

POINT 7 À L'ORDRE DU JOUR

POSTULAT (2022_001)

PEREQUATION FINANCIERE POUR CORRIGER LES INEGALITES ENTRE LES PAROISSES

Réponse

au postulat 2022_001, Pascal Bord, AR Jura bernois, « Les inégalités entre les paroisses vont-elles enfin être corrigées ? »

Le présent postulat demande au Conseil de l'Eglise nationale d'examiner l'introduction d'une péréquation financière entre les paroisses. L'auteur du postulat fait valoir que les différents taux d'imposition des communes et la répartition inégale du substrat fiscal entraînent des différences considérables dans les recettes fiscales des paroisses. Selon ses calculs basés sur les impôts harmonisés par membre de la paroisse en 2021, la paroisse de Berne dispose de 243 % du revenu de celle de Tavannes, et Gstaad même de 463 %.

Selon l'auteur du postulat, la répartition des postes pastoraux ne correspond plus non plus à la réalité sur le terrain. Celle-ci garantissait un poste pastoral à chaque paroisse. Avec les structures actuelles des espaces pastoraux, cela n'a plus de sens. De plus, la répartition entre les paroisses a pour conséquence que le rapport effectif entre les pourcentages de postes et le nombre de membres dans les paroisses varie. Ainsi, au 1^{er} janvier 2021, il y avait jusqu'à 272 % de différence entre les paroisses de Gstaad (3,37 postes effectifs pour 10 000 catholiques), Thoun (3,38), Frutigen (7,91) et Tramelan (9,68).

Selon l'auteur du postulat, ces disparités liées à des raisons bien concrètes (recettes fiscales et répartition cantonale des postes) pourraient être corrigées par un système de péréquation financière redistributif. L'Eglise réformée du canton de Berne dispose également d'un tel système.

Afin que les besoins des paroisses et de leurs membres puissent également être couverts dans les parties moins bien dotées du canton, le Conseil de l'Eglise nationale doit examiner l'introduction d'une péréquation financière en tenant compte des aspects suivants :

- a. prise en compte des revenus fiscaux harmonisés ;
- b. prise en compte de l'équivalent économique des postes financés par l'Eglise nationale ;
- c. mise en œuvre progressive en utilisant une partie des excédents de recettes pour réduire la contribution des paroisses soumises au départ à l'obligation de contribution. ;
- d. compensation partielle des charges de centre.

Réponse du Conseil de l'Eglise nationale

Le Conseil de l'Eglise nationale reconnaît que la répartition inégale de la capacité fiscale et les différents taux d'imposition au niveau communal entraînent des différences de recettes fiscales pour les paroisses. De même, il est conscient que la répartition actuelle des postes pastoraux datant de 2015 ne reflète plus entièrement les structures ecclésiales et les formes de collaboration actuelles.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Eglise nationale a proposé au Parlement, lors de sa séance du 19 novembre 2022, d'adopter le postulat 2022_001 de Pascal Bord.

Fin 2022, le Conseil a commandé une étude sur ces sujets pour l'ECR afin d'appréhender la complexité des questions liées à une péréquation financière à tous les niveaux. L'objectif était que le Conseil puisse prendre sa décision pour ou contre une péréquation financière sur une base scientifiquement fondée et transparente. Cette étude a été réalisée par la société Ecoplan, qui possède des connaissances approfondies sur le financement des Eglises en Suisse. Ecoplan a élaboré la péréquation financière ecclésiale

dans plusieurs cantons (notamment le canton de Soleure il y a quelques années) et possède une expérience importante des systèmes cantonaux de péréquation financière et de la nouvelle péréquation financière de la Confédération.

Le rapport d'Ecoplan ainsi que ses résultats et ses conclusions se trouvent en annexe.

Résultat concret de l'étude réalisée par Ecoplan

e. Etude des quatre thèmes soulevés par l'auteur du postulat

a) Considération des revenus fiscaux harmonisés et b) Considération de l'équivalent économique des postes financés par l'Eglise nationale

L'étude d'Ecoplan se base sur les recettes fiscales des paroisses pour les années 2013 à 2021. L'équivalent économique des postes financés par l'Eglise nationale n'est pas pris en compte.

c) mise en œuvre progressive en utilisant une partie des excédents de recettes pour réduire la contribution des paroisses soumises au départ à l'obligation de contribution

L'étude d'Ecoplan conclut que l'introduction d'une péréquation financière dans le canton de Berne n'a pas de sens.

De plus, l'Eglise nationale ne dispose pas de suffisamment de moyens provenant d'autres sources que les cotisations des membres, pour participer à la péréquation financière ou la cofinancer.

d) Compensation partielle des charges de centre

Une compensation des charges de centre n'est pas prise en compte. Une telle mesure devrait aussi être financée par l'Eglise nationale elle-même.

Du point de vue de l'étude, il est difficile de définir les charges. Le Conseil de l'Eglise nationale est en outre d'avis que les grandes paroisses dans les centres régionaux ainsi que la Paroisse générale de Berne profitent dans l'accomplissement de leur tâche de trajets courts, d'un personnel relativement nombreux dans un espace plutôt restreint et donc d'une collaboration simplifiée. En revanche, elles subissent la structure sociale et démographique de la population. Les petites paroisses, au contraire, subissent moins les facteurs sociaux, mais un petit pool de personnel doit desservir des paroisses géographiquement étendues avec de grandes distances entre différents sites.

f. Etude de la situation initiale

Dans son rapport, Ecoplan tente de répondre à la question de savoir si une péréquation financière basée sur des facteurs purement financiers est nécessaire et judicieuse, et si oui, sous quelle forme.

Dans un aperçu de la situation financière et des effectifs de l'Eglise catholique romaine dans le canton de Berne, Ecoplan constate que les recettes fiscales des paroisses catholiques romaines du canton de Berne varient en valeur absolue et par membre.

En même temps, Ecoplan note que les paroisses ont des caractéristiques socio-démographiques différentes. Il en résulte des besoins différents en matière d'offres allant au-delà des prestations de base de l'Eglise telles que les messes, le casuel, l'aumônerie, etc. Les paroisses jouissent donc d'une certaine liberté dans la conception du contenu de ces offres, qui sont proposées aux membres et à la population en général. Ceci à la différence des communes politiques qui doivent remplir des tâches en partie prescrites par la loi, indépendamment de leurs possibilités financières. En revanche, l'étendue et l'orientation des offres ecclésiales ne dépendent pas seulement des finances des paroisses, mais aussi de l'engagement des personnes actives dans le travail ecclésial. Il est donc indispensable de disposer de ressources en personnel et de développer des idées d'offres attrayantes pour une organisation active de la vie de l'Eglise.

Une péréquation financière telle qu'elle est esquissée par l'auteur du postulat se focalise uniquement sur la situation financière des paroisses et distribue les moyens indépendamment d'un besoin ou d'une utilisation concrète. Dans son rapport, Ecoplan adopte également cette perspective pour se consacrer aux différentes composantes et scénarios d'aménagement d'un modèle de péréquation et procéder à une évaluation critique de ses hypothèses et implications.

g. Analyse des disparités

L'indice par membre montre que deux paroisses disposent de recettes fiscales par membre supérieures à la moyenne (indice = 100). Il s'agit de la Paroisse générale de Berne (128) et de la Paroisse de Gstaad (271). Plusieurs paroisses sont proches de la moyenne, les autres sont parfois nettement en dessous de la moyenne. Les paroisses de Tavannes (53) et de Malleray-Bévilard (54) affichent les valeurs d'indice les plus faibles. Ecoplan précise à ce sujet « Le classement ... ne dit rien sur la situation financière absolue des paroisses. Même les paroisses qui présentent une valeur d'indice plus faible disposent en principe de ressources suffisantes pour assurer la vie de l'Eglise, comme le montrent les précédents rapports » (voir le rapport d'Ecoplan p. 8 et 9).

Réduction des disparités

Si l'on s'interroge sur une éventuelle réduction des disparités (versement des paroisses « riches » en faveur des paroisses bénéficiaires, explication p. 10 et 11), on constate que les paroisses plus grandes recevraient des paiements compensatoires nettement plus élevés, car le nombre de membres serait pris en compte. Mais surtout, il apparaît que deux paroisses agiraient en tant que contributrices, et 20 paroisses seraient bénéficiaires. La contribution de la Paroisse générale de Berne serait beaucoup plus élevée que celle de la Paroisse de Gstaad, car Berne compte beaucoup plus de membres. En même temps, le montant versé par paroisse ne serait pas très important, surtout si la capacité fiscale par habitant n'est que légèrement inférieure à la moyenne.

Pour réduire la charge des deux paroisses contributrices, leur contribution pourrait être inférieure en pourcentage par membre à la contribution reçue par les paroisses bénéficiaires. La différence devrait toutefois être couverte par un tiers qui ne pourrait être que l'Eglise nationale.

Dotation minimale

Les systèmes de péréquation financière de la Confédération et des cantons connaissent une dotation minimale (voir p. 12 et 13). Cela permet aux communes disposant de peu de moyens d'assurer les prestations légalement obligatoires. Les coûts induits sont pris en charge par l'instance supérieure (canton) qui ordonne les prestations. Dans le cas de l'ECR, il s'agirait de l'Eglise nationale.

Conclusion de l'analyse

Ecoplan affirme : « Si l'on devait décider d'introduire une péréquation financière, il resterait, malgré les exemples présentés par d'autres Eglises, des points en suspens concernant son organisation, qui devraient être discutés dans le cadre d'un processus politique : notamment la définition des prestations minimales qui doivent ainsi être assurées dans les paroisses, une éventuelle restriction de l'affectation et des conditions d'octroi. Le financement d'une dotation minimale ou d'une réduction asymétrique des disparités devrait également être clarifié. »

Par analogie avec une péréquation financière cantonale entre communes, l'Eglise nationale serait compétente en la matière en tant qu'instance supérieure. « Celle-ci (l'Eglise nationale) tire ses ressources des contributions des paroisses, les paroisses potentiellement contributrices de la péréquation étant celles qui versent le plus. Ainsi, le délestage des paroisses contributrices par une péréquation asymétrique serait supportée par elles-mêmes ainsi que par les paroisses bénéficiaires. Ainsi, les paroisses contributrices subiraient une double charge si elles devaient cofinancer une dotation minimale. » (rapport p. 14).

h. Exemples d'autres cantons

Ecoplan explique ensuite les systèmes de péréquation financière d'autres Eglises nationales. Il s'agit de Zurich, Thurgovie, Argovie (péréquation financière interne à l'Eglise). En outre, le rapport examine les deux systèmes de péréquation financière pour les Eglises dans les cantons de Soleure et de Saint-Gall, qui sont financés par le canton avec les recettes fiscales des personnes morales (voir p. 14 à 17). On peut constater que de loin toutes les Eglises nationales ne disposent pas d'une péréquation financière.

Ainsi, on peut conclure que les modèles de péréquation financière dans d'autres cantons sont tous basés sur un mécanisme similaire. En ce qui concerne l'affectation, il est possible de fixer un objectif, par exemple pour l'entretien des bâtiments ou pour les investissements dans les immeubles ecclésiastiques. Cela se fait en partie par le biais de demandes qui génèrent ensuite des charges administratives (p. 17).

i. Nécessité et pertinence d'une péréquation financière

Besoin des paroisses

L'harmonisation des recettes fiscales pour la perception des contributions montre que la force financière des paroisses est variable. Les facteurs géographiques semblent jouer un rôle restreint à cet égard. Un potentiel fiscal bas ne signifie toutefois pas qu'une paroisse a besoin de plus de moyens financiers (p. 18). Les comptes des paroisses n'ont pratiquement pas présenté de déficits ces dernières années. Une péréquation financière permettrait aux paroisses bénéficiaires de disposer de plus de moyens financiers. Ecoplan pose à ce sujet la question de savoir si les paroisses financièrement faibles disposent des ressources humaines et de l'engagement personnel nécessaires pour utiliser ces moyens supplémentaires afin d'élargir l'offre (p. 18). La pénurie de personnel pastoral pourrait être un frein à cet égard. En conséquence, les contributions pourraient ne pas être utilisées dans les paroisses, mais mises de côté comme réserves, ce qui ne correspondrait pas au sens et au but d'une péréquation financière.

En raison de la diminution des membres, il serait en revanche nécessaire de proposer des offres ecclésiastiques attrayantes pour au moins ralentir cette tendance. Pour cela, il faut avant tout « des idées créatives mises en œuvre par des personnes motivées » (p. 18). Ecoplan se demande si les moyens financiers qui se raréfient ne seraient pas mieux investis s'ils servaient à promouvoir de manière ciblée des projets concrets et innovants (p. 18). Du point de vue d'Ecoplan, cette réflexion s'oppose à la logique d'une péréquation financière qui répartit, au détriment de deux paroisses et selon le « principe de l'arrosage », des moyens provenant d'une péréquation financière sur les 20 autres paroisses, indépendamment d'un besoin constaté (p. 18).

Durabilité d'une péréquation financière

Le rapport Ecoplan montre clairement qu'une péréquation financière visant à compenser les différences de capacité fiscale devrait être financée par seulement deux paroisses. Cela donnerait un rapport de 9 % de contributeurs, pour 91 % de bénéficiaires. De plus, en raison de sa taille, c'est surtout la Paroisse générale de Berne qui devrait financer la péréquation financière. Ce serait un rapport très déséquilibré, qui représenterait une charge disproportionnée pour la Paroisse générale. Cette unilatéralité représente également un risque à long terme pour la péréquation financière. « Comme la ville de Berne perd plus rapidement ses membres et donc son volume fiscal que d'autres paroisses plus rurales, elle représente un risque systémique en tant que garante de la péréquation financière » (p. 19).

j. Alternatives à une péréquation financière

Les paroisses ne présentent pas de déficits structurels. Par conséquent, des ressources financières supplémentaires pour les prestations de base ne semblent pas être un besoin urgent. Toutefois, ce dont l'Eglise du futur a besoin, ce sont des idées innovantes pour conserver ses membres et rester attractive (p. 21).

Ecoplan reprend l'idée d'un fonds avec un but et des critères spécifiques, qui permettrait d'utiliser les moyens financiers de plus en plus limités de manière plus ciblée, en promouvant les besoins concrets et avérés d'une paroisse ou des idées innovantes. Les options d'un fonds de solidarité ou d'un fonds d'innovation se trouvent en pages 21 et 22 du rapport d'Ecoplan, accompagnées des questions de mise en œuvre qui s'y rapportent. A juste titre, Ecoplan fait remarquer que les innovations dans le travail ecclésial devraient être coordonnées par le biais des espaces pastoraux. Ecoplan constate également que le « Fonds de projet pour le travail pastoral et diaconal » déjà existant est rarement utilisé.

Il est clair que la création et l'alimentation d'un ou de plusieurs fonds de ce type devraient être décidées au niveau politique.

k. Conclusions

Dans ses conclusions, Ecoplan affirme que la situation initiale doit prendre en compte la situation financière des paroisses et le degré d'inégalité entre ces dernières ainsi que l'évolution future du nombre de membres et des recettes fiscales. Au sein de l'ECR, une péréquation financière serait portée par deux contributeurs, et c'est surtout la Paroisse générale de Berne qui serait mise à contribution. Cette répartition inégale est jugée plutôt critique par Ecoplan.

Une péréquation financière pourrait formuler des conditions pour les communes bénéficiaires (notamment l'affectation). La question de savoir si les dépenses des paroisses doivent être régulées est éminemment politique.

Ecoplan fait remarquer que les paroisses devraient d'abord se prononcer sur la nécessité d'une péréquation financière à leurs yeux. Il faudrait également clarifier « combien de moyens sont nécessaires pour garantir la pérennité de la vie de l'Eglise » (p. 23).

Du point de vue d'Ecoplan, les paroisses devraient disposer d'une dotation de base par la répartition des postes pastoraux, indépendamment de la capacité financière.

En outre, Ecoplan explique qu'un fonds d'innovation serait préférable à une péréquation financière (p. 24). Un tel fonds pourrait aider les paroisses à faire face à des coûts extraordinaires.

Pour l'instant, Ecoplan estime que la question d'une péréquation financière n'est « ni nécessaire ni pertinente » (p. 24). Elle indique toutefois qu'une nouvelle étude pourrait être utile à une date ultérieure, notamment si les impôts ecclésiastiques des personnes morales venaient à disparaître.

Position du Conseil de l'Eglise nationale

Le Conseil de l'Eglise nationale a discuté en détail des résultats de l'étude d'Ecoplan. ***Selon lui, plusieurs facteurs s'opposent clairement à l'introduction d'une péréquation financière.***

- La disparité entre les paroisses est relativement importante « seulement » entre les deux pôles. La grande majorité des paroisses se situe juste en dessous de la moyenne au sein d'un petit éventail.
- Jusqu'à présent, les paroisses ne présentent pas de comptes négatifs ou seulement dans des cas exceptionnels. Cela indique qu'il n'y a actuellement pas de déficits structurels.
- Une péréquation financière serait très asymétrique : 20 paroisses en profiteraient, deux paroisses devraient la financer, la charge principale revenant à la Paroisse générale de Berne dans un rapport de 4:1 (Berne 2 millions de francs, Gstaad 0,5 million).
- Une petite compensation a lieu par le biais des recettes fiscales harmonisées utilisée pour calculer la contribution des paroisses à l'Eglise nationale.
- Le financement des postes pastoraux par l'Eglise nationale via les contributions du canton représente une décharge importante pour toutes les paroisses. A l'avenir, ils seront répartis de manière linéaire par rapport au nombre de membres.

Le Parlement de l'Eglise nationale devra se prononcer en temps voulu sur le besoin d'un fonds d'innovation, tel qu'esquissé par Ecoplan comme alternative possible à une péréquation financière.

Le Conseil de l'Eglise nationale propose au Parlement de radier le postulat du rôle comme étant réalisé.

Postulat : les inégalités entre les paroisses vont-elles enfin être corrigées ?

A l'image des communes bernoises, dans notre système fédéraliste, les paroisses ont d'une part beaucoup d'autonomie pour réaliser des prestations qui répondent au mieux aux besoins locaux. De l'autre, il y a de grandes différences d'assiette fiscales entre les paroisses. Pour illustrer cette réalité, selon les impôts harmonisés par paroissien en 2021, la paroisse de Berne dispose de 243% du revenu de celles de Tavannes, et Gstaad même 463%. La santé des paroisses est certes actuellement bonne, car, si les moyens ne sont pas disponibles, les prestations ne sont pas produites par des Conseils responsables ; ainsi de nombreux besoins restent non couverts.

La répartition des postes financés par l'Eglise nationale, définie par le Canton correspondait à réalité maintenant dépassée. Un poste par paroisse était garanti par paroisse canonique, le solde distribué selon le nombre de paroissiens. La vie pastorale a lieu maintenant au niveau des espaces pastoraux, et plus au niveau canonique. Au 1.1.2021, entre les paroisses de Gtaad (3.37 postes effectifs pour 10'000 catholiques), Thun (3.38) et Frutigen (7.91), Tramelan (9.68), il y a jusqu'à 272% de différence.

La théorie économique nous dit que les disparités d'origine exogène (qui ne dépendent pas des décisions de paroisses) méritent d'être compensées. Ainsi, les disparités de revenus fiscaux et de répartition de postes cantonaux entrent dans cette catégorie. Les inégalités fiscales sont compensées dans tous les cantons entre les communes par la péréquation financière, de même qu'entre les paroisses. L'Eglise réformée bernoise dispose aussi d'un tel système. Le système catholique bernois est presque une exception à un pas en disposé, même si sa constitution permet sa mise en œuvre.

Ainsi, nous demandons au Conseil de l'Eglise nationale d'étudier la mise en place d'une péréquation financière :

- a) En considérant les revenus fiscaux harmonisés.
- b) En considérant l'équivalent économique des postes effectivement financés par l'Eglise nationale.
- c) D'effectuer cette mise en œuvre de manière progressive en utilisant une partie des excédents de recette pour réduire la contribution des paroisses contributrices au début.
- d) De compenser partiellement les charges de centre.

Assemblée régionale du jura bernois, 10.06.2022

Pascal Bord



PS : l'auteur du postulat a effectué un travail scientifique à l'IDHEAP sur ce thème démontrant qu'il existe une solution acceptable pour tous. Il se tient à disposition pour soutenir le Conseil dans ce domaine pointu.