

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 287-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2017.RRGR.750

Déposée le: 06.12.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Vanoni (Zollikofen, Les Verts) (porte-parole)
Gygax-Böninger (Obersteckholz, PBD)
Alberucci (Ostermundigen, pvl)
Messerli (Nidau, PEV)
Saxer (Gümligen, PLR)
Junker Burkhard (Lyss, PS)

Cosignataires: 7

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 549/2018 du 23 mai 2018
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**
Point 1 et 2 : adoption et classement
Point 3 : rejet



Dotons les communes bernoises d'indicateurs comparatifs afin d'économiser au bon endroit

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures ci-après afin d'encourager une utilisation économe des deniers publics et une réalisation efficiente des tâches incombant au canton et aux communes :

1. mettre à jour la « comparaison entre communes » établie entre 2000 et 2009 avec les données actuelles provenant de la statistique financière des communes pour la dernière année ayant fait l'objet d'un relevé ;
2. mettre à jour cette comparaison sur une base annuelle à l'avenir ; et
3. en faire un instrument pertinent pour les communes bernoises à la lumière des expériences recueillies avec les analyses comparatives au niveau cantonal.

Développement :

L'article 101 de la Constitution bernoise exige une gestion des finances économe, efficace et adaptée à la conjoncture. Un principe d'économicité et d'efficacité qui est également inscrit dans les bases légales des communes. Dans sa volonté de satisfaire à ce principe constitutionnel, le canton de Berne s'est fondé à plusieurs reprises, au cours des dernières années, sur des indicateurs comparatifs intercantonaux, c'est-à-dire sur des analyses comparatives des dépenses de différents cantons (y compris les communes) dans certains domaines particuliers. Des membres du gouvernement et du parlement ont souvent invoqué cet outil, plus particulièrement lors des débats sur l'examen des offres et des structures (EOS 2014) et le programme d'allègement (PA 2018).

Afin que les communes bernoises puissent comparer leurs dépenses et tendre à une réalisation plus efficiente des tâches qui leur incombent, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a élaboré une « comparaison entre communes » pour les années 2000 à 2009 en se basant sur les données de la statistique financière des communes. Cette comparaison, complétée par un rapport explicatif, est disponible aujourd'hui encore sur le site du canton sous la rubrique « Analyses concurrentielles ».¹ Présentées sous forme de tableau, les chiffres des dépenses des communes (classées notamment par volume, population et type de commune) sont intéressants et montrent des grandes différences, par exemple en matière de charges de personnel, de charges de l'administration générale ou encore de charges du service de sapeurs-pompiers et de protection civile par habitant, de charges de l'école obligatoire par enfant scolarisé, de coûts d'entretien des routes par kilomètre, etc. Mais ces chiffres datent et ne sont plus pertinents dans les débats actuels.

Pour que les communes puissent trouver des solutions pour économiser et augmenter l'efficacité en se basant sur des données comparatives à jour (ce qui pourrait influencer positivement les finances cantonales plus particulièrement lorsqu'il s'agit de tâches communes), la comparaison entre communes devrait être mise à jour pour un an sur la base des données les plus récentes et être actualisée sur une base annuelle à l'avenir. Le cas échéant, il serait judicieux – aussi compte tenu des expériences recueillies avec les analyses comparatives au niveau cantonal et à la lumière du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) – de continuer à développer la comparaison entre communes bernoises. Enfin, il serait utile de compléter cette comparaison avec une analyse des raisons potentielles à l'origine des grandes différences entre les communes. Cela pourrait faciliter l'interprétation ciblée de certaines données comparatives par des personnes intéressées dans différentes communes et permettre de tirer des conclusions pertinentes en matière d'économies.

Une telle « comparaison bernoise » fournirait une base précieuse à la recherche constante d'une utilisation plus économe des deniers publics et une réalisation plus efficiente des tâches publiques. Ce sont précisément les petites et moyennes communes qui manquent de données fondées pour pouvoir évaluer le coût et l'efficacité des tâches qui leur incombent en comparaison d'autres communes. Avec pour effet que les mesures d'économies visent souvent exclusivement ou essentiellement des tâches choisies librement, sans tenir compte des tâches prescrites, bien plus étendues. Les analyses comparatives portant sur ces grands domaines pourraient potentiellement permettre de réaliser des économies autrement plus importantes dans les communes (et indirectement dans le canton, qui participe au financement). Ces effets positifs justifieraient lar-

¹ http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/analysen_und_berichte.html

gement la modeste charge de travail qu'implique le dépouillement régulier des chiffres disponibles, tirés notamment de la statistique financière des communes.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le Conseil-exécutif dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Les communes bernoises disposent aujourd'hui déjà d'indicateurs comparatifs qui les aident à gérer de manière attentive et économe les ressources publiques, comme l'explique la prise de position suivante au sujet des différents points de la motion :

Points 1 et 2 :

L'actualisation de la statistique financière des communes (FINSTA) s'est poursuivie à un rythme annuel après 2009 également. La banque de données FINSTA a été adaptée lors de l'introduction du nouveau modèle comptable MCH2 en 2016 et le logiciel a été modifié. Ainsi, depuis 2010, les communes peuvent toujours procéder de manière continue à leurs propres évaluations et comparaisons à partir des données de la statistique financière.

Par rapport à la comparaison entre les communes que l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a publiée entre 2000 et 2009, seuls trois indicateurs ne peuvent plus être consultés directement. Il s'agit de ceux qui portent, dans chaque commune, sur le nombre d'élèves, la surface en hectares et la longueur des routes en kilomètres. Aujourd'hui, les communes peuvent toutefois accéder à ces données à partir de portails de statistiques améliorés et élargis (p. ex. l'atlas statistique du canton de Berne) et ont accès à diverses données sous forme de tableaux². Il est possible d'exporter les données dans des fichiers Excel.

Si elles souhaitent comparer des chiffres émanant des comptes annuels, les communes disposent, en plus de la banque de données FINSTA, du rapport sur les finances communales³ que l'OACOT publie chaque année. Ce document évalue des indicateurs standardisés et les présente clairement au moyen de cartes cantonales. Cet instrument désormais bien connu peut aussi servir aux communes d'indicateur comparatif. En raison de l'introduction du MCH2, ce rapport sera restructuré dès que les premières séries de chiffres et les interfaces informatiques nécessaires seront disponibles. Les communes peuvent par ailleurs consulter d'autres données statistiques pertinentes sur le site Internet de l'OACOT⁴. Le deuxième relevé des indicateurs du développement durable mené actuellement par l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE) offre une source supplémentaire d'informations qui permet aux communes

² Nombre d'élèves : www.erz.be.ch/outil-de-calcul

Surface en hectares par commune : https://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/statistischer_atlas (rubrique « Espace et environnement »)

Longueur des routes en km: http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/statistischer_atlas (rubrique « Mobilité et transports », 3^e carte)

³ Lien vers le rapport sur les finances communales :

<http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0.html>

⁴ Lien vers les informations statistiques du domaine des finances communales :

<http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/statistik.html>

de se comparer les unes aux autres au moyen d'une soixantaine d'indicateurs. Les communes bernoises qui participent à l'étude sont au nombre de 55.

La publication des mêmes données dans plusieurs documents entraîne des redondances qu'il s'agit d'éviter pour des raisons à la fois économiques et techniques. L'existence des nouvelles offres statistiques explique d'ailleurs que les tableaux qui étaient publiés précédemment ne l'aient plus été à partir de 2009. Les données dont les auteurs de la motion souhaitent disposer pour procéder à des comparaisons sont régulièrement actualisées. Les communes y ont accès à tout moment en consultant les sites Internet du canton.

Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter et de classer les points 1 et 2.

Point 3 :

Les communes bernoises jouissent d'une grande autonomie. Le canton n'a pas à leur dicter la façon dont elles doivent organiser leur gestion dans un souci d'efficacité et d'économicité et n'entend d'ailleurs pas le faire. Les communes sont libres de se comparer à d'autres, de taille et de structure analogues, mais aussi d'examiner des tâches et des prestations similaires. Les chiffres, à eux seuls, ne permettent pas de savoir si une commune a transféré une tâche ou si elle offre des prestations supplémentaires, raison pour laquelle un indicateur comparatif, s'il ne s'accompagne pas d'une analyse approfondie et de commentaires sur les valeurs comparées, n'est guère significatif. L'argument selon lequel il existe de grandes différences entre les communes, que ne peuvent expliquer les tableaux composés de chiffres, est en soi une critique des comparaisons générales. Il ne peut donc s'agir, pour le canton de Berne, de créer puis de mettre à jour une analyse comparative systématique devant répondre à des prescriptions précises. A cela s'ajoute le fait que la situation financière cantonale actuelle ne permet guère d'introduire un nouvel instrument nécessitant des ressources importantes.

Le canton s'est toutefois déjà déclaré disposé⁵ à soutenir les communes en publiant sur le site de l'OACOT des comparaisons de valeurs de référence émanant de communes ou de tiers, qu'elle met gratuitement à la disposition de l'ensemble des communes. Jusqu'à maintenant, l'OACOT n'a jamais constaté de besoin en termes de soutien à apporter aux communes dans ce domaine: au cours de ces 17 dernières années, seules deux comparaisons⁶ lui ont été transmises en vue d'être publiées. Après le cas de Loèche-les-Bains, l'OACOT avait lui-même demandé la création du rapport sur les communes touristiques (2000). Il n'y a pas eu d'autres demandes.

Il convient par conséquent de rejeter le point 3 de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

⁵ Voir le rapport « Comparaisons entre communes » du 1^{er} juin 2001

⁶ Benchmarking-Pilotprojekt Busswil; Gesamtprojektbericht (2003) et Benchmarking entre les communes du Jura bernois (2007)