



Rapport sur le résultat de l'analyse de marge de manœuvre 2024

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 26 février 2025
Direction : Direction des finances
N° d'affaire : 2023.FINGS.323
Classification : Non classifié

1. Contexte

En 2023, lors de sa session d'automne, le Grand Conseil a adopté à 88 voix contre 47 (8 abstentions) la motion 289-2022 von Arx (Spiegel b. Bern, PVL), intitulée « Fourniture et financement de prestations volontaires par le canton », à l'intention du Conseil-exécutif. Cette intervention charge ce dernier d'établir un rapport recensant toutes les prestations essentielles fournies ou financées à titre volontaire par le canton de Berne.

Dans l'interpellation, la notion de prestation est comprise au sens large : elle recouvre non seulement des services concrets ou des subventions, mais aussi des concepts plus abstraits, tels que des normes de construction routière dépassant les exigences de sécurité ou la détention d'objets du patrimoine financier donnant lieu à des déficits. En principe, toute prestation dont les charges nettes dépassent 50 000 francs par an est considérée comme essentielle.

Le rapport doit en outre répondre aux questions suivantes pour chacune des prestations :

1. De quoi s'agit-il (brève description de la prestation) ?
2. À combien s'élèvent les coûts annuels nets pour le canton (calcul des coûts complets ; un ordre de grandeur suffit) ?
3. Sur la base de quelle décision la prestation est-elle fournie (décision du Conseil-exécutif, du Grand Conseil, du corps électoral, d'autres ; inclure un renvoi à l'article concret de la Constitution, d'une loi ou d'une ordonnance) ?
4. Quand la décision de fournir la prestation a-t-elle été prise ?
5. Quelles conséquences aurait le fait de renoncer à la prestation pour la population, l'environnement et l'économie, les finances cantonales et éventuellement les finances des communes bernoises ?
6. Une réduction de la prestation est-elle possible ? Si oui, dans quelle mesure ?

L'intervention précise en outre que le Conseil-exécutif doit associer de manière appropriée la Commission des finances et/ou d'autres commissions parlementaires au processus d'élaboration.

Remarques du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a adopté le résultat de l'analyse de marge de manœuvre le 21 août 2024, en même temps que le budget 2025 et le plan intégré mission-financement 2026 à 2028, et que le résultat de l'étude comparative intercantonale 2024. Il a simultanément approuvé le rapport sur la priorisation des besoins d'investissement cantonaux. Il était important à ses yeux de soumettre au Grand Conseil l'ensemble des rapports, analyses et résultats exigés et/ou disponibles pour sa session d'hiver 2024, afin de lui permettre de disposer ainsi d'une vue d'ensemble en matière de politique financière.

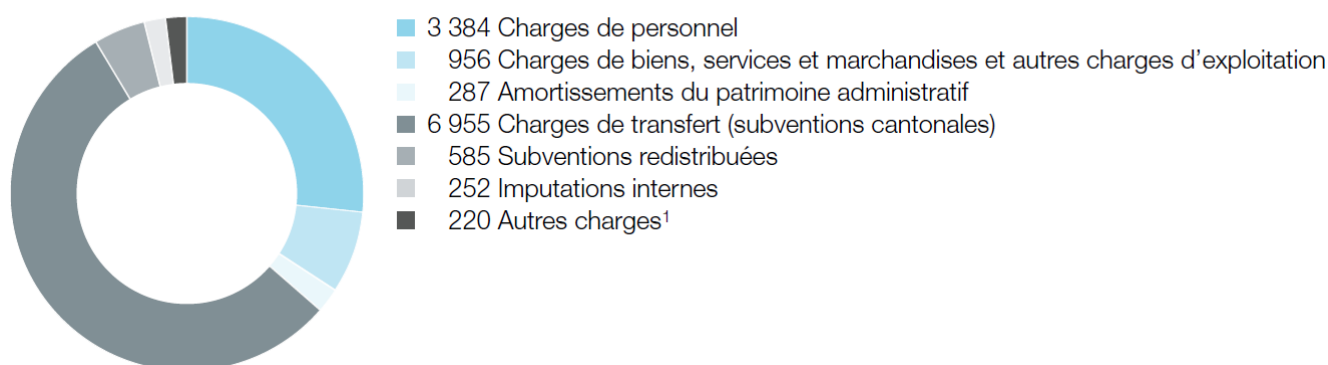
En perspective de la session d'hiver 2024, la Commission des finances a toutefois proposé au parlement de consacrer au rapport sur l'analyse de la marge de manœuvre un point à part entière de l'ordre du jour de l'une de ses prochaines sessions. Le Grand Conseil a approuvé par 105 voix contre 41 (et 4 abstentions) cette proposition de la Commission des finances le 4 décembre 2024.

Conformément à cette décision, le présent rapport du Conseil-exécutif est soumis au Grand Conseil dans le cadre d'un point spécifique de l'ordre du jour de la session d'été 2025.

2. Méthodologie et objectif de l'analyse de marge de manœuvre

Le 13 décembre 2023, le Conseil-exécutif a discuté des possibilités de mettre en œuvre la motion 260-2012. Il a décidé – comme déjà dans le cadre du PA 2018 – de procéder à une analyse de marge de manœuvre. Cela consistait, en se fondant sur les chiffres du budget de 2024, de déterminer dans quelle mesure le Grand Conseil et le Conseil-exécutif disposent d'une latitude financière dans le domaine des subventions cantonales (nettes).

À la différence du rapport du Conseil-exécutif sur le PA 2028, l'élaboration de cette nouvelle analyse de marge de manœuvre devait inclure une liste désignant chacune des subventions nettes pour lesquelles le Grand Conseil et le Conseil-exécutif disposent d'une marge de manœuvre, telle que demandée par la motion 289-2022. Le Conseil-exécutif a renoncé à recenser la totalité des prestations volontaires vu l'important investissement en personnel que cela aurait nécessité. La présente analyse de marge de manœuvre 2024 ne contient donc pas les prestations volontaires que le canton fournit lui-même, par exemple les prestations en biens et services ou en personnel qui sont prises en compte dans les charges de personnel ainsi que les charges de biens et services et autres charges d'exploitation. Mais comme l'illustre ce graphique, les subventions cantonales représentent plus de 50% du total des charges cantonales :
en millions CHF



Graphique 1 – Charges au budget 2024

Dans le cadre de sa discussion, le Conseil-exécutif a en outre décidé de renoncer dans un premier temps à répondre aux questions 5 (« *Quelles conséquences aurait le fait de renoncer à la prestation pour la population, l'environnement et l'économie, les finances cantonales et éventuellement les finances des communes bernoises* ») et 6 (« *Une réduction de la prestation est-elle possible ? Si oui, dans quelle mesure ?* ») de la motion 289-2022. Il s'est réservé la possibilité d'y répondre et de les évaluer au plan politique à une date ultérieure, sur la base de mesures d'allégement concrètes.

Toujours dans le cadre de l'élaboration de l'analyse de la marge de manœuvre, il a également renoncé à répondre à la question 4 de la motion 289-2022 (« *Quand la décision de fournir la prestation a-t-elle été prise ?* »). Il est d'une part difficile de trouver la décision initiale d'une subvention cantonale ou d'une prestation (bien souvent, on a décidé au fil du temps d'étendre la prestation d'origine, mais cela n'a guère à voir avec la décision initiale de fournir cette prestation) ; d'autre part, cette question suggère que des prestations fournies depuis déjà longtemps seraient moins légitimes, voire dépassées. Mais le Conseil-exécutif considère ce point de vue trop réducteur.

¹ La rubrique « Autres charges » contient les charges financières, les attributions aux Fonds et financements spéciaux des capitaux de tiers et du capital propre, les autres charges de transfert ainsi que les charges extraordinaires.

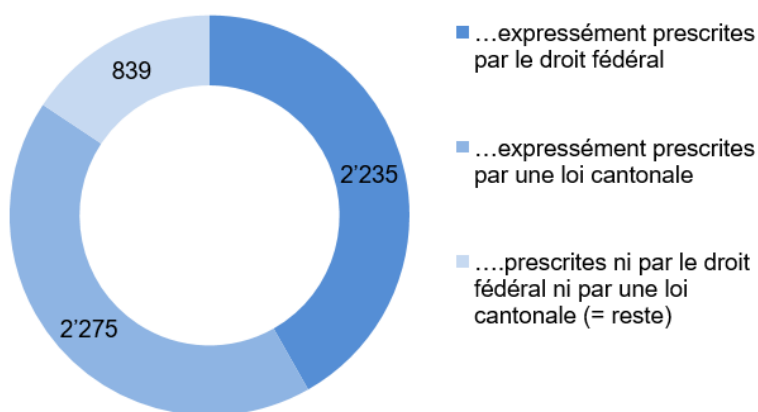
Le 20 décembre 2023, une semaine après sa discussion, le Conseil-exécutif a arrêté au plan formel l'élaboration de l'analyse de la marge de manœuvre 2024 par ACE n° 1436/2023. Il a ensuite chargé les Directions et la Chancellerie d'État (DIR/CHA) de déterminer, sur la base des chiffres du budget de 2024, dans quelle mesure le Grand Conseil et le Conseil-exécutif disposaient d'une latitude financière dans le domaine des subventions cantonales (nettes) et des groupes de comptes 360-363 et 460-463, comme le demande la motion 282-2022.

Le 25 janvier 2024, la Direction des finances a en outre informé la Commission des finances de la façon dont elle prévoyait de procéder pour mettre en œuvre la motion 289-2022.

3. Résultat de l'analyse de marge de manœuvre

Le graphique suivant illustre le résultat de l'analyse de marge de manœuvre au plan cantonal²:

en millions CHF



Graphique 2 – Subventions cantonales 2024

Sur les quelque 5,3 milliards de francs que représente le total des subventions cantonales nettes au budget 2024, environ 2,3 milliards sont prescrits impérativement par une loi cantonale et environ 0,8 milliards ne sont prescrits impérativement ni par le droit fédéral ni par le droit cantonal. Autrement dit, les prestations correspondantes – qui représentent 3,1 milliards de francs – sont considérées comme volontaires selon la motion 289-2022. Elles peuvent être soit adaptées soit supprimées par le Grand Conseil (loi) ou le Conseil-exécutif (ordonnance). Quelque 2,2 milliards de francs supplémentaires correspondent à des subventions qui sont prescrits impérativement par le droit fédéral.

Une analyse des résultats par DIR/CHA révèle que les groupes de produits « Intégration et action sociale » (CHF 769 mio), « Enseignement supérieur » (CHF 636 mio) et « École obligatoire et offres périscolaires » (CHF 307 mio) présentent, au plan purement financier, les marges de manœuvre les plus larges au sens de la motion dans le domaine des subventions cantonales nettes.

Dans les listes détaillées fournies par les DIR/CHA, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif disposent d'une marge de manœuvre pour 222 prestations au total, qui peuvent par conséquent être qualifiées de « volontaires » au sens de la motion 289-2022.

² Remarque : Les subventions cantonales et prestations qui n'affichent que des revenus n'ont pas été prises en compte dans l'analyse de marge de manœuvre.

Cette liste indique exclusivement les subventions cantonales nettes qui soit sont « *prescrites impérativement par une loi cantonale* », soit ne sont prescrites impérativement « *ni par le droit fédéral ni par le droit cantonal* ».

4. Position du Conseil-exécutif

La motion 289-2022 chargeait le Conseil-exécutif d'établir un rapport recensant toutes les prestations essentielles fournies ou financées à titre volontaire par le canton de Berne.

La liste annexée recense la marge de manœuvre financière dont bénéficient le Conseil-exécutif et le Grand Conseil dans le domaine des subventions cantonales nettes et donc les prestations « volontaires » au sens de la motion 298-2022. Le graphique du point 3 donne en outre un aperçu général transparent de cette marge de manœuvre financière.

Même si la liste en annexe ne répond pas aux questions 4, 5 et 6 de la motion, le Conseil-exécutif estime qu'elle en satisfait les exigences centrales. Toute réponse (supplémentaire) aux questions 5 et 6 équivaldrait à élaborer un programme d'allégement, ce que le Conseil-exécutif ne juge pas actuellement nécessaire au vu des excédents de revenus et de financement prévus au budget 2025 et au PIMF 2026 à 2028.

Le Conseil-exécutif souligne enfin que la liste annexée n'indique ni le volume ni la qualité des prestations fournies avec les subventions cantonales nettes. Elle ne sert à ses yeux qu'à des fins d'information, et ne peut en aucun cas être utilisée pour piloter le budget.

5. Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport au sens de l'article 51, alinéa 1, lettre c, de la loi sur le Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil ; LGC).

Pièces jointes

– Résultats détaillés de l'analyse de marge de manœuvre