

CACSFC - CONFERENCE DES AUTORITES CANTONALES DE SURVEILLANCE DES FINANCES COMMUNALES

Tagung vom 12. September 2013 in Hergiswil

Referat Herr Regierungsratspräsident Christoph Neuhaus, Präsident der Konferenz

Madame la présidente du Conseil d'Etat,
Monsieur le président de la commission,
Mesdames et Messieurs les membres de la commission,
Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à la séance de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales de ce jour.

Je vous remercie de votre invitation dans le canton de Nidwald. Nous sommes voisins et avons une frontière commune sur quelques kilomètres (4 à 5 km), entre l'Engstlensee (BE) et le Trüebsee (NW).

Mais nous avons en commun plus qu'une frontière: nous partageons aussi la «route du sbrinz». Le sbrinz est l'un des plus anciens fromages non seulement de Suisse, mais aussi d'Europe. On en produisait déjà au XVI^e siècle en Suisse centrale, d'où il était exporté en Italie par les cols du Brünig et du Grimsel. A certaines périodes, le sbrinz représentait près de deux cinquièmes des marchandises dédouanées à Urseren, selon des documents anciens...

En outre, nous avons des structures semblables aux vôtres dans l'Oberland bernois: les paysages des lacs de Brienz et de Thoun rappellent ceux du lac des Quatre-Cantons, et les touristes sont friands des montagnes de part et d'autre de la frontière cantonale.

Toutefois, nous sommes très différents de par nos tailles: en superficie, le canton de Berne est environ 22 fois plus grand que le canton de Nidwald et, en nombre d'habitants, il est même à peu près 24 fois plus grand. Alors que le canton de Nidwald compte 11 communes, le canton de Berne en compte 379. Le canton de Berne est grand, hétérogène et riche en traditions. En outre, il est bilingue.

Pour ce qui est du nombre de communes, la situation a toutefois commencé à évoluer au cours des dernières années:

Le découpage géopolitique du canton est en constante évolution:

Depuis l'introduction de la loi sur les fusions de communes, le nombre de communes (400 au début) a progressivement diminué. Au 1^{er} janvier 2014, il est prévu que le canton de Berne en compte

encore 362. S'il est vrai que l'objectif quantitatif fixé dans la loi sur les fusions de communes (300 communes à la fin de 2017) n'est pas encore atteint, cette progression révèle que les fusions sont actuellement en vogue. Si l'on considère des périodes de trois ans, on constate que le nombre de fusions n'a cessé d'augmenter. De plus, l'année dernière, la décision de huit communes de l'ancien district de Fraubrunnen de fusionner a montré que de grandes fusions sont aussi possibles. La fusion entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Ainsi, pour la première fois, la part de communes dans le canton de Berne comptant moins de 1000 habitants tombera en dessous de 50 pour cent. Si l'on jette un coup d'œil sur les projets de fusion actuels, l'on constate que 13 projets sont en cours, concernant 53 communes en tout. Ce qui est surprenant, c'est qu'environ la moitié de ces communes se trouvent dans le Jura bernois.

Comme vous pouvez le constater, le découpage du canton en communes est en train de changer. Lors de la votation de septembre 2012, le peuple a confirmé la stratégie d'encouragement des fusions volontaires menée par le canton de Berne. En outre, il a accepté la création des bases légales qui permettront au Grand Conseil d'ordonner une fusion dans certains cas précis, notamment si une commune n'est plus capable de survivre – si, par exemple, elle ne peut plus pourvoir tous les sièges du Conseil communal – ou si, dans un grand projet de fusion, seule une minorité du corps électoral et des communes concernées rejette la fusion. A l'avenir, le Conseil-exécutif pourra aussi réduire les prestations liées à la péréquation financière dans une mesure équivalant à la diminution que subirait la commune après la fusion.

Malgré la nécessité croissante de faire des économies, je suis heureux que le Grand Conseil ait accepté le crédit-cadre 2014 à 2017 demandé par le Conseil-exécutif. Ce crédit, qui se monte à 15,5 millions de francs, doit financer les subventions cantonales destinées aux fusions qui ont déjà été décidées. Dans sa contre-proposition, la Commission des finances voulait couper dans ces ressources. Or, cela aurait eu des conséquences désastreuses et cela aurait signifié que seuls les projets qui ont déjà été décidés en 2013 et une partie de ceux prévus pour 2014 auraient pu être soutenus. En outre, cela aurait surtout donné un signal négatif pour l'évolution future du maillage communal dans le canton de Berne.

La question de savoir si le **tissu communal dans le Jura bernois** va connaître des changements profonds dépendra de la votation du 24 novembre 2013, que nous attendons avec impatience. Le gouvernement s'est clairement prononcé pour le maintien des communes du Jura bernois dans le canton de Berne – quant à savoir si certaines communes en décideront autrement, c'est ce que nous verrons le 24 novembre.

Parmi les grands changements que connaissent les communes bernoises, on peut aussi citer l'introduction du MCH2. Je ne vais pas vous présenter le nouveau modèle comptable harmonisé, car vous en êtes les spécialistes. Le canton de Berne passera au nouveau modèle en 2015; les travaux préparatoires sont en cours. L'introduction du MCH2 dans les communes municipales est prévue au 1^{er} janvier 2016. Les autres collectivités suivront. Actuellement, dix communes municipales et quatre paroisses testent le nouveau modèle. Parmi celles-ci se trouvent notamment la ville de Berne, qui est, avec ses quelque 125 000 habitants, la plus grande commune du canton de Berne, et la commune de Mörigen, qui est, avec ses quelque 900 habitants, la plus petite commune pilote.

Pour soutenir les communes pilotes dans la mise en œuvre du MCH2, le canton organise des ateliers, qui ont lieu tous les deux mois pendant deux ans. Dans les communes pilotes, le MCH2 sera déjà introduit le 1^{er} janvier 2014. Pour ceux qui ont des connaissances en comptabilité dans le secteur privé, il sera à l'avenir plus facile de lire et de comprendre les comptes des communes, puisque le MCH2 se rapproche des modèles utilisés dans le secteur privé.

Comme je l'ai déjà dit, le MCH2 sera aussi introduit au niveau cantonal au 1^{er} janvier 2015. Toutefois, les réévaluations qui en découlent ne permettront pas de masquer la situation financière difficile du canton.

Finances cantonales – par où aborder le problème?

Au cours des 20 dernières années, le gouvernement et le parlement du canton de Berne ont mis en œuvre au total 14 plans d'économie et ainsi permis chaque année des allègements budgétaires périodiques, dont la somme dépasse largement le milliard de francs. Entre 1998 et 2011, le canton est parvenu à enregistrer des excédents et à réduire ses dettes. Un risque de déficit structurel, dont le montant était chiffré entre 400 et 450 millions de francs sinon plus à compter de 2014, est cependant apparu dès le printemps 2012. Cela s'explique en particulier par la situation économique difficile, les baisses d'impôts, notamment celui sur les véhicules routiers, la diminution des bénéfices distribués par la Banque nationale, des charges supplémentaires dans les domaines de la santé et des assurances sociales – sur lesquelles le canton n'a guère de prise – et des transferts de charges de la Confédération aux cantons.

Cette évolution a amené le Conseil-exécutif à lancer, en juin 2012, **un vaste examen des offres et des structures (EOS 2014)** afin de remettre le plus rapidement possible les finances publiques sur les rails. Le principal objectif de l'EOS n'est pas d'économiser un montant fixé d'avance, mais de résorber le déficit structurel, afin de rééquilibrer durablement le budget cantonal.

Le Conseil-exécutif a chargé **l'institut de recherches économiques BAKBASEL**, sous la direction du professeur Urs Müller, de procéder à une analyse de la situation financière et de l'offre de services du canton de Berne. Selon les résultats de cette analyse, la capacité financière du canton est de 77 pour cent, ce qui signifie qu'elle est inférieure d'environ 25 pour cent à moyenne suisse. Elle remonte à 85 pour cent environ après correction par la péréquation financière. Parallèlement, le montant des dépenses cantonales consacrées au financement des services publics se situe dans la moyenne suisse. Pour compenser cette moindre capacité financière, la population bernoise supporte une charge fiscale supérieure à la moyenne nationale d'environ 17 pour cent.

En se basant sur les chiffres de 2010, BAKBASEL a, dans un second temps, comparé l'ensemble des tâches du canton de Berne avec le niveau de l'offre d'autres cantons. Les résultats de cette étude affinée ont confirmé que **les dépenses que le canton consacre au financement des services publics sont globalement dans la moyenne de celles des autres cantons**. Pour résorber le déficit structurel qui s'annonce en passant exclusivement par un ajustement des offres et des structures, le canton de Berne doit en conséquence réduire le niveau global moyen de ses charges et de ses services actuels, pour l'établir à 92 pour cent de la moyenne suisse.

Dans une troisième phase, le Conseil-exécutif a chargé les Directions de proposer, sur la base de cette étude, des mesures susceptibles de permettre au canton de Berne d'atteindre cet objectif. Il a ensuite examiné les propositions des Directions et élaboré un plan de mesures, dont il est prêt à assumer la responsabilité politique et qui doit nettement améliorer la situation financière du canton.

Le plan de mesures proposé génère des allègements budgétaires compris entre 231 millions de francs en 2014 et 491 millions de francs en 2017. Ces allègements passent notamment – et c'est inévitable, si nous voulons améliorer durablement la situation financière du canton – par une réduction des services publics, des ajustements structurels et une diminution de la croissance de la masse salariale du personnel cantonal et du corps enseignant. A moyen terme, l'EOS se soldera par plus de 600 suppressions de postes à plein temps.

Quelle est la suite des travaux?

Le Grand Conseil se prononcera sur les mesures résultant de l'EOS à l'occasion de la délibération du budget 2014, lors de la session de novembre prochain. Lorsqu'il aura délibéré, il conviendra de mettre en œuvre le plus rapidement possible les mesures qui auront été arrêtées. La compétence en incombera en partie au Conseil-exécutif. Toutefois, certaines mesures requièrent des modifications de loi. En conséquence, il est prévu de soumettre un paquet législatif au Grand Conseil en juin 2014. L'entrée en vigueur de ce paquet législatif est prévue pour le 1^{er} janvier 2015. Le calendrier est ambitieux.

J'arrive au **terme** de mon exposé:

Comme vous l'aurez compris, dans le canton de Berne, il n'y a pas que le maillage communal qui évolue! D'autres changements profonds sont eux aussi nécessaires.

Pour améliorer la situation financière, le canton tout entier – tous les niveaux sont donc concernés! – devra soit réduire l'offre de services soit faire preuve d'inventivité. Dans l'idéal, il faudrait combiner ces deux solutions. Nous devons nous préparer dès aujourd'hui aux changements, et ne pas attendre demain pour le faire.

La tradition d'une part et l'évolution, la créativité et l'innovation d'autre part doivent pouvoir cohabiter: c'est ce que nous allons prouver, nous les Bernois! Je vous remercie pour votre attention.