

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 197-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.989

Déposée le: 07.10.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)
Guggisberg (Kirchlindach, UDC)
Cosignataires: 27

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 20.11.2014

N° d'ACE: 245/2015 1 juin 2015
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



MCH 2 et frein à l'endettement

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes pour éviter que l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH 2) le 1^{er} janvier 2017 ne vide le frein à l'endettement de son sens.

Le MCH 2 doit être mis en œuvre de telle sorte qu'un excédent de charges du rapport de gestion puisse impérativement continuer d'être reporté au budget du deuxième exercice suivant selon les règles du MCH 1 et ce, malgré la revalorisation nominale prévue par le MCH 2 en cas de bilan matériellement dégradé ou de bilan identique.

Développement

Le MCH 2 qui sera vraisemblablement introduit dans le canton de Berne en 2017 aura de lourdes conséquences sur le frein à l'endettement. Alors que le patrimoine financier et le patrimoine administratif vont se dégrader du fait de l'entrée en force, à peu près au même moment, de la reconnaissance de dette en faveur de la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois et de la Caisse de pension bernoise, leur valeur passera dans les comptes de 6,4 à 11,4 milliards de francs environ. Cette revalorisation s'explique par le passage de l'amortissement dégressif à

l'amortissement linéaire et par l'interdiction de l'amortissement anticipé induite par l'introduction du principe de l'image fidèle (*true and fair view*).

Si l'on admet que la reconnaissance de dette en faveur des caisses de pension cantonales représente un engagement de 2,4 milliards et que par ailleurs la revalorisation en vertu du MCH 2 s'élève à 5 milliards, le canton de Berne aura troqué, grâce à cet artifice comptable, un découvert du bilan contre des capitaux propres d'environ 800 millions de francs. Certes, le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement est toujours en vigueur (art. 101a, al. 1 et 3 de la Constitution cantonale [ConstC]). Mais si le compte de fonctionnement boucle sur un déficit contrairement aux prévisions budgétaires, le mécanisme du frein à l'endettement ne pourra pas s'enclencher. Autrement dit, l'excédent de charges du rapport de gestion ne sera plus reporté au budget du deuxième exercice suivant puisque, grâce au MCH 2, le canton aura, en théorie, des capitaux propres (art. 101a, al. 2 ConstC).

En vidant ainsi le frein à l'endettement de son sens, on se berce d'illusions et on embellit la réalité : compte tenu de la reconnaissance de dette envers les caisses de pension cantonales, le découvert du bilan s'élève en réalité à 2,4 milliards de francs. Vu la situation financière du canton, les effets du frein à l'endettement doivent continuer de se déployer pleinement.

Motivation de l'urgence :

Il est capital de définir les règles de la planification financière suffisamment tôt, compte tenu de l'introduction du MCH 2, d'autant plus qu'il faut pour ce faire modifier la Constitution cantonale.

Réponse du Conseil-exécutif

Il est prévu que le canton de Berne introduise le 1^{er} janvier 2017 le modèle comptable harmonisé (MCH 2) développé et recommandé par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Le Grand Conseil a adopté le 28 novembre 2013 la révision correspondante de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0).

L'un des points centraux du MCH2 est le remplacement de l'amortissement dégressif par l'amortissement linéaire. Selon la pratique actuelle, les immobilisations sont amorties de manière dégressive sur la valeur résiduelle, alors que la méthode d'amortissement linéaire conformément au MCH2 se fonde sur la durée d'utilisation d'un actif immobilisé. Prenons par exemple un investissement avec une durée d'utilisation de 30 ans : l'amortissement annuel est maintenant d'un trentième, alors qu'avec le changement de présentation des comptes (retraitement), les valeurs des immobilisations seront présentées dans le bilan comme si elles avaient été amorties depuis toujours selon la nouvelle méthode. En l'état actuel de nos connaissances, il en résultera une réévaluation du patrimoine administratif de l'ordre de 5 milliards de francs. Avec l'introduction du MCH2 et la réévaluation concomitante du patrimoine administratif, le canton de Berne devrait, malgré l'inscription au bilan au 1^{er} janvier 2015 des quelque 2 milliards d'engagements envers les caisses de pension, disposer à nouveau de capital propre, et ce pour la première fois depuis le début des années nonante. Pour le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement, cela signifie qu'il n'y aura pas de déficit du rapport de gestion à compenser (art. 101a, al. 2 ConstC). Mais ce qui demeure, c'est l'« obstacle » posé au budget: un budget déficitaire nécessitera toujours l'approbation de trois cinquièmes au moins des membres du Grand Conseil, indé-

pendamment donc du fait que le canton dispose ou non de capital propre (voir art. 101a, al. 1 et 3 ConstC).

La présente motion exige que l'introduction du MCH2 soit conçue de sorte à maintenir l'obligation de compenser actuelle, autrement dit qu'un excédent de charges au rapport de gestion doive toujours être reporté au budget du deuxième exercice suivant, et ce malgré le capital propre résultant de la réévaluation du patrimoine administratif. Conformément à l'article 12 de la révision de la LFP, le bilan se compose à l'actif des actifs patrimoniaux et au passif des engagements ainsi que du capital propre *ou* du découvert. Pour satisfaire à l'exigence de la présente motion, il faudrait introduire une modification de la LFP pour différencier au bilan un découvert conformément à l'ancienne législation (déficits des comptes cumulés jusqu'à fin 2016) et le capital propre conformément à la nouvelle législation (bénéfices de réévaluation du MCH2). Les futurs excédents des comptes établis selon le MCH2 devraient d'abord être utilisés pour amortir le découvert du bilan établi selon le MCH1 conformément à l'ancienne législation; l'obligation de compenser un déficit dans le rapport de gestion conformément à l'article 101a, alinéa 2 ConstC demeurerait jusqu'à ce que le découvert conformément à l'ancienne législation soit amorti.

Le Conseil-exécutif rejette la présente motion. Avec l'introduction du MCH2, les patrimoines financiers et administratifs des collectivités de droit public de Suisse seront réévalués à l'aide de critères uniformes et la situation de ces patrimoines et de l'endettement sera présentée de manière uniforme. La situation financière du canton de Berne ne sera ainsi pas présentée de façon trop négative ou trop positive par rapport à celle des autres cantons. Cette présentation uniforme de la situation patrimoniale et de l'endettement se traduira sans doute par le fait que le canton de Berne disposera d'un capital propre malgré l'inscription au bilan des engagements envers les caisses de pension. Le Conseil-exécutif estime par conséquent qu'on ne peut parler ici ni d'« artifice comptable » ni d'« embellissement » de la situation financière qui contribuerait à faire sauter le frein à l'endettement; simplement, le canton de Berne présente son patrimoine et sa dette selon les mêmes critères et les mêmes normes d'évaluation que les autres collectivités de droit public de Suisse. Du point de vue de la politique financière, il est important pour le Conseil-exécutif que le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement reste en vigueur pour la budgétisation, car il est le principal instrument qui permet d'atteindre l'objectif de garantie de l'équilibre du compte de fonctionnement fixé dans la Constitution. Etant donné qu'un budget déficitaire nécessite toujours l'approbation d'au moins trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, on peut avec réalisme envisager que l'exemption de l'obligation de compenser ne s'appliquerait que lorsque des déficits apparaîtraient dans le rapport de gestion de manière inattendue et sans avoir été budgétés. Tant que le canton de Berne dispose de capital propre, le Conseil-exécutif juge inapproprié de prévoir, pour des situations exceptionnelles de ce genre, une obligation de compenser qui constituerait indirectement un durcissement de la disposition constitutionnelle.

Au Grand Conseil