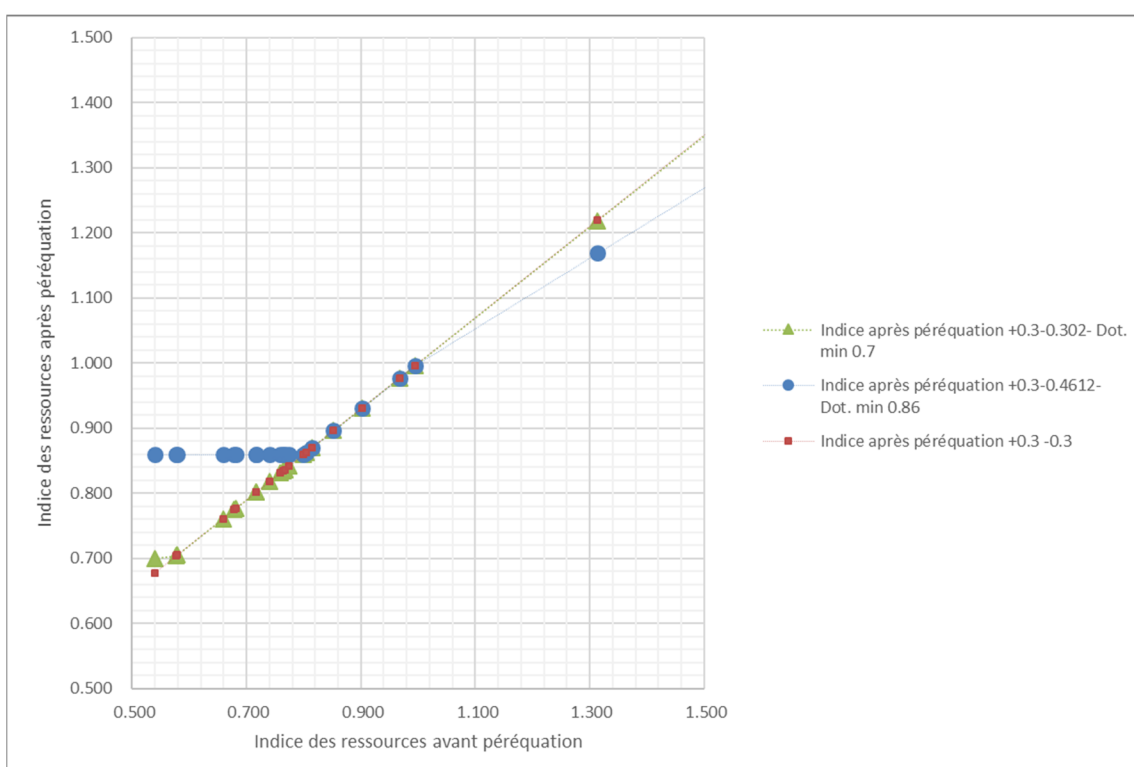


Figure 5 : Graphique XY des indices, avec et après péréquation, variante 3, dotation minimale, sans Gstaad

Dans un système sans contribution minimale (Tableau 2, respectivement la colonne c du Tableau 3), il y a symétrie entre la correction des contributeurs – 30 % et celle des bénéficiaires + 30 %. La somme des montants de contributeurs permet de financer les montants dus aux bénéficiaires (total de la colonne c1 = 0).

Dans un système avec des contributions minimales, sans moyens propres à l'échelon supérieur (vertical), seule une contribution supplémentaire des paroisses aisées (horizontal) pourrait garantir ce financement de ces charges supplémentaires. Pour

<sup>6</sup> La Figure 32 du cas d'école permet de mieux visualiser la pente de la courbe (Soguel 2020, p. 162)

financer une contribution minimale à 0,7 (coûts supplémentaires de 16 382 francs), l'augmentation nécessaire de la correction est faible ; elle passe de 30 % à 30,19 %. Mais, pour une contribution minimale à 0,86, l'augmentation nécessaire est plus importante (coûts supplémentaires 1 416 438 francs) ; elle passe de 30 % à 46,12 %. Ces augmentations sont nécessaires afin de maintenir l'équilibre financier entre les contributions reçues par les bénéficiaires et celles payées par les contribuables (Tableau 3, colonnes d1 et e1). Ces charges supplémentaires diminueraient l'acceptabilité de la péréquation par les paroisses les plus aisées, encore davantage mises à contribution.

L'introduction d'une **zone neutre** (Soguel, 2020 : 163), dans laquelle la péréquation est inopérante peut limiter le montant à prélever auprès des collectivités aisées et inciter les collectivités de cette zone à s'améliorer. Par exemple, une commune avec un indice à 0,90 pourrait être considérée comme plus tout à fait modeste. Dans notre cas de figure, seules trois paroisses (Tableau 2) seraient concernées par une zone neutre entre 0,90 et 1. Pour la variante 3, le montant potentiellement économisé de 27 547 francs n'est pas significatif (Tableau 3, colonne 5a). Réduire le nombre de bénéficiaires de la péréquation diminuerait également ses chances d'être acceptée.

L'introduction d'une dotation minimale pourrait réduire, selon la théorie, l'incitation pour les collectivités bénéficiaires à prendre des initiatives pour se développer et à améliorer par elles-mêmes leur indice des ressources et à sortir de la zone minimale. De manière similaire, les collectivités n'auraient pas intérêt à s'améliorer pour rentrer dans la zone neutre pour ne pas être pénalisées. Comme les paroissiens sont captifs géographiquement de leurs paroisses (chapitre 4.1), ils exercent une influence quasi inexistante sur l'assiette fiscale. Ce risque n'existe donc pas.

Afin de garantir l'acceptabilité du modèle de péréquation proposé, il ne doit pas être seulement efficace, mais pouvoir convaincre une majorité de députés des paroisses, donc une majorité de paroissiens bénéficiaires, sans trop charger les contribuables. Pour ces raisons, nous renonçons à une dotation minimale et à une zone neutre.

Afin de garantir la stabilité des transferts péréquatifs, en particulier pour les petites collectivités, un lissage sur quelques exercices est recommandé (Soguel, 2020 : 155). Le Canton de Berne et la corporation ecclésiastique catholique fribourgeoise ont opté pour un lissage sur trois ans, afin de limiter les fluctuations. Même si des fluctuations existent entre les années (Tableau 11, Annexe 7), elles restent acceptables. Pour ces raisons, mais surtout afin de garder la simplicité du modèle dans un but pédagogique, nous avons renoncé à ajouter un lissage de la courbe sur quelques années. Si un projet officiel de péréquation devait être lancé, la question d'un tel lissage devrait se poser, tout comme

celle d'un coefficient d'harmonisation fixe, à l'image de celui du Canton (art. 8 al. 3 LPFC) ou de celui de 0,23 utilisé par l'Église nationale pour calculer la contribution des paroisses à son fonctionnement. Même si les acteurs ignorent pour la plupart la manière dont il a été fixé, un coefficient fixe simplifierait l'explication nécessaire du système et influencerait positivement son acceptation. Ces recommandations s'appliquent par analogie également au chapitre 5.4.

### 5.3. Disparités : postes cantonaux

Les postes cantonaux sont répartis selon la règle décrite au chapitre 4.3, avec au minimum un agent pastoral par paroisse, indépendamment de leur taille. La mobilité et les collaborations entre les paroisses dans les espaces pastoraux (dimension canonique), sans fusion des paroisses politiques, remet en question le besoin minimum d'un agent pastoral par paroisse canonique. Les disparités de la distribution sont également réelles selon la Figure 6, surtout en considérant les postes effectivement occupés. Les postes vacants vont également devenir plus nombreux, avec la pénurie d'agents pastoraux qui s'accroît. La répartition effective de ces derniers entre les paroisses est, d'une part, le résultat de la décision de l'évêché, mais d'autre part liée à l'attractivité des diverses régions pour les collaborateurs à la recherche d'un nouveau poste.

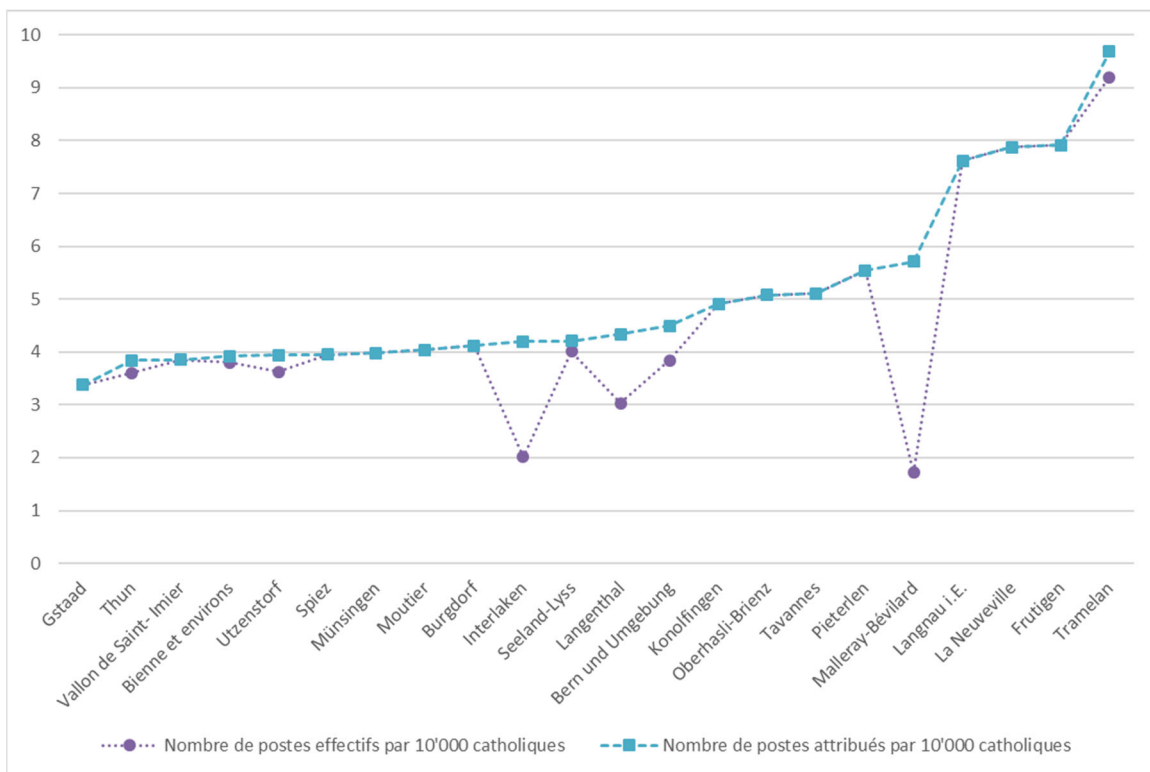


Figure 6 : Postes cantonaux attribués et effectifs

Dans notre cas, nous avons considéré l'état au 31.12.2020 pour ne pas apporter de complexité supplémentaire. Avec la pénurie d'agents pastoraux, les fluctuations durant l'année peuvent être importantes, car il est courant qu'un poste vacant le reste plusieurs mois. L'Église nationale a également décidé une vacance obligatoire de trois mois lors de changement de personnel, afin de réaliser une économie financière, estimée nécessaire pour tenir le budget octroyé par le canton à cette fin. Pour avoir une valeur correcte, il ne faudrait donc pas considérer les valeurs au 31.12.2020, mais une moyenne annuelle des postes occupés par paroisse.

Les postes d'agents pastoraux financés par l'Église nationale avec la contribution cantonale représentent selon le budget 2020 une somme de 10 963 900 francs (salaires : 9 085 600 fr. ; charges sociales : 1 878 300 fr.) pour 75 postes. Cela correspond à 146 200 fr. par poste ; le chiffre réel est plus élevé. En considérant les postes vacants, nous fixons à 160 000 fr. par poste à 100 %. Ne disposant pas du degré de détail avec les variations mensuelles et coûts exacts, l'auteur renonce volontairement à plus de précision. En cas de mise en œuvre de cet outil et pour la préparation de la consultation officielle, les valeurs précises devraient être considérées.

Les coûts principaux des prestations pastorales sont salariaux. Le poste de charges de personnel est le principal au budget des paroisses. En prenant pour exemple les chiffres de la paroisse de Bienne, le poste des charges de personnel représente 51 % du budget des charges opérationnelles en 2020, voire 58 % des charges en considérant en plus les postes cantonaux (Annexe 6). Ces derniers représentent 14 % du nouveau total des charges opérationnelles calculées. La part de ces charges est suffisamment importante pour être considérée dans la péréquation des ressources, vu que leur attribution est décidée par l'échelon supérieur, donc exogène pour les paroisses.

#### **5.4. Compensation des disparités : péréquation des ressources fiscales et des postes cantonaux**

Par analogie, une péréquation des ressources « postes cantonaux » pourrait être opérée séparément de celle relative aux recettes fiscales. Par souci de simplicité, nous proposons d'ajouter simplement l'équivalent financier des postes cantonaux effectifs aux revenus fiscaux harmonisés. Les deux composantes sont des ressources non influençables par les paroisses. Elles peuvent donc simplement s'additionner sans effet indésirable.

Les colonnes 1 à 5 du Tableau 4 sont identiques à celles du Tableau 1. Nous choisissons d'utiliser le nombre de postes effectivement utilisé, car ne pouvons pas considérer comme ressource un poste attribué, mais non occupé.

1	2	3	4	5	a	b	c	6	7	8
Paroisse	Recettes fiscales	Taux fiscal	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 1	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 0.2001	Nombre de postes cantonaux effectifs	Nombre de postes cantonaux pour 10'000 catholiques	Recettes fiscales + poste cantonaux	Nombre de catholiques	Recettes harm par paroissien 0.2001 +postes cant.	Indice
Tavannes	457 792	0.2300	1 990 400	398 341	1.00	5.10	558 341	1 959	285.01	0.650
Moutier	946 713	0.2070	4 573 493	915 298	1.70	4.04	1 187 298	4 207	282.22	0.643
Malleray-Bévilard	438 879	0.2300	1 908 170	381 884	0.30	1.71	429 884	1 752	245.37	0.559
Langnau i.E.	439 683	0.2700	1 628 456	325 905	1.00	7.62	485 905	1 313	370.07	0.843
Pieterlen	612 467	0.2415	2 536 095	507 552	1.10	5.54	683 552	1 986	344.19	0.784
Spiez	746 872	0.2300	3 247 270	649 880	1.00	3.95	809 880	2 533	319.73	0.729
Langenthal	2 956 599	0.1900	15 561 047	3 114 250	3.50	3.03	3 674 250	11 536	318.50	0.726
Tramelan	348 695	0.2500	1 394 780	279 139	0.95	9.20	431 139	1 033	417.37	0.951
Utzenstorf	840 613	0.1900	4 424 279	885 436	1.15	3.62	1 069 436	3 173	337.04	0.768
Seeland-Lyss	3 266 993	0.2185	14 951 913	2 992 344	4.20	4.01	3 664 344	10 467	350.09	0.798
Oberhasli-Brienz	566 380	0.2000	2 831 900	566 751	1.00	5.08	726 751	1 969	369.10	0.841
Bienne et environs	7 282 576	0.2300	31 663 374	6 336 828	8.35	3.81	7 672 828	21 936	349.78	0.797
Thun	3 620 882	0.1950	18 568 626	3 716 161	4.60	3.61	4 452 161	12 756	349.02	0.795
Konolfingen	583 212	0.1900	3 069 537	614 310	1.00	4.91	774 310	2 038	379.94	0.866
Interlaken	1 869 048	0.2070	9 029 217	1 807 028	1.20	2.01	1 999 028	5 959	335.46	0.765
Frutigen	446 074	0.2300	1 939 452	388 145	1.00	7.91	548 145	1 264	433.66	0.988
Vallon de Saint- Imier	1 229 739	0.1970	6 242 330	1 249 285	1.50	3.85	1 489 285	3 893	382.55	0.872
La Neuveville	297 464	0.1380	2 155 536	431 390	1.00	7.87	591 390	1 270	465.66	1.061
Burgdorf	1 235 411	0.2070	5 968 169	1 194 417	1.35	4.12	1 410 417	3 277	430.40	0.981
Münsingen	846 428	0.1800	4 702 378	941 092	1.00	3.98	1 101 092	2 510	438.68	1.000
Bern und Umgebung	29 353 349	0.1970	149 001 772	29 819 897	23.15	3.84	33 523 897	60 277	556.16	1.268
Gstaad	1 920 082	0.1377	13 943 951	2 790 619	1.00	3.38	2 950 619	2 961	996.49	2.271
Σ	60 305 951		301 332 143	60 305 951			70 233 951	160 069		
								Moyenne	438.77	
		coefficient harmonisé 0.2001								

Tableau 4 : Recettes fiscales, nombre de catholiques, nombre de postes cantonaux, indice

Le nombre de poste cantonaux pour 10 000 catholiques (colonne b) est calculé en divisant le nombre de postes effectifs (colonne a) par le nombre de catholiques \* 10 000 (pour Tavannes  $1,00 * 10\ 000 / 1959 = 5,1$ ). Les calculs s'effectuent de manière identique au chapitre 5.2 pour les autres colonnes.

Dans la colonne c, on additionne les postes cantonaux aux impôts harmonisés (pour Tavannes  $1 \text{ poste} * 160\ 000 \text{ fr.} + 398\ 341 \text{ fr.} = 558\ 341 \text{ fr.}$ ).

Sur cette base, les nouvelles recettes harmonisées par catholique (colonne 7), ainsi que le nouvel indice (colonne 8) sont calculés de manière identique à la version précédente. En ayant gardé l'ordre des paroisses selon les indices précédents, nous voyons l'incidence de l'intégration des postes cantonaux à cette nouvelle péréquation.

Les trois variantes précédentes sont à nouveau utilisées :

1. + 50 %/- 50 %
2. + 40 %/- 40 %
3. + 30 %/- 30 %

Les résultats suivants sont obtenus :

1	2	3	3a	4	4a	5	5a
Paroisse	Indice	Indice après péréquation +0.5 -0.5	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Indice après péréquation +0.4-0.4	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Indice après péréquation +0.3-0.3	Transferts à recevoir ou à payer (-)
Malleray-Bévilard	0.559	0.780	169 423	0.736	135 538	0.691	101 654
Moutier	0.643	0.822	329 310	0.786	263 448	0.750	197 586
Tavannes	0.650	0.825	150 608	0.790	120 486	0.755	90 365
Langenthal	0.726	0.863	693 717	0.836	554 974	0.808	416 230
Spiez	0.729	0.864	150 766	0.837	120 613	0.810	90 460
Interlaken	0.765	0.882	307 810	0.859	246 248	0.835	184 686
Utzenstorf	0.768	0.884	161 395	0.861	129 116	0.838	96 837
Pieterlen	0.784	0.892	93 926	0.871	75 141	0.849	56 355
Thun	0.795	0.898	572 414	0.877	457 931	0.857	343 448
Bienne et environs	0.797	0.899	976 048	0.878	780 838	0.858	585 629
Seeland-Lyss	0.798	0.899	464 147	0.879	371 317	0.859	278 488
Oberhasli-Brienz	0.841	0.921	68 596	0.905	54 877	0.889	41 158
Langnau i.E.	0.843	0.922	45 102	0.906	36 082	0.890	27 061
Konolfingen	0.866	0.933	59 955	0.920	47 964	0.906	35 973
Vallon de Saint- Imier	0.872	0.936	109 429	0.923	87 543	0.910	65 658
Tramelan	0.951	0.976	11 057	0.971	8 845	0.966	6 634
Burgdorf	0.981	0.990	13 721	0.989	10 977	0.987	8 233
Frutigen	0.988	0.994	3 232	0.993	2 586	0.992	1 939
Münsingen	1.000	1.000	114	1.000	91	1.000	68
La Neuveville	1.061	1.031	-17 074	1.037	-13 659	1.043	-10 244
Bern und Umgebung	1.268	1.134	-3 537 989	1.161	-2 830 391	1.187	-2 122 794
Gstaad	2.271	1.636	-825 706	1.763	-660 565	1.890	-495 424
Total			-0		-0		-0

Tableau 5 : Indices avant et après péréquation des ressources fiscales et des postes cantonaux, avec les montants des transferts

Les indices du Tableau 5 sont multipliés entre la différence entre l'indice (Tableau 4, colonne 8) et la moyenne fixée à 1. Pour Tavannes avec la variante 1, nous obtenons une correction de + 0,175, calculée  $50 \% * (1 - 0,650)$ . Le nouvel indice après péréquation de Tavannes est de  $0,650 + 0,175$ , soit 0,825. La Neuveville est passée de bénéficiaire 0,902 à contributrice + 1,061 grâce à son poste cantonal.

En comparant le Tableau 2 et le Tableau 5, l'indice de Malleray-Bévilard diminue fortement (de 0.579 à 0.559) avec un poste vacant, Tramelan augmente la valeur de son indice (de 0.717 à 0.951) par un poste cantonal occupé. La distribution des postes cantonaux, mais en particulier s'ils sont vacants influencent grandement les ressources financières des paroisses, spécialement des plus petites.

La Figure 7 représente les indices de ressources avant (sur l'axe horizontal) et après péréquation (sur l'axe vertical) au moyen d'un graphique XY. La variante 1 est en rouge, la 2 en bleu et la 3 en vert.

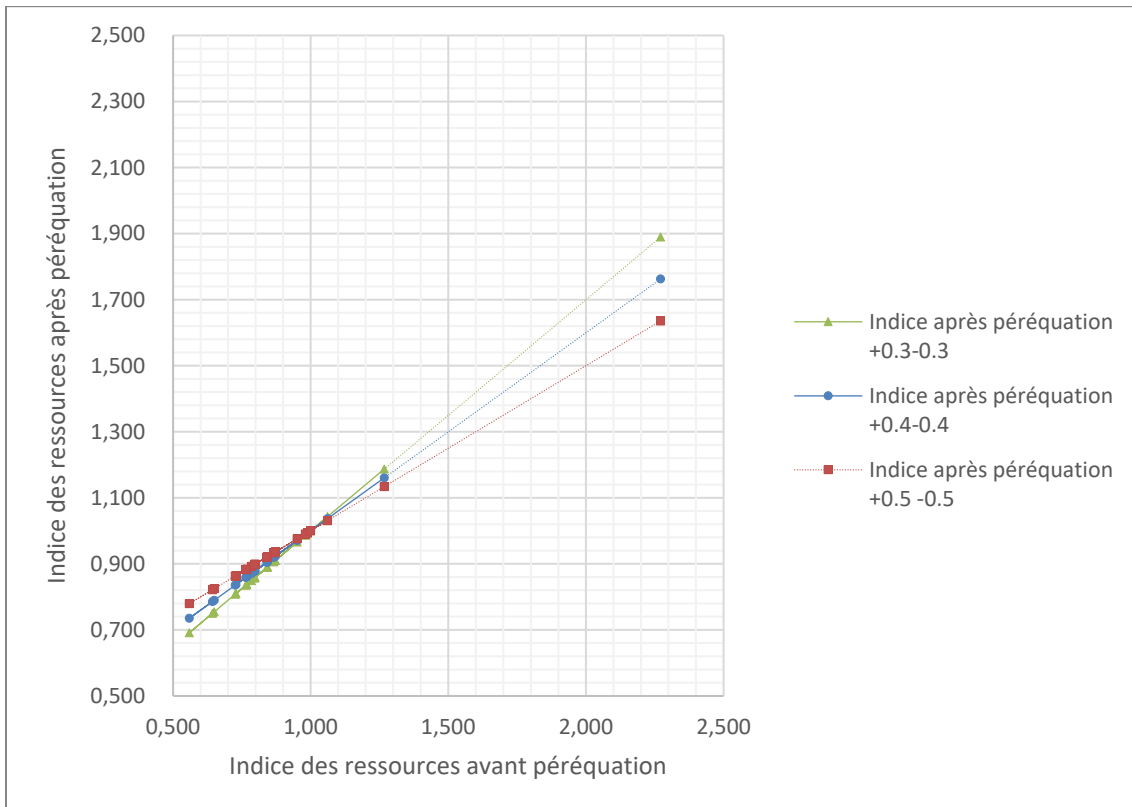


Figure 7 : Graphique XY des indices avant et après péréquation pour les trois variantes

Nous pouvons constater plusieurs « groupes » de paroisses avec leur indice avant péréquation :

- Les plus modestes avec un indice  $< 0,70$  : Malleray-Bévilard (0,559), Moutier (0,643) et Tavannes (0,650)
- La plus aisée, Gstaad (2,271), et la grande et aisée Berne (1,268) : les principaux contributeurs potentiels.
- Les plus proches de la moyenne : Tramelan (0,951) Burgdorf (0,981), Frutigen (0,988), Münsingen (1,00) et La Neuveville (1,039)
- Et les douze paroisses entre la catégorie a et c

La Figure 8 est identique à la précédente, mais en faisant le choix de ne pas afficher la paroisse de Gstaad, nous gagnons en visibilité et pouvons mieux constater la distribution.

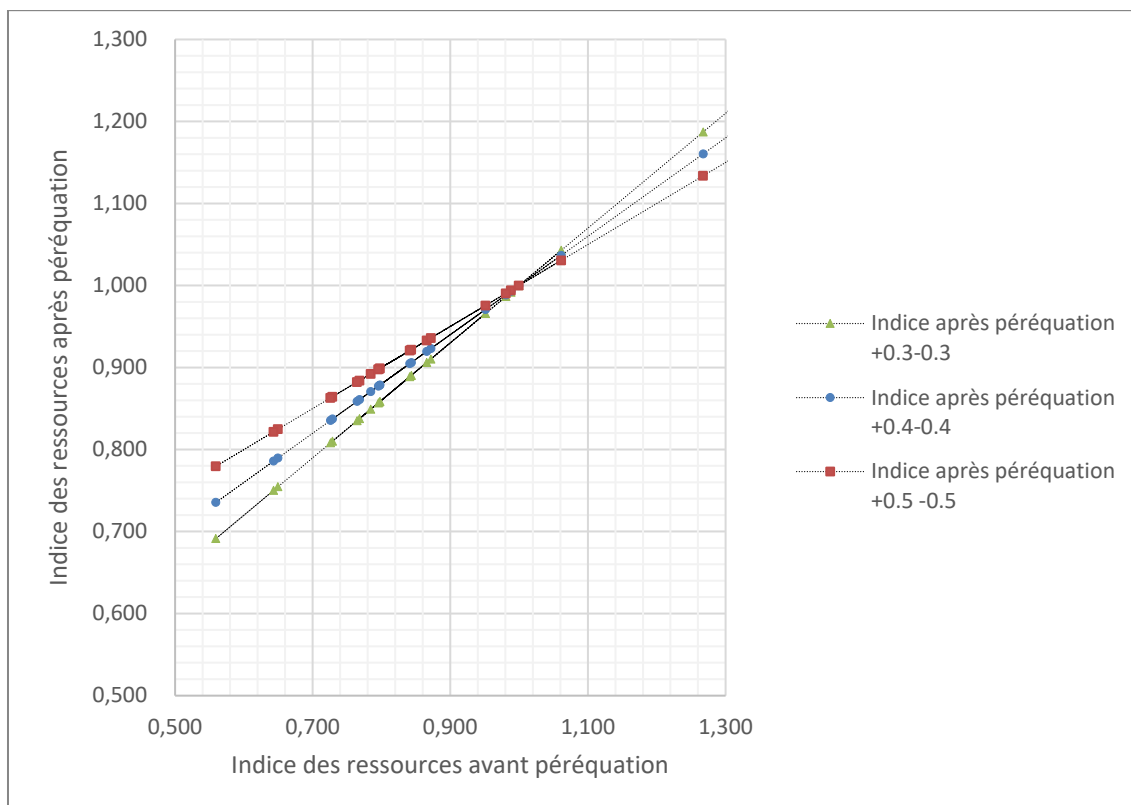


Figure 8 : Graphique XY des indices avant et après péréquation pour les 3 variantes sans la paroisse de Gstaad

Une dotation minimale, après péréquation, ne semble pas forcément actuellement impérative dans ce cas de figure également. Si nous fixons un seuil à 0,70, seule la paroisse de Malleray-Bévilard serait concernée avec la variante la moins favorable. Les réflexions du chapitre 5.2 concernant le renoncement à une contribution minimale et à une zone neutre restent identiques. Nous renonçons à l'utilisation de ces outils pour ne pas trop charger les paroisses contributives (p.ex. avec une dotation minimale de 0,86), respectivement exclure quelques paroisses avec une zone neutre entre 90 et 100.

## 5.5. Compensation des charges

Selon les chapitres 4.1 et 4.5, la base légale ne définit pas de prestations normées que les paroisses doivent produire, mais énumère celles qu'elles peuvent produire pour justifier la subvention touchée. Elle est actuellement forfaitaire, sans cadre normatif. Les catégories de prestations, leur coût total et les heures que les bénévoles y consacrent seront connus à l'avenir. Le principe de l'indemnisation pour les prestations produites de coûts effectifs supérieurs à la moyenne, comme le modèle catholique zurichois, ne ferait que favoriser les paroisses les plus dépensières, qui en ont les moyens, sans considérer les besoins. Pour justifier une compensation, les besoins et non les prestations produites doivent être supérieurs à la norme.



Même si nos recherches n'ont trouvé dans les Églises aucun modèle de compensation financière basée sur des coûts normés, si des pistes permettant de normer les besoins existaient, la base légale pourrait être élaborée. Les spécialistes de la péréquation financière ont renoncé dans les cantons de Soleure et Fribourg lors de leur réforme à définir une compensation des charges. Une bonne péréquation financière des ressources y a été considérée comme suffisante. Nous allons également suivre cette recommandation pour ce travail avec le modèle proposé qui se limitera à une péréquation des ressources.

Dans les modèles de péréquation complets, comme au niveau fédéral, la partie de compensation des charges a un effet équilibrant. Ce travail ne propose pas de solution aboutie de compensation de charges, mais évoque dans ce chapitre quelques pistes. Le travail de détail, la recherche de données et de solutions pour la compensation des charges, avec les besoins spécifiques ne seront pas réalisés, mais proposés pour une réalisation ultérieure.

Sans compensation, comme actuellement, la production de prestations se fait en fonction des priorités des responsables pastoraux, des décisions des conseils de paroisse, mais surtout en fonction des ressources, spécialement financières, et non selon les besoins effectifs. Le mécontentement est présent face à l'inégalité des possibilités. Revenons sur l'introduction (chapitre 1) où Malleray devrait engager des catéchistes, Tavannes rénover sa salle paroissiale, l'Oberland entretenir des chapelles, Konolfingen payer le comptable bénévole, mais doivent y renoncer faute de moyens ; la paroisse de Bienne a également dû supprimer, entre autres, un service de formation d'adultes. Pendant ce temps, la paroisse de Berne cherche chaque fin d'année comment utiliser ses excédents de recettes et dispose déjà d'un patrimoine financier immobilier de plus de 50 millions de francs. En prenant les comptes comme base pour évaluer les besoins, il manque tous ceux qui n'ont pas pu être réalisés faute de moyens, ou faute de volonté des décideurs. Parmi les prestations d'intérêt général reconnues, nous allons évoquer ci-dessous les besoins sociaux, de formation et culturels.

Un pourcentage important de la population qui est plus vulnérable conduit à un besoin de prestations sociales plus important. Pour quantifier les charges excessives à compenser, la péréquation fédérale a retenu (art. 8 al. 2 PFCC) les inducteurs socio-démographiques de coûts établis suivants : pauvreté, structure d'âge, intégration des étrangers. La péréquation cantonale considère la part de la population au chômage, étrangère, au bénéfice de prestations complémentaires et les réfugiés (art. 15 al. 1 OPFC). La base de calcul de la compensation du Canton a pu être établie en montrant la

corrélation entre les inducteurs de coûts et les coûts effectifs pour des prestations obligatoires normées. Les prestations des Églises dans ce domaine étant subsidiaires, non normées et non obligatoires, nous ne pouvons pas faire l'exercice de corrélation avec les coûts effectifs. Il nous paraît matériellement difficile d'essayer de quantifier directement auprès des paroisses de manière objective et normative les besoins auxquels elles devraient répondre. En revanche, l'utilisation indirecte d'inducteurs de coûts déjà reconnus par le Canton paraît une approche intéressante, vu que les prestations sociales s'adressent à tous les habitants et non seulement aux paroissiens. Même si un besoin total pouvait être ainsi estimé, la part qu'une paroisse devrait produire varie selon le nombre et les moyens des autres acteurs actifs sur le même territoire, tout comme la qualité des prestations. En considérant par exemple le domaine de l'assistance sociale subsidiaire, non seulement les Églises reconnues, mais également les églises évangéliques sont souvent actives, tout comme d'autres institutions publiques ou privées telles que Croix-Rouge, Pro Infirmis, Pro Senectute selon l'art. 6 al. 2 LASoc.

Dans le domaine de la formation d'adultes ou religieuse, pour lequel les paroissiens sont principalement ciblés, les données statistiques par classes d'âge sont disponibles dans chaque paroisse. Le nombre de participants aux activités est connu et peut être consolidé. Une possibilité serait d'offrir une compensation aux paroisses qui ont proportionnellement un plus grand nombre de paroissiens parmi le public cible. Répondant à un besoin reconnu et présent partout, le catéchisme, qui dispose également d'un programme partiellement standardisé, paraît un domaine intéressant à approfondir. Pour les autres activités de formation, telles que l'animation jeunesse, la formation d'adultes, l'information sur des thèmes sociaux ou sociétaux, une comparaison paraît plus hasardeuse et la définition de prestations normées un long chemin. Les besoins sont hétérogènes entre les paroisses et ici aussi, il est difficile d'évaluer les besoins des prestations non produites. Des compensations pourraient permettre à des paroisses plus modestes d'offrir de telles prestations, qu'elles produiraient elles-mêmes ou, à défaut de taille critique, dont elles pourraient financer la collaboration avec d'autres, comme évoqué par la paroisse de Konolfingen.

Le domaine culturel comporte la conservation du patrimoine et les activités, respectivement manifestations, culturelles publiques (art et musique hors services religieux). Les biens culturels mobiliers et immobiliers classés doivent être entretenus, ce qui donne le caractère obligatoire. Nous avons pris l'option au chapitre 4.4 de ne pas considérer les subventions cantonales comme ressources à intégrer dans la péréquation des ressources, vu qu'elles compensent partiellement les surcoûts. Ce thème mériterait toutefois éventuellement d'être approfondi dans la compensation des charges, car tous

les coûts ne sont pas couverts. Les coûts liés aux Églises (restauration, entretien courant, chauffage, électricité, assurances) sont très importants. La logique économique qui voudrait qu'une concentration s'opère et que les bâtiments en surcapacité soient vendus, ne peut que difficilement être mise en œuvre. En pratique, nous devons constater qu'il est plus facile de ne plus offrir une prestation, que de vendre une Église. Avec une participation très faible aux assemblées de paroisse (souvent inférieure à 2 % des ayants droit selon les recherches de l'auteur), les intérêts particuliers des paroissiens engagés conduit à des décisions plus émotionnelles que rationnelles. Une optimisation peut en revanche s'opérer plus facilement pour les bâtiments administratifs. Une partie peut être vendue ou affectée à d'autres fonctions, comme la location. Une piste serait de ne considérer que les édifices classés. Pour le deuxième domaine (art et musique), non obligatoire, il n'a pas non-plus d'équivalent considéré dans la péréquation financière. La culture ne s'arrête pas au chœur mixte. Mais comment imaginer d'autres besoins lorsque les besoins de base peinent à être couverts dans les paroisses les plus modestes ?

Selon les orientations pastorales ou politiques, certains donnent une priorité à une Église très sociale, que cela soit en faveur des paroissiens ou plus ouvertement de toute la société. Certains font de la transmission de la foi, par la liturgie, ou de la formation une priorité. D'autres axeront leurs efforts à la conservation du patrimoine culturel, comme les églises ou le chant. À l'image des partis politiques, reflet de notre société, les Églises sont hétérogènes et la définition de besoins minimaux communs normés ne sera pas une sinécure. Des compromis seront nécessaires.

L'AIB (assurance immobilière du Canton de Berne) est passée d'un modèle de subventionnement d'investissement de matériel pour les sapeurs-pompiers à l'attribution de contributions de soutien liées à des domaines de tâches et axées sur les besoins et le respect d'exigences minimales. Cet exemple (annexe 9) démontre que le modèle de compensation de charges excessives ou d'allocation de moyens en fonction des besoins, et non selon les demandes des acteurs, peut être mise en place avec succès pour une tâche étatique unique. La mise en place a été possible avec des inducteurs connus, des prestations obligatoires normées. Ces transferts globaux non liés laissent la liberté de manœuvre au niveau local, qui peut engager ces moyens de manière plus efficace que depuis l'échelon supérieur, grâce à la connaissance des besoins et spécificités locales.

Les péréquations fédérale (art. 8 al. 3 PFCC) et cantonale bernoise (art. 9 al. 1 let. b OPFC) prévoient des compensations supplémentaires pour les charges de centre, rôle que jouent les villes. Certes, des tentatives pour quantifier ces charges supplémentaires

existent, mais les forfaits attribués sont souvent fixés par des compromis politiques. Avant la mise en œuvre d'une compensation des charges socio-démographiques, pour lesquelles une mise en œuvre est plus complexe et devrait se faire ultérieurement, la compensation des charges de centre reste une piste (5.6) à suivre en cas de mise en œuvre d'une péréquation financière.

Difficulté supplémentaire, faute de ressources propres de l'Église nationale bernoise, une compensation des charges, peu importe de quel ordre, qui devrait être verticale, est de facto horizontale, car le financement doit se faire par les autres paroisses.

## 5.6.Évaluation par les paroisses

Un système de péréquation, même théoriquement parfait, ne sert à rien s'il n'est pas accepté par les paroisses<sup>7</sup>. Comme présenté dans le chapitre 2, une série de questions a permis d'évaluer le potentiel d'acceptation du modèle de péréquation financière par les paroisses. Les entretiens effectués ont été rapportés dans l'annexe 1.2. Les bases théoriques des modèles de péréquation cantonaux et fédéral ont été rappelées aux personnes interviewées pour s'assurer de la bonne compréhension du dossier.

Actuellement, parmi les paroisses modestes, la frustration est réelle. Il n'y a pas encore de revendication vive, car la réalité des chiffres et les outils de correction ne sont ni connus, encore moins compris, mais des solutions devront être mises en place pour améliorer le mieux vivre-ensemble. Ainsi, la nécessité de compenser les disparités par une péréquation financière a été accueillie favorablement, même par le plus grand contributeur potentiel qu'est la paroisse de Berne. Il s'agit bien sûr d'avis individuels, non d'une consultation officielle, mais cela permet de donner une tendance. Une solution équilibrée est nécessaire pour avoir une bonne acceptabilité, spécialement par les contribuables. Une réduction symétrique des inégalités entre 30 % et 40 % a été jugée acceptable. Nous parlons de solidarité, qui est normative, mais la mise en œuvre est une décision politique. Une contribution minimale pourrait être proposée de manière optionnelle, sans grande incidence financière, car elle représente un nombre très limité de communes, pour autant qu'elle le soit à un niveau relativement bas (par ex. 70 %), sinon son financement paraît compromis. Même si les montants de la péréquation sont relativement modestes, ils peuvent permettre la réalisation d'activités ou de projets

---

<sup>7</sup> Bird and Vaillancourt (2007, p. 284) « L'important n'est pas que la formule utilisée soit correcte, mais que le résultat de sa mise en œuvre soit politiquement viable. »

impossibles actuellement dans toutes les paroisses, tels ceux évoqués au chapitre 1 et dans l'annexe 1.2 par leurs représentants.

Des composantes de compensation de charges élevées dans le domaine géo-topographique (distances), socio-démographiques ou de centre ont été évoquées durant les entretiens, mais aucune nouvelle piste pour définir une base normative acceptable n'a été proposée, à l'exception d'une idée concernant le catéchisme, le besoin de cette prestation étant incontesté. La pénurie de personnel qualifié (thème hors péréquation), les postes vacants et une meilleure répartition des ressources en personnel ont été évoqués. La reprise des coefficients actuels de la compensation cantonale des charges n'a pas séduit, car les paroisses n'ont ni les coûts d'infrastructures (routes) plus élevés en fonction des facteurs géo-topographiques, ni impérativement des coûts sociaux obligatoires liés aux facteurs socio-démographiques. Les prestations sociales sont non-obligatoires et subsidiaires.

À l'image de la LPFC cantonale bernoise, la question d'une compensation forfaitaire pour charge de centre urbain (art. 14 et 15 LPFC) qui concerne Berne, Bienne et Thoune reste ouverte. Les surcoûts relatifs aux centres sont effectifs, mais avec une norme difficilement définissable. Vu que les coûts effectifs sont liés au budget à disposition et non aux besoins, il est difficile de les comparer pour montrer des charges de centre. Le niveau de l'indemnisation des centres relève plus d'une décision politique que d'une démonstration scientifique. Elle donne un effet équilibrant à la solution proposée et améliore ainsi l'acceptance par la paroisse de Berne, plus grand contribuable potentiel. Le financement reste problématique. Une alternative serait de proposer une compensation plus faible que les 40 % usuels pour les communes politiques, afin de tenir compte indirectement de ces lourdes charges, spécialement de la grande contributrice qu'est la paroisse de Berne. Cette alternative est moins transparente et cet effort risque d'être oublié rapidement par les acteurs.

Durant les réformes récentes, le choix fribourgeois et soleurois de se concentrer uniquement sur une péréquation des ressources, pour les mêmes raisons et par souci de simplicité, paraît également une bonne solution pour le Canton de Berne dans un premier temps, en y ajoutant les ressources provenant des postes cantonaux.

Une majorité des membres du Parlement de l'Église nationale devra accepter la mise en œuvre d'une péréquation financière, d'abord sur le principe, mais également avec les paramètres et l'intensité souhaités. Selon les paroisses, ce nouveau thème inconnu d'une grande majorité des acteurs nécessitera une démarche pédagogique intensive.

## 6. Analyse de la solution

Dans ce chapitre, nous commencerons par contrôler si les principes définis dans la littérature citée au chapitre 2 ont pu être retenus dans le modèle proposé. Dans un deuxième temps, nous évoquerons les avantages et les inconvénients ainsi que les difficultés prévisibles d'une mise en œuvre de la solution élaborée. Les solutions alternatives à la péréquation que sont la centralisation cantonale, les concordats sont passées en revue, ainsi que la possibilité d'une contribution minimale uniquement.

Avec le modèle proposé, les inégalités fiscales entre les entités de même niveau sont compensées, du moins partiellement. Sur le plan pratique, une compensation est justifiée s'il s'agit d'assurer les mêmes prestations sur tout le territoire. Les inégalités exogènes d'assiettes fiscales et l'attribution effective d'agents pastoraux sur le contingent de postes cantonaux sont en partie compensées. Les compensations ne sont pas arbitraires, car basées sur des formules mathématiques. Les formules ancrées dans une base légale devront être fixées par des décisions politiques et non laissées aux technocrates. Même si les ressources en postes cantonaux sont ajoutées aux recettes fiscales, nous n'avons qu'un instrument de péréquation de ressources, le mieux adapté, selon la loi de Tinbergen, pour éviter des pertes d'efficacités, des coûts élevés et un manque de transparence. La responsabilité fiscale et la répartition claire et concise des compétences au niveau le plus approprié doivent être mis en œuvre : le soutien à l'échelon cantonal de tâches que les paroisses ne peuvent assumer seules, par exemple à défaut de taille critique, fait sens, mais pas une centralisation cantonale pour répondre à un besoin purement financier. Un nombre significatif de collectivités délégataires doit être touché par des circonstances défavorables pour les prendre en compte dans la compensation des charges. L'intégration des externalités territoriales doit être garantie. Une modification de la base légale pour forcer la collaboration régionale pourrait être prévue, mais ce thème ne doit pas être intégré à la péréquation. Ainsi, le modèle proposé respecte les principes théoriques.

Avantages : un modèle simple, basé sur la théorie actuelle, compréhensible et transparent est proposé. Les données sont disponibles et déjà récoltées par l'Église nationale. Elles proviennent des comptes révisés par des organes de contrôle et ne sont donc pas contestables. Le modèle s'adapte automatiquement si un changement de principe intervient au niveau du Canton ou de l'Église nationale dans le domaine des recettes fiscales ou des postes cantonaux.

Inconvénients : le système est incomplet en comparaison avec les péréquations modernes en place au niveau fédéral ou cantonal ; aucune solution acceptable de compensation des charges n'a pu être proposée dans une première phase.

Difficultés prévisibles : vu qu'aucune péréquation financière n'existe actuellement, le thème est quasi inconnu parmi les décideurs et influenceurs, comme c'est également le cas dans d'autres cantons (par ex. Fribourg). Les incertitudes après la période de subventionnement garanti 2020-2026 par le Canton et la baisse des impôts des entreprises (RFFA) peuvent retenir des contributeurs de la péréquation à s'engager. Les paroisses contributives n'ont certainement pas prévu des montants pour la péréquation financière dans leur planification financière, mais ont planifié probablement d'autres engagements pour leurs excédents de recettes. Certains projets ont pu lier à moyen et long terme des ressources, soit pour des buts pastoraux ou d'investissements dans du patrimoine financier (par ex. immobilier de rendement). Une mise en œuvre progressive, à l'image de la péréquation fédérale et son outil de compensation de cas de rigueur (art. 19 PFCC) pourrait être utilisé.

Le plus gros contributeur potentiel de la contribution (paroisse de Berne), pourraient argumenter que les disparités sont trop faibles et les compensations proposées insignifiantes pour les paroisses bénéficiaires, mais constituent un grand montant pour les paroisses contributives. Les montants de compensation ne sont pas énormes, mais dans un budget serré d'une petite paroisse, cela signifie pouvoir réaliser de nouveaux projets, ou employer une personne de plus à temps partiel. Spécialement en Eglise, l'idée de solidarité se doit d'être non seulement proclamée, mais également vécue.

Avec la distribution de l'indice des ressources des paroisses, une solution se limitant à une contribution minimale ne concernerait qu'un nombre très limité de paroisses, laissant les besoins des autres sans réponses. Une telle solution n'a pas de sens économique et aucune chance devant le Parlement.

La centralisation cantonale de certaines tâches, telle que la création d'un centre de compétence cantonal dans le domaine de la communication, fait sens afin d'atteindre une taille critique permettant de disposer des compétences nécessaires. Il faut toutefois éviter de donner trop de pouvoir à l'échelon cantonal, pouvant aboutir à la production de prestations qui ne correspondent pas aux besoins des paroisses, ou uniquement de certaines. Le risque existe, particulièrement avec le système dual suisse, dans lequel il y a partage de compétence entre l'Evêché, qui a ses propres priorités, et les paroisses. La centralisation cantonale est souvent utilisée tactiquement comme menace pour faire aboutir à une solution de péréquation financière. Les décisions étant prises par les

parlementaires, représentants des paroisses, toute tentative de limitation de leur autonomie serait durement combattue. Ceci même si cette liberté est plus subjective que réelle, car la réalité des chiffres montre que la majorité des paroisses n'a que peu de liberté de manœuvre.

Des concordats régionaux pour financer certaines prestations, comme dans l'Oberland, permettent un partage de coûts communs, en considérant également l'assiette fiscale. Dans les autres régions, à part Berne, qui a déjà fusionné avec les paroisses environnantes, il n'y en a pas de paroisse suffisamment forte et grande pour aider les autres paroisses régionales. Le volume et l'ampleur des disparités entre Berne et les autres paroisses fait d'elle une paroisse naturellement contributrice à l'échelon cantonal. La base légale de l'Eglise nationale devrait être complétée pour obliger l'intégration des externalités territoriales dans le cadre de concordats ou autre forme de collaboration régionale, à l'image de la base légale fédérale.



## 7. Conclusion et recommandation

Ce travail vise à analyser la situation des paroisses catholiques du canton de Berne, de voir si des disparités existent, de proposer un outil péréquatif de réduction des disparités et de vérifier son acceptabilité pour une mise en œuvre éventuelle.

Nous avons présenté un modèle moderne de péréquation des ressources, non seulement fiscales, mais intégrant les ressources en personnel financées par l'Église nationale avec la subvention cantonale. La compensation de charges excessives a été écartée dans un premier temps, par souci de simplification ; une clarification du mandat public qui définit des tâches obligatoires normée, pour pouvoir compenser d'éventuelles charges excessives.

Une réduction, par solidarité, des disparités entre paroisses est un principe non contesté, y compris par celles disposant de ressources supérieures à la moyenne, qui seraient donc contributrices. Une péréquation financière des ressources, en ajoutant les postes cantonaux effectifs aux revenus fiscaux harmonisés, semble une bonne solution. Une compensation des disparités de 30 % à 40 % pour les bénéficiaires et de 20 % à 30 % pour les contribuables a été proposée. Les acteurs des autres cantons ont même été étonnés que les paroisses catholiques du canton de Berne n'en disposent pas encore. La relativement grande taille des paroisses, leurs finances saines et surtout l'habitude d'avoir un train de vie modeste sont sans doute une explication de ce manque.

L'équilibre entre les campagnes et les villes qui, recevant plus d'impôts des entreprises, pouvaient financer leurs charges de centre, ne sera plus garanti en cas de diminution marquée des impôts des entreprises. Les incertitudes après la période de financement cantonal des postes des agents pastoraux, garanti pour la période 2020-2026 et la baisse des impôts des entreprises (RFFA) va sans doute réduire les ressources disponibles en général, mais également creuser les inégalités. La nécessité d'une réduction des disparités va augmenter et il est important de garantir le bien vivre ensemble.

Pour la mise en œuvre d'une péréquation, un grand effort de communication et de vulgarisation doit être fait auprès des décideurs et des personnes influentes pour informer et expliquer ce qu'est la péréquation financière et l'impact précis sur chaque paroisse. Dans ce travail-ci, l'analyse a été faite uniquement pour une année, les variations étant globalement minimales. Dans le cadre d'une mise en consultation officielle, une simulation sur plusieurs années, montrant à chaque paroisse sa correction péréquative annuelle, pourra contribuer à rassurer et à inciter à soutenir la proposition. Un lissage sur trois ans permettrait de limiter les fluctuations.

Il s'agira également de saisir la bonne fenêtre d'opportunité avec les changements en cours et futurs. Le bon taux de réduction des disparités dans la péréquation des ressources devra être trouvé, afin de ne pas être trop dissuasif pour les contributeurs, mais tout de même significatif pour les bénéficiaires de la péréquation.

Une compensation des charges de centre pourrait atténuer l'effort attendu de la paroisse de Berne. La planification temporelle devra être adaptée afin de laisser le temps aux paroisses contributrices d'adapter leur planification financière. On pourrait imaginer une mise en œuvre progressive, avec compensation de cas de rigueur, comme pour la péréquation fédérale. Les excédents de recettes actuels de l'Église nationale pourraient contribuer provisoirement au financement transitoire des mesures de cas de rigueur. La paroisse de Berne, plus grand contributeur, devra être intégrée de très près dans les démarches, avant même la consultation officielle. Même si l'Église nationale n'est pas forcément directement touchée au plan financier, il faudra s'assurer du soutien de son conseil et de son secrétariat général ; leur influence importante est à considérer.

Vu l'absence de péréquation et le manque de connaissances du thème dans les paroisses, la compensation des disparités dues aux besoins a été volontairement remise à une phase ultérieure. Afin de proposer une solution plus équilibrée, une solution acceptable de quantification des besoins devra être trouvée. Ceci non seulement dans le cadre de la péréquation financière, mais aussi pour le renouvellement de la subvention cantonale qui va très probablement diminuer. L'ampleur des excédents et du patrimoine financier de la paroisse de Berne est régulièrement attaquée par les opposants au subventionnement des Églises. Une meilleure distribution des ressources grâce à la péréquation pourrait diminuer la pression et être finalement avantageux pour les potentiels contributeurs de la péréquation.

Ce travail a mis en évidence les disparités entre les paroisses. Il a proposé une solution acceptable pour les réduire, avec des recommandations pour la mise en œuvre. Comme la décision d'une mise en œuvre d'une péréquation est principalement politique, il s'agira surtout de gagner une grande majorité de représentants au parlement de l'Église nationale. Cela devra s'effectuer par une communication appropriée, mais surtout avec une solution avec une majorité de paroissiens bénéficiaires, sans trop abuser de la solidarité attendue des contribuables de la péréquation.

## Bibliographie

- Bird, R. (1993). « Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization ». *National Tax Journal*, 46, 207-227.
- Bird, R. et Vaillancourt, F. (2007). « Expenditure-based equalization transfers ». In Martinez-Vazquez, J. et Searle, B. (éd.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. New York: Springer Publications, 259-290.
- Bischof, F.X. (2008). « Kulturkampf » In Dictionnaire historique de la Suisse (DHS).
- Boadway, R. (2006). « Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity ». In Ahmad, E. et Brosio, G. (éd.) *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 355-380.
- Boadway, R. et Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington DC: The World Bank.
- Buchanan, J. M. (1965). « An Economic Theory of Clubs ». *Economica*, 32, 1-14.
- Dafflon, B. (2004). *La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg : bilan et enjeux*. Fribourg : Université de Fribourg.
- Dafflon, B. (2007). *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*. Fribourg : DFF - Département d'économie politique, Université de Fribourg.
- Dafflon, B. (2012). « Solidarity and the design of equalization: setting out the issues ». *eJournal of Tax Research*, 10(1), 138-164.
- Dafflon, B. et Madiès T. (2008). *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*. Paris : Agence Française de Développement.
- Dafflon, B., Frey, R., Jeanrenaud, C., Meier, A., Spillmann, A. (1996). « La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse ». *Annuaire des collectivités locales*, tome 16, 61-99.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hirschman, A. O. (1993). « Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic ». *World Politics*, 45, 173-202.
- Hyman, D. N. (2010). *Public Finance, a contemporary Application of Theory of Policy*, (10<sup>th</sup> edition). Mason (OH): North Carolina University, South-Western Cengage Learning.
- Khemani, S. (2007). « The Political Economy of Equalization Transfers ». In Bahl, R., Martinez, J. et Searle, R. (éd.), *Fiscal capacity equalization and intergovernmental grants*. New York: Springer Publications, 463-484.
- Kincaid, J. (2002). « Introduction ». In Griffiths, A. et Nerenberg, K. (éd.) *Guide des pays fédérés*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Kosch, D. (2013). « Le financement public de l'Église catholique en Suisse, chiffres, cadre général et perspectives pour l'avenir ». *Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht*, 30. Zurich : Schultess.

- Ladner, A. (2011). « Switzerland: Subsidiarity, Power Sharing and Direct Democracy ». In Loughlin, J., Hendriks, F. et Lidström, A. (éd.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, 196-220.
- Ladner, A. et Wiesli, R. (2001). *VIB – Von Investitionsbeiträgen zu Betriebsbeiträgen. Evaluation des neuen Unterstützungs- und Finanzierungskonzepts der Gebäudeversicherung des Kantons Bern*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern.
- Maarten, A. et Ishemoi, L. (2010). « Fiscal capacity equalization in Tanzania ». *Local Government Studies* 36(5), 697-713.
- MacDonald, T.J. (2015). *Theory of unbundled and non-territorial governance*. Melbourne, Australia: RMIT University.
- Marti, M. et Mohagheghi, R. (2017). *Neugestaltung und Modellierung des Finanzausgleichs Kirchen*. Bern: Advocate-Ecoplan.
- Marti, M., Setz, M., Peter, C., Muggli, R. et Cancar, R. (2014). *Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern*. Berne : Advocate-Ecoplan.
- Million-Delsol, C. (1992). *L'État subsidiaire*. Paris : Presses universitaires de France.
- Mottu, E. (1997). « Réforme de la péréquation financière et principe de subsidiarité ». *Swiss Political Science Review* 3 : 1-151.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). « An Essay on Fiscal Federalism ». *Journal of Economic Perspectives*, 37, 1120-49.
- Oates, W. E. (2006). *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. IFIR Working Paper Series 2006-05.
- Olson, M. (1969). « The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government ». *American Economic Review*, 59, 479-87.
- Olson, M. (1986). « Towards a More General Theory of Governmental Structure ». *American Economic Review*, 76, 120-25.
- Reschovsky, A. (2007). « Compensating local governments for differences in expenditure needs in a horizontal fiscal equalization program ». In Boadway, R. & Shah, A. (éd.), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Public Sector, Governance and Accountability Series*. Washington D.C.: The World Bank, 397-424.
- Rühli, L. et Rother, N. (2017). *NFA 2, für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*. Zurich : Avenir Suisse.
- Rühli, L., Frey M. et Frey R.L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse.
- Schaltegger, C. A. et Winistörfer, M. M. (2015). « Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat ». *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 65(1), 183 – 228.
- Scharpf, F. (1978). « Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfadens ». In Hesse, J. J. (éd.), *Politikverflechtung im föderativen Staat: Studien zum Planungs- und*

*Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.* Baden-Baden : Nomos, 21–31.

Soguel, N. (2020). *Comprendre et gérer les finances de ma collectivité.* Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Tinbergen, J. (1954). *Centralization and Decentralization in Economic Policy.* Amsterdam : North-Holland Publishing Company.

Winzeler, C. (2005). *Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz.* Zürich: Schulthess.

#### *Bases légales consultables en ligne (février 2022)*

##### *Bases légales fédérales*

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.04.1999 (état au 23.09.2018) (Const ; RS 101).

Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS du 28.09.2018 (RFFA).

Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3.10.2003 (état au 01.01.2020) (PFCC ; RS 613.2).

##### *Bases légales cantonales*

Constitution du canton de Berne du 06.06.1993 (état au 11.03.2015) (ConstC ; RSB 101.1).

Loi sur l'aide sociale du 11.06.2021 (état au 01.01.2022) (LASoc ; RSB 860.1).

Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges du 27.11.2000 (état au 01.07.2020) (LPFC ; RSB 631.1).

Loi sur la protection du patrimoine du 08.09.1999 (état au 01.01.2021) (LPat ; RSB 426.41).

Loi sur l'encouragement des fusions de communes du 25.11.2004 (état au 01.11.2020) (LFCo ; RSB 170.12).

Loi sur les communes du 16.03.1998 (état au 01.10.2018) (LCo ; RSB 170.11).

Loi sur les constructions du 09.06.1985 (état au 01.8.2020) (LC ; RSB 721.0).

Loi sur les Eglises nationales bernoises du 21.03.2020 (état au 01.01.2021) (LEgN ; RSB 410.11).

Loi sur les impôts du 21.05.2000 (état au 01.01.2018) (LI ; RSB 661.11).

Loi sur les impôts paroissiaux du 16.03.1994 (état au 01.01.2013) (LIP ; RSB 415.0).

Ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique catholique romain rémunérés par le canton du 28.01.2015 (état au 01.4.2015) (RSB 412.112).

Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges du 22.08.2001 (état au 01.01.2019) (OPFC ; RSB 631.111).

Ordonnance sur la protection du patrimoine du 25.10.2000 (état au 01.01.2009) (OPat ; RSB 426.411).

Ordonnance sur les Eglises nationales bernoises du 24.04.2019 (état au 01.01.2020) (OEgN ; RSB 410.111).

Plan comptable selon le MCH2 destiné aux paroisses et aux paroisses générales du Canton de Berne du 12.07.2018 (ISCB 1/170.111/13.14).

<http://www.bsig.jgk.be.ch/bsig-2010-web/bsig/fileDownload?fileId=3736>

*Bases légales des Églises*

[www.cathberne.ch/eglisenationale/organisation/eglise-nationale/documents](http://www.cathberne.ch/eglisenationale/organisation/eglise-nationale/documents)

Constitution ecclésiastique de l'Église nationale catholique romaine du canton de Berne du 30.06.2019.

Règlement sur la perception des contributions des paroisses du 22.11.2002 (état au 22.11.2008).

*Ressources consultables en ligne au mois de février 2022*

Evangelische Kirche in Deutschland (2001), Finanzausgleich.

<https://www.kirchenfinanzen.de/finanzen/finanzausgleich.html>

Evangelische Kirche in Österreich (2001), Kirchenbeitrags- und Finanzausgleichsordnung.

<https://www.kirchenrecht.at/document/39247>

## Annexes

### 1. Entretiens

#### 1.1. Démarche exploratoire

*Contenu non public.*

## 1.2. Démarche validation

Les entretiens ont été réalisés dans le cadre d'une discussion ouverte, structurée par le canevas général présenté dans le chapitre 2. Les principes de la péréquation financière ont été expliqués en introduction, avant la présentation du modèle et des variantes. Les positions des personnes interviewées, potentiellement influentes sur le dossier, sont explicitement personnelles et non officielles dans le cadre de leur fonction, afin d'éviter la lourdeur d'une validation formelle par les organes compétents et de permettre plus d'ouverture. Il ne s'agit donc pas d'une procédure officielle de consultation.

*Contenu non public.*



## 2. Comparaison des tailles des paroisses avec les cantons voisins

Selon la théorie de la subsidiarité, avec une taille idéale, aussi bien l'autonomie que la participation sont maximisées, limitant les spillovers (externalités territoriales) et la difficulté à les faire financer. À l'image des communes politiques qui peinent à fusionner pour atteindre une taille idéale, la taille des paroisses a une dimension historique qu'il est difficile de faire évoluer.

La répartition des confessions au sein des cantons a évolué à la suite des migrations cantonales liées au développement économique de l'après-guerre. Les Jurassiens et Fribourgeois ont trouvé des places de travail dans le canton de Berne. Les nouvelles migrations (Winzeler, 2005 : 122) des Italiens, Espagnols, Portugais, puis plus tard de l'Afrique sud saharienne, contribuent à l'augmentation de la part de catholique dans le canton de Berne, même s'ils demeurent encore très minoritaires. Même dans les grandes villes historiques de la réforme, Genève, Zurich, mais aussi Berne et Lausanne, les catholiques sont devenus majoritaires.

Canton	Confession	Membres	%	Nombre de paroisses	Nombre de membres par paroisse
BE	évang-ref	578 046	78%	206	2 806
BE	cath-rom	159 364	22%	33	4 829
SO	évang-ref	45 620	38%	22	2 074
SO	cath-rom	75 137	62%	74	1 015
JU	évang-ref	5 426	12%	3	1 809
JU	cath-rom	39 626	88%	58	683

Après le « Kulturkampf » (Bischof, 2008), en diaspora dans le canton de Berne, les catholiques ont recréé de nouvelles paroisses plus grandes, sans devoir porter l'héritage séculaire des réformés. Un constat symétrique peut également être observé dans les cantons majoritairement catholiques du Jura et de Soleure, dans lesquels les réformés ont des paroisses de taille supérieure à celles des catholiques. Ces paroisses de taille supérieure, territorialement sur plusieurs communes municipales, apportent d'une part l'avantage d'un possible équilibre régional entre les communes politiques aux assiettes fiscales différentes. D'autre part, les charges liées à des restaurations importantes d'églises peuvent être réparties sur plus de paroissiens. Les externalités sont ainsi moins nombreuses. À l'image des communes politiques, mais également avec la pénurie d'agents pastoraux, la diminution des ressources fiscales et des fidèles, les collaborations inter-paroissiales devront se renforcer, voire des fusions réalisées. Les surcoûts liés à la trop petite taille ne justifient pas de compensation des charges. Actuellement, les Églises nationales bernoises ne disposent pas d'une politique favorisant les fusions, même si la

loi sur la fusion des communes (LFCo) s'applique aussi aux paroisses ; le Canton peut accompagner et contribuer aux coûts des fusions.

### 3. Justification économique des subventions aux Églises nationales

Lors de la révision totale de la loi sur les Églises nationale, entrée en vigueur au 1.1.2020, le Canton s'est basé sur des bases économiques pour justifier la poursuite du subventionnement des Églises nationales. Des exigences complémentaires pour la présentation des comptes (art. 3 al. 1 let. b OEgN) et un reporting tous les six ans des prestations d'intérêt général (Canton, 2018) incluant le travail des bénévoles devra être établi. Ces éléments permettront d'évaluer si les conclusions du rapport (Marti *et al.*, 2014) s'avèrent correctes et serviront de base afin de déterminer le volume des subventions pour les six prochaines années. Le contexte économique et politique aura également un impact important.

#### **Le subventionnement peut être justifié par une base théorique**

Sur un marché libre parfait, le prix représente l'équilibre entre les intérêts du vendeur et de l'acheteur selon la loi de l'offre et de la demande : prix = coût marginal (vendeur) = bénéfice marginal (acheteur). À ce prix le bénéfice des deux acteurs est maximisé.

Le marché ne considère parfois pas les effets sur les tiers (Hyman, 2010 : 99 ss). Les externalités sont les coûts et bénéfices marginaux issus des transactions du marché non compris dans le prix. En cas d'externalités, des tiers sont affectés par la production et la consommation. Les externalités négatives, appelées coûts externes, sont les coûts qui impactent des tiers sans qu'ils ne soient considérés dans le prix de la transaction. Nous pouvons citer comme exemple d'externalité négative la pollution de l'air ou de l'eau résultant de la production industrielle qui est dommageable à la population. Les coûts externes de la pollution ne sont pas considérés dans la transaction entre le producteur et l'acheteur. Les externalités positives, appelées bénéfices externes, sont les bénéfices dont profitent des tiers sans qu'ils ne soient considérés dans la transaction. En cas d'externalité positive, le prix n'est pas égal au bénéfice social d'un bien ou service. Par exemple, la vaccination protège non seulement les acheteurs et donc consommateurs de vaccins, mais également la partie de la population qui ne se vaccine pas, mais en profite par l'absence de la contagion due aux personnes immunisées, sans en payer le prix. L'importance et les avantages de l'immunité collective sont de la plus haute actualité avec la crise du Covid-19.

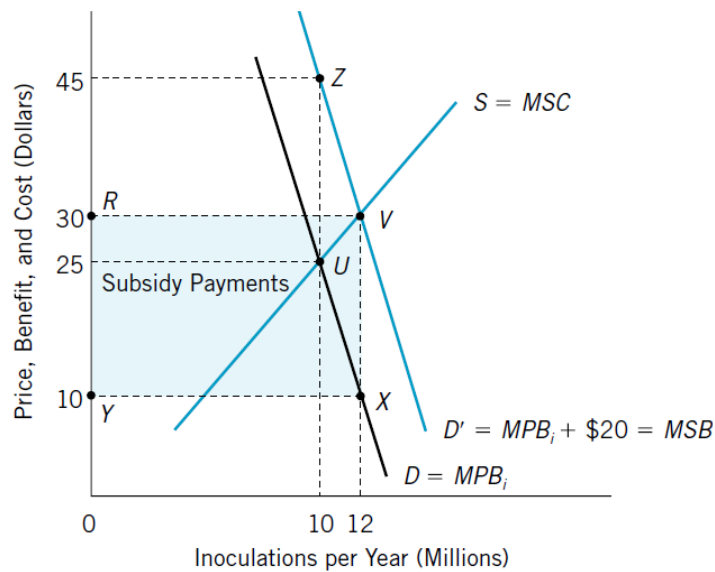
Sur un marché libre non régulé, l'efficacité maximale est atteinte lorsque le prix du marché se situe à l'équilibre où les coûts marginaux des producteurs sont égaux aux bénéfices marginaux des acheteurs. Cet équilibre intervient sans considérer les externalités, soit les coûts ou bénéfices des tiers. Les marchés ne peuvent pas fonctionner

de manière efficiente en présence d'externalités. Le critère normatif d'efficience est rempli lorsque les ressources sont utilisées durant une certaine période d'une manière à ce qu'il soit impossible d'accroître le bien-être d'une personne sans réduire celui d'une autre personne (Hyman 2010, p. 58). Le critère d'optimum de Pareto a été développé par l'économiste Vilfredo Pareto (1848-1923). Des politiques publiques doivent être donc mises en œuvre pour corriger ces échecs du marché dus à des problèmes d'allocation des ressources, ceci en internalisant tous les coûts et bénéfices externes.

L'internalisation des externalités a lieu si le coût ou bénéfice privé marginal d'un bien ou service est ajusté afin que le consommateur les considère dans ses décisions (Hymann 2010, p. 106ss). Le bénéfice marginal externe sera ajouté au coût marginal privé pour intégrer une externalité positive. Le coût marginal externe sera ajouté au coût marginal privé pour intégrer une externalité négative. Avec des externalités internalisées, le prix reflétera le coût ou bénéfice marginal total d'un bien. Il n'est en pratique que rarement possible de pouvoir mesurer de manière fiable et incontestable ces coûts et bénéfices externes.

Externalités positives : l'exemple de la vaccination illustre comment une subvention peut amener à une distribution efficiente d'un bien, selon le graphique ci-dessous. Le point d'équilibre du marché libre U est atteint à un prix de marché unitaire de \$25 avec 10 millions de vaccins, à la croisée de la courbe de l'offre S (MSC coût social marginal) et de la demande D (MPB bénéfice privé marginal). Ceci est inefficent car le bénéfice social marginal (MPBi + MEB) à ce niveau dépasse les coûts sociaux marginaux MSC.

Avec une subvention payée au producteur ou consommateur, le prix diminue. Le paiement doit correspondre au bénéfice marginal externe du bien, \$20 dans cet exemple. La courbe de la demande se déplacera vers le haut de  $D = MPBi$  à  $D' = MPBi + \$20$ . Le nouveau point d'équilibre sera le point V avec une demande 12 millions de doses à  $\$30 - \$20 = \$10$ . Le bénéfice de la vaccination passera de \$200 millions à \$240 millions ( $\$20 * 12$  millions). Ce montant sera financé par l'impôt. Il représente dans le graphique ci-dessous l'aire RVXY.



Graphique 1: Subvention correctrice

### Application aux Églises nationales

Même si la foi est illimitée, il y a pour les activités culturelles rivalité de consommation et possibilité technique d'exclusion. Il s'agit donc d'un bien privé pur et non d'un bien collectif. Les coûts d'accès « au marché » sont relativement faibles, il ne s'agit pas d'un monopole naturel. Selon ces deux critères, l'intervention de l'État n'est pas justifiée.

En plus d'activités culturelles, les Églises génèrent des externalités positives pour toute la population, par ses prestations à caractère social et culturel pour les enfants, la jeunesse et les aînés, les couples, les démunis, les migrants et d'autres tâches d'intérêt général comme la mise à disposition de locaux. Selon l'étude sur mandat du Canton (Marti *et al.*, 2014), ces prestations ont une valeur de 133 millions de francs, dont 55,8 millions fournis par des employés, 30,1 millions de dons à des institutions d'intérêt public, mais aussi 47,1 millions de travail bénévole que l'État aurait de la peine à obtenir sans les Églises. Dans ce calcul, l'entretien des églises (bâtiments), dont beaucoup sont classées monuments historiques, n'est pas considéré et uniquement faiblement subventionné. Les Églises nationales fournissent également des prestations immatérielles importantes non quantifiables telles que la promotion de la paix, de la cohésion sociale, des repères spirituels et la préservation de la mémoire culturelle.

Sur le « marché libre », comme c'est le cas pour les autres mouvements chrétiens et religions, les prestations se limitent principalement aux activités culturelles. Dans les cantons comme Neuchâtel ou Genève, sans impôt des personnes morales obligatoire, et un faible, voire nul subventionnement étatique, les prestations sont plus réduites. Nous

avons donc sous-production, d'où justification d'une intervention étatique permettant de fournir davantage de services et de maximiser la génération des externalités positives.

Le canton de Berne prélève et reverse aux paroisses des Églises nationales, qui ont un statut de commune ecclésiastique, 35,8 millions de francs d'impôt paroissial des personnes morales ayant un caractère de redevance obligatoire. À cela s'ajoute un subventionnement par le budget cantonal de 72 millions de francs pour les salaires des agents pastoraux et 2,1 millions de francs pour soutenir l'entretien des bâtiments. Vaud a opté pour un subventionnement, Zurich pour un système mixte comme Berne, Bâle-Ville et St-Gall principalement pour l'impôt. La question de savoir si ce mix est idéal, si ces prestations et leur volume relativement important (indice BAK 191) sont toutes nécessaires, et si cette imposition des personnes morales ne nuit pas trop à l'attractivité du canton (élasticité), dépend des autres composantes fiscales, des conditions cadres et de la vision politique du rôle de l'État. Dans l'hypothèse formulée, que les externalités de 133 millions de francs sont nécessaires, un subventionnement étatique de 110 millions de francs justifie économiquement le choix du Canton de Berne d'intervenir par un soutien aux Églises nationales, car ce dernier rapporte plus qu'il ne coûte.

## 4. Externalités territoriales

### Théorie

Un nombre significatif de collectivités délégataires doivent être touchées par des circonstances défavorables pour les prendre en compte dans la compensation des charges (Soguel, 2020 : 165). Les cas ordinaires doivent pouvoir être traités par un système, mais ce dernier est généralement plus difficilement applicable aux cas extraordinaires. Si le nombre de collectivités confrontées à des circonstances défavorables est très réduit, alors une solution en marge du système péréquatif est préférable. Cela évite de compliquer exagérément le dispositif.

La coopération intercantonale, respectivement intercommunale, est une bonne solution en marge du système péréquatif. Les services publics fournis par un canton sont de plus en plus utilisés par les habitants des cantons voisins. Avec ses spillovers ou externalités territoriales, les prestataires de services n'ont pas pour but d'attirer d'autres « clients », ni les clients la possibilité d'exprimer leurs besoins. La règle de l'équivalence fiscale n'est pas respectée, les bénéficiaires n'étant pas les porteurs de coûts. La Confédération peut contraindre la conclusion de contrats de collaboration intercantonale à la demande d'un canton (art. 48a Cst), sans fixer clairement les règles (Rühli, 2017 : 64). Des spillovers existent dans les domaines de la formation, de la santé, de la culture et des loisirs. Ces collaborations se font souvent dans le cadre de concordats ; il en résulte un transfert de pouvoir des parlements aux exécutifs, vu leur rôle représentatif dans le pilotage des concordats (Rühli, 2017 : 63).

### Application à l'Église nationale catholique

En plus des paroisses qui ont un territoire donné et des paroissiens fiscalement « captifs », les missions linguistiques fournissent des services pastoraux dans les langues de la migration (par ex. italien, espagnol). Les territoires des missions, définis par l'Évêché, dépassent le périmètre géographique des paroisses.

Les missions linguistiques de petite taille sont partiellement financées par l'échelon national ou cantonal ; cela concerne les agents pastoraux, mais pas ne couvre pas les frais d'infrastructure (églises, salles, autre personnel). Celles de taille moyenne et grande (missions italiennes et espagnoles) sont, sauf accord particulier, à la charge de la paroisse siège. Ces externalités territoriales profitent également aux paroisses voisines du territoire des missions.

Vu le nombre de collectivités délégataires touchées trop faible, ce thème ne doit pas être inclus dans une compensation des charges excessives. Une compensation régionale hors de la péréquation est à développer pour l'internaliser.

Les paroisses de Berthoud et Langenthal financent communément leurs missions linguistiques, bien qu'elles ne partagent pas le même espace pastoral. Celui de la région de Berne, constituée des 52 communes du grand Berne, est assez vaste pour ne pas avoir de spillovers significatifs. L'Oberland dispose d'une association de paroisses au niveau de son espace pastoral, portant sur le financement de prestations pastorales et sociales communes, donc également sur le financement des missions.

Des paroissiens du Jura bernois et du Seeland bénéficient des services des missions biennoises, sans en supporter les coûts. Le nombre de ces paroissiens est difficile à évaluer, car le registre des habitants ne renseigne pas sur la langue « culturelle », mais seulement sur la langue officielle, soit le français ou l'allemand. Les paroisses ne peuvent tenir que leur registre territorial des paroissiens sans possibilité d'avoir une source fiable concernant la langue culturelle. Sur la base des enfants suivant le catéchisme dans les missions, seule base précise, vu que l'inscription est obligatoire, il a été constaté que 20 % sont domiciliés hors de la paroisse de Bienne. Après de grands efforts de négociation, la paroisse de Lyss-Seeland a fait un geste en contribuant annuellement à la hauteur de 7000 francs. Toutefois, avec des coûts totaux annuels s'élevant à plus d'un million de francs pour Bienne (personnel et immeuble), 200 000 francs devraient être à la charge des paroisses environnantes. La demande de prestations vient des paroissiens, mais sans obligation formelle établie par l'Évêché ; une compensation complète n'est donc pas justifiable. D'autres charges à portée régionale constituent également des externalités territoriales.

Ce problème d'externalité territoriale liée aux missions linguistiques ne touche donc que la paroisse de Bienne et celles, voisines, de Lyss-Seeland, La Neuveville, Pieterlen et celles du Jura bernois) qui se comportent en passager clandestin. Une solution financière pour compenser ces externalités doit être trouvée au niveau régional et non dans le cadre de la compensation des charges.

Même si la base légale mentionne que les Églises nationales encouragent la coopération inter-paroissiale (art. 12 al. 4 LEgN), aucun mécanisme ne les y oblige, contrairement à ce qui est prévu par le droit fédéral (art. 48a Cst), qui peut contraindre un canton à adhérer à des conventions intercantionales. Le Canton peut le faire au niveau des communes, mais pas des paroisses. Une telle disposition pourrait être introduite dans la base légale de l'Église nationale pour corriger ce dysfonctionnement.



## 5. Détails des simulations péréquatives

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	Recettes fiscales	Taux fiscal	recettes fiscales avec un taux unitaire de 1	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 0.2001	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 0.2001	Recettes catholique	Recettes catholique	Indice	Corr +0.5-0.5	Indice après péréquation +0.5-0.5	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Δ	Corr +0.4-0.4	Indice après péréquation +0.4-0.4	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Δ	Corr	Indice après péréquation +0.3-0.3	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Δ
1 TAVANNES	457 792	0.2300	1 990 400	398 341	1 959	203.34	0.540	0.230	0.770	169 856	42.6%	0.184	0.724	135 885	34.1%	0.138	0.678	101 913	25.6%	
2 MOUTIER	946 713	0.2070	4 573 493	915 298	4 207	217.57	0.577	0.211	0.789	334 844	36.6%	0.169	0.746	267 875	29.3%	0.127	0.704	200 906	21.9%	
3 MALLERAY-BÉVILLARD	438 879	0.2300	1 908 170	381 884	1 752	217.97	0.579	0.211	0.789	139 091	36.4%	0.169	0.747	111 273	29.1%	0.126	0.705	83 454	21.9%	
4 LANGRNAU.I.E.	439 683	0.2700	1 628 456	325 905	1 313	248.21	0.659	0.171	0.829	84 384	25.9%	0.136	0.795	67 507	20.7%	0.102	0.761	50 630	15.5%	
5 PIETRIEN	612 467	0.2415	2 536 095	507 552	1 986	255.56	0.678	0.161	0.839	120 337	23.7%	0.129	0.807	96 269	19.0%	0.096	0.775	72 202	14.2%	
6 SPIEZ	746 872	0.2300	3 247 270	649 880	2 533	256.57	0.681	0.160	0.840	152 214	23.4%	0.128	0.809	121 771	18.7%	0.096	0.777	91 328	14.1%	
7 LANGENTHAL	2 956 599	0.1900	15 561 047	3 114 250	11 536	269.96	0.717	0.142	0.858	615 967	19.8%	0.113	0.830	492 774	15.8%	0.085	0.802	369 580	11.9%	
8 TRAMELAN	348 695	0.2500	1 394 780	279 139	1 033	270.22	0.717	0.141	0.859	55 022	19.7%	0.113	0.830	44 017	15.8%	0.085	0.802	33 013	11.8%	
9 UTZENSTORF	840 613	0.1900	4 424 279	885 436	3 173	279.05	0.741	0.130	0.870	154 995	17.5%	0.104	0.844	123 996	14.0%	0.078	0.818	92 997	10.5%	
10 SEELAND-LYSS	3 266 993	0.2185	14 951 913	2 992 344	10 467	285.88	0.759	0.121	0.879	475 548	15.9%	0.096	0.855	380 438	12.7%	0.072	0.831	285 329	9.5%	
11 OBERHASLI-BRIENZ	566 380	0.2000	2 831 900	566 751	1 969	287.84	0.764	0.118	0.882	87 534	15.4%	0.094	0.858	70 028	12.4%	0.071	0.835	52 521	9.3%	
12 BIENNE ET ENVIRONS	7 282 576	0.2300	31 663 374	6 336 828	21 936	288.88	0.767	0.117	0.883	963 777	15.2%	0.093	0.860	771 022	12.2%	0.070	0.837	578 266	9.1%	
13 THUN	3 620 882	0.1900	18 568 626	3 716 161	12 756	291.33	0.773	0.113	0.887	544 829	14.7%	0.091	0.864	435 864	11.7%	0.068	0.841	326 898	8.8%	
14 KONOLFINGEN	583 212	0.1900	3 069 537	614 310	2 038	301.43	0.800	0.100	0.900	76 753	12.5%	0.080	0.880	61 402	10.0%	0.060	0.860	46 052	7.5%	
15 INTERLAKEN	1 869 048	0.2070	9 029 217	1 807 028	5 959	303.24	0.805	0.098	0.902	219 012	12.1%	0.078	0.883	175 210	9.7%	0.059	0.863	131 407	7.3%	
16 FRUTIGEN	446 074	0.2300	1 939 452	388 145	1 264	307.08	0.815	0.092	0.908	44 033	11.3%	0.074	0.889	35 227	9.1%	0.055	0.871	26 420	6.8%	
17 VALON DE SAINT-IMIER	1 229 739	0.1970	6 242 330	1 249 285	3 893	320.91	0.852	0.074	0.926	108 701	8.7%	0.059	0.911	86 961	7.0%	0.044	0.896	65 221	5.2%	
18 LA NEUVEVILLE	297 464	0.1380	2 155 536	431 390	1 270	339.68	0.902	0.049	0.951	23 541	5.5%	0.039	0.941	18 833	4.4%	0.030	0.931	14 125	3.3%	
19 BURGDORF	1 235 411	0.2070	5 968 169	1 194 417	3 277	364.48	0.967	0.016	0.984	20 096	1.7%	0.013	0.980	16 077	1.3%	0.010	0.977	12 058	1.0%	
20 MÜNSINGEN	846 428	0.1800	4 702 378	941 092	2 510	374.94	0.995	0.002	0.998	2 275	0.2%	0.002	0.997	1 820	0.2%	0.001	0.997	1 365	0.1%	
21 BERN UND UMGEBUNG	29 353 349	0.1970	149 001 772	29 819 897	60 277	494.71	1.313	-0.157	1.157	-3 555 277	-11.9%	-0.125	1.188	-2 844 222	-9.5%	-0.094	1.219	-2 133 166	-7.2%	
22 Gstaad	1 920 082	0.1377	13 943 951	2 790 619	2 961	942.46	2.502	-0.751	1.751	-837 532	-30.0%	-0.601	1.901	-670 025	-24.0%	-0.450	2.051	-502 519	-18.0%	
<b>Σ</b>	<b>60 305 951</b>		<b>301 332 143</b>	<b>60 305 951</b>	<b>160 069</b>						<b>0</b>				<b>0</b>				<b>0</b>	
	coefficient harmonisé	0.2001			Moyenne	376.75														
					0.3950671	Corr+	Corr+	50.0%					40.0%							
						Corr-	Corr-	50.0%					40.0%							

Tableau 6 : Détails de la péréquation financière

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Paroisse	Recettes fiscales	Taux fiscal	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 1	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 0,2001	recettes fiscales hypothétique avec un taux unitaire de 0,2001	Nombre de catholiques	Recettes harm par catholique (0,2001)	Indice	Indice après péréquation +0,3-0,3	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Δ	Corr	Indice après péréquation +0,3-0,4612 Dot. min 0,86	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Δ	Corr	Indice après péréquation +0,3-0,3019-Dot. min 0,7	Transferts à recevoir ou à payer (-)	Δ
1.Tavannes	457.792	0,2300	1.990.400	398.341	1.959	203,34	0,540	0,138	0,678	101.913	25,6%	0,320	0,860	236.384	59,3%	0,160	0,700	118.296	29,7%
2.Moutier	946.713	0,2070	4.573.493	915.298	4.207	217,57	0,577	0,127	0,704	200.906	21,9%	0,283	0,860	447.790	48,9%	0,127	0,704	200.906	21,9%
3.Malleray-Bévilard	438.879	0,2300	1.908.170	381.884	1.752	217,97	0,579	0,126	0,705	83.454	21,9%	0,281	0,860	185.772	48,6%	0,126	0,705	83.454	21,9%
4.Langnau i.E.	439.683	0,2700	1.628.456	325.905	1.313	248,21	0,659	0,102	0,761	50.630	15,5%	0,201	0,860	99.514	30,5%	0,102	0,761	50.630	15,5%
5.Pieterfen	612.467	0,2415	2.536.095	507.552	1.986	255,56	0,678	0,096	0,775	72.202	14,2%	0,182	0,860	135.922	26,8%	0,096	0,775	72.202	14,2%
6.Spiez	746.872	0,2300	3.247.270	649.880	2.533	256,57	0,681	0,096	0,777	91.328	14,1%	0,179	0,860	170.824	26,3%	0,096	0,777	91.328	14,1%
7.Langenthal	2.956.599	0,1900	15.561.047	3.114.250	11.536	269,96	0,717	0,085	0,802	369.580	11,9%	0,143	0,860	623.468	20,0%	0,085	0,802	369.580	11,9%
8.Tramelan	348.695	0,2500	1.394.780	279.139	1.033	270,22	0,717	0,078	0,818	92.997	10,5%	0,119	0,860	142.631	16,1%	0,078	0,818	92.997	10,5%
9.Urzenstorf	840.613	0,1900	4.424.279	885.436	3.173	279,05	0,741	0,072	0,831	285.329	9,5%	0,101	0,860	399.014	13,3%	0,072	0,831	285.329	9,5%
10.Seeland-Lys	3.266.993	0,2185	14.951.913	2.992.344	10.467	285,88	0,759	0,071	0,835	52.521	9,3%	0,096	0,860	71.214	12,6%	0,071	0,835	52.521	9,3%
11.Oberhasli-Brienz	566.380	0,2000	2.831.900	566.751	1.969	287,84	0,764	0,070	0,837	578.266	9,1%	0,093	0,860	770.541	12,2%	0,070	0,837	578.266	9,1%
12.Bienne et environs	7.282.576	0,2300	31.663.374	6.336.828	21.936	288,88	0,767	0,068	0,841	326.898	8,8%	0,087	0,860	416.844	11,2%	0,068	0,841	326.898	8,8%
13.Thun	3.620.882	0,1950	18.568.626	3.716.161	12.756	291,33	0,773	0,068	0,860	46.052	7,5%	0,060	0,860	46.052	7,5%	0,060	0,860	46.052	7,5%
14.Konolfingen	583.212	0,1900	3.069.537	614.310	2.038	301,43	0,800	0,059	0,863	131.407	7,3%	0,059	0,863	131.407	7,3%	0,059	0,863	131.407	7,3%
15.Iteriaken	1.869.048	0,2070	9.029.217	1.807.028	5.959	303,24	0,805	0,055	0,871	26.420	6,8%	0,055	0,871	26.420	6,8%	0,055	0,871	26.420	6,8%
16.Frutigen	446.074	0,2300	1.939.452	388.145	1.264	307,08	0,815	0,044	0,896	65.221	5,2%	0,044	0,896	65.221	5,2%	0,044	0,896	65.221	5,2%
17.Vallon de Saint-Imier	1.229.739	0,1970	6.242.330	1.249.285	3.893	320,91	0,852	0,030	0,931	14.125	3,3%	0,030	0,931	14.125	3,3%	0,030	0,931	14.125	3,3%
18.La Neuveville	297.464	0,1380	2.155.536	431.390	1.270	339,68	0,902	0,010	0,977	12.058	1,0%	0,010	0,977	12.058	1,0%	0,010	0,977	12.058	1,0%
19.Burgdorf	1.235.411	0,2070	5.968.169	1.194.417	3.277	364,48	0,967	0,001	0,997	1.365	0,1%	0,001	0,997	1.365	0,1%	0,001	0,997	1.365	0,1%
20.Münsingen	846.428	0,1800	4.702.378	941.092	2.510	374,94	0,995	-0,094	1.219	-2.133.166	-7,2%	-0,144	1.169	-3.279.388	-11,0%	-0,095	1.219	-2.146.676	-7,2%
21.Bern und Umgebung	29.353.349	0,1970	149.001.772	29.819.897	60.277	494,71	1,313	-0,450	2.051	-502.519	-18,0%	-0,693	1.809	-772.539	-27,7%	-0,453	2.048	-505.702	-18,1%
22.Gstaad	1.920.082	0,1377	13.943.951	2.790.619	2.961	942,46	2,502												
Σ	60.305.951		301.332.143	60.305.951	160.069					0				196				-310	
coefficient harmonisé	0,2001				Moyenne	376,75					MIn								
							Corr +	30,0%					0,86						
							Corr -	30,0%					30%						
																			30,19%

Tableau 7 : Détails de la péréquation financière avec contribution minimale

Péréquation des ressources, avec la variante 3 (+ 30 % et - 30 %). Sans contribution minimale (colonne 10) ; avec une contribution minimale de 0,86 (colonne 14) : 13 paroisses : 70 % ; avec une contribution minimale de 0,70 (colonne 18) : 1 paroisse.

1	2	3	4	5	a	b	c	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	Recettes fiscales	Taux fiscal	recettes fiscales hypothécaire avec un taux unitaire de 0.2001	recettes fiscales avec un taux unitaire de 0.2001	Nombre de postes effectifs	Nombre de postes cantonaux	Recettes fiscales + Recettes fiscales cantonales	Nombre de postes cantonaux catholiques	Recettes par paroisse (0.2001)	Indice	Corr -0.5	Indice après péréquation +0.5	Montant de péréquation Δ	Corr	Indice après péréquation +0.4	Montant de péréquation Δ	Corr	Indice après péréquation +0.3	Montant de péréquation Δ	Corr		
1 Walleray-Bévilard	438 879	0.2300	1 908 170	381 884	0.30	1 752	429 884	1 752	245.37	0.559	0.220	0.780	169 423.03	44.4%	0.176	0.736	135 538.42	35.5%	0.132	0.691	101 653.82	26.6%
2 Moutier	946 713	0.2070	4 573 483	915 298	1.70	4 004	1 187 298	4 207	282.22	0.643	0.178	0.822	329 309.75	36.0%	0.143	0.786	263 447.80	28.8%	0.107	0.750	197 585.85	21.6%
3 Tavannes	2 957 592	0.2300	1 990 400	398 341	1.00	5 100	598 341	1 959	285.01	0.650	0.175	0.825	150 607.60	37.8%	0.140	0.790	120 486.08	30.2%	0.105	0.755	90 364.56	22.7%
4 Langenthal	746 872	0.2300	3 247 270	649 880	3.50	3 033	3 674 250	11 536	318.50	0.726	0.137	0.863	693 717.29	23.3%	0.110	0.836	554 973.83	17.8%	0.082	0.808	416 230.37	13.9%
5 Spiez	1 869 048	0.2070	9 029 217	1 807 028	1.20	2 011	1 990 028	5 959	335.46	0.765	0.136	0.864	150 766.06	23.2%	0.109	0.837	120 612.85	18.6%	0.081	0.810	90 459.64	13.9%
6 Interlaken	840 613	0.1900	4 424 279	885 436	1.15	3 621	1 069 436	3 173	337.04	0.768	0.116	0.884	161 395.29	18.2%	0.094	0.859	246 248.16	13.6%	0.071	0.835	184 686.12	10.2%
7 Utzenstorf	612 467	0.2415	2 536 095	507 552	1.10	5 544	683 552	1 986	344.19	0.784	0.108	0.892	93 925.72	18.5%	0.086	0.871	75 140.58	14.8%	0.065	0.849	56 355.43	11.1%
8 Pieterlen	3 620 882	0.1950	18 568 626	3 716 161	4.60	3 611	4 452 161	12 756	349.02	0.795	0.102	0.898	572 413.74	15.4%	0.082	0.877	457 930.99	12.3%	0.061	0.857	343 448.24	9.2%
9 Thun	7 282 576	0.2300	31 663 374	6 336 828	8.35	3 811	7 672 828	21 936	349.78	0.797	0.101	0.899	976 048.11	15.4%	0.081	0.878	780 838.49	12.3%	0.061	0.858	585 628.87	9.2%
10 Bienna et environs	3 265 993	0.2185	14 951 913	2 992 344	4.20	4 011	3 664 344	10 467	350.09	0.798	0.101	0.899	464 146.51	15.5%	0.081	0.879	371 317.21	12.4%	0.061	0.859	278 487.91	9.3%
11 Seeland-Lyss	566 380	0.2000	2 831 900	566 751	1.00	5 081	726 751	1 969	369.10	0.841	0.079	0.921	66 596.28	12.1%	0.064	0.905	54 877.02	9.7%	0.048	0.889	41 157.77	7.3%
12 Obermasi-Brienz	439 683	0.2700	1 628 456	325 905	1.00	7 621	485 905	1 313	370.07	0.843	0.078	0.922	45 102.11	13.8%	0.063	0.906	36 081.69	11.1%	0.047	0.890	27 061.26	8.3%
13 Langnau i.E	583 212	0.1900	3 069 537	614 310	1.00	4 911	774 310	2 038	379.94	0.866	0.067	0.933	59 954.68	9.8%	0.054	0.920	47 963.74	7.8%	0.040	0.906	35 972.81	5.9%
14 Konolfingen	1 229 799	0.1970	6 242 330	1 249 285	1.50	3 851	1 489 285	3 893	382.55	0.872	0.064	0.936	109 429.23	8.8%	0.051	0.923	87 543.38	7.0%	0.038	0.910	65 657.54	5.3%
15 Vallon de Saint-Imier	348 695	0.2500	1 394 780	279 139	0.95	9 200	481 139	1 033	417.37	0.951	0.024	0.976	11 056.77	4.0%	0.020	0.971	8 845.42	3.2%	0.015	0.967	6 634.06	2.4%
16 Tramelan	1 235 411	0.2070	5 968 169	1 194 417	1.35	4 121	1 410 417	3 277	430.40	0.981	0.010	0.990	13 721.22	1.1%	0.008	0.989	10 976.98	0.9%	0.006	0.987	8 232.73	0.7%
17 Burgdorf	446 074	0.2300	1 939 452	388 145	1.00	7 911	548 145	1 264	433.66	0.988	0.006	0.994	3 232.11	0.8%	0.005	0.993	2 585.69	0.7%	0.003	0.992	1 939.27	0.5%
18 Frutigen	846 428	0.1800	4 702 378	941 092	1.00	3 981	1 101 092	2 510	438.68	1.000	0.000	1.000	113.92	0.0%	0.000	1.000	91.14	0.0%	0.000	1.000	68.35	0.0%
19 Münsingen	297 464	0.1380	2 155 536	481 390	1.00	7 871	593 390	1 270	465.66	1.061	-0.031	1.031	-17 074.14	-4.0%	-0.025	1.037	-13 659.32	-3.2%	-0.018	1.043	-10 244.49	-2.4%
20 La Neuveville	29 353 349	0.1970	149 001 772	29 819 897	23.15	3 384	33 523 897	60 277	556.16	1.268	-0.134	1.134	-3 537 989.36	-11.9%	-0.107	1.161	-2 830 391.49	-9.5%	-0.080	1.187	-2 122 793.61	-7.1%
21 Bern und Umgebung	1 920 082	0.1377	13 943 951	2 790 619	1.00	3 338	2 950 619	2 961	996.49	2.271	-0.636	1.636	-825 706.11	-29.6%	-0.508	1.763	-660 564.89	-23.7%	-0.381	1.890	-495 423.67	-17.8%
22 Gstaad																						
Σ	60 305 951		301 332 143	60 305 951			70 233 951	160 069	438.77				-0.00								-0.00	
coefficient harmonisé	0.2001						CHF 160 000	Moyenne					0.441									
									Corr +												30%	
									Corr -												30.0%	

Tableau 8 : Détails de la péréquation financière, avec les postes cantonaux

## 6. Postes cantonaux

Les postes d'agents pastoraux financés par l'Église nationale avec la contribution cantonale représentent selon le budget 2020 une somme de 10 963 900 fr. (salaires : 9 085 600 fr. ; charges sociales : 1 878 300 fr.) pour 75 postes. Cela correspond à 146 200 fr. par poste ; le chiffre réel est plus élevé. En considérant les postes vacants, nous fixons ce montant à 160 000 fr. par poste à 100 %. Ne disposant pas du degré de détail avec les variations mensuelles et les coûts exacts, l'auteur renonce volontairement à plus de précision. En cas de mise en œuvre d'une péréquation des ressources intégrant les postes cantonaux et de la préparation d'une consultation officielle, les valeurs précises devraient être intégrées.

Paroisse	Nombre de postes cantonaux effectifs	Valeur financière à CHF 160'000 par poste
Tavannes	1.00	160 000.00
Moutier	1.70	272 000.00
Malleray-Bévilard	0.30	48 000.00
Langnau i.E.	1.00	160 000.00
Pieterlen	1.10	176 000.00
Spiez	1.00	160 000.00
Langenthal	3.50	560 000.00
Tramelan	0.95	152 000.00
Utzenstorf	1.15	184 000.00
Seeland-Lyss	4.20	672 000.00
Oberhasli-Brienz	1.00	160 000.00
Bienne et environs	8.35	1 336 000.00
Thun	4.60	736 000.00
Konolfingen	1.00	160 000.00
Interlaken	1.20	192 000.00
Frutigen	1.00	160 000.00
Vallon de Saint- Imier	1.50	240 000.00
La Neuveville	1.00	160 000.00
Burgdorf	1.35	216 000.00
Münsingen	1.00	160 000.00
Bern und Umgebung	23.15	3 704 000.00
Gstaad	1.00	160 000.00

Tableau 9 : Postes cantonaux effectifs utilisés par les paroisses

Le poste de charges de personnel est le principal au budget des paroisses. En prenant pour exemple les chiffres de la paroisse de Bienne, le groupe 30 représente 51 % du budget des charges opérationnelles en 2020, voir même 58 % en additionnant les postes

cantonaux, qui ne sont formellement pas facturés, mais constituent tout de même une ressource en nature avec un équivalent financier représentant 14 % du Total II, somme théorique des charges opérationnelles auxquelles il faut rajouter les coûts des postes cantonaux (Tableau 10). Ces 14 % supplémentaires sont suffisamment importants pour être considérés, surtout s'ils sont distribués entre les paroisses de manière exogène, par décision de l'échelon supérieur.

	<b>Paroisse de Bienne</b>	<b>Budget 2020</b>	<b>Pourcentage</b>
30	Charges de personnel	CHF 4 068 727.66	51%
31	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	CHF 2 384 895.01	
33	Amortissements du patrimoine administratif	CHF 40 175.00	
35	Attributions aux fonds et financements spéciaux	CHF 146 000.00	
36	Charges de transfert	CHF 1 268 642.21	
	<b>Total des charges opérationnelles</b>	<b>CHF 7 908 439.89</b>	
	Postes cantonaux	CHF 1 336 000.00	
	<b>Total II</b>	<b>CHF 9 244 439.89</b>	
30	Charges de personnel	CHF 4 068 727.66	44%
	Postes cantonaux	CHF 1 336 000.00	14%
	<b>Part des charges de personnel</b>	<b>CHF 5 404 727.66</b>	<b>58%</b>

Tableau 10 : Budget 2020 de la paroisse de Bienne avec la part des charges de personnel

## 7. Historique de rendement fiscal harmonisé

Le tableau ci-dessus montre les index de rendement fiscal harmonisé des années 2014 à 2020. Ils ont été calculés avec un facteur d'harmonisation fixe de 0,23, utilisé pour déterminer la contribution des paroisses à l'Église nationale. Le Canton utilise également un facteur d'harmonisation fixe de 1,65 (art. 8 al. 3 LPFC). La taille des paroisses étant relativement grande, même si des fluctuations existent, elles restent mesurées. Ces fluctuations dépendent principalement de la situation conjoncturelle, qui touche toutes les paroisses de manière plus ou moins identique.

Paroisse	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bern und Umgebung	120.33	120.76	121.93	121.97	119.84	121.32	131.31
Bienne et environs	90.14	94.12	90.39	88.45	89.28	84.32	76.68
Burgdorf	86.34	88.38	86.42	94.58	87.80	83.32	96.74
Frutigen	48.25	56.34	58.70	66.22	68.48	77.54	81.51
Gstaad	319.26	214.72	233.75	211.68	259.98	252.56	250.16
Interlaken	83.11	81.05	82.43	74.49	80.60	84.15	80.49
Konolfingen	83.56	83.32	86.84	92.51	80.37	80.80	80.01
La Neuveville	87.07	84.39	81.71	81.02	88.63	77.69	90.16
Langenthal	75.61	80.51	78.78	80.98	81.41	85.57	71.65
Langnau i.E.	64.41	70.73	68.37	81.65	81.30	71.85	65.88
Malleray-Bévilard	54.82	58.54	56.73	57.19	55.57	60.24	57.86
Moutier	62.44	67.04	64.70	58.69	63.09	64.12	57.75
Münsingen	91.48	96.68	102.25	101.58	98.36	103.61	99.52
Oberhasli-Brienz	69.99	78.61	72.65	72.70	69.42	74.11	76.40
Pieterlen	93.32	75.80	83.84	73.43	83.48	68.88	67.83
Seeland-Lyss	78.67	81.54	82.84	85.74	85.17	87.01	75.88
Spiez	76.81	76.99	77.48	76.70	84.27	78.30	68.10
Tavannes	55.59	59.25	54.68	55.05	54.74	60.81	53.97
Thun	81.39	83.18	83.01	88.60	84.42	81.79	77.33
Tramelan	63.73	60.89	61.56	69.06	70.80	72.67	71.72
Utzenstorf	78.43	82.06	81.82	82.90	78.27	85.00	74.07
Vallon de Saint- Imier	96.46	92.12	89.63	86.86	91.26	92.97	85.18

Tableau 11 : Index de rendement fiscal harmonisé à 0,23 pour les années 2014-2020

En cas de mise en œuvre, une recommandation d'un lissage sur trois ans est proposée. Ce lissage n'a pas été effectué dans le cadre de la simulation effectuée dans ce travail par souci de garder un modèle simple à présenter aux responsables des paroisses interviewés.

## 8. Prestations d'intérêt général

Ce tableau fait partie du plan comptable selon le MCH2 destiné aux paroisses et aux paroisses générales (ISCB 1/170.111/13.14). Il a été explicitement placé dans l'annexe afin d'en favoriser la consultation.

Les catégories définies sont les suivantes :

- 1) Culte
- 2) Formation
- 3) Affaires sociales
- 4) Culture
- 7) Infrastructure
- 8) Organisation
- 9) Finances et impôts

Les catégories 2, 3 et 4 comptent comme prestations d'intérêt général. Le détail figure dans le document référencé de l'ISCB. La conservation des biens culturels, comme les églises, fait partie de la catégorie 4.

Le tableau ci-dessous montre les correspondances entre les catégories de la base légale et celles du plan comptable MCH2.

**Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne, délégué aux affaires ecclésiastiques  
Association des paroisses du canton de Berne**

### **Rapport avec l'article 31, alinéa 2 du projet de révision totale de la loi sur les Eglises nationales bernoises (LEgN)<sup>6</sup>:**

La répartition des prestations d'intérêt général entre les centres de coûts 2 à 4 a lieu comme suit:

<b>Article 31, alinéa 2 LEgN: Les prestations d'intérêt général consistent en particulier en ...</b>	<b>Mise en œuvre dans la variante utilisant les centres de coûts (MCH2)</b>
a offres d'animation de jeunesse	2 Formation
b consultations conjugales et familiales à l'intention des couples mariés ou non	3 Affaires sociales
c offres destinées aux personnes âgées et très âgées	3 Affaires sociales
d offres destinées aux personnes handicapées	3 Affaires sociales
e offres destinées aux personnes socialement défavorisées ou dans le besoin	3 Affaires sociales
f offres destinées aux personnes migrantes ou requérant l'asile	3 Affaires sociales
g formations d'adultes	2 Formation
h enseignement religieux	2 Formation
i travail œcuménique et coopération au développement	3 Affaires sociales
k offres culturelles	4 Culture
l informations sur des thèmes sociaux et sociétaux	2 Formation
m prestations d'accompagnement spirituel	3 Affaires sociales

Tableau 12 : Catégories de prestations générales

## 9. Compensation des charges, autre modèle

Le modèle de péréquation financière appliqué au niveau fédéral et cantonal s'applique-t-il également à une tâche unique, ou à une partie des activités étatiques ? L'assurance incendie bernoise (AIB) a tenté d'appliquer ces principes en calculant les besoins et, sur cette base, a effectué des transferts globaux plus rationnels avec succès.

Jusqu'au 31.12.1999, l'AIB subventionnait l'achat de matériel technique par les corps communaux de sapeurs pompier. Il en résultait des achats partiellement inutiles ou pour répondre à certains souhaits. Dans le cadre du New Public Management un nouveau système a été mis en place au 1.1.2000. Il attribue des contributions de soutien liées à des domaines de tâches et axées sur les besoins et le respect d'exigences minimales.

Ce projet peut être qualifié de projet sectoriel à orientation verticale parce que, d'une part, il s'agit d'un seul domaine de tâches et que, d'autre part, le pilotage stratégique se situe à un niveau supérieur (assurance immobilière), tout en laissant le niveau opérationnel aux communes (Ladner *et al.*, 2001). Leurs corps des sapeurs-pompiers conservent leur liberté de mise en œuvre, ce qui rend le système plus efficace, selon le principe de subsidiarité. Ce projet de réforme se base sur les mêmes principes que la péréquation fédérale. Les conditions étaient qualifiées de favorables, car les besoins des divers corps de sapeurs-pompiers sont relativement faciles à calculer et que les exigences minimales ont pu être définies de manière relativement consensuelle. L'évaluation de la mise en œuvre après 15 mois a relevé le grand niveau de satisfaction des acteurs. Le projet ne visait pas prioritairement des mesures d'économie, mais l'amélioration des performances et l'optimisation des ressources. La statistique des sinistres, le cadastre, le territoire et ses spécificités, qui sont les inducteurs de coûts, sont connus par l'AIB qui assure les immeubles. Les temps et les méthodes d'intervention sont définis par l'AIB. Ils ont un caractère obligatoire et normatif. Le subventionnement des prestations a conduit à des collaborations intercommunales et des fusions, afin d'atteindre la taille critique pour fournir les prestations et couvrir les coûts. La difficulté à garantir la relève des cadres des corps sapeurs-pompiers a également conduit à la nécessité de fusion.

Nous pouvons conclure que le modèle de compensation de charges excessives ou d'allocation de moyens en fonction des besoins, et non des demandes, peut être mise en place pour une tâche étatique unique. Ces transferts globaux non liés, à l'image de la compensation des charges fédérale, laisse la liberté de manœuvre au niveau local qui peut engager ces moyens de manière plus efficace que l'échelon supérieur, grâce à la connaissance des besoins et spécificités locaux.



## Listes

### Liste des figures

Figure 1 : Flux de valeurs entre le Canton, l'Église nationale et les paroisses.....	14
Figure 2: Les indices des paroisses .....	21
Figure 3: deux solutions péréquatives extrêmes : système inopérant et système uniformisant : les paroisses bernoises .....	22
Figure 4 : Graphique XY des indices avant et après péréquation pour les trois variantes .....	24
Figure 5 : Graphique XY des indices, avec et après péréquation, variante 3, dotation minimale, sans Gstaad.....	26
Figure 6 : Postes cantonaux attribués et effectifs.....	28
Figure 7 : Graphique XY des indices avant et après péréquation pour les trois variantes .....	32
Figure 8 : Graphique XY des indices avant et après péréquation pour les 3 trois variantes sans la paroisse de Gstaad.....	33

### Liste des tableaux

Tableau 1 : Recettes fiscales, nombre de paroissiens, indice.....	20
Tableau 2 : Indices avant et après péréquation des ressources pour les trois variantes, avec les montants des transferts .....	23
Tableau 3 : Indices avant et après péréquation des ressources pour la variante 3 + dotation minimale .....	25
Tableau 4 : Recettes fiscales, nombre de catholiques, nombre de postes cantonaux, indice .....	30
Tableau 5 : Indices avant et après péréquation des ressources fiscales et des postes cantonaux, avec les montants des transferts .....	31
Tableau 6 : Détails de la péréquation financière .....	58
Tableau 7 : Détails de la péréquation financière avec contribution minimale.....	59
Tableau 8 : Détails de la péréquation financière, avec les postes cantonaux.....	60
Tableau 9 : Postes cantonaux effectifs utilisés par les paroisses.....	61
Tableau 10 : Budget 2020 de la paroisse de Bienne avec la part des charges de personnel .....	62
Tableau 11 : Index de rendement fiscal harmonisé à 0,23 pour les années 2014-2020 .	63
Tableau 12 : Catégories de prestations générales .....	64

## ENGAGEMENTS DE L'AUTEUR DU MÉMOIRE

Je déclare par la présente que j'ai réalisé ce travail de manière autonome et que je n'ai utilisé aucun autre moyen que ceux indiqués dans le texte. Tous les passages inspirés ou cités d'autres auteurs sont dûment mentionnés comme tels. Je suis conscient que de fausses déclarations peuvent conduire l'IDHEAP à me retirer le diplôme MPA.

Ce travail reflète mes opinions et n'engage que moi-même, non pas les membres du jury qui m'ont accompagné dans cette recherche.

En tant qu'auteur, j'ai la possibilité de disposer de mon texte selon mon gré. La diffusion du texte avec le logo de l'IDHEAP ne peut se faire qu'avec l'accord spécifique du jury.

Par ailleurs, j'accepte que mon mémoire soit consulté par les participants de l'IDHEAP, de même que par des personnes externes qui seraient intéressés par le sujet que j'ai développé, sous réserve d'une déclaration spécifique de confidentialité.

Lieu et date

Signature

Bienne, 30.03.2022

sig. Pascal Bord