

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 305-2013
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2013.1500

Déposée le: 18.11.2013

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: Les Verts (Imboden, Bern) (porte-parole)

Cosignataires: 15

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 21.11.2013

N° d'ACE: 535/2014 du 30 avril 2014
Direction: Direction des finances
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Frein à l'endettement: adapté à la conjoncture?

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. proposer une révision constitutionnelle introduisant une règle conjoncturelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et pour celui appliqué au compte des investissements (art 101a et 101b ConstC) ;
2. régler dans la législation les détails du principe énoncé dans la Constitution ;
3. proposer plusieurs variantes pour la révision des articles 101a et 101b de la Constitution ;
4. mettre en évidence les avantages et les inconvénients de l'abrogation des articles 101a, 101b et 101c.

Développement :

D'après BAKBASEL, le frein à l'endettement bernois est restrictif et n'est pas adapté à la conjoncture, puisque le compte de fonctionnement doit être compensé par année (voir BAKBA-

SEL¹, 2012, p. 11-12). D'après l'analyse EOS, le niveau d'endettement du canton de Berne n'est pas problématique. En comparaison intercantonale, Berne se trouve en effet dans la moyenne.

Pour l'Etat, l'endettement est une source de financement légitime des budgets publics. Les revenus et les charges des pouvoirs publics subissent diverses influences conjoncturelles. Les revenus (les impôts) sont plutôt procycliques, tandis que les charges (marché du travail, social) sont plutôt anticycliques. Avec les consignes applicables au solde de financement, il peut arriver que les charges soient augmentées avec les revenus quand l'économie marche bien, mais qu'elles doivent être réduites quand elle marche mal. En pratiquant une telle politique procyclique, l'Etat ne fait qu'aggraver les variations conjoncturelles. Afin d'y remédier, il faut que le frein à l'endettement tienne explicitement compte de la conjoncture. Comme c'est par exemple le cas à la Confédération et dans d'autres cantons (voir BAKBASEL, 2012, p. 8).

Alors que dans la plupart des cantons, le frein à l'endettement est inscrit dans la Constitution et précisé dans la législation, dans le canton de Berne, il n'est réglé que dans la Constitution. La quote-part de l'endettement brut, définie comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, est limitée à 12 pour cent. La compensation doit donc avoir lieu dans le compte de fonctionnement et au moyen d'une règle d'investissement. D'un point de vue formel, le canton de Berne connaît deux freins à l'endettement : le premier concerne le compte de fonctionnement, dont le budget doit être équilibré chaque année. Les éventuels découverts doivent être compensés dans les années comptables suivantes. L'excédent de charges du budget exige la majorité des trois cinquièmes au moins des membres du Grand Conseil, de même que l'étalement de l'amortissement sur plusieurs années. Il y a aussi un frein à l'endettement séparé pour les investissements. Le degré d'autofinancement doit être de 100 pour cent au moins si la quote-part de l'endettement brut dépasse 12 pour cent. En cas de dépassement de la quote-part, on empêche un nouvel endettement net provenant de l'activité d'investissement en donnant un tour de vis aux investissements. Les découverts de financement doivent être compensés les années suivantes. A cela s'ajoute un frein à l'augmentation des impôts (art. 101c ConstC), qui prévoit un quorum plus important pour les augmentations de la quotité d'impôt.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente intervention charge le Conseil-exécutif de proposer une révision des freins à l'endettement appliqués au compte de fonctionnement et au compte des investissements tels qu'ils sont prévus aux articles 101a et 101b de la Constitution cantonale (chiffres 1 à 3 de la motion). Elle demande par ailleurs de mettre en évidence les avantages et les inconvénients de l'abrogation des articles 101a, 101b et 101c de la Constitution. Voici l'avis du Conseil-exécutif sur les exigences de la motion :

Sous le coup des forts déficits enregistrés dans les années nonante et de l'augmentation massive de la dette qu'ils ont entraînée, de nouvelles voies et de nouveaux instruments de politique financière ont été recherchés au début du nouveau millénaire pour éviter à l'avenir des évolutions similaires.

C'est ainsi qu'en 2001, une majorité des membres du Grand Conseil a décidé d'instaurer un frein au déficit pour garantir l'équilibre des comptes à long terme. En même temps, la mise en place jusqu'en 2009 d'un frein à l'augmentation des impôts a été proposée pour faire en sorte qu'il soit

¹ BAKBASEL, Analyse der Schuldenbremse, Sparpaket II des Kantons St. Gallen. Dauerhafte Stabilisierung des Staatshaushalts, 2012 [en allemand]

http://www.sg.ch/news/1/2012/05/den_kantonalen_finanzhaushaltinsgleichgewichtbringen/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_8.ocFile/18_BAKBASEL_B5_Schuldenbremse.pdf

plus difficile d'équilibrer le compte de fonctionnement en recourant à une augmentation de la quotité d'impôt.

Le 3 mars 2002, les électeurs bernois ont approuvé par 280 392 voix (79 %) contre 74 311 (21 %) l'instauration de freins au déficit et à l'augmentation des impôts (avec une modification de la Constitution cantonale). Les nouvelles dispositions ont été appliquées pour la première fois lors de l'élaboration du budget 2003.

En 2007, le Grand Conseil a décidé, à la suite de deux initiatives parlementaires, d'adapter les deux instruments existants. Le frein au déficit (désormais appelé frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement) devait continuer de s'appliquer avec de légères modifications, et le frein à l'augmentation des impôts était maintenu pour une durée indéterminée. En outre, un nouveau frein à l'endettement appliqué au compte des investissements devait obliger le canton à financer lui-même intégralement son investissement net à moyen terme.

En ce qui concerne l'exigence de la présente motion d'adapter le frein à l'endettement à la conjoncture, il importe de noter que la commission du Grand Conseil avait élaboré et soumis à la discussion deux modèles de conceptions différentes : le modèle de l'équilibre budgétaire et celui de la quote-part de l'endettement. Avec le modèle de la quote-part de l'endettement, le frein au déficit aurait disparu. Ce modèle n'avait pas pour objectif d'équilibrer le budget, mais d'orienter l'augmentation des dépenses sur le taux de croissance des recettes à long terme². Mais ce modèle, plus adapté à la conjoncture que celui de l'équilibre budgétaire, ne s'est pas imposé.

Le 24 février 2008, le peuple bernois a accepté, par 162 404 voix (76,8%) contre 49 038 (23,3%), de modifier la Constitution et de mettre en place le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Les modifications constitutionnelles se sont appliquées la première fois pour le budget 2009 et le plan intégré mission-financement 2010 à 2012 ainsi que pour le rapport de gestion 2009.

Six ans (frein à l'endettement appliqué au compte des investissements), respectivement douze ans (frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et frein à l'augmentation des impôts) après l'entrée en vigueur des articles 101a, 101b et 101c de la Constitution, il apparaît que le compte de fonctionnement a systématiquement dégagé des excédents depuis l'instauration des freins à l'endettement - excepté en 2012. Parallèlement, il a été possible de réduire l'endettement brut de CHF 3,3 milliards (de CHF 10,2 à 6,9 milliards) entre 2003 et fin 2013. De plus, la quotité d'impôt n'a jamais été relevée depuis la mise en place, en 2003, du frein à l'augmentation des impôts. Cela dit, il reste à déterminer si les freins à l'endettement ont véritablement contribué aux excédents et à la réduction de la dette. En effet, les résultats du canton étaient positifs déjà depuis 1998-1999, donc avant l'introduction du frein à l'endettement.

Il apparaît en outre que les restrictions associées aux deux freins à l'endettement (notamment les règles de la compensation et du quorum) représentent un important obstacle de politique financière précisément les années où la croissance économique est faible, voire nulle. Par ailleurs, les freins à l'endettement bernois ne comprennent pas de « règle conjoncturelle » qui permettrait de piloter les finances en fonction de la conjoncture, comme c'est le cas par exemple à la Confédération ou dans certains cantons (notamment AG, FR et TG).

De plus, le Conseil-exécutif constate que la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil serait requise pour budgéter un déficit au compte de fonctionnement même dans le cas où les finances cantonales présenteraient un capital propre. Il est possible en revanche de compenser un excédent de charges au rapport de gestion avec le capital propre éventuellement disponible.

² Les dépenses courantes et les investissements ne peuvent augmenter, au total, que jusqu'à concurrence du renchérissement en cas de dépassement d'une certaine quote-part de l'endettement (rapport de l'endettement brut au revenu cantonal). (Voir le Rapport du 27 novembre 2006 de la Commission frein à l'endettement.)

Selon le Conseil-exécutif, ces exemples montrent que les deux freins à l'endettement offrent encore des possibilités d'optimisation sans qu'il soit nécessaire de remettre en cause leurs objectifs fondamentaux.

Compte tenu de ce potentiel d'optimisation et au vu des expériences pratiques accumulées depuis l'entrée en vigueur des freins à l'endettement, le Conseil-exécutif se propose d'engager un dialogue avec la Commission des finances pour déterminer précisément les avantages et les inconvénients de la forme actuelle des freins à l'endettement bernois. Il est convaincu que l'optimisation des deux freins à l'endettement ou du frein à l'augmentation des impôts ne peut intervenir le cas échéant qu'après une analyse minutieuse et dans le cadre d'un processus politique largement étayé. En conséquence, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la présente intervention sous forme de postulat.

Au Grand Conseil