

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 275-2019
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2019.RRGR.346

Déposée le : 25.11.2019

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Schneider (Biel/Bienne, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 28.11.2019

N° d'ACE : 127/2020 du 12 février 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : –



Quelles mesures le canton peut-il prendre contre le surendettement des communes ?

Les dettes accumulées par ma commune Biel/Bienne ont considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. Alors qu'elles s'élevaient il y a dix ans à 536 millions de francs, elles atteindront cette année près de 800 millions de francs. D'après le plan financier communal, la barrière du milliard sera bientôt franchie. Les répercussions de cette « politique de la dette » seront particulièrement ressenties dès que les taux d'intérêt remonteront. En l'occurrence, une telle évolution ne concerne pas seulement la commune, mais le canton dans son ensemble.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les dispositions légales ou les directives (internes à l'administration) à l'échelon cantonal qui concernent l'endettement des communes ?
2. A partir de quel niveau le canton estime-t-il que le taux d'endettement d'une commune est critique, voire très critique ?
3. Le canton dispose-t-il d'une possibilité d'intervenir auprès d'une commune à partir d'un certain taux d'endettement de cette dernière ?
4. S'il est répondu par l'affirmative à la question 3 : Quelles mesures le canton peut-il prendre pour écarter la menace de surendettement d'une commune ?

5. D'après le Conseil-exécutif, quelles (autres) mesures devraient pouvoir être prises de la part du canton pour écarter la menace de surendettement d'une commune ?
6. Le canton a-t-il déjà dû intervenir auprès d'une commune dans le passé au motif que ses finances étaient très dégradées ?
7. Quel est le taux d'endettement des communes bernoises (présentation sous forme de liste) ?

Motivation de l'urgence : Pour que les réponses du Conseil-exécutif puissent déjà être intégrées dans les travaux concernant les prochains budgets, la réponse doit intervenir dans les meilleurs délais.

Réponse du Conseil-exécutif

La réponse à la question des mesures prises par le canton contre le surendettement des communes ne peut pas être apportée sans une définition préalable de la notion même de surendettement. En effet, si une entreprise du secteur privé est réputée surendettée lorsque le volume des capitaux de tiers (créances) dépasse celui de l'actif du bilan, cette notion n'existe pas dans la législation régissant les finances communales.

Les pouvoirs publics utilisent d'autres repères pour le pilotage des finances communales : le canton intervient dès la première fois qu'une commune présente un découvert du bilan¹. La surveillance financière du canton sur les communes bernoises est réglée de manière exhaustive par la loi sur les communes², l'ordonnance sur les communes³ et l'ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes⁴.

Réponse aux questions :

1. Aucune base légale cantonale ne régit l'intervention en cas d'endettement d'une commune. Le découvert du bilan sert de balise dans ces cas. Le canton intervient lorsque le découvert ne peut pas être amorti dans un délai de huit ans ou lorsqu'il excède un tiers du revenu annuel ordinaire des impôts (art. 76, al. 1 LCo). Dès la première inscription au bilan d'un découvert, les communes bénéficient d'un suivi et de conseils.
2. L'endettement des communes se mesure à l'aune de plusieurs indicateurs, de moyennes et médianes, ainsi que de valeurs-repère calculés pour toutes les communes. Toutes ces données figurent dans le rapport sur les finances communales, où elles sont également représentées sous forme de carte⁵. Par ailleurs, les communes calculent les indicateurs et les publient dans leurs comptes annuels. Les indicateurs qui permettent une analyse de la situation d'endettement sont les suivants :
 - a) Endettement net par habitant
 - b) Quotité de la charge des intérêts

¹ L'excédent ou le découvert du bilan est une composante des capitaux propres.

² Loi sur les communes (LC ; RSB 170.11)

³ Ordonnance sur les communes (OC ; RSB 170.111)

⁴ Ordonnance de Direction sur la gestion financière des communes (ODGFCo ; RSB 170.511)

⁵ Le dernier rapport en date (qui peut être consulté à l'adresse:

https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht_gemeindefinanzen.html) consigne les données de l'exercice 2017. Les données FINSTA sont disponibles en octobre de l'année qui suit la clôture des comptes. Le rapport sur les données de 2018 est en train d'être rédigé.

- c) Dette brute par rapport aux revenus
- d) Quotient d'endettement net
- e) Quotité de la charge financière

La moyenne de toutes les communes bernoises ainsi que les valeurs enregistrées dans la ville de Bienne durant l'exercice 2018 sont reproduites dans le tableau ci-après.

Indicateurs de 2018	Echelle		Ville de Bienne	Moyenne des communes bernoises
a) Endettement net par habitant en francs	< 0 0 à 2000 CHF > 2000 CHF	Fortune nette Endettement faible à modéré Endettement élevé à très élevé	Dette nette de 1792 francs par habitant	Fortune nette de 998 francs par habitant
b) Quotité de la charge des intérêts⁶	< -1 % -1 à 0 % > 0 à 1 % > 1 à 2 % > 2 %	Charge extrêmement faible Charge très faible Charge faible Charge modérée Charge élevée	3 %	0,7 %
c) Dette brute par rapport aux revenus	< 50 % > 50 à 100 % > 100 à 150 % > 150 à 200 % > 200 %	Très bon rapport Bon rapport Rapport de niveau modéré Mauvais rapport Rapport critique	164,6 %	101,3 %
d) Quotient d'endettement net	< 0 0 à 50 % 50 à 100 % 100 à 150 % > 150 %	Fortune nette Faible endettement net Endettement net modéré Endettement net élevé Endettement net très élevé	63,7 %	-37,9 %
e) Quotité de la charge financière	< 5 % 5 à 15 % > 15 %	Faible charge Charge supportable Charge élevée	7,2 %	4,8 %

Source : données FINSTA, traitées par l'OACOT

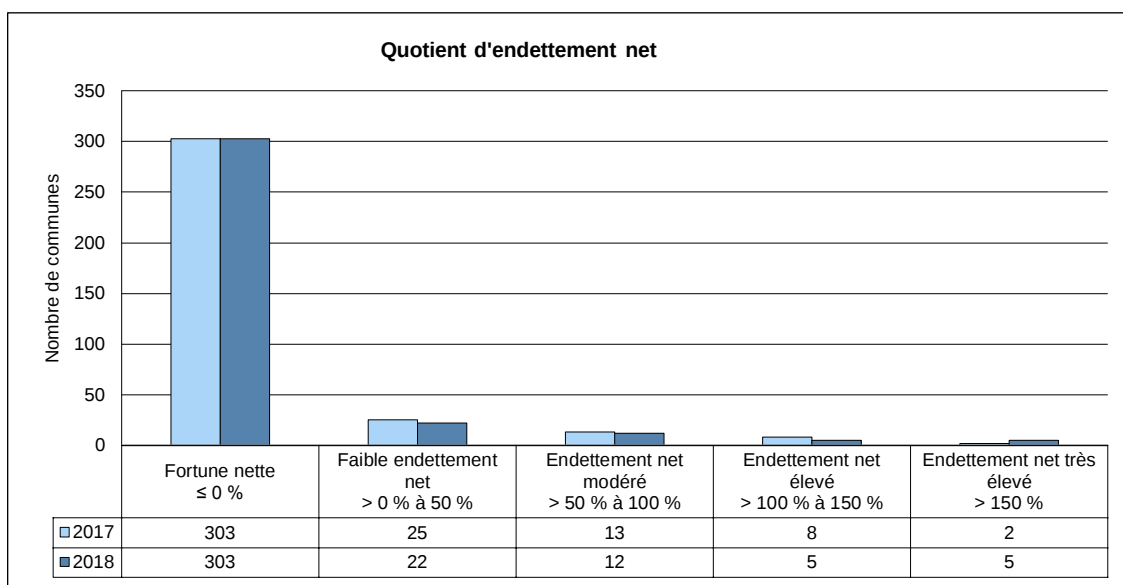
Les indicateurs de la ville de Bienne sont inférieurs à la moyenne des communes bernoises, mais n'ont rien d'alarmant. En 2018, la ville de Bienne a inscrit à son bilan 815 millions de francs de capitaux de tiers et un patrimoine financier de 718 millions de francs⁷ (les capitaux de tiers sont donc couverts à 88 % par le patrimoine financier).

3. Le taux d'endettement des communes n'est pas un repère qui, passé un certain seuil, déclenche une intervention ; aucun cadre légal ne le prévoit (cf. première réponse). Toutefois, le canton utilise un système interne de détection précoce pour reconnaître rapidement les évolutions critiques des finances et conseiller les communes concernées (art. 79 LCo).
4. –
5. Les communes bernoises jouissent d'une grande autonomie. La responsabilité de la gestion financière incombe à la commune, plus précisément au conseil communal (art. 71 LCo). Lorsqu'une commune est surendettée, elle doit rétablir seule l'équilibre de ses finances. Le canton n'a donc pas besoin de prendre davantage de mesures.

⁶ La valeur est adaptée au faible taux d'intérêt du moment.

⁷ Il s'agit des chiffres du compte global consolidé (source : banque de données FINSTA).

6. Au cours des dix dernières années, quatre communes municipales et huit autres collectivités ont présenté pour la première fois un découvert du bilan sur les 1100 collectivités de droit public que compte le canton de Berne, soit une moyenne de 0,1 pour cent par an. Toutes ces collectivités sont parvenues à amortir le découvert avant l'expiration du délai fixé par la législation.
7. Selon l'indicateur de l'endettement net par habitant, les communes bernoises disposaient d'une fortune nette de 998 francs par habitant (moyenne de 2018). Le quotient d'endettement net indique, quant à lui, la part des revenus fiscaux (impôts directs) ainsi que des prestations de la péréquation financière qui serait nécessaire pour amortir complètement la dette nette. La moyenne des communes bernoises se situe à -37,9 pour cent, ce qui atteste de l'existence d'une fortune nette (valeur négative). Le graphique suivant présente le détail de la répartition :



Sour
ce :
don
née
s
FIN
STA
,
trait
ées
par
l'OA
COT
pour
le

rapport sur les finances communales de 2018

Tandis que 303 communes présentaient une fortune nette en 2018, cinq communes se trouvaient à l'autre extrémité de l'échelle, avec un endettement net très élevé de plus de 150 pour cent. Les valeurs de ces cinq communes se situent entre 151,3 et 191,0 pour cent. Il s'agit là de communes dont la population est inférieure à 2000 habitants. Le rapport sur les finances communales reproduit les valeurs de chaque commune sous forme de carte⁸.

Destinataire

- Grand Conseil

⁸ Le dernier rapport en date (qui peut être consulté à l'adresse: https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht_gemeindefinanzen.html) consigne les données de l'exercice 2017. Les données FINSTA sont disponibles en octobre de l'année qui suit la clôture des comptes. Le rapport sur les données de 2018 est en train d'être rédigé.