Stadt Biel
Ville de Bienne

Votation communale
du 7 mai 2023

Message

du Conseil de ville
aux ayants droit au vote
biennois

concernant

Budget 2023

Budget 2023

1. En bref

Budget équilibré grâce à « Substance 2030 »

Lors de la votation du 27 novembre 2022, le Souverain biennois a rejeté les deux variantes du budget 2023 que lui soumettait le Parlement. Ces variantes incluaient pour la première fois les mesures de stabilisation des finances municipales tirées du programme « Substance 2030 ». En outre, les deux variantes proposaient une augmentation de la quotité d'impôt : la première une hausse de 1,63 à 1,78 pour les personnes physiques et morales, la seconde une hausse de 1,63 à 1,78 pour les personnes physiques et de 1,63 à 1,98 pour les personnes morales.

Le rejet massif des deux variantes aux urnes (68,6 % et 68,8 %) a incité le Conseil municipal et le Conseil de ville à travailler ensemble à l'élaboration d'un nouveau budget 2023.

Compromis dépassant les frontières partisanes

Le présent budget 2023 résulte de négociations intenses au niveau politique. Le rejet ferme du budget aux urnes a révélé que la Ville de Bienne ne parviendrait à le faire accepter par le peuple que si toutes les personnes participant à ce processus étaient prêtes à un compromis, au-delà de toute frontière partisane. Finalement, les politiciennes et politiciens biennois se sont déclarés unanimement d'accord sur le fait que seul un budget 2023 approuvé constituera la base pour s'atteler à cette tâche indispensable : assainir les finances municipales dans les plus brefs délais. De plus, ils ont admis qu'ils souhaitent et doivent déterminer eux-mêmes l'évolution financière de la Ville et éviter une intervention du Canton.

Budget 2023 de transition

Le nouveau budget 2023 ne prévoit plus de hausse d'impôts dans l'immédiat et conserve des mesures du programme « Substance 2030 ». Par conséquent, il faut considérer le nouveau budget 2023 comme un « budget de transition », tandis que le compte global présente un déficit de 2,77 millions de francs.

Stratégie financière

Tous les partis et groupes parlementaires ainsi que le Conseil municipal ont adopté une déclaration d'intention en vue d'assainir à moyen et à long terme les finances municipales. C'est sur cette base qu'ils ont lancé les travaux communs dans ce but dès février 2023. En étroite collaboration avec une commission du Conseil de ville désignée pour cette tâche, le Conseil municipal élabore une stratégie financière. Les mesures d'assainissement à moyen et à long terme établies sur cette base seront ensuite soumises au Conseil de ville.

Stabilisation à moyen et à long terme décidée conjointement

Le budget 2023 défini conjointement se caractérise par les éléments suivants :

- Pas de hausse d'impôts dans l'immédiat, compte tenu des augmentations de prix importantes auxquelles la population est déjà confrontée dans de nombreux domaines (énergie, alimentation, primes de caisse-maladie) ;

- Reprise des mesures du programme « Substance 2030 » déjà approuvées, auxquelles s'ajoutent des mesures supplémentaires pour un montant d'environ 0,75 million de francs (total de 3,2 millions de francs) ;

- Réduction à 0,12 million de francs du montant destiné à la mise en place d'un programme de logements communaux ;

- Intégration d'éléments uniques tels que les effets du « budget d'urgence » en vigueur de janvier à avril 2023 (quelque 2,5 millions de francs) ;

- Prise en compte de revenus fiscaux supplémentaires chez les personnes morales basés sur les chiffres définitifs des comptes 2022, influencés par une reprise économique post-covid meilleure que prévue (quelque 5 millions de francs).

De plus, lors des négociations, il a été décidé que les mesures convenues avec les partenaires sociaux qui concernent le personnel municipal devraient être atténuées par le versement unique et a posteriori d'une allocation de renchérissement d'un montant de 500 francs (pour un taux d'occupation de 100 %), afin de compenser partiellement le renchérissement (montant total de 0,56 million de francs). Toutefois, ce versement unique n'affecte pas le budget 2023, car il a été effectué à la charge des comptes 2022.

Les conditions à ce compromis politique dans l'intérêt de la poursuite du développement de la ville et de la stabilisation durable de la situation financière sont les suivantes : élaborer une stratégie financière avec un horizon à 2033 et définir les mesures d'assainissement financier à moyen et à long terme.

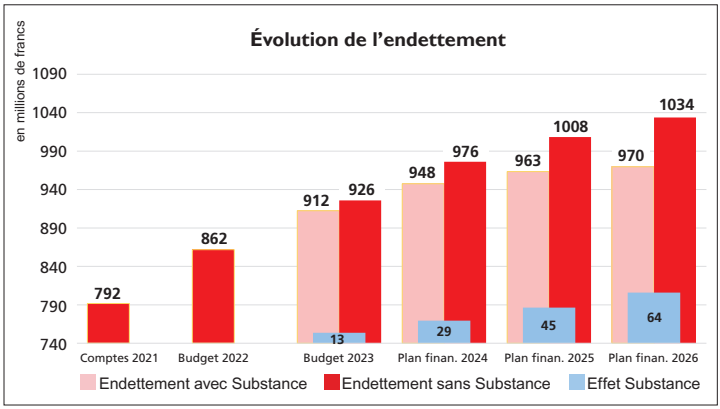
Déficit structurel et manque de liquidités

La Ville de Bienne affiche un déficit structurel depuis de nombreuses années. Celui-ci n'a pas pu être éliminé, ou seulement temporairement, malgré des efforts importants – par exemple dans le cadre du projet « Assainissement durable des finances communales (NHS) / train de mesures 2016+ ». Ces dernières années, ce n'est que grâce à des effets ponctuels ou à des prélèvements sur des financements spéciaux qu'il a été possible d'obtenir un résultat plus ou moins équilibré.

Le budget 2023 tient compte d'effets spéciaux de 15 millions de francs qui découlent de l'exécution du droit supérieur. Généralement, ces effets exceptionnels sont de nature purement comptable et n'entraînent pas d'afflux de liquidités, ce qui augmente encore l'endettement. Si des mesures ne sont pas prises, les capitaux propres seront épuisés en peu de temps et la Ville présentera un bilan déficitaire. Ainsi, les directives cantonales selon les articles 73 et suivants de la loi sur les communes (LCo) ne pourront plus être respectées.

Endettement élevé

Tandis que les capitaux propres diminuent, l'endettement de la Ville augmente constamment. L'excédent du bilan de 4,8 millions de francs constituant la valeur actuellement pertinente baissera à 2,1 millions de francs en raison du présent budget 2023. Cette situation est particulièrement préoccupante au regard de la hausse des taux d'intérêt, qui accroît encore la pression sur le compte de résultats. Il est toutefois judicieux de maintenir l'endettement à un niveau supportable pour les générations futures, car les coûts qui en résultent limitent la marge de manœuvre. Le programme « Substance 2030 » aide à contrer cette évolution inquiétante comme le montre le graphique ci-après :



Amélioration financière récurrente nécessaire

Par le passé déjà, les flux de trésorerie issus de l'activité d'exploitation n'ont pas toujours suffi à financer les investissements (ce qui peut être admis dans une certaine mesure), les moyens propres ne permettant parfois même pas de couvrir les frais d'exploitation. Les calculs effectués ont montré qu'il faudra obtenir au cours des huit à dix prochaines années un flux de trésorerie provenant de l'activité d'exploitation positif de 25 millions de francs pour contrer l'évolution projetée, qui est critique.

« Substance 2030 »

Le budget 2023 intègre pour la première fois des mesures tirées du programme de stabilisation financière « Substance 2030 ».

Le train de mesures découlant de « Substance 2030 » apporte des allégements à hauteur de 4,58 millions de francs dans le budget 2023 (à quoi s'ajoutent des économies de 1,6 million de francs, si l'on tient compte de la réduction des investissements, voir plus bas). Il repose sur les éléments principaux suivants :

1. Réduction de l'offre des prestations municipales : ce réexamen des prestations amène une baisse des charges de 1,5 million de francs et une augmentation des revenus de 1,7 million de francs.

2. Ajustement des conditions d'engagement : ces changements apportent un allégement de 1,375 million de francs (compensation forfaitaire du renchérissement comprise).

3. Fixation de priorités dans le programme des investissements : le volume des investissements annuels diminuera de 40 millions à 30 millions de francs (bruts) en moyenne pour la période allant de 2023 à 2026. On atteint ainsi une économie moyenne de 1,6 million de francs par année.

   Suite à une fixation stricte des priorités, le budget 2023 prévoit un volume d'investissements de 32,43 millions de francs dans le compte général (sans les comptes spéciaux et les financements spéciaux). La valeur moyenne de 30 millions de francs devra être respectée durant les quatre prochaines années.

Le programme « Substance 2030 » contient encore d'autres mesures qui apporteront des allégements chaque année jusqu'en 2026.

Allégements à tous les niveaux

Les mesures « Substance 2030 » ont été élaborées en tenant compte systématiquement de tous les niveaux ayant une incidence financière. Elles englobent des mesures de réduction des tâches et des prestations, d'accroissement des performances (p. ex. optimisation des processus et des structures) et d'augmentation des recettes (p. ex. moyens pour construire des logements municipaux). Précisément dans la perspective de l'amélioration du substrat fiscal, il est primordial que la Ville continue à avoir les moyens financiers nécessaires pour soutenir l'innovation et le maintien de la valeur et qu'elle évite à tout prix une spirale descendante.

Même si la situation financière de la Ville de Bienne est incontestablement difficile, il faut encore attendre avant d'augmenter les impôts. La population est confrontée à la hausse des prix de l'énergie et à l'inflation. C'est pourquoi ce n'est pas le bon moment pour ajouter des coûts supplémentaires aux citoyennes et aux citoyens.

Dans un prochain temps, l'Exécutif et une commission représentant le Parlement élaboreront ensemble la stratégie financière. Sur la base des lignes directrices qu'ils établiront, la Ville définira les mesures d'assainissement opportunes et capables de rassembler une majorité. La stratégie financière sera soumise au Conseil de ville. S'agissant des recettes, les connaissances et les prévisions actuelles montrent qu'il ne sera pas possible d'assainir durablement les finances municipales sans augmenter la quotité d'impôt. Dans le cas contraire, il faudrait couper drastiquement dans les contributions et les subventions, réduire le service public et renoncer à divers investissements dans les infrastructures municipales, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la population ni de l'Administration municipale ou des divers groupes concernés. Ainsi, le Conseil de ville ne soumettra au peuple une hausse de la quotité d'impôt qu'une fois qu'il aura décidé des mesures capables de rassembler une majorité et de réduire les charges municipales et qu'il les aura en partie mises en œuvre.

Grâce au compromis adopté au-delà des frontières partisanes, tous les grands partis s'engagent à soutenir une future hausse d'impôts selon le principe 1:1 dans le cadre de la stratégie financière. En effet, les mesures à décider se conformeront au principe selon lequel le rapport entre, d'une part, l'abandon de services et de tâches et, d'autre part, l'amélioration des charges d'exploitation et l'augmentation des revenus – avant tout par la modification de la quotité d'impôt – doit être équilibré.

Premier budget avec « Substance 2030 »

Le budget 2023 est le premier à intégrer des mesures du programme « Substance 2030 ». Il a donc pour objectif principal de freiner l'augmentation des dépenses. Ce budget de transition ne permet pas encore de stopper l'endettement, mais il y met un frein.

Les mesures prévues dans le budget 2023 concernant l'abandon de tâches et de prestations et les conditions d'engagement s'élèvent à 4,58 millions de francs au total. Elles seront reprises les années suivantes. Elles constituent ainsi la base pour définir les mesures à prendre du côté des revenus (avant tout la hausse de la quotité d'impôt) selon le principe 1:1 fixé d'un commun accord.

Investissements

Le volume annuel des investissements dans le patrimoine administratif (hors financements spéciaux / comptes spéciaux) baissera de 40 millions à 30 millions de francs (bruts) en moyenne entre 2023 et 2026. Cela permettra d'économiser en moyenne 1,6 million de francs au niveau des amortissements et des frais récurrents, se cumulant au fil des ans.

2. Sur quoi vote-t-on ?

Bases du budget 2023

Le Souverain biennois doit se prononcer sur le budget 2023 qui repose sur les bases suivantes :

- Mesures du programme « Substance 2030 » s'appliquant en 2023.
- Approbation d'un déficit de 2,77 millions de francs.

3. En détail

3.1 Budget 2023

Compte général (financé par les impôts)	en millions de francs
Total des charges	–466,36
Total des revenus	463,63
Résultat du budget du compte général – déficit	–2,73

Comptes spéciaux (financés par les émoluments)	en millions de francs
Total des charges	–62,65
Total des revenus	62,61
Résultat du budget des comptes spéciaux	–0,04

Compte global	en millions de francs
Total des charges	–529,01
Total des revenus	526,24
Résultat du budget du compte global – déficit	–2,77

4. Stabilisation grâce à « Substance 2030 »

4.1 Contexte

Comme déjà expliqué, le budget prévoit des prélèvements à partir de financements spéciaux qui sont fixés dans des règlements. Ces prélèvements permettent de neutraliser partiellement le déficit structurel sur le plan comptable. La situation financière réelle n'apparaît que si l'on y regarde de plus près.

Les comptes annuels 2021 ainsi que le budget 2022 et la planification financière pour les années suivantes révèlent une tendance à l'augmentation des déficits et des découverts. Les raisons en sont multiples : elles tiennent notamment au besoin marqué d'investissement à rattraper, aux répercussions de la pandémie de COVID-19, à la modification des règles d'imposition des entreprises et aux dépenses en constante augmentation de manière générale.

Sur la base des résultats de 2021, la Ville avait budgété pour 2022 les revenus fiscaux des personnes morales avec prudence. Entre-temps, on a remarqué que les entreprises se sont plus rapidement remises de la crise du COVID-19 que ce qui était envisagé. Il faut aussi rappeler que les revenus fiscaux des personnes morales n'atteindront plus jamais le niveau (comparativement élevé) des années précédentes, en raison des changements survenus dans les règles d'imposition. La Ville de Bienne devra donc couvrir le déficit structurel qui en découle en prenant d'autres mesures, si elle veut retrouver la stabilité nécessaire.

Vu cette situation et selon les estimations, la Ville doit s'attendre à de nouveaux déficits et à des problèmes de liquidités jusqu'en 2026 si elle ne prend pas des mesures à temps. Il faut donc partir du principe qu'une hausse de la quotité d'impôt sera inévitable dans un avenir proche.

La Ville de Bienne doit à nouveau pouvoir financer elle-même ses investissements dans une large mesure, au risque de voir sinon son endettement augmenter davantage, à la charge des générations futures. Le but de « Substance 2030 » est de stopper la croissance des dettes, tout en maintenant les dépenses d'investissement à un niveau raisonnable.

4.2 Ajustement de l'offre de prestations et des conditions d'engagement

Mesures touchant l'offre de prestations et les conditions d'engagement

Les mesures prises au niveau de l'offre de prestations permettent d'alléger le budget 2023 d'environ 3,2 millions de francs. Les mesures touchant les conditions d'engagement apportent des économies de 1,375 million de francs (compensation forfaitaire du renchérissement comprise).

Malgré les mesures décidées, il a été possible globalement d'éviter des pertes de qualité importantes pour l'ensemble de la population.

4.3 Investissements

Baisse modérée des investissements

En 2023, la Ville de Bienne conservera un niveau élevé d'investissements, et ce, malgré le fait que ceux-ci ne pourront être financés qu'à l'aide de capitaux de tiers. En fixant strictement la priorité de ses projets, elle a cependant pu légèrement réduire le montant des investissements. Pour le développement de Bienne, il est important de poursuivre une politique d'investissement durable et de continuer à investir dans les infrastructures publiques, le service public, les locaux scolaires et dans des domaines précis. Renoncer à ces investissements serait problématique à plusieurs égards : d'une part, cela diminuerait l'attrait de Bienne comme lieu de résidence et place économique ; d'autre part, cela réduirait la marge de manœuvre pour les générations futures. En outre, de nombreux projets ne seraient

que repoussés dans le temps – comme cela s'est souvent produit par le passé – et devraient tôt ou tard être réalisés, à des coûts encore plus élevés.

Les dépenses d'investissement totales dans le compte général de la Ville (hors financements spéciaux et patrimoine administratif) atteignent 32,43 millions de francs. Le volume d'investissements est donc près de 8 millions inférieurs à celui qui était prévu dans le budget 2022.

Cela a été possible en fixant systématiquement la priorité des projets dans le cadre de « Substance 2030 ». En outre, certaines infrastructures publiques arrivent en fin de vie et doivent être renouvelées. Une grande partie des investissements ne peut pas être reportée indéfiniment, car les locaux scolaires, par exemple, doivent être disponibles en temps utile. À cela s'ajoutent des dépenses dans le réseau routier (encouragement de la mobilité douce et des transports publics) et dans la valorisation de l'espace public (axes nord et sud, secteur de la gare, quai du Bas, etc.). À cause de retards découlant d'oppositions ou de processus décisionnels de longue haleine, mais aussi en raison de ressources humaines limitées, on doit partir du principe qu'il ne sera pas possible de réaliser tous les projets comme prévu.

4.4 Péréquation financière et compensation des charges au niveau cantonal

Coûts LPFC toujours à la hausse

Un montant total de 30,69 millions de francs provenant de la péréquation financière (indemnisation forfaitaire des charges de centre urbain, réduction des disparités et prestation complémentaire pour charges sociodémographiques) est prévu dans le budget 2023, soit une augmentation de 3,58 millions par rapport au budget 2022. Les facteurs de la péréquation financière et de la compensation des charges ainsi que l'indemnisation de l'aide sociale par le Canton de Berne sont étroitement liés

à la croissance et à la composition démographiques. Ils ne peuvent pas être maîtrisés, ni influencés facilement, par la Ville de Bienne. Ils ont pourtant un fort impact sur le résultat de la Ville, également au niveau du budget 2023. Il convient de constater que les indemnisations versées au Canton de Berne suivent toujours une tendance haussière, ce qui est inquiétant. La marge de manœuvre pour financer les tâches communales légales et librement consenties ainsi que les investissements requis diminue continuellement alors que les revenus demeurent stables ou baissent.

4.5 Contributions et subventions

Faibles suppressions de contributions et de subventions

Dans le cadre du programme « Substance 2030 », la Ville diminuera ses prestations d'environ 0,04 million de francs, ce qui représente moins de 1 % du total des contributions et subventions versées. Le budget 2023 prévoit le versement de contributions et de subventions à hauteur de 35,8 millions de francs.

4.6 Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux sont l'une des principales sources de financement de la Ville de Bienne, car ils représentent 38 % de ses revenus d'exploitation.

Les revenus fiscaux des personnes physiques se sont stabilisés ces dernières années à plus de 100 millions de francs par an, constamment en légère hausse. Cette tendance réjouissante trouve en grande partie son explication dans les investissements réalisés par la Ville ces dernières années et dans le service public orienté vers les besoins de la population. La Ville a lancé de grands projets d'investissement, dont une partie profite déjà à la population (bâtiments scolaires, parcs publics, optimisation du trafic, valorisation des quartiers et mesures d'urbanisme, offres culturelles et extrascolaires, offres pour les

familles). Bienne est ainsi devenue un lieu de vie plus attrayant, qui a attiré des contribuables plus aisés.

Les revenus fiscaux des personnes morales ont subi un recul considérable ces dix dernières années : la part des personnes morales au total des revenus fiscaux de la Ville de Bienne a baissé de 25 à 17 % environ durant cette période.

Sur la base des résultats de 2021, la Ville avait budgété pour 2022 les revenus fiscaux des personnes morales avec prudence. Entre-temps, on a remarqué que les entreprises se sont plus rapidement remises de la crise du COVID-19 que ce qui était envisagé.

Il faut néanmoins tenir compte qu'une grande partie du substrat fiscal biennois des personnes morales provient de l'industrie d'exportation et dépend beaucoup de l'évolution des marchés mondiaux. En outre, ces entreprises ont pu davantage faire usage, dans leur structure, des possibilités d'optimisation fiscale que ce qui est probablement possible en moyenne nationale. Ces entreprises sont donc aussi soumises aux conditions des marchés internationaux, qui ont été fortement réglementés ces dernières années, en premier lieu par l'OCDE. De plus, les amortissements qui résultent d'investissements relativement importants devraient avoir une certaine influence sur les résultats de ces entreprises.

Il est aussi difficile d'évaluer à l'heure actuelle l'évolution fiscale future. Des facteurs comme la structure de l'entreprise concernée, les éléments concrets du revenu, les mesures fiscales pouvant éventuellement être prises, l'évolution future au niveau international, l'existence ou l'absence de possibilités d'optimisation à l'intérieur du canton et, enfin, l'évolution générale de l'économie ont une influence déterminante sur l'évolution du substrat fiscal des personnes morales. Mais ces facteurs sont très difficiles à prédire. Même si, au final, les revenus fiscaux des personnes morales ont été meilleurs en 2022 que ce qui

avait été budgété, il faut rester prudent dans l'évaluation des revenus à attendre des entreprises biennoises au vu du contexte et des évolutions décrites plus haut.

Avec les mesures « Substance 2030 », le présent budget est une étape importante pour maintenir la qualité de Bienne comme lieu de résidence et place économique, tout en allégeant durablement les finances municipales. Seule cette approche commune, cohérente et globale, permettra à la Ville de Bienne de conserver sa marge de manœuvre financière et de ne pas devoir renoncer à sa force d'innovation.

5. Effet d’un rejet du budget 2023

Effet d’un rejet du budget 2023

En vertu des articles 68 et suivants de l’ordonnance cantonale sur les communes (OCo ; RSB 170.111), seuls les engagements indispensables, en particulier pour des dépenses liées, peuvent être consentis jusqu’à ce que le budget soit approuvé. Si le budget 2023 devait être rejeté, cela limiterait fortement l’activité et l’accomplissement des tâches de l’Administration municipale.

Si la Ville de Bienne ne dispose pas d’un budget approuvé d’ici au 30 juin 2023, le Conseil-exécutif bernois arrêtera lui-même le budget et la quotité d’impôt. Les activités de la Ville de Bienne resteraient alors soumises aux restrictions susmentionnées. Avec l’aide de spécialistes externes, dont les frais seraient à la charge de la Ville de Bienne, l’autorité cantonale compétente examinerait en détail les finances communales et déciderait des mesures qu’elle juge nécessaires. Si le peuple devait refuser le présent budget, il ne restera pas suffisamment de temps pour élaborer une autre variante de budget, au vu des délais à respecter.

Autres informations

Le rapport plus détaillé au Conseil de ville peut être consulté sur le site internet de la Ville de Bienne, à l’adresse suivante : www.biel-bienne.ch/votations.

Vous avez d’autres questions ? La Direction des finances se tient à votre disposition (info.dfi@biel-bienne.ch, 032 326 13 11).

6. Arguments

Lors de sa séance du 22 mars 2023, le Conseil de ville a approuvé le budget 2023 par **47** OUI contre **0** NON et **6** abstentions.

Pour les raisons suivantes, la majorité du Conseil de ville recommande de voter OUI :

- Le budget 2023 maintient des institutions sociales et culturelles et des prestations publiques pour toutes les générations qui sont chères à la population biennoise. Ainsi, notre ville reste vivante et attrayante.

- Pour que notre ville conserve son attrait à l'avenir, il faut continuer d'investir dans les infrastructures municipales. Ces investissements sont nécessaires pour transmettre une ville intacte aux générations futures.

- Le budget 2023 est une première étape importante pour stabiliser les finances municipales et pour appliquer les mesures du programme « Substance 2030 » dans une action commune dépassant les frontières partisanes.

- En cas de refus du budget, la Ville ne pourra pas effectuer les dépenses nécessaires. Cela mettra en danger le développement positif que connaît Bienne.

Par conséquent, le Conseil de ville recommande d'accepter le présent objet.

7. Projet d'arrêté

Vu le message du Conseil de ville du 22 mars 2023, et vu l'art. 12, ch. 2, let. a, du Règlement de la Ville du 9 juin 1996 (RDCo 1.0-1), la Commune municipale de Bienne **arrête** :

1. Le budget de la Commune municipale de Bienne établi pour 2023 est approuvé.

2. Les impôts communaux suivants, inchangés, seront perçus en 2023 :
   les taux unitaires cantonaux multipliés par 1,63 sur les espèces d'impôts de l'État (revenu, fortune, bénéfice et capital).

3. En 2023, une taxe immobilière inchangée s'élevant à 1,5 ‰ de la valeur officielle sera perçue.

4. Le Conseil municipal est chargé d'exécuter ces arrêtés.

Bienne, le 22 mars 2023

AU NOM DU CONSEIL DE VILLE

Le président du Conseil de ville :
Pascal Bord

Le secrétaire parlementaire par intérim :
Hervé Gullotti

Question figurant sur le bulletin de vote

« Acceptez-vous le **budget 2023 avec une quotité d'impôt inchangée pour les personnes morales et physiques, une taxe immobilière inchangée et un excédent de charges de 2,77 millions de francs** selon le message du Conseil de ville du 22 mars 2023 ? »

Par **47** OUI, **0** NON et **6** abstentions, le Conseil de ville vous recommande d'approuver le présent objet.