

Constitution du canton de Berne (Modification) « Initiative parlementaire 189-2019 ‘Optique plu- riannuelle pour le frein à l’endettement appliqué au compte des investissements’ » Rapport de la Commission des finances destiné au Grand Conseil

Table des matières

1.	Résumé.....	3
2.	Situation initiale	3
2.1	Situation actuelle : introduction en 2003 d'un frein au déficit et en 2008 d'un frein à l'endettement	3
2.2	Hausse des besoins d'investissement	5
2.3	Initiative parlementaire 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »	6
2.4	Mandat du Grand Conseil	6
2.5	Préavis de la Commission des finances.....	7
2.6	Comparaison intercantonale	8
3.	Caractéristiques des modifications.....	13
3.1	Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats	13
3.2	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements	13
3.3	Frein à l'augmentation des impôts	14
3.4	Niveau de réglementation : Constitution cantonale et loi sur les finances (LFin)	14
3.5	Capital propre ou excédent du bilan.....	15
3.6	De l'endettement brut II à l'endettement net I.....	16
3.7	Du revenu cantonal au produit intérieur brut (PIB)	16
3.8	Définition de la valeur-seuil	17
3.9	Autres options envisagées	17
4.	Commentaire des articles	18
4.1	Art. 101a ConstC : frein à l'endettement appliqué au compte de résultats (art. 101a ConstC)	18
4.2	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (art. 101b Constitution cantonale)	20
5.	Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes	23
6.	Répercussions financières	23
7.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	23
8.	Répercussions sur les communes	24
9.	Répercussions sur l'économie	24
10.	Résultat de la procédure de consultation	24
11.	Proposition.....	26

1. Résumé

Dans les années 2000, le canton de Berne a introduit non seulement un frein à l'endettement appliqué au compte de résultats, mais aussi un frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Tous deux ont contribué depuis à réduire significativement les dettes du canton. Ces dernières années, il est apparu que la focalisation exclusive du frein à l'endettement sur la réduction de la dette ne répondait plus aux besoins du canton. Le canton affiche une hausse importante des besoins d'investissement, et il est prévu de faire en sorte que les excédents des années précédentes puissent être pris en compte dans leur financement.

Dans un premier temps, la Commission des finances a élaboré et soumis à la consultation une adaptation en profondeur des freins à l'endettement. Parmi les grands axes de ce projet figuraient un « article de crise », une « optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements », une réduction de la densité normative au niveau constitutionnel, un assortiment de propositions concernant le nombre de voix nécessaires pour décider d'une dérogation ainsi que le choix du critère permettant un excédent de charges : excédent du bilan (variante I) ou existence de capital propre disponible. Enfin, il était prévu d'adapter la terminologie et les indicateurs.

Après analyse des prises de positions reçues dans le cadre de la procédure de consultation et compte tenu du fait qu'une modification constitutionnelle dans un domaine aussi significatif sur le plan politique doit être appuyée par une majorité aussi large que possible, la Commission des finances a décidé de renoncer, dans la proposition qu'elle soumet au Grand Conseil, à l'« article de crise » ainsi qu'à la disposition qui aurait permis un nouvel endettement pour financer une augmentation des besoins d'investissement. L'élément principal du projet est donc l'optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, qui a pour but de permettre l'utilisation d'excédents des années précédentes pour le financement des investissements et d'augmenter les moyens disponibles pour ceux-ci.

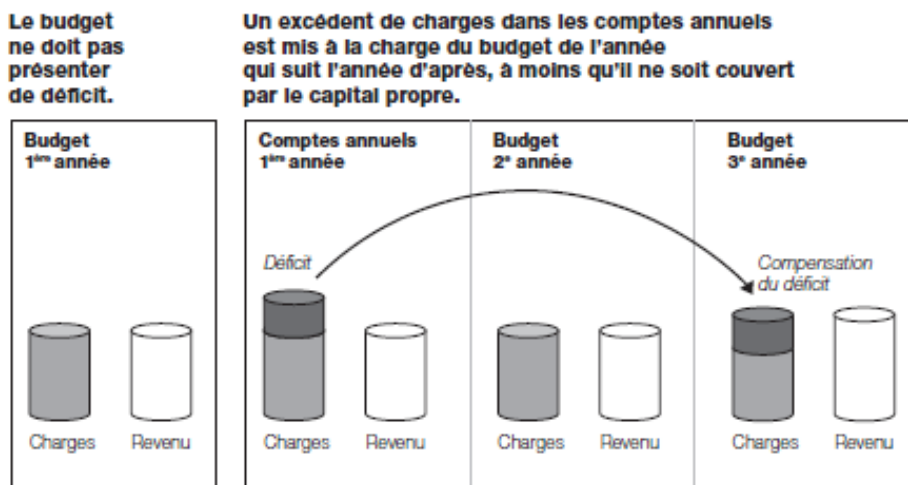
2. Situation initiale

2.1 Situation actuelle : introduction en 2003 d'un frein au déficit et en 2008 d'un frein à l'endettement

Dans les années 1990, les finances du canton de Berne se sont retrouvées dans une situation critique. La dette de quelque 11 milliards de francs et les intérêts correspondants d'environ un million de francs par jour ont lourdement pesé sur les finances cantonales. Lors du passage à l'an 2000, des déficits élevés ont mené le canton de Berne à connaître l'un des endettements les plus élevés de toute la Suisse, que ce soit au niveau absolu ou par habitant. Vers la fin des années 1990, différents programmes d'assainissement et un meilleur environnement économique ont permis d'enrayer cette tendance négative dans le compte de résultats et d'obtenir à nouveau des excédents de revenus. Afin de pérenniser ce changement de tendance, un *frein au déficit* a été mis en place.

Le frein au déficit est entré en vigueur en 2003 et consiste à interdire la budgétisation de déficits dans le compte de résultats. Si un déficit apparaît dans le rapport de gestion, il doit être reporté au deuxième exercice suivant et donc être compensé immédiatement.

Illustration 1 : frein au déficit (jusqu'en 2008), nommé ensuite frein à l'endettement et appliqué au compte de résultats¹ (dès 2008).



Un mécanisme de dérogation a été imaginé, permettant de compenser un déficit dans un délai de quatre ans. Le mécanisme de dérogation requiert néanmoins l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix).

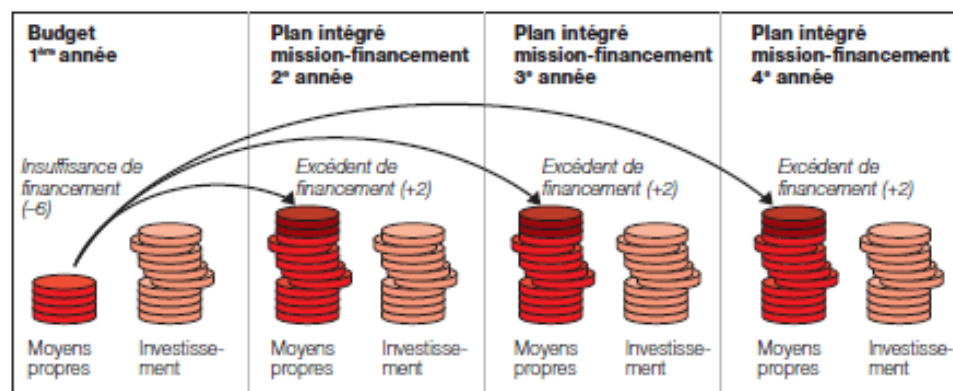
Par ailleurs, le frein à l'augmentation des impôts a été introduit, mécanisme selon lequel une augmentation des impôts, qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales, requiert l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil (81 voix).

Comme le canton était encore fortement endetté en comparaison avec les autres cantons, malgré un solde des comptes positif, les dispositions ont été étendues en 2008 à un frein à l'endettement plus complet. En plus du frein au déficit, il a été décidé que les investissements nets devaient à moyen terme être financés par des fonds propres, sans recourir à un nouvel endettement. Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements établit que le degré d'autofinancement de l'investissement net dans le budget doit être de 100 pour cent au moins. À défaut, il doit pouvoir être prouvé, en même temps que le plan intégré « mission-financement », que le découvert pourra être compensé.

Illustration 2 : frein à l'endettement appliqué au compte des investissements – planification.

Principe: le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.

Un degré d'autofinancement de l'investissement net inférieur à 100 pour cent au budget doit être compensé dans le plan intégré mission-financement

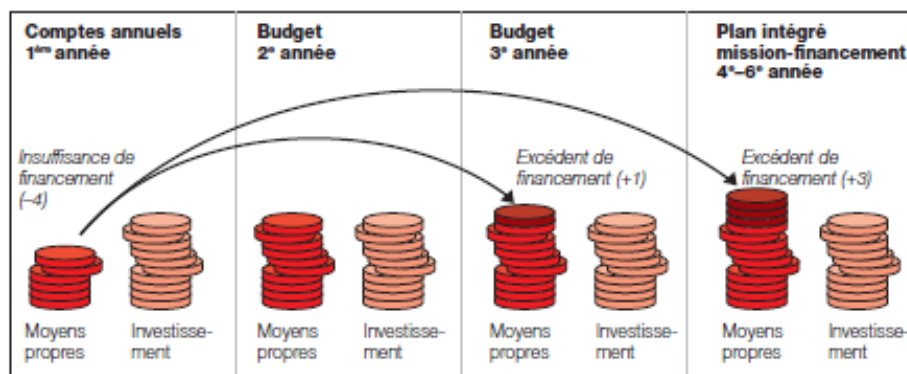


¹ L'ancien terme « compte de fonctionnement » est encore utilisé dans la Constitution cantonale.

Si le rapport de gestion indique un nouvel endettement, celui-ci doit être compensé dans les quatre ans à venir. Le Grand Conseil peut exceptionnellement prolonger à huit ans le délai pour la compensation ou renoncer à la compensation. Pour ce faire, il faut néanmoins l'approbation d'une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix).

Illustration 3 : frein à l'endettement appliqué au compte des investissements – rapport de gestion (comptes annuels).

Une insuffisance de financement dans les comptes annuels doit être compensée dans le budget de l'année qui suit l'année d'après et les trois années suivantes.



Finalement, il a été décidé que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne doit être utilisé que jusqu'à ce que la quote-part de l'endettement, définie comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, tombe à un taux inférieur à 12 pour cent. Si l'endettement est inférieur à cette valeur, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est levé.

La réglementation des deux freins à l'endettement a fait ses preuves par le passé. Depuis 1998, le canton de Berne a toujours dégagé des excédents de revenus dans le compte de résultats, à l'exception de trois années (2012, 2017 et 2021). Ces 20 dernières années, les investissements ont pu être intégralement financés avec des moyens propres et la dette a pu être réduite de quelque 3 milliards de francs². Ainsi, depuis son niveau le plus élevé au début des années 2000, la dette du canton de Berne a diminué de plus d'un quart.

2.2 Hausse des besoins d'investissement

En raison de plusieurs grands projets prévus dans le secteur du bâtiment, le canton de Berne prévoit une hausse considérable des besoins d'investissement à partir de 2023 et jusque vers 2030. À deux reprises (en 2019 et en 2021), le Conseil-exécutif a procédé à une priorisation des investissements, qui a mené à redimensionner certains projets, à en repousser d'autres, voire à en éliminer. Malgré cela, la hausse des besoins d'investissement reste considérable.

Le mécanisme de frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne concerne que l'avenir. Tout découvert doit être compensé les années suivantes, même si le canton a réalisé des excédents importants les années précédentes et qu'il est parvenu à diminuer la dette. Une optique pluriannuelle permet de tenir compte des excédents de financement réalisés au cours des années précédentes, de façon à pouvoir investir des moyens supplémentaires tout en maintenant une gestion financière équilibrée à moyen terme.

² En prenant en compte les avoirs en impôts anticipés de près d'un milliard de francs dus par la Confédération (cf. ch. 3.4).

Du côté des financements, le Grand Conseil a adopté lors de la session de printemps 2022 un projet de loi qui permet de rendre disponibles pour le financement de besoins d'investissement supplémentaires les ressources non utilisées à hauteur d'environ 430 millions de francs issus du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS³ et du Fonds d'investissements hospitaliers. La dissolution des Fonds s'étale par tranches annuelles à hauteur du montant nécessaire à la couverture des besoins d'investissements supplémentaires. Est considéré comme supplémentaire tout besoin d'investissements excédant le montant ordinaire de 450 millions de francs par an.

2.3 Initiative parlementaire 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »

Lorsque la hausse des besoins d'investissement du canton a commencé à se dessiner dans les années 2010, le Conseil-exécutif a proposé de créer et d'alimenter un fonds (supplémentaire) qui aurait permis d'avancer les fonds, c'est-à-dire, de ne pas utiliser les excédents pour faire diminuer la dette, mais de les mettre de côté en prévision des investissements à venir. La majorité de la Commission des finances n'était pas d'accord avec cette façon de faire. Elle soupçonnait que la création du fond irait à l'encontre de l'objectif des freins à l'endettement en vigueur qui consiste à faire du désendettement la priorité absolue. Une expertise mandatée pour répondre à cette question est parvenue à la conclusion que le fonds serait effectivement une entorse aux freins à l'endettement inscrits dans la Constitution⁴. Lors de la session d'automne 2019, le Grand Conseil a rejeté la création du fonds en refusant à 85 voix contre 66 d'entrer en matière à propos de la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS).

À la suite des discussions politiques autour de la LFFIS, le député au Grand Conseil Köpfli (Berne, pvl) a déposé en août 2019 l'initiative parlementaire « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements » qui prévoyait la modification suivante de la Constitution cantonale⁵ :

Article 101b Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

(Alinéa 1 inchangé)

Nouvel alinéa 2 : Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-financement », s'il n'est pas couvert par des soldes de financement positifs de l'année n-2 et des trois années précédentes.

(Alinéas 3 à 5 inchangés)

L'initiative parlementaire a été justifiée par le fait que le fonds prévu pourrait potentiellement entrer en conflit avec le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements et qu'il serait donc logique d'adapter le frein directement. Avec l'ajout proposé, le dépôt des excédents de financement dans un fonds devient obsolète. Ainsi, le frein à l'endettement gagne en flexibilité, sans entamer son objectif principal qui consiste à éviter un nouvel endettement.

2.4 Mandat du Grand Conseil

Le 2 septembre 2020, le Grand Conseil a débattu du soutien provisoire à l'initiative parlementaire. Il y a eu un débat groupé avec la motion 233-2019 Imboden (Berne, Les Verts) « Adaptation du frein à

³ Banque nationale suisse (BNS)

⁴ Prof. Dr. iur. Häner, Isabelle (2019). *Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)*. Zürich

⁵ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC), RSB 101.1

l'endettement dans la Constitution du canton de Berne (art. 101 a-b) », laquelle exigeait une adaptation des deux freins à l'endettement⁶.

Lors du débat, la plupart des groupes parlementaires ont approuvé les visées de l'initiative. Personne ne conteste le fait que le canton de Berne présentera, ces prochaines années, un besoin supplémentaire d'investissement, et l'utilisation des excédents des années précédentes pour le financer a suscité l'assentiment de beaucoup de député·e·s. Dans le même temps, plusieurs d'entre eux ont souligné que les freins à l'endettement en vigueur avaient toujours fait leurs preuves depuis leur introduction. Les modifications ne devraient donc pas dépasser les limites de ce qui est nécessaire. Face à la pandémie, certains porte-parole (issus des rangs du PS, des Verts, du pvl et du PBD) ont défendu l'avis que les freins à l'endettement actuels n'étaient pas adaptés aux crises. La directrice des finances elle aussi a émis le doute que le poids financier de la pandémie puisse être maîtrisé tout en appliquant les freins à l'endettement en vigueur. Cette position a néanmoins fait l'objet de controverses. Les porte-parole du PLR et de l'UDF ainsi qu'une minorité de l'UDC ont soutenu qu'il n'y avait pas du tout besoin de changer quoi que ce soit. Le PEV et le porte-parole de la majorité de l'UDC ont plaidé pour n'adapter que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.

Le Grand Conseil a approuvé par 110 voix contre 39 et une abstention le soutien provisoire à l'initiative parlementaire 189-2019⁷.

2.5 Préavis de la Commission des finances

A des fins de traitement interne, la Commission des finances a créé un groupe de travail dirigé par le président de la Commission et amplement soutenu par la Direction des finances. Les membres du groupe de travail étaient le député Michael Köpfli, auteur de l'initiative parlementaire, ainsi que deux autres membres de la Commission des finances.

Sur la base du débat et de la décision du Grand Conseil de soutenir provisoirement l'initiative parlementaire, la Commission des finances avait fixé comme objectifs d'examiner les six points suivants et de proposer des solutions.

1. Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : introduire une optique pluriannuelle pour l'application du frein à l'endettement au compte des investissements, étant précisé qu'il convient en particulier de tenir compte des soldes de financement positifs des années précédentes (objet de l'initiative parlementaire).
2. Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : réexaminer la « quote-part de l'endettement brut de 12 pour cent » visé à l'article 101b, alinéa 5 ConstC.
3. Freins à l'endettement appliqués au compte de résultats et au compte des investissements : vérifier la résistance aux crises des deux freins à l'endettement.
4. Niveau et degré des freins à l'endettement : quelles réglementations doivent figurer dans la Constitution et lesquelles dans la loi ?
5. Examiner si certains projets d'investissement (conséquents) peuvent d'ores et déjà être exclus du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements à la majorité qualifiée au moyen de l'arrêté sur le crédit d'engagement afin de garantir la sécurité de planification préalable.

⁶ Le Grand Conseil a rejeté la motion 233-2019 transformée en postulat par 81 non contre 66 oui et 4 abstentions.

⁷ Journal du Grand Conseil 2020, Cahier 3, p. 161-180, point 27 à l'ordre du jour.

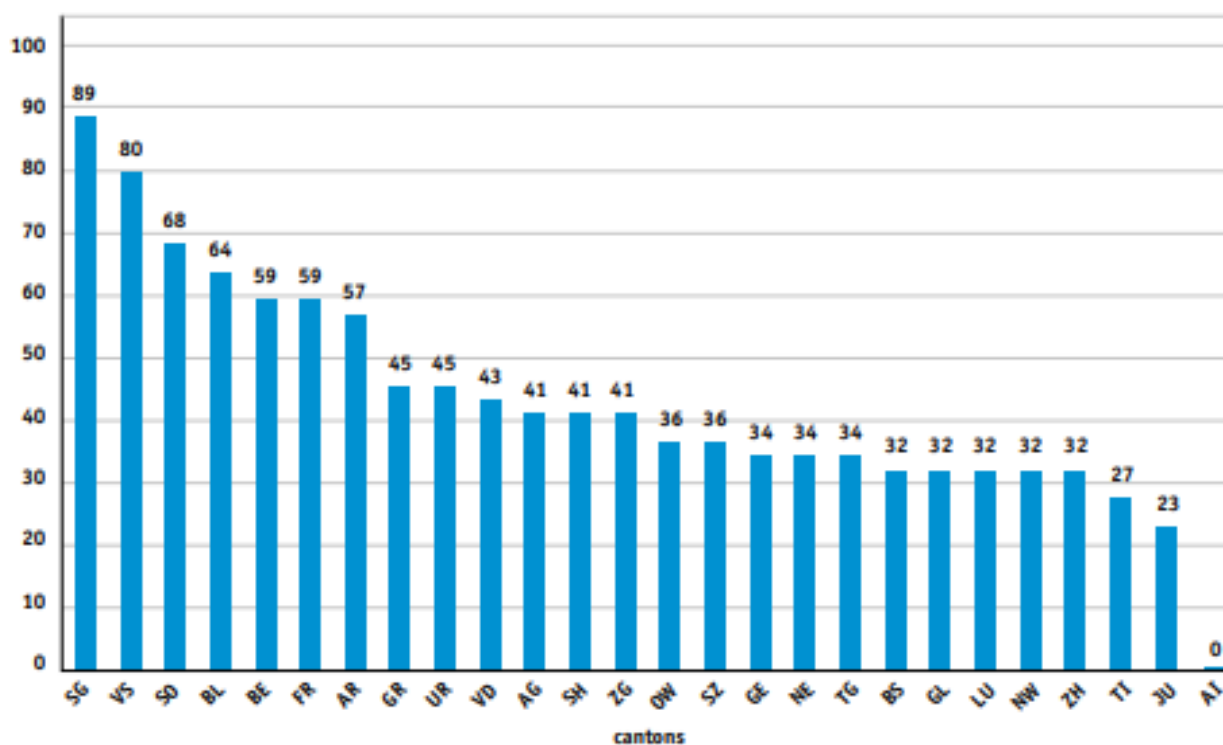
6. Examiner comment gérer les « anciennes charges » dues à la pandémie accumulées jusqu'à l'entrée en force de la révision de la Constitution (déficits et découverts à compenser à partir de l'année 2020).

2.6 Comparaison intercantonale

Selon une étude publiée en 2013⁸, le canton de Berne présente l'une des réglementations les plus strictes en matière d'équilibre financier. L'évaluation est basée sur les éléments suivants, qui ont débouché sur l'« indice de sévérité des règles budgétaires cantonales » :

- la Constitution et la loi,
- le budget et le compte,
- l'objet de l'équilibre,
- la contrainte temporelle,
- l'amortissement,
- les sanctions.

Illustration 4 : Indice de sévérité des règles budgétaires cantonales, 2011



Source: Yerly (2013) / La Vie économique

⁸ Dr. Nadia Yerly (2013). *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*.

Le tableau suivant présente une comparaison entre les sept cantons possédant les réglementations les plus strictes.

Saint-Gall	
Constitution (traduction)	Art. 82 Principes de gestion financière ¹ La loi assure l'équilibre des finances cantonales et communales. ² Le canton et les communes utilisent les fonds publics de manière économique et efficace. ³ Ils établissent le budget et le compte d'Etat ou les comptes communaux en respectant les principes de transparence et de publicité.
Staatsverwaltungsgesetz (StVG)	Art. 61 b) Equilibre ¹ La quotité d'impôt étatique est fixée de sorte à ce que l'excédent de charges ne dépasse pas le revenu estimé de 3 pour cent de l'impôt simple dans le budget du compte de résultats. Le recours au capital propre est autorisé. En revanche, le recours à des ressources propres particulières n'est possible que dans une limite bien définie ² La quotité d'impôt étatique peut être diminuée lorsque le capital propre librement disponible dépasse le revenu estimé de 20 pour cent de l'impôt simple.
Loi sur l'administration publique (traduction)	Art. 64* b) Excédents ¹ L'excédent de revenus du compte de résultats est utilisé pour accumuler un capital propre librement disponible. Il peut aussi être employé pour des amortissements supplémentaires. ² L'excédent de charges du compte de résultats est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre librement disponible.
Valais	
Constitution	Art. 25 ¹ Le budget de l'Etat doit présenter un excédent de revenus et un excédent de financement assurant des investissements et participations aux investissements de tiers nécessaires au développement harmonieux du canton et permettant de garantir l'amortissement d'un éventuel découvert au bilan, ainsi qu'un amortissement de la dette. ² Si le compte s'écarte du budget et présente un excédent de charges ou une insuffisance de financement, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant. ³ Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil avant la publication du projet de budget les modifications des dispositions légales ne relevant pas de sa propre compétence et qui sont nécessaires au respect de ce principe. ⁴ Ces modifications sont arrêtées par le Grand Conseil, par la voie du décret, dans la même session que celle où il approuve le budget. ⁵ La législation règle l'application des principes posés dans cet article. Elle pourra prévoir des exceptions en fonction de la conjoncture économique ou en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires.
Loi sur le frein aux dépenses et à l'endettement	Art. 4 Exceptions ¹ Il pourra être dérogé aux principes exposés ci-dessus à l'article 2 alinéa 1 et à l'article 3 par décision du Grand Conseil, prise à la majorité absolue des membres, en cas : a) de situation économique particulièrement difficile, b) de catastrophe naturelle, c) d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire. Art. 5 Amortissement des découverts dans des cas d'exceptions ¹ Lorsque des exceptions sont décidées, les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de cinq ans.

	² En cas de gravité exceptionnelle de l'une des situations citées à l'article 4, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de deux ans.
Soleure	
Constitution (traduction)	Art. 130 Principes de la politique financière ¹ La gestion des finances cantonales doit être mesurée, économique et adaptée à la conjoncture. Les comptes doivent en règle générale être équilibrés. ² Le canton adapte sa planification financière aux tâches publiques. ³ Il convient d'examiner d'avance et périodiquement chaque tâche, chaque recette et chaque dépense et de déterminer si elles sont nécessaires et judicieuses et quelles en sont les conséquences financières.
Gesetz über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung Loi sur la gestion administrative axée sur les résultats (traduction)	§ 23^{bis}* Frein au déficit ¹ La majorité des membres du Grand Conseil peut exceptionnellement approuver un excédent de charges dans le budget. ² Tout report de pertes doit être amorti dans un délai de quatre ans à partir de son apparition. ³ Il y a report de pertes à amortir au sens de l'alinéa 2 lorsque le bilan présente un découvert sans prise en considération de l'obligation du 1^{er} janvier 2015 résultant de la recapitalisation des caisses de pensions.*
Bâle-Campagne	
Constitution (traduction)	§ 129 Finances et planification financière ¹ Les finances doivent être gérées de manière économique et conforme aux impératifs de la conjoncture. * ^{1bis} Le compte de pertes et de profits doit être équilibré à moyen terme. * ^{1ter} Si le capital propre n'atteint pas le montant prévu par la loi, le déficit doit être comblé à moyen terme. * ² Le canton et les communes pourvoient à une planification financière qui soit adaptée aux tâches publiques. ³ Avant une décision, puis, périodiquement, il convient d'examiner chaque tâche et chaque dépense et de voir si elle est nécessaire et judicieuse, quelles sont ses conséquences financières et si ces dernières sont supportables.
Finanzhaltungsgesetz Loi sur les finances (traduction)	§ 4 Equilibre à moyen terme ¹ Le Grand Conseil est tenu de pourvoir à l'équilibre du compte de résultats dans le plan « mission-financement » dans les quatre ans tout en prenant en considération les quatre années précédentes au moins. ² Il peut, à une majorité des 2/3 des membres présents, exclure du calcul au sens de l'al. 1 les charges ou les revenus extraordinaires. ³ Si les prévisions économiques en cours d'année budgétaire vont dans le sens d'une croissance plus forte que la tendance à long terme, un excédent de revenus doit être inscrit au budget dans la mesure du possible. ⁴ Si l'équilibre à moyen terme est menacé, il convient d'accorder la priorité aux diminutions de charges plutôt qu'à la hausse des revenus. § 6 Degré d'autofinancement adéquat ¹ Le Conseil d'Etat fixe le volume d'investissement maximal correspondant à un degré d'autofinancement adéquat et procède à une priorisation des projets d'investissement.

Berne	
Constitution	Art. 101a * Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement * ¹ Le budget ne peut présenter d'excédent de charges. ² L'excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre. * ³ Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Lors de l'approbation du rapport de gestion, l'alinéa 2 n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans. * ⁴ Lors de l'approbation du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 2, dans une mesure à déterminer, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans. * ⁵ Les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte dans l'application des alinéas 1 et 2. Art. 101b * Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ¹ Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme. ² Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-financement ». ³ Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que les trois années suivantes. ⁴ Le Grand Conseil peut décider à la majorité de trois cinquièmes de ses membres de prolonger à huit ans le délai de la compensation du découvert ou de renoncer entièrement à la compensation. ⁵ Les alinéas 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut, qui se définit comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, excède un taux de 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède.
Loi sur le pilotage des finances et des prestations	Art. 3 Principes généraux ² Mettre l'accent sur la direction stratégique implique en particulier que b le compte de résultats soit équilibré à moyen terme (art. 101, al. 1 de la Constitution cantonale ; ConstC) ; c le découvert du bilan soit réduit à moyen terme au moyen d'excédents du compte de résultats ;
Fribourg	
Constitution	Art. 83 Gestion financière – Equilibre budgétaire ¹ L'Etat équilibre son budget de fonctionnement. ² Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels. ³ Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.
Loi sur les finances de l'Etat	Art. 40a Budget – Principe de l'équilibre budgétaire ¹ L'Etat équilibre son budget du compte de résultats (art. 83 al. 1 Cst.). ² Des déficits budgétaires sont toutefois admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels ³ Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes (art. 83 al. 3 Cst.). A défaut d'y parvenir, le Grand Conseil doit décider une augmentation du coefficient des impôts cantonaux directs ou la perception temporaire de centimes additionnels. Art. 40b

	Budget – Situation conjoncturelle difficile ¹ En cas de situation conjoncturelle difficile, le déficit du budget du compte de résultats peut atteindre 2 % au plus du total des revenus avant imputations internes. ² La situation conjoncturelle peut être considérée comme difficile notamment en cas de récession entraînant une augmentation importante du chômage ou une baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité. ³ Le Conseil d'Etat détermine, lors de la fixation des objectifs budgétaires annuels, la mesure dans laquelle une situation conjoncturelle difficile peut être prise en considération. ⁴ Le règlement d'exécution fixe les indicateurs permettant d'évaluer la situation conjoncturelle et les limites à partir desquelles il est possible de s'écarter de la règle de l'équilibre. Art. 40c Budget – Besoins financiers exceptionnels ¹ En cas de besoins financiers exceptionnels, par décision du Grand Conseil prise à la majorité de ses membres, le déficit du budget du compte de résultats peut être porté au-delà de la limite fixée à l'article 40b al. 1. ² Sont considérés comme exceptionnels des besoins financiers : a) causés par des catastrophes ou d'autres événements et situations présentant un caractère exceptionnel ; b) dont le coût net total excède 1 % du total des revenus avant imputations internes. Art. 40d Budget – Compensation ¹ Le déficit du compte de résultats, après déduction des recettes extraordinaires, est compensé dans les budgets futurs sur une période de cinq ans au maximum. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant. ² Si le déficit du compte de résultats est causé par un besoin financier exceptionnel, le Grand Conseil peut prolonger le délai de deux ans au plus. ³ Le règlement d'exécution définit la nature des recettes extraordinaires au sens de l'alinéa 1.
Appenzell Rhodes-Extérieures	
Constitution (traduction)	Art. 96 Principes généraux ¹ Le canton et les communes gèrent leurs finances de manière économe, efficace et rentable à moyen terme. ² Ils veillent à établir une planification globale en matière financière et en matière d'investissement. ³ De nouvelles tâches ne peuvent être entreprises que si leur financement est réglé. ⁴ Des organes de contrôle indépendants de l'administration examinent si les finances sont gérées conformément aux dispositions légales. ⁵ La loi règle les modalités.
Finanzhaus-haltsgesetz Loi sur les finances (traduction)	Art. 2 Equilibre financier et limitation des dettes ¹ Le compte de résultats doit être équilibré à moyen terme. Aucun excédent de charges ne peut y être budgétisé s'il existe un découvert du bilan. ² Les découverts du bilan doivent être compensés au plus tard dans les sept ans. L'amortissement est à prévoir dans le plan « mission-financement » et à indiquer dans le budget. ³ Le degré d'autofinancement des investissements nets doit représenter au moins 100 pour cent dans le budget lorsque le taux d'endettement net dépasse 200 pour cent.

Lors d'une comparaison, il faut tenir compte du fait que les cantons possèdent différents mécanismes de frein à l'endettement et que le contrôle général des finances publiques présente aussi des différences. Une comparaison véritable n'est donc pas facile à réaliser.

Dans tous les cas, on peut constater que d'autres cantons disposent d'éléments supplémentaires dans leur système de frein à l'endettement et que le canton de Bâle-Campagne connaît un mécanisme qui ressemble à l'optique pluriannuelle :

- Des dérogations aux exigences du frein à l'endettement sont possibles en cas d'événements extraordinaires (tels que des catastrophes naturelles) (Bâle-Campagne, Valais).
- Des dérogations aux exigences du frein à l'endettement sont permises en cas de besoins de financement extraordinaires (ou en cas de situation économique ou conjoncturelle particulièrement difficile) (Bâle-Campagne, Fribourg, Valais).
- Le résultat des années précédentes est pris en compte dans le mécanisme du frein à l'endettement (Bâle-Campagne).
- Les modalités sont réglées au niveau de la législation (tous les cantons comparés excepté celui de Berne).

3. Caractéristiques des modifications

3.1 Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats

Les dispositions du frein à l'endettement existant applicable au compte de résultats ne changent pas sur le plan matériel. Seules sont prévues l'adaptation de certains termes et la modernisation de certaines formulations.

Le principe selon lequel le compte de résultats ne peut pas présenter d'excédent de charges reste en vigueur. Un compte de résultats équilibré est la base de finances publiques équilibrées.

Si le canton dispose d'un excédent du bilan, il est possible d'inscrire au budget un excédent de charges et, le cas échéant, de renoncer à compenser un tel excédent de charges dans le rapport de gestion (jusqu'à hauteur de l'excédent du bilan).

Lorsque le rapport de gestion fait état d'un excédent de charges en l'absence d'excédent du bilan, le découvert doit être compensé en l'espace de deux ans au moyen d'un excédent. Le Grand Conseil peut prolonger ce délai à cinq ans par une majorité de trois cinquièmes⁹.

3.2 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

Pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, le principe selon lequel les investissements nets doivent pouvoir être financés par des fonds propres à moyen terme ne change pas. Lorsque le degré d'autofinancement se situe en-deçà des 100 pour cent, il faut démontrer que le découvert peut être financé dans le plan intégré « mission-financement » (cf. illustration 2 ci-dessus). Désormais, cette preuve de compensation disparaît lorsque le découvert du budget est couvert par les excédents de financement des cinq années précédentes. L'optique pluriannuelle demandée par l'initiative parlementaire 189-2019 est ainsi mise en œuvre (cf. chapitre 2.3 ci-dessus).

Comme jusqu'à présent (cf. art. 101b, al. 3 ConstC), un découvert dans le compte annuel devra toujours être compensé dans un délai de cinq ans (cf. illustration 3). Ici aussi, on recourt désormais à l'optique pluriannuelle puisque l'obligation de compensation est supprimée lorsque des excédents provenant des cinq années précédentes sont disponibles à hauteur du découvert.

⁹ Détails au chiffre 3.3

Comme selon le droit en vigueur, le Grand Conseil garde la possibilité de prolonger de quatre ans le délai de compensation du découvert (qui atteint ainsi neuf ans au total) ou renoncer intégralement à la compensation, lorsqu'au moins trois cinquièmes de ses membres en décident ainsi (art. 101b, al. 4 ConstC). Pour renoncer complètement à une compensation, il faudra à l'avenir toujours 96 voix (majorité de trois cinquièmes).

La règle selon laquelle le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est désactivé lorsque la quote-part de l'endettement est inférieure à une certaine valeur reste elle aussi en vigueur. La définition de la valeur déterminante est néanmoins adaptée afin de tenir compte de la situation d'endettement effective : désormais, c'est l'indicateur de l'endettement net I et non celui de l'endettement brut II qui servira de référence et l'indicateur sera rapporté au PIB cantonal (et non plus au revenu cantonal). La nouvelle valeur-seuil sera fixée de façon à ce que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements soit désactivé à partir du même niveau d'endettement environ que dans la définition précédente (la valeur-seuil passera de 12 à 6 pour cent)¹⁰.

3.3 Frein à l'augmentation des impôts

Le frein à l'augmentation des impôts n'est pas concerné par les modifications.

3.4 Niveau de réglementation : Constitution cantonale et loi sur les finances (LFin)

Les réglementations actuelles des freins à l'endettement et du frein à l'augmentation des impôts sont intégralement inscrites dans la Constitution en raison de leur genèse. Elles représentent en ce sens une particularité puisqu'elles vont bien au-delà d'une norme constitutionnelle établissant des objectifs. Contrairement aux réglementations des freins à l'endettement, la Constitution du canton de Berne reste aussi souple que possible dans tous les autres domaines de l'action étatique quant aux moyens, aux procédures et aux organes utilisés pour atteindre les objectifs constitutionnels ou réaliser les tâches. Cela laisse au législateur une grande marge de manœuvre pour tous les objectifs constitutionnels.

L'avantage des réglementations dont les modalités sont détaillées au niveau constitutionnel est l'importance politique maximale que l'on confère à ces normes. Les désavantages sont que ces réglementations ne peuvent être modifiées qu'en passant par un processus compliqué qui débouche obligatoirement sur une votation populaire. En cas de besoin, le législateur peut manquer de marge de manœuvre pour pouvoir réagir rapidement aux évolutions et aux nouveaux défis.

La Commission des finances propose au Grand Conseil de maintenir dans la Constitution l'intégralité des dispositions relatives aux freins à l'endettement. Un tel choix est rendu possible par la décision de renoncer à une adaptation en profondeur des freins à l'endettement. Après la consultation, la Commission des finances s'est prononcée aussi bien contre l'introduction d'un article de crise applicable au frein à l'endettement du compte de résultats que contre la mise en place d'une réglementation permettant de financer des besoins en investissements plus élevés. La consultation a montré que le transfert de la norme de la Constitution à la loi mettrait en péril le projet dans son ensemble. Se limiter à l'introduction d'une optique pluriannuelle ne nécessite que des adaptations mineures des articles constitutionnels uniquement et l'adoption d'une réglementation supplémentaire au niveau de la loi n'apparaît plus impératif, ni sous l'angle de la technique législative, ni pour d'autres raisons.

¹⁰ Cf. chapitres 3.4 et 3.5 ci-après.

3.5 Capital propre ou excédent du bilan

Lors de l'introduction du « frein au déficit » à partir de 2003, les réglementations du modèle comptable harmonisé 1 (MCH1) étaient encore en vigueur. Le capital propre était résumé sur une seule ligne au passif du bilan. Un excédent de revenus augmentait le capital propre, alors qu'un excédent de charges le diminuait. Lorsque le capital propre était épuisé, c'est-à-dire négatif, on parlait d'un découvert (capital propre négatif, inscrit à l'actif du bilan). Dès le début des années 1990, le canton de Berne affichait un capital propre de zéro et un découvert considérable. Fin 2016, celui-ci s'élevait à 3,32 milliards de francs.

Avec l'introduction du MCH2 au 1^{er} janvier 2017, le canton a procédé à une réévaluation des actifs (*restatement*, ou retraitement). L'actif du bilan a été amélioré de près de cinq milliards de francs, ce qui a permis d'éliminer le découvert du bilan selon l'ancien droit, et au canton de disposer désormais d'un capital propre. Toutefois, le poste du bilan « capital propre » selon le MCH2 est partagé en différents postes, contrairement au MCH1. La composition du capital propre et les changements annuels intervenus dans les différents postes sont reproduits dans le MCH2 à la rubrique « état du capital propre »¹¹. Au sein du groupe de comptes « Capital propre » figure en particulier, comme auparavant, le compte « Excédent / découvert du bilan », modifié uniquement par le solde du compte de résultats et qui fait donc partie du capital propre au sens strict. Fin 2021, le canton de Berne disposait d'un capital propre selon MCH2 de 643 millions de francs, alors que le compte « Excédent / découvert du bilan » affichait un solde négatif de 271,5 millions de francs, ce qui correspond à un découvert de bilan.

Le frein au déficit devait permettre « d'endiguer l'accroissement du découvert et de l'endettement »¹². Le terme « découvert du bilan » signifiait « capital propre négatif ». Le but visé était d'opérer un virement dans les finances publiques et de créer les conditions permettant de dégager à nouveau régulièrement des excédents de charges, après des années de déficits, afin de diminuer ainsi le découvert du bilan et d'améliorer la tendance en matière d'endettement. Ces objectifs sont toujours en vigueur aujourd'hui et devraient rester un principe d'action majeur avec les adaptations des freins à l'endettement. Afin d'atteindre ces objectifs, il n'est pas possible de compter sur le capital propre au sens du MCH2. Si les actifs ont été réévalués vers le haut avec le retraitement de 2017, les caisses du canton de Berne n'en ont pas été renflouées pour autant, puisque la modification concernait uniquement les valeurs comptables. Si le canton s'appuyait sur le capital propre selon le MCH2, il pourrait dès à présent prendre en considération d'autres déficits sans avoir à les compenser.

Au moment de l'introduction du MCH2 en 2017, le canton de Berne a bouclé le compte de résultats avec un excédent de charges de 9,9 millions de francs¹³. Le Conseil-exécutif était d'avis que le canton de Berne disposait désormais d'un capital propre et que le déficit ne devait donc pas être compensé. Une majorité de la Commission des finances n'était pas d'accord avec cette interprétation et a mandaté un avis de droit qui est arrivé à la conclusion que pour un transfert en substance du terme « capital propre » du MCH1 au MCH2 dans les dispositions sur les freins à l'endettement, il fallait le faire figurer à la ligne de l'excédent / du découvert du bilan (sous-groupe de matières 299 du plan comptable selon MCH2) et non en tant que capital propre au sens du groupe de matières 29¹⁴. Suite à quoi le Conseil-exécutif s'est rallié à cette interprétation et a compensé le déficit de 2017 dans le rapport de gestion 2018. L'adaptation du terme dans les bases légales n'est autre que l'officialisation de la pratique déjà appliquée.

Si la consultation portait encore sur les deux variantes (excédent de bilan et capital propre), une majorité de la Commission des finances a décidé de ne soumettre au Grand Conseil que la variante « excédent de bilan ».

¹¹ Etat du capital propre, chiffre 2.4 du Rapport de gestion 2020, volume 1, p. 29.

¹² Cf. Message du Grand Conseil du canton de Berne du 3 mars 2002 sur l'introduction d'un frein au déficit et d'un frein à l'augmentation des impôts (brochure d'explication pour les votations), haut de la page 5.

¹³ Résultat total du compte des résultats, élimination des gains comptables et des amortissements au sens de l'art. 101a, al. 5 ConstC incluse.

¹⁴ Bergmann, Andreas (2018), *Kurzgutachten zum «Begriff «Eigenkapital» in Zusammenhang mit der Bernischen Schuldenbremse in Verbindung mit HRM2»*. Winterthur.

3.6 De l'endettement brut II à l'endettement net I

L'actuel frein à l'endettement appliqué au compte des investissements comporte une valeur-seuil : lorsque la quote-part de l'endettement brut, défini comme le rapport entre l'endettement brut II et le revenu cantonal, tombe sous les 12 pour cent, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est suspendu (art. 101b, al. 5 ConstC). Par cette clause, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est mis hors service lorsque l'endettement a atteint un niveau acceptable, ce qui a amélioré significativement l'adhésion politique au projet de l'époque.

La Commission des finances est unanime quant au maintien de cette règle. Ces dernières années pourtant, il s'est avéré que l'endettement brut II n'est pas l'indicateur idéal pour la valeur-seuil. En effet, l'endettement brut II est un indicateur détaillé incluant tous les engagements à court et à moyen terme ainsi que les provisions. Les éléments d'actif ne sont pas pris en considération.

En raison du contexte actuel de taux d'intérêts bas, le canton de Berne a décidé de laisser les avoirs en impôts anticipés plus longtemps qu'avant auprès de la Confédération, afin d'éviter des intérêts négatifs. L'avoir en impôts anticipés du canton de Berne auprès de la Confédération s'élevait fin 2020 à 1,13 milliard de francs tandis que la quote-part de l'endettement brut atteignait alors 16,3 pour cent. Si en revanche les avoirs en impôts anticipés étaient pris en compte dans le calcul, la quote-part ne s'élèverait qu'à 14,2 pour cent. Cet effet ne devrait plus influencer la hauteur de la nouvelle valeur-seuil.

Un consensus a rapidement été trouvé au sein de la Commission des finances : l'endettement brut devrait être remplacé par l'endettement net, parce que celui-ci représente mieux l'endettement réel du canton de Berne. Dans l'endettement net, les éléments d'actif sont déduits des dettes inscrites au passif du bilan. Pour décider si l'endettement net I ou II était mieux adapté, le fait que dans l'endettement net II soient compris non seulement le patrimoine financier¹⁵, mais aussi les participations du patrimoine administratif (notamment les participations dans la BCBE SA, la BKW SA et la BLS SA) a été déterminant. En effet, ces participations, contrairement au patrimoine financier, ne sont pas inscrites au bilan à la valeur vénale, mais au prix d'acquisition. Il n'est pas exclu que, du fait des adaptations à venir des dispositions régissant la comptabilité, on soit amené à établir le bilan différemment en ce qui concerne les participations (p. ex. à la valeur vénale, comme le patrimoine financier). Une telle réévaluation pourrait réduire sensiblement la quote-part de l'endettement net, sans que la situation financière du canton de Berne ne s'améliore fondamentalement. En outre, des fluctuations annuelles de l'évaluation de ces entreprises pourraient influencer massivement la valeur-seuil et compromettre la stabilité et la comparabilité. Au sein de la Commission, le passage de l'endettement brut II à l'endettement net I pour la valeur-seuil a recueilli le consensus.

3.7 Du revenu cantonal au produit intérieur brut (PIB)

La valeur-seuil consiste en une quote-part, c'est-à-dire le rapport entre l'endettement brut II (appelé désormais l'endettement net I) et une autre valeur. Jusqu'à présent, il s'agissait du revenu cantonal. Il n'est aujourd'hui plus possible de retracer toutes les réflexions qui ont conduit en 2008 à opter pour le revenu cantonal plutôt que pour le produit intérieur brut (PIB), déjà plus courant à l'époque, les documents n'y faisant aucune allusion. En comparant le PIB et le revenu cantonal, la Commission a vite compris que les avantages du PIB étaient plus nombreux : cet indicateur est plus facile à calculer que le revenu cantonal et est souvent utilisé en Suisse pour les comparaisons intercantionales. L'UE utilise également le PIB pour calculer le taux d'endettement public selon les critères de Maastricht, tout comme le font les banques et les agences de notation financière pour leurs classements. Dans la pratique de l'économie publique moderne, on utilise très fréquemment le PIB tandis que le revenu cantonal a presque complètement disparu. En comparant le PIB et le revenu cantonal, il s'est avéré que le PIB est soumis à des fluctuations moins fortes, ce

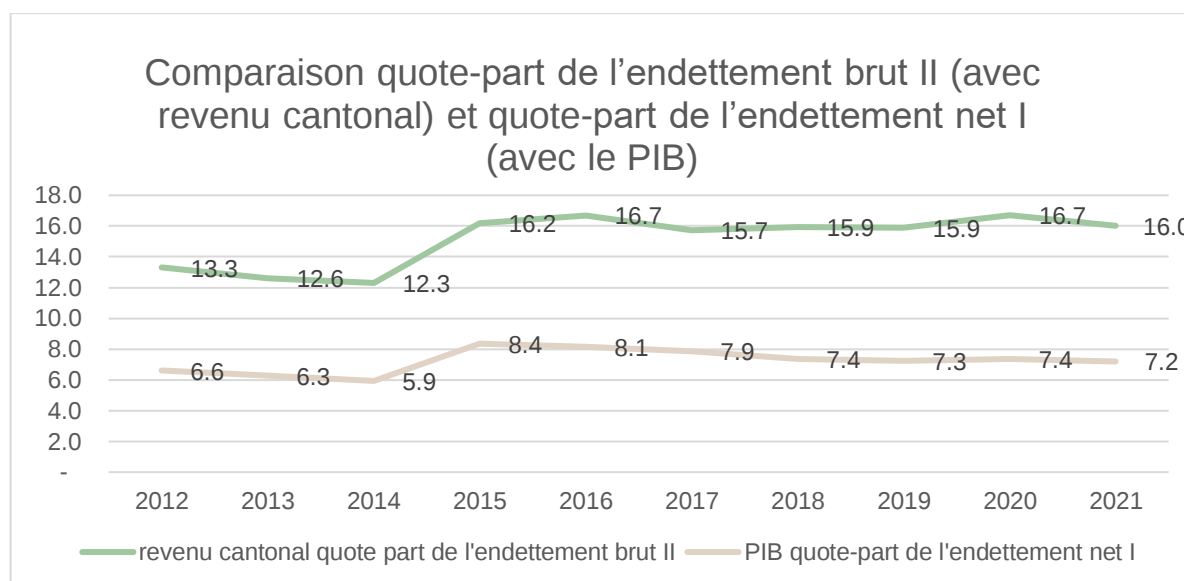
¹⁵ Le patrimoine financier se compose des actifs patrimoniaux qui peuvent être aliénés sans nuire à l'exécution des tâches publiques (disponibilités, avoirs, actifs de régularisation, immobilisations corporelles).

qui est un critère important pour une valeur-seuil. Enfin, le PIB est un terme bien plus usuel dans le langage courant et est bien plus connu que le revenu cantonal. Par conséquent, le passage du revenu cantonal au PIB a fait l'unanimité au sein de la Commission.

3.8 Définition de la valeur-seuil

Si la valeur-seuil est désormais définie comme le rapport entre l'endettement net I et le PIB, il faut clarifier la définition de la nouvelle valeur-seuil. En partant du principe qu'il faut dans la mesure du possible conserver les réglementations des freins à l'endettement qui ont fait leurs preuves jusqu'à présent, des estimations ont été réalisées pour définir la nouvelle valeur-seuil afin de parvenir aux mêmes effets qu'avec celle qui prévalait jusqu'alors. La question centrale consiste donc à savoir jusqu'où il faudrait abaisser la dette pour atteindre la valeur limite. Les avoirs en impôts anticipés de plus d'un milliard de francs à faire valoir auprès de la Confédération ont été pris en considération dans les estimations. Le calcul a donc été réalisé avec une quote-part de l'endettement brut corrigée de 14,2 pour cent à fin 2020 (cf. explications au chapitre 3.6). Afin d'atteindre une quote-part de l'endettement de 12 pour cent, les dettes auraient dû être diminuées de près de 1,2 milliard de francs fin 2020. Cet « écart » financier devrait être le même avec les nouveaux indicateurs. Les estimations ont montré que la valeur limite de la quote-part de l'endettement net devrait être fixée à 6 pour cent. Actuellement (fin 2020), la quote-part de l'endettement net s'élève à 7,4 pour cent. La différence entre 7,4 et 6 pour cent équivaut environ à 1,2 milliard de francs.

Illustration 5 : comparaison entre la quote-part de l'endettement brut II (avec revenu cantonal) et la quote-part de l'endettement net I (avec le PIB).



Une comparaison rétrospective entre la valeur-seuil actuelle et la nouvelle montre une évolution parallèle des valeurs jusqu'en 2015. En 2014, la quote-part de l'endettement net serait tombée brièvement sous la valeur-seuil de 6 pour cent. A partir de 2016, la quote-part de l'endettement net est en léger recul, alors que la quote-part de l'endettement brut n'a pas bougé.

3.9 Autres options envisagées

Sur la base des points exposés au chiffre 2.5, la Commission des finances a élaboré une adaptation en profondeur des freins à l'endettement, puis engagé une procédure de consultation. Le projet comprenait les éléments suivants :

1. Article de crise : en cas d'évènement extraordinaire, il était prévu de donner au Grand Conseil la possibilité de suspendre pour une période donnée l'application des freins à l'endettement au compte de résultats et au compte des investissements.
2. Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : il était prévu de rendre possible l'utilisation des excédents des cinq années précédentes pour financer une hausse des besoins en investissements
3. Nouvel endettement destiné à financer un besoin supplémentaire en investissements : le projet prévoyait de donner au Grand Conseil la possibilité de décider d'un nouvel endettement d'un montant plafonné pour une durée limitée.
4. Maintien de l'ancrage des principes des freins à l'endettement dans la Constitution, avec toutefois l'inscription des réglementations de détail dans la loi sur les finances. Le frein à l'endettement aurait ainsi également fait l'objet d'une réglementation au niveau de la loi.
5. Proposition de variantes sur deux points :
 - a. Quorum applicable : la première variante fixait le quorum à une majorité de trois cinquièmes (96 voix) ; la deuxième variante proposait quant à elle, pour les dépassements mineurs, une majorité simple des membres (81 voix)
 - b. Excédent du bilan ou capital propre : il était prévu de permettre un excédent de charges soit en cas d'excédent du bilan (variante 1), soit en présence d'un capital propre (variante II).
6. Adaptation des termes à la pratique actuelle et modernisation des indicateurs
7. Définition des mesures à prendre concernant les charges liées à la pandémie accumulées avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle (déficits et découverts à compenser à partir de 2020)

Après analyse des résultats de la consultation, la Commission des finances a décidé de renoncer au projet global et de se concentrer sur l'optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ainsi que sur l'adaptation de la terminologie et la modernisation des indicateurs.

4. Commentaire des articles

4.1 Art. 101a ConstC : frein à l'endettement appliqué au compte de résultats (art. 101a ConstC)

Article 101a, alinéa 1

En principe, le compte de résultats ne devrait présenter aucun excédent de charges dans le budget ; la pratique actuelle est donc maintenue en cela. Un excédent de charges est permis si le canton dispose d'un excédent du bilan correspondant¹⁶ capable de couvrir l'excédent de charges. Le non-respect de cette disposition, possible en théorie, n'entraîne pas de conséquences juridiques directes. Ce n'est que lorsqu'un excédent de charges apparaît dans le compte de résultats que la réglementation prévoit sa neutralisation dans un délai de deux ans lorsqu'il n'est pas couvert par un excédent du bilan.

En allemand, le terme « Voranschlag » est remplacé par celui plus commun de « Budget », qui correspond également à l'usage du MCH2.

Article 101a, alinéa 2

Tout comme le budget, les comptes du canton ne devraient pas présenter d'excédent de charges. Des exceptions sont possibles lorsque le canton dispose d'un excédent du bilan, terme qui remplace ici celui de capital propre, qui date de l'époque antérieure à l'introduction du MCH2. Cette réglementation correspond à la pratique établie depuis 2017 (cf. chap. 3.5 ci-dessus). Le non-respect de la disposition a pour conséquence

¹⁶ Cf. chapitre 3.3 ci-dessus.

que l'excédent de charges doit être compensé en l'espace de deux ans. À cette fin, l'excédent de charges est inscrit au budget de la deuxième année suivante. Dans les faits, le rapport de gestion de l'année en cours peut également être sollicité pour la compensation, s'il présente un excédent de revenus.

Article 101a, alinéa 3

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il est prévu de laisser au Grand Conseil la possibilité d'approuver un budget déficitaire par une majorité de trois cinquièmes de ses membres (96 voix). Une telle mesure peut s'avérer indispensable en cas de crise, comme vient de le montrer la pandémie de Covid-19 pour le budget 2021. Lorsqu'un excédent de charges figurant au budget et ayant été approuvé par le Grand Conseil se matérialise dans le rapport de gestion, le délai de cinq ans est applicable par défaut à la compensation. Le prolongement du délai d'un an tient compte du fait que les comptes de l'année en cours sont de facto également inclus dans le calcul lorsqu'ils présentent un excédent de revenus. Dans la pratique, le délai de cinq ans s'appliquait déjà.

Article 101a, alinéa 4

Autre réglementation déjà en vigueur aujourd'hui, le Grand Conseil devrait conserver la compétence de ne pas inscrire l'intégralité d'un excédent de charges apparu dans le rapport de gestion au budget de la deuxième année qui suit, mais de le répartir sur les cinq années suivantes. Le prolongement du délai d'un an tient compte du fait que les comptes de l'année en cours peuvent de facto également être inclus dans le calcul lorsqu'ils présentent un excédent de revenus, ce qui correspond à la pratique actuelle. Pour qu'une telle décision puisse entrer en force, elle doit être approuvée par trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix).

Cette règle peut par exemple être appliquée lorsqu'un excédent de charges survient de façon inattendue dans le compte de résultats, bien qu'un excédent de revenus ait été budgétisé. Cette situation est survenue une fois déjà dans le canton de Berne, lors des comptes annuels 2012. Lors d'un tel événement inattendu, le Grand Conseil doit conserver la possibilité de prolonger le délai d'amortissement du déficit, faute de quoi le canton risque de devoir préparer dans un laps de temps très court un train de mesures d'économies qui peut avoir des répercussions significatives sur les prestations du canton en faveur de la population et de l'économie.

Lorsqu'un excédent de charges qui avait déjà été inscrit au budget et approuvé par le Grand Conseil apparaît effectivement dans le rapport de gestion, cette partie du déficit doit déjà être compensée dans un délai de cinq ans, comme l'explique le paragraphe 3. Si le déficit effectivement encouru est plus élevé que celui prévu dans le budget, il faut à nouveau l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil pour prolonger le délai de compensation de la partie supplémentaire du déficit.

La prolongation du délai de compensation à cinq ans épuise les prérogatives du Grand Conseil ; l'excédent de charges doit alors impérativement être compensé. Une nouvelle prolongation du délai voire un renoncement à la compensation n'est pas possible. Selon la situation conjoncturelle et la situation financière du canton, cela peut représenter un grand défi. Ce mécanisme garantit que les finances cantonales puissent être stabilisées et que les dettes n'augmentent pas.

Article 101a, alinéa 5

La disposition en vigueur est reprise intégralement sur le plan matériel, tout en étant formulée en adéquation avec le MCH2.

Lors de la vente d'actifs ou lors de corrections de valeur (amortissements), des gains (comptables) ou des pertes (comptables) peuvent apparaître. Un gain réalisé ou une perte issue de la vente d'un placement financier ou d'une immobilisation corporelle ou incorporelle inscrite au patrimoine financier correspond à la

différence entre le prix de vente et la valeur comptable lors de la première entrée dans le patrimoine financier.

La budgétisation de ventes à partir du patrimoine financier est permise sous réserve des principes de vérité et de transparence budgétaires. Selon le MCH2, les gains et les pertes sont comptabilisés dans le compte de résultats. Le budget et le rapport de gestion présentent un résultat qui englobe impérativement les gains comptables.

L'article 101a, alinéa 5 interdit la comptabilisation de gains comptables sur les placements du patrimoine financier en cas d'application du frein à l'endettement au compte de résultats. Cela vise à éviter les incitations inopportunes consistant à inclure les gains comptables dans la politique financière pour que le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats puisse être respecté (p. ex. en aliénant une immobilisation corporelle dans le patrimoine financier dans le seul but de réaliser un gain comptable).

Il est tout à fait cohérent qu'à l'inverse, les éventuelles pertes dans le patrimoine financier, nées de corrections de valeur, ne puissent pas être comptabilisées pour l'application du frein à l'endettement au compte de résultats.

4.2 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (art. 101b Constitution cantonale)

Article 101b, alinéa 1

L'autofinancement des investissements nets par ses propres moyens est le principe majeur pour la stabilisation et la diminution des dettes. Ce principe est repris sans modification. En raison de l'optique pluriannuelle, l'horizon temporel de l'équilibre « à moyen terme » passe ainsi de quatre à neuf ans.

Article 101b, alinéa 2

Si le degré d'autofinancement est inférieur dans le budget (présence d'un découvert), il doit être prouvé en même temps dans le plan intégré « mission-financement » du Conseil-exécutif soumis au Grand Conseil pour approbation que le découvert peut être compensé. Lors de l'application de l'initiative parlementaire 189-2019, l'optique pluriannuelle entre désormais en jeu : la preuve de compensation est suspendue lorsque le découvert peut être amorti par des excédents de financement des cinq années précédant l'année budgétaire.

Illustration 6 : situation possible de débats sur les budgets lors de l'année x-1 pour le BU année x – Exemple 1.

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	BU année x-1	BU année x	PIMF année x+1	PIMF année x+2	PIMF année x+3
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	-110	30	40	-20

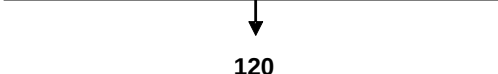
120

Les cinq années précédant l'année budgétaire, c'est-à-dire les années x-1 à x-5, sont prises en considération. Pour les années x-2 à x-5, les résultats des comptes effectifs sont disponibles (rapports de gestion). Ce n'est pas encore le cas pour l'année x-1 en cours, raison pour laquelle le solde de financement selon le budget est ici pris en compte. Ceci peut être perçu comme un inconvénient. Il est néanmoins important de prendre également en compte l'année en cours, puisque le résultat de celle-ci peut fortement influencer les réserves financières (aussi bien dans un sens positif que négatif). Il ne faut d'ailleurs pas oublier qu'il ne s'agit « que » d'une planification. Une véritable obligation de compenser les découverts n'est émise qu'à l'apparition de découverts dans les comptes annuels.

Selon l'exemple 1 ci-dessus, les cinq années précédant l'année budgétaire x (x-1 à x-5) présentent un excédent de financement de 120. Le découvert de financement de -110 prévu pour l'année budgétaire x est donc couvert et les dispositions du frein à l'endettement sont remplies. Les résultats du plan « mission-financement » x+1 à x+3 ne doivent pas être pris en considération.

Illustration 7 : situation possible de débats sur les budgets lors de l'année x-1 pour le BU année x – Exemple 2.

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	BU année x-1	BU année x	PIMF année x+1	PIMF année x+2	PIMF année x+3
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	-150	30	40	-20

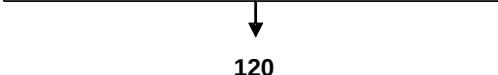




Selon l'exemple 2, un découvert de financement de -150 est prévu au budget de l'année x. Celui-ci n'est couvert qu'à hauteur de 120 par les excédents des cinq années précédentes (x-1 à x-5). Le plan intégré « mission-financement » pour les années x+1 à x+3 présente au solde un excédent de financement de 50. Il peut donc être prouvé grâce au plan intégré « mission-financement » que le découvert de 30 qui n'est pas couvert par des excédents des années précédentes peut potentiellement être compensé dans le budget de l'année x. Les dispositions du frein à l'endettement sont donc également remplies pour le budget x dans cet exemple.

Illustration 8 : situation possible de débats sur les budgets lors de l'année x-1 pour le BU année x – Exemple 3.

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	BU année x-1	BU année x	PIMF année x+1	PIMF année x+2	PIMF année x+3
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	-200	30	40	-20





Dans l'exemple 3, le budget x présente un découvert de financement de -200. Celui-ci est couvert jusqu'à hauteur de 80 par les excédents de 120 des années précédentes (x-1 à x-5). Selon le plan intégré « mission-financement » des années x+1 à x+3, le découvert restant ne peut être compensé qu'à hauteur de 50. Les dispositions du frein à l'endettement ne sont donc pas remplies dans le budget de l'année x. La violation du frein à l'endettement dans le budget n'a pas d'effet juridique direct. Ce n'est que lorsqu'un découvert apparaît effectivement dans les comptes annuels que l'obligation de compenser s'applique concrètement (et cesse d'être un simple outil de planification ; cf. art. 101b, al. 3 ci-après).

La disposition sera appliquée de manière rétroactive après son entrée en vigueur. À titre d'exemple, si le budget 2024 devait afficher un découvert, les excédents (et découverts) de financement des années 2019 à 2023 seraient pris en compte.

Article 101b, alinéa 3

Lorsqu'un découvert apparaît effectivement dans le rapport de gestion, il doit être compensé dans un délai de cinq ans. Désormais, cette obligation de compensation est levée, selon le principe également applicable au budget, lorsque le découvert peut être amorti par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice comptable.

Illustration 9 : situation possible de clôture du rapport de gestion de l'année x – Exemple 1.

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	RG année x-1	RG année x
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	-100

120

Selon l'exemple 1, le rapport de gestion de l'année x présente un découvert de -100. Les rapports de gestion des cinq années précédentes (x-1 à x-5) présentent au solde un excédent de financement de 120. Le découvert de -100 est donc intégralement amorti par les excédents des années précédentes et aucune compensation n'est nécessaire.

Illustration 10 : situation possible de clôture du rapport de gestion de l'année x – Exemple 2, 1^{re} partie.

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	RG année x-1	RG année x
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	-200

120

Dans l'exemple 2 ci-dessus, le découvert de -200 inscrit au rapport de gestion de l'année x n'est couvert qu'à hauteur de 120 par les excédents des cinq années précédentes (x-1 à x-5). Le montant restant (80) doit être compensé dans les rapports de gestion des cinq années suivantes (x+1 à x+5).

Illustration 11 : Solde de financement négatif pour l'année x – compensation dans la planification des années x+1 à x+5, exemple 2, 2^e partie

Année	RG année x	BU année x+1	BU année x+2	PIMF année x+4	PIMF année x+4	PIMF année x+5
Solde du compte de résultats (planification)	-80	0	20	20	20	20

Dans l'exemple ci-dessus, le montant à compenser (80) est réparti de manière égale entre l'année du budget et chacune des années du plan intégré « mission-financement ». Cela n'est toutefois pas obligatoire, cette répartition à des fins de planification peut aussi être différente. Au cours des cinq années, le canton doit néanmoins dégager des excédents effectifs d'au moins 80 au total (y compris un éventuel excédent dégagé dans le rapport de gestion de l'année en cours [« BU année x+1 » dans l'exemple]) pour respecter l'obligation de compenser.

Cette disposition sera appliquée de manière rétroactive après son entrée en vigueur. À titre d'exemple, si le budget 2024 devait afficher un découvert, les excédents de financement (et les découverts) des années 2019 à 2023 seraient pris en compte pour le compenser.

Article 101b alinéa 4

Lorsqu'aucun excédent de financement (d'un montant total suffisant) ne s'est dégagé dans les rapports de gestion des années précédentes, le Grand Conseil peut, lors de l'approbation du rapport de gestion concerné, prolonger le délai de compensation à neuf ans ou y renoncer totalement. Une telle décision requiert une majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix).

4.2.1.1 Art 13f LFin : quote-part de l'endettement net

Article 101b, alinéa 5

Est également repris de la réglementation en vigueur le principe selon lequel le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est suspendu lorsque la dette passe en dessous d'un certain seuil. Il est proposé de modifier la définition de ce seuil (endettement net I par rapport au produit intérieur brut cantonal) et de fixer sa valeur à 6 %. La hauteur et l'effet de ce seuil correspondent environ à la valeur actuelle de 12 % définie comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal. Actuellement (fin 2021), la quote-part de l'endettement net atteint 7,2 %. Il est donc encore bien supérieur au seuil de 6 %, de sorte qu'il faut s'attendre à ce que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements sera maintenu ces prochaines années et non suspendu.

5. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes

Grâce aux freins à l'endettement actuels qui ont fait leurs preuves, le canton de Berne a réussi, ces vingt dernières années, à réduire significativement le montant de la dette. Les modifications poursuivent aussi cet objectif de réduction.

L'optique pluriannuelle permet de flexibiliser l'application du frein à l'endettement au compte des investissements et d'augmenter la marge de manœuvre pour le financement de ceux-ci. Le renforcement de l'activité d'investissement est une condition de base pour continuer à développer le canton de Berne dans la direction des objectifs du programme gouvernemental de législature 2019-2022. Ainsi, l'établissement du canton de Berne comme site médical de premier plan au niveau national ainsi que la construction et le maintien d'une infrastructure attrayante et moderne reposent en grande partie sur la mise en œuvre des projets d'investissement prévus.

6. Répercussions financières

La dette du canton de Berne s'élevait fin 2020 à 6,8581 milliards de francs (endettement brut I). En raison des faibles taux d'intérêts actuels, la charge des intérêts qui en résulte peut être assumée sans difficultés. Il est attendu que les taux d'intérêts augmentent ces prochaines années. L'évolution exacte est toutefois très incertaine. Selon les prévisions actuelles, l'endettement actuel et la charge des intérêts devraient également rester supportables ces prochaines années.

Il faut partir du principe que, même après les présentes modifications des freins à l'endettement, les dettes auront à l'avenir tendance à baisser. Ainsi, les obstacles à un nouvel endettement resteront importants, comme jusqu'à présent : d'une part, le compte de résultats ne peut présenter aucun excédent de charges dans la mesure où celui-ci ne peut pas être couvert par un excédent du bilan. D'autre part, les investissements nets doivent être autofinancés à 100 pour cent au moins, tant que la quote-part de l'endettement net est supérieur à la valeur de 6 pour cent.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour le personnel et pour l'organisation.

8. Répercussions sur les communes

Le projet appuie la réalisation de projets d'investissements ayant un impact important pour l'économie publique et a ainsi un impact positif durable sur les communes et les régions concernées. Avec les optimisations prévues des freins à l'endettement, le canton de Berne reste en outre, même en cas de situations exceptionnelles, un partenaire compétent des communes.

9. Répercussions sur l'économie

L'optique pluriannuelle permet d'augmenter légèrement les investissements, ce qui a des répercussions positives sur l'économie.

10. Résultat de la procédure de consultation

La consultation a duré de la mi-novembre 2021 jusqu'à début mars 2022. Comme indiqué au point 3.9, le projet comprenait une adaptation en profondeur des freins à l'endettement.

Parmi les 34 prises de position reçues, 14 ne contenaient pas de commentaires sur le fond. L'évaluation des prises de position donne une image contrastée : sur les 20 prises de position sur le fond, douze étaient favorables au principe de la réforme, six y étaient défavorables et deux souhaitaient y apporter des modifications substantielles. Se sont prononcés contre l'adaptation des freins à l'endettement le PLR, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'Union des arts et métiers et l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne. Ils estiment que les freins à l'endettement existants répondent aux besoins et offrent déjà une flexibilité suffisante. Le PS, le pvl et le Centre se sont quant à eux exprimés en faveur du projet, tout comme l'Association du personnel de l'État de Berne, l'Union syndicale et l'IG ländlicher Raum (Communauté d'intérêt Espace rural). Le Conseil-exécutif, le Conseil du Jura bernois, l'Association des communes bernoises (ACB) ainsi que les villes de Berne et de Thoun ont également fait part de leur approbation. Les Verts ont demandé l'abandon total des freins à l'endettement et le recentrage de la politique financière sur les besoins de la protection du climat. Le PEV, enfin, a exprimé des réserves sur l'élément central qu'est l'optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.

Si l'article de crise (point 1 du chiffre 3.9) a obtenu une légère majorité lors de la consultation, il est apparu dans l'intervalle que, contrairement aux attentes, le canton de Berne sera à même de surmonter la crise due à la pandémie dans le respect des freins à l'endettement existants. Ainsi, le déficit du rapport de gestion 2021 ne s'est élevé qu'à 63 millions de francs, et non pas à 549 millions, comme le prévoyait le budget. De même, le nouvel endettement est resté modéré aussi bien en 2020 qu'en 2021, avec respectivement 20 et 115 millions de francs. Cette évolution réjouissante a fortement réduit l'acuité du problème et la Commission des finances renonce désormais à compléter les freins à l'endettement par un article de crise. Pour la même raison, la question de savoir comment gérer les charges financières accumulées pendant la pandémie (point 7) ne se pose plus en ces termes.

L'optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (point 2) a trouvé une large majorité lors de la consultation et bénéficie d'un large soutien politique. L'optique pluriannuelle constitue également l'élément central de l'initiative parlementaire à l'origine de l'adaptation des freins à l'endettement. Par conséquent, la Commission des finances a décidé de maintenir cette modification.

Lors de la session d'hiver 2021, le Grand Conseil a décidé à l'unanimité d'inscrire au budget une dette supplémentaire de 500 millions de francs afin de couvrir la hausse des besoins en investissements des prochaines années (point 3). Malgré son caractère purement déclaratoire, cette décision constitue un signal

politique clair que la hausse des besoins en investissements et son corollaire, la contraction de nouvelles dettes, sont acceptées sur le plan politique¹⁷. Lors de la consultation, une légère majorité s'est dégagée en faveur de ce point, réunissant le pvl, le Centre, le PS, les Verts et le pvl, ainsi que le Conseil-exécutif, les villes de Berne et de Thoun, les syndicats, l'ACB et l'IG Ländlicher Raum. En revanche, l'UDC, le PLR, l'UDF ainsi que les employeurs, l'Union des arts et métiers et l'Union du commerce et de l'industrie ont manifesté leur opposition. Selon eux, la réglementation actuelle prévoit ainsi notamment déjà suffisamment de flexibilité, et le projet entraînerait un élargissement majeur des compétences du Grand Conseil. La nouvelle réglementation prévoyait en effet de donner au Grand Conseil la possibilité de constater un besoin extraordinaire en matière de financement d'investissements, sans que le libellé de la norme constitutionnelle ne définisse de critères supplémentaires quant au fond. Après une discussion approfondie, la Commission des finances a décidé de renoncer à cette partie du projet : il est en effet apparu que le point en question aurait été très contesté au Grand Conseil et lors de la votation populaire. De plus, les dispositions de détail n'auraient pas pu être ancrées de manière censée au niveau de la Constitution. Certaines parties prenantes à la consultation, dont l'UDC, ont déclaré explicitement ne vouloir soutenir le projet que si l'ensemble des dispositions relatives aux freins à l'endettement était maintenues au niveau constitutionnel, afin de garantir la plus grande stabilité et légitimation politique possible de ces dispositions.

La décision de renoncer aux dispositions relatives aux besoins extraordinaires en investissements ne signifie toutefois pas que la Commission des finances considère maintenant que les besoins supplémentaires en investissements de ces prochaines années doivent être financés sans nouvel endettement : en défendant cet avis, la Commission des finances opèrerait un virage à 180 degrés par rapport à la position qu'elle assumait jusqu'à présent et contredirait en particulier sa propre déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil à l'unanimité lors de la session d'hiver 2021¹⁸. En supprimant les articles correspondants du projet, la Commission des finances ne fait rien d'autre que se prononcer, pour les raisons évoquées ci-dessus, contre une inscription préalable de la contraction de nouvelles dettes dans les normes juridiques. C'est en particulier la force de la volonté politique en faveur des investissements annoncés qui relativise, du point de vue de la Commission des finances, le désavantage de l'absence de sécurité en matière de planification. Renoncer aux dispositions en question amène le canton de Berne à « violer » le frein à l'endettement pendant plusieurs années en raison du solde de financement négatif. Concrètement, l'article 101b, alinéa 2 du frein à l'endettement du compte des investissements ne sera a priori pas respecté – autrement dit, violé¹⁹, durant plusieurs années. Lorsque le nouvel endettement se sera effectivement matérialisé dans le rapport de gestion correspondant, on peut s'attendre à ce que le Grand Conseil renonce, par une majorité de trois cinquièmes de ses membres, à demander la compensation ces prochaines années. Si les soldes de financement négatifs figurant dans les rapports de gestion sont additionnés au fil des années, le Grand Conseil gardera malgré tout la possibilité de surveiller à l'aide d'un rapide calcul le total des dettes nouvellement contractées²⁰. La Commission des finances est persuadée qu'une analyse globale montre la prépondérance des avantages de la décision de ne pas modifier le frein à l'endettement par rapport aux insécurités persistantes liées à l'« approbation » a posteriori des dettes nouvellement contractées.

Le projet prévoit que les freins à l'endettement continuent d'être ancrés exclusivement au niveau de la Constitution (point 4). La Commission des finances envoie ainsi un signal politique clair que les freins à l'endettement conservent une place centrale dans la politique financière et que des adaptations ne sont envisageables qu'en cas de pression considérable et après mûre réflexion.

¹⁷ Déclaration de planification relative à la priorisation des investissements ; principe : montant du nouvel endettement dans le PIMF ; majorité de la CFin : « concernant la priorisation des investissements, c'est la variante 2 (nouvel endettement de 500 millions de francs au maximum) qu'il convient de privilégier selon la proposition du Conseil-exécutif. » Adopté par le Grand Conseil le 29.11.2021 par 154 voix contre 0 et 0 abstentions.

¹⁸ Cf. Note de bas de page 20.

¹⁹ Art. 101b, al. 2 ConstC (nouveau): Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-financement », dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice budgétaire.

²⁰ Le calcul doit être complété afin de pouvoir exclure d'éventuels facteurs d'influence indésirables, notamment des déficits provenant de dépenses de consommation. Le nouvel endettement ne doit être accepté qu'au titre d'un besoin d'investissement supplémentaire dépassant les 450 millions de francs par année (niveau des investissements ordinaires).

En ce qui concerne les quorums (point 5a), une majorité claire des participantes et participants à la consultation se sont prononcés en faveur du maintien de la majorité de

trois cinquièmes actuellement en vigueur et reprise dès lors dans le projet. Seuls le PS, les Verts, les syndicats et la ville de Berne s'étaient prononcés en faveur du quorum inférieur.

Concernant la question de s'appuyer sur l'excédent du bilan (ou le découvert de bilan) ou au contraire sur le capital propre en tant que critère déterminant la licéité d'un excédent de charges, une majorité toute aussi claire s'est prononcée pour la variante excédent du bilan / découvert de bilan. C'est donc cette option qui a été retenue dans le projet.

L'adaptation des termes et des indicateurs (point 6) n'est pas contestée : elle n'a presque pas été abordée dans les prises de position.

11. Proposition

La CFin propose au Grand Conseil d'adopter le projet.

Berne, le 5 mai 2022

Au nom de la commission,
Le président : Daniel Bichsel