



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 013-2020
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.23

Déposée le : 11.02.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 715/2020 du 24 juin 2020
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié

Transparence dans le calcul des charges de centre urbain des villes de Berne, Bienne et Thoune

Les communes de Berne, de Bienne et de Thoune ayant des dépenses plus importantes que d'autres vu leur fonction de centres urbains, l'article 15, alinéa 1 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1) prévoit qu'elles reçoivent une prestation complémentaire annuelle à titre d'indemnisation partielle des charges de centre urbain supérieures à la moyenne qu'elles supportent dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture. Chaque année, le Conseil-exécutif fixe en qualité de dernière instance cantonale le montant de la prestation complémentaire.

Comme les domaines pris en compte dans le calcul de ces indemnités annuelles sont très larges et que les communes qui ne sont pas des centres urbains présentent elles aussi des dépenses relevant de ces domaines, il va de soi que dans le cas particulier, on peine à distinguer, s'agissant des communes de Berne, de Bienne et de Thoune, les dépenses ordinaires de celles liées à leur fonction de centre urbain.

Par ailleurs, les rapports annuels rendus par les communes de Berne, de Bienne et de Thoune (visés à l'art. 15, al. 2 LPFC) ne mentionnent pas le détail des charges de centre urbain.

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

1. Comment se présente la liste des tâches par commune remplissant des fonctions de centre urbain et par domaine d'activité ? Pour les communes de Berne, de Bienne et de Thoune, le Conseil-exécutif est prié de présenter les tableaux figurant dans le compte rendu des charges de centre urbain 2019 (*Reporting der Zentrumslasten 2019*, pp. 22, 35 et 53) non pas sous forme de récapitulatifs par domaine, comme dans les rapports, mais sous forme de listes complètes où figure chaque poste de dépense.
2. Comment se calcule la part des charges de centre urbain aux frais nets pris en compte ?

3. Comment le profit que les centres urbains retirent de leur situation (p. ex. infrastructures financées par le canton dans les domaines de l'administration, des écoles, des hautes écoles ou des loisirs) est-il compensé avec les charges de centre urbain ?
4. Dans la mesure où les positions considérées sont identifiables dans les rapports publiés, les questions suivantes se posent :
 - a. Comment peut-on s'expliquer que le déficit d'exploitation (CHF 61 000) des parcs de stationnement à vélos (Velostation Bern) soit imputé aux charges de centre urbain ? On peut en effet supposer qu'en l'espèce, le trafic cycliste est principalement le fait des habitants du centre urbain.
 - b. Comment peut-on s'expliquer que, désormais, la subvention octroyée à l'auberge de jeunesse de la ville de Berne (CHF 134 000) soit imputée aux charges de centre urbain ? Dans quelle mesure, pour une auberge de jeunesse, des frais supplémentaires découlent-ils de la situation de centre urbain de la commune où elle se trouve ? Comment justifier le traitement de faveur dont bénéficie cette auberge de jeunesse par rapport à toutes les autres situées dans le canton ?
 - c. Pour quelle raison la clé de répartition des coûts a-t-elle été redéfinie concernant les piscines en plein air (CHF 900 000) ? Quelles sont les bases de calcul dans le cas d'espèce ?
 - d. Pour quel motif la promotion du sport (CHF 600 000) est-elle désormais qualifiée de charge de centre urbain ? Dans quelle mesure la population habitant hors des villes profite-t-elle de ladite promotion ?
 - e. Pourquoi le projet urbain « Citysoftnet » est-il mentionné dans le rapport ? Ce projet bénéficie-t-il du versement de fonds cantonaux que d'autres communes ne recevraient pas ?
 - f. Dans quelle mesure se justifie-t-il d'imputer des prestations de sécurité sociale financées par le canton (destinées aux enfants, adolescents ou femmes enceintes, ou relevant de la consultation spécialisée pour étrangères et étrangers) aux charges de centre urbain ? Dans quelle mesure la ville de Berne doit-elle fournir, par exemple aux femmes enceintes, une offre supérieure à celle d'une commune sans fonction de centre urbain ? Combien de personnes domiciliées hors des villes ont recours à ces prestations ?
 - g. Comment peut-on justifier que la subvention accordée au Gaskessel (CHF 460 000), qui n'est plus admise à la compensation des charges, soit désormais comptabilisée dans les charges de centre urbain ? Pourquoi le Gaskessel n'est-il plus admis à la compensation des charges et qui a pris cette décision ?
 - h. A quel point la ville de Berne est-elle, en sa qualité de centre urbain, particulièrement concernée par la lutte contre les crues, de manière à justifier l'intégration des mesures prises à ce titre dans les charges de centre urbain ? Comment le traitement de faveur dont elle bénéficie se justifie-t-il par rapport à d'autres communes également exposées aux risques de crues ?
 - i. Dans quelle mesure l'entretien des forêts, qui semble être imputé aux charges de centre urbain tant à Berne qu'à Thoun, représente-t-il un facteur de coûts lié à la fonction de centre urbain, si l'on considère que la part de forêt des territoires de nombreuses communes bernoises est supérieure à celles de ces deux villes ?

Réponse du Conseil-exécutif

Définition et bases légales des charges de centre urbain

Les charges de centre urbain au sens de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) désignent les charges que les communes remplissant des fonctions de centre urbain supportent pour des prestations dont profite, sans les payer en totalité, la population d'autres communes.

Sont déterminantes pour les charges de centre urbain les dépenses engagées dans les domaines des transports privés, de la sécurité publique, des infrastructures d'accueil, des sports, de la sécurité sociale et de la culture (art. 15, al. 2 LPFC). Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal sont des communes qui remplissent des fonctions de centre urbain (art. 13, al. 1 LPFC).

Méthode de calcul des charges de centre urbain

Le Conseil-exécutif a décidé, par son ACE 991 du 10 mai 2006, que le rapport annuel des communes de Berne, Bienne et Thoune se fonderait à partir de 2007 sur la structure et les données du projet de réévaluation des charges de centre urbain (NeZe). La méthode de calcul des charges de centre urbain a été remaniée en profondeur dans le cadre de ce projet entre 2003 et 2005. Ont notamment été redéfinis la méthode de collecte des données et le calcul des coûts transversaux, des frais généraux et des déductions au titre des profits de centre urbain, des avantages liés au statut de commune-siège et des possibilités d'autofinancement.

Les bases de calcul des charges de centre urbain déterminantes pour les villes de Berne, Bienne, Thoune, Berthoud et Langenthal ont été mises à jour entre juin 2016 et avril 2017 dans le cadre du projet d'actualisation des charges de centre urbain (AkZe).

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif répond comme suit aux questions posées :

1. Dans le rapport qu'elles remettent au canton, les villes bernoises présentent leurs dépenses par domaines de prestations dans les six domaines d'activités concernés. Il faut remarquer à cet égard que la dénomination des domaines de prestations n'est pas toujours explicite et qu'elle se réfère souvent à des services ou des groupes de produits.

Les charges de centre urbain pour 2018 des villes de Berne, Bienne et Thoune sont exposées en annexe par domaines d'activités et de prestations.

2. La part des charges de centre urbain aux frais nets pris en compte se calcule comme suit :

Les frais nets pris en compte sont imputés à l'aide de clés de répartition entre la population de la ville concernée, d'une part, et les usagers et usagères externes, d'autre part. Les charges de centre urbain correspondent à la part des frais revenant aux usagers et usagères externes.

3. En vertu de l'article 13, alinéa 2 LPFC, le Conseil-exécutif tient compte, lors de l'enregistrement des charges de centre urbain, des profits de centre urbain, des avantages liés au statut de commune-siège et des possibilités d'autofinancement des communes remplissant des fonctions de centre urbain.

Les profits de centre urbain correspondent aux prestations que les communes de l'agglomération fournissent pour la population de la ville concernée (p. ex. mise à disposition de zones de délasserment), et qui ne sont pas payées par celle-ci. Ces profits sont compensés par une déduction de 8,5 pour cent des charges de centre urbain.

Les avantages liés au statut de commune-siège reposent sur la plus forte densité et la meilleure accessibilité des offres de prestations publiques pour la population du centre urbain (p. ex. équipements sportifs et culturels). Ces avantages sont compensés par une déduction forfaitaire de 5 pour cent des dépenses nettes imputables (sans les coûts transversaux) dans les domaines du sport, de la culture et des structures d'accueil.

Les possibilités d'autofinancement désignent les mesures envisageables pour mieux couvrir, en tenant davantage compte du principe du paiement par l'utilisateur, les coûts des prestations qui profitent à la population extérieure au centre urbain, notamment dans le domaine du sport. Il peut s'agir en particulier de possibilités qui ne sont pas totalement exploitées, comme l'augmentation des tickets d'entrée (p. ex. aux piscines couvertes) ou des contributions versées par les communes d'origine des usagers et usagères. Les possibilités d'autofinancement sont prises en compte par le biais d'une déduction de 10 pour cent des charges de centre urbain dans le domaine des sports.

4. a) Les parcs de stationnement à vélos (Velostation Bern) offrent plus de 3000 places couvertes et sûres dans la ville de Berne, qui sont gérées par le centre de compétences Travail de celle-ci sur les quatre sites de Milchgässli, Bollwerk, PostParc et Schanzenbrücke.

Ces parcs de stationnement à vélos sont aussi utilisés par des cyclistes venant de l'extérieur, par exemple des communes d'agglomération Köniz et Ostermundigen. Ils servent aussi aux pendulaires qui arrivent en train à Berne et déposent leur vélo sur un site du centre-ville. Par conséquent, le déficit d'exploitation des parcs de stationnement à vélos n'est pas imputable uniquement aux cyclistes habitant la ville de Berne.

b) En vertu de l'article 15, alinéa 1 LPFC, les dépenses engagées notamment dans le domaine des infrastructures d'accueil sont imputables aux charges de centre urbain. En tant que commune assumant des fonctions de centre urbain (art. 13, al. 1 LPFC), la ville de Berne peut donc intégrer la subvention octroyée à l'auberge de jeunesse dans les bases de calcul des charges de centre urbain. Cette subvention d'un montant total de CHF 134 000 (pour la couverture du déficit) est prise en compte à hauteur de CHF 29 346 (soit 21,9 %) dans les charges de centre urbain de la ville de Berne pour 2018.

c) La ville de Berne réalise périodiquement une enquête de satisfaction auprès de la clientèle de ses piscines en plein air, sondage qui permet de relever notamment la proportion d'usagers et d'usagères venant d'autres communes. La dernière enquête de ce genre remonte à 2018. Elle a montré que la part de la clientèle n'habitant pas la ville de Berne avait progressé entre 2015 et 2018.

d) La promotion du sport de la ville de Berne est désormais qualifiée de charge de centre urbain car les villes de Bienne et de Thoun ont aussi fait valoir jusqu'ici leurs charges de centre urbain pour la promotion du sport (domaine d'activités Sports).

La promotion du sport de l'Office des sports de la ville de Berne propose des activités physiques et sportives pour les enfants, les jeunes et les adultes. Elle organise aussi des manifestations pour promouvoir les activités physiques et sportives. Une partie de ces offres est destinée exclusivement à la population de la ville de Berne : par exemple les activités organisées pour des classes complètes et la plupart de celles proposées gratuitement aux enfants et adolescents. Les autres activités proposées sont aussi ouvertes aux personnes qui n'habitent pas en ville de Berne, pour autant qu'il reste des places disponibles. C'est le cas par exemple des salles de gymnastiques ouvertes et des cours de sport pour adultes, des offres de plein air (Bärn Parcours, Bremer Loop, parc de fitness) et des manifestations organisées (Inline Night, Hallo Velo, triathlon des enfants).

e) Dans le cadre du projet « Citysoftnet », la ville de Berne introduira en 2022 un nouveau logiciel de gestion des cas dans le domaine des affaires sociales. Ce logiciel est développé et financé conjointement par les villes de Berne et de Zurich ainsi que par le canton de Bâle-Ville. Le projet ne bénéficie d'aucun financement cantonal. La ville de Berne a mentionné « Citysoftnet » dans son rapport annuel de 2018 car il s'agit pour elle d'un projet important.

f) Aucune dépense pour des prestations de sécurité sociale financées par le canton n'est imputée aux charges de centre urbain des villes bernoises.

Lorsque le rapport annuel de la ville de Berne mentionne que les enfants, adolescents, femmes enceintes ou mères et pères élevant seuls leurs enfants peuvent utiliser une variété d'offres, il englobe toutes les prestations de sécurité sociale disponibles dans cette commune, peu importe qui les fournit et les finance. La ville de Berne n'offre pas elle-même, par exemple, de prestations pour les femmes enceintes. C'est le Centre de santé sexuelle de la Maternité de l'Hôpital de l'Île à Berne qui y pourvoit.

g) En vertu de l'article 15, alinéa 1 LPFC, les dépenses engagées dans le domaine de la sécurité sociale sont imputables aux charges de centre urbain. Ne sont pas imputables, en revanche, les prestations qui peuvent être affectées à la compensation des charges de l'aide sociale.

Les prestations du centre culturel et de jeunesse Gaskessel étant aussi utilisées par des personnes extérieures à la ville de Berne (environ 30 %), celle-ci peut, en tant que commune remplissant des fonctions de centre urbain, intégrer la subvention accordée au Gaskessel dans les bases de calcul des charges de centre urbain pour le domaine d'activités Sécurité sociale.

Selon la réponse du Conseil-exécutif au postulat 161-2013 « Assurer à long terme le financement du Gaskessel »¹, l'examen des tâches de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) du point de vue de la politique financière a montré que des économies devaient être réalisées dans divers domaines de l'intégration sociale. En conséquence, la SAP a décidé de fixer des priorités aussi dans l'animation de jeunesse et, par suite, de renoncer au financement du Gaskessel via la compensation des charges de l'aide sociale. Il n'est donc plus possible d'imputer à la compensation des charges depuis 2014 les dépenses consacrées aux offres régionales du centre culturel et de jeunesse qu'est le Gaskessel.

h) La protection contre les crues n'étant pas un domaine d'activités pris en compte dans le calcul des charges de centre urbain, la ville de Berne n'y a pas intégré de coûts liés à des mesures prises à ce titre en 2018. Mais comme la lutte contre les crues représente une entreprise importante pour la ville de Berne, elle l'a expressément mentionnée dans son rapport annuel.

i) Les frais d'entretien des forêts au sens strict (p. ex. gestion forestière ou soins à la forêt de protection) ne sont normalement pas imputés aux charges de centre urbain. Les villes bernoises possèdent d'ailleurs rarement leurs forêts. Les plus grandes forêts situées sur le territoire de la ville de Berne (p. ex. forêts de Bremgarten, de Könizberg et de Dählhölzli) appartiennent à la commune bourgeoise de Berne. Les charges de centre urbain figurant dans les bases de calcul à la rubrique « Forêt » ou « Entretien des forêts » correspondent par exemple aux coûts de l'entretien des arbres dans les parcs et espaces verts publics.

Annexe relative à la question 1 :

- Charges de centre urbain 2018 de Berne, Bienne et Thoune par domaines d'activités et de prestations

Destinataires

- Grand Conseil

¹ Le Grand Conseil a rejeté ce postulat le 23 janvier 2014 suivant la proposition du Conseil-exécutif.

Annexe relative à la question 1 : Charges de centre urbain 2018 de Berne, Bienne et Thoune par domaines d'activités et de prestations

Ville de Berne		Ville de Bienne		Ville de Thoune	
Transports privés	Charges de centre urbain	Transports privés	Charges de centre urbain	Transports privés	Charges de centre urbain
Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF
Sécurité routière	2'131'745	Indemnité pour la Police cantonale	3'322'177	Régulation du trafic en centre-ville	54'188
Protection contre le bruit	1'374'936	Section Sécurité publique	132'670	Contrôle des immissions	161'221
Espaces verts, allées	1'674'123	Inspection de police	106'624	Entretien des équipements publics	1'483'378
Eclairage urbain	3'055'333	Régulation du trafic	237'545	Eclairage public	569'927
Statistique	74'945	Rues, nouvelles constructions	730'298	Propreté/hygiène terrains publics	948'464
Office d'urbanisme	2'409'324	Entretien des rues	2'311'426	Entretien des rives	199'909
Trafic piétonnier et cycliste	1'302'931	Eclairage public	875'260	Environnement et mobilité	86'536
Vélostations	478'665	Urbanisme	122'421	Planification des transports	78'027
Développement/conservation des routes	1'477'389	Coûts transversaux pour les rues	5'387'885	Sécurité routière	5'753'414
Réalisation de travaux publics	18'212'219				
Entretien des rues	4'026'508				
Déneigement	1'605'053				
Signalisation routière	846'241				
Gestion du trafic	5'475'616				
Recouvrement des frais de stationnement	-2'775'970				
Nettoyage des rues	6'191'259				
	47'560'317		13'226'306		9'335'064
Sécurité publique		Sécurité publique		Sécurité publique	
Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF
Police cantonale	5'391'635	Indemnité pour la Police cantonale	160'746	Projet Repos nocturne	82'146
Lutte contre les incendies	1'581'376	Section Sécurité publique	22'834	Sapeurs-pompiers (act. centre renfort)	591'193
Sauvetages	728'866	Service de patrouilles et interventions	30'010	Bureau des objets trouvés	10'244
Dangers liés aux hydrocarbures et aux produits chimiques	619'338	Service de sécurité Cactus plus	22'460	Police de Thoune	340'992
Manifestations Inspection de police	1'326'028	Direction Inspection de police/Bureau des objets trouvés	6'339		
Police sanitaire	151'163	Marchés / manifestations commerciales	45'937		
		Police industrielle	36'362		
		Sapeurs-pompiers (garage central)	119'065		
		Sapeurs-pompiers	1'177'986		
	9'798'406		1'621'739		1'024'575
Infrastructures d'accueil		Infrastructures d'accueil		Infrastructures d'accueil	
Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF
Parc zoologique (Dählhölzli/parc aux ours)	6'135'670	Biennathlon, Uhrencup, Beachvolleyball, etc.	163'778	Entretien des équipements publics	45'716
Parcs / places de jeu	5'417'196	Contribution "Lakelive"	63'036	Promotion du tourisme	343'916
Espaces verts/ forêts	1'377'907	Contribut. Festival d'échecs et fête du du 1er août	109'433	Aires pour gens du voyage	7'252
Bern in Blumen	179'393	Association du parc zoologique	102'006	Contrôle de champignons	6'133
Schauhaus Effenau	246'855	Société de protection des animaux	18'900	Plateforme des manifestations	397'009
Manifestations Effenau	103'144	Fondation de la colonie des cygnes	18'706	Installations de détente et de loisirs	881'784
Agencement des espaces verts	1'770'795	Contribution au déficit de la CTS S.A.	4'157'356	Guichet d'information Turnerhof	27'192
Toilettes publiques	347'666	Contributions d'entretien à la CTS S.A.	414'094	Manifestations	422'061
Fontaine publiques	553'105	Nouvel aménagement de places et d'équipements	21'390		
Objets trouvés + enlèvements	400'940	Entretien des places et des équipements	1'858'125		
Nettoyage centre ville	1'311'442	Entretien des parcs et espaces verts	356'771		
Passage souterrain de la gare	64'436	Nettoyage/entretien passage de la gare	16'315		
Contributions à des institutions	424'718				
	18'333'267		7'099'910		1'773'763
Sports		Sports		Sports	
Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF
Salles de sport	5'099'895	Courses de Bienne	26'559	Lachenstadion/MUR-Halle	191'682
Piscines en plein air	2'511'001	Office des sports	716'922	Piscines	1'225'117
Piscines couvertes	2'284'572	Part installations extérieures équipements sportifs	511'407	Patinoires	262'274
Patinoires	1'696'060	Droits de superficie pour installations sportives	60'482	Promotion dun sport	83'080
Promotion du sport	568'418	Tissot Arena, entretien	355'188		
		Equipements sportifs	3'609'830		
	12'159'946		5'280'388		1'762'153
Sécurité sociale		Sécurité sociale		Sécurité sociale	
Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:	CHF
Enfance et jeunesse	349'638	Contributions sociales institutions diverses	23'100	Midnight Thun	4'519
Direction de l'office de la jeunesse	44'893	Service spécialisé de l'intégration	155'547	Promotion de la santé / troisième âge	27'179
Pinto	457'367	Projet Vieux jours	12'600	Intégration	30'838
Etat-major du service social	164'559	Contributions sociales aux personnes défavorisées	64'680	Animation de jeunesse	34'997
Qualification formation continue à des fins professionnelles	264'901	Jeunesse et loisirs, divers projets	233'688		
Office des personnes âgées et des assurances	207'046	Places de formation, non admises à la compensation des charges	205'100		
Service des successions	34'486	Successions	26'343		
Coordination de l'aide en cas d'addiction	133'609	Prestations de centre urbain	52'500		
Contributions de Fonds à des institutions	20'638	Insertion professionnelle	116'623		
		Coûts transversaux institutions sociales	115'130		
		Travail de développement dossiers/documentation	18'480		
	1'677'137		1'023'791		97'533
Culture		Culture		Culture	
Domaines de prestations:	CHF	Domaines de prestations:		Domaines de prestations:	
Promotion de la culture	494'915	Subventions culturelles	127'455	Agenda culturel	24'379
Manifestations Inspection de police	259'970	Gestion des affaires culturelles	388'812	Contribution atp + Bourse suisse aux spectacles	6'609
Subventions culturelles	22'723'948	Subventions avec contrats de prestations (BSJB)	5'525'391	Diverses contributions volontaires	208'919
		Autres subventions culturelles avec contrats de prestations	335'550	KKThun et Bärensaal	1'497'400
		Encouragement et promotion de la culture	492'332	Travail culturel	301'384
		Autres projets culturels	81'840	Parts pour Thoune et 6 inst.	804'916
		Collections d'art	72'203	Ludothèque	107'66
		Coûts transversaux CAJ/Ancienne couronne, etc.	1'249'332		
	23'478'833		8'272'915		2'854'373
Récapitulatif	CHF		CHF		CHF
Charges de centre urbain brutes	113'007'906		36'525'049		16'847'461
Déduction profits de centre urbain	-9'605'672		-3'104'629		-1'432'034
Déduction avantages statut de commune-siège et possibilités d'autofinancement	-5'888'758		-1'742'352		-579'890
Charges de centre urbain nettes	97'513'476		31'678'068		14'835'537