

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 278-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.741

Déposée le: 05.12.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)
Haas (Bern, PLR)
Freudiger (Langenthal, UDC)
Guggisberg (Kirchlindach, UDC)
Grädel (Huttwil/Schwarzenbach, UDF)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 536/2018 du 16 mai 2018
Direction: Direction des finances
Classification: non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Mettre un frein à l'explosion des dépenses

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter au Grand Conseil un projet de loi ou de disposition constitutionnelle en complément du frein à l'endettement existant qui permettra :

1. de subordonner à plus long terme la croissance des dépenses publiques moyennes à l'évolution du revenu cantonal ou à d'autres valeurs de référence appropriées et définies ; et
2. de garantir le respect de cette exigence par des mesures appropriées.

Développement :

D'après le rapport de gestion, le canton de Berne a dépensé 8,865 milliards de francs au cours de l'année 2006. Les dépenses de 2016 se montaient déjà à 10 666 milliards de francs, soit une hausse de 1 801 milliards de francs ou de 20,3 pour cent en l'espace de dix ans. Au cours de cette période, le revenu cantonal est passé de 47 499 francs par habitant à 53 198 francs par habitant (+12 %). Parallèlement à cela, le renchérissement a seulement augmenté de 1,1 pour cent, d'après l'indice de renchérissement de l'Office fédéral de la statistique. L'augmentation des dépenses sur cette période est donc supérieure de 8,3 pour cent à celle du revenu cantonal et de bien 19,2 pour cent à celle du renchérissement. Pourtant, dans le budget 2018 actuel et le

plan intégré mission-financement 2019-2021 du canton, le Conseil-exécutif prévoit encore une hausse des dépenses du même ordre. Le budget 2018 prévoit un bond de 308,3 millions, les dépenses passant de 10,840 milliards de francs à 11,149 milliards de francs. Même chose les années suivantes, avec une hausse moyenne des coûts de quelque 100 millions de francs. D'ici 2021, le Conseil-exécutif entend donc dépenser 11,413 milliards de francs par an. On entend souvent parler d'économies drastiques ; or globalement c'est le contraire qui se produit : les dépenses montent en flèche sans rencontrer aucun frein.

Certes, le frein à l'endettement empêche, comme le prévoient les trois premiers alinéas de l'article 101a de la Constitution du canton de Berne, que le budget présente des déficits : « Le budget ne peut présenter d'excédent de charges » (al. 1) ; « 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. » (al. 2) ; « 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. » (al. 3).

Le frein à l'endettement sert uniquement à éviter que les dépenses soient supérieures aux recettes : il ne freine pas l'augmentation des dépenses. Si le canton veut assainir durablement les finances publiques et abaisser ses taux d'imposition pour s'aligner sur la moyenne suisse, l'instrument qu'est le frein à l'endettement s'avère cependant insuffisant. Pour enrayer la croissance exponentielle des dépenses du canton, il faut de toute évidence se doter d'un nouvel instrument – un frein à l'augmentation des dépenses – qui éviterait que les dépenses excèdent outre mesure le renchérissement selon l'indice des prix à la consommation de l'Office fédéral de la statistique. Lors de la mise en œuvre de la motion, il faudra examiner, en plus du PIB, d'autres valeurs auxquelles il pourrait être approprié de rattacher l'endettement. A cette occasion, il faudra également se demander si l'on pourrait déroger, dans des cas motivés, au rattachement de l'évolution de l'endettement au PIB ou recourir à une autre valeur appropriée, par exemple avec des quorums qualifiés (similaire à celui défini à l'article 101a, alinéa 3 ConstC).

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif comprend fondamentalement la demande centrale de la motion : endiguer la croissance des dépenses publiques. Il observe lui aussi avec inquiétude l'évolution des charges dans certains champs d'activité cantonaux. Mais il rejette fermement toute consigne légale supplémentaire, qu'elle soit inscrite dans une loi ou une ordonnance.

L'expérience acquise depuis l'introduction des deux freins à l'endettement montre clairement que les consignes légales existantes suffisent pour maintenir l'équilibre des finances bernoises. Depuis l'entrée en vigueur de ces deux instruments, en 2002 pour ce qui concerne le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement [« frein au déficit »] et en 2008 pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements), les comptes de 2012 ont été les seuls à enregistrer un déficit et un nouvel endettement. Mais ce déficit a ensuite pu être entièrement compensé par les excédents réalisés sur les comptes de 2013 et 2014.

Le Conseil-exécutif est convaincu qu'il faut endiguer cette croissance des charges en intervenant de manière bien ciblée sur les domaines de l'activité publique où elle est supérieure à la moyenne. Il s'agit en particulier de champs d'activité où la croissance des charges résulte dans une large mesure de facteurs exogènes, comme par exemple l'évolution démographique (notamment dans les domaines de l'aide aux personnes âgées et de l'exécution des assurances sociales), les progrès de la médecine (soins médicaux), les mouvements migratoires internationaux (domaine de l'asile) et des prescriptions fédérales (exécution des assurances sociales,

etc.) ; il n'est donc guère possible d'influer directement sur cette croissance au niveau cantonal, raison pour laquelle elle est aussi supérieure à la moyenne dans d'autres cantons.

Il existe par ailleurs des évolutions de dépenses qui, pour diverses raisons, ont été par le passé plusieurs fois légitimées – donc pas contestées – au plan politique (p. ex. l'étoffement de l'offre de transports publics ou les mesures salariales en faveur du personnel cantonal ou du corps enseignant).

Le Conseil-exécutif revient ci-après sur certaines des demandes exprimées par les auteurs de la présente motion et expose ce faisant les principales raisons pour lesquelles il la rejette :

1. La demande des motionnaires a déjà été discutée et rejetée lors de l'introduction du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.

Suite à deux initiatives parlementaires de juin 2005 demandant la mise en place d'un frein à l'endettement, une commission du Grand Conseil épaulée par des experts de l'Université de Berne avait élaboré et soumis à la discussion deux modèles de conceptions différentes pour introduire un tel instrument : le modèle de la quote-part de l'endettement et celui de l'équilibre budgétaire.

Le modèle de la quote-part de l'endettement s'inspirait fortement du frein à l'endettement appliqué (encore aujourd'hui) dans le canton de Bâle-Ville. La stabilisation de la quote-part de l'endettement était placée au cœur de ce modèle. Pour y parvenir, il était prévu de fixer une valeur maximale que la quote-part de l'endettement ne devait normalement pas dépasser à moyen terme. Si toutefois elle dépassait ce plafond, les dépenses courantes et les investissements inscrits au budget ne devaient augmenter, au total, que jusqu'à concurrence du renchérissement du mois de novembre de l'année en cours. Le modèle de la quote-part de l'endettement comprenait donc, avec cette « règle des dépenses » et des sanctions, un élément (éventuel) de frein à la croissance des dépenses tel que le décrit aussi la présente motion.

Cependant, la commission consultative opta à l'époque pour le modèle de l'équilibre budgétaire afin d'élargir le frein au déficit (frein à l'endettement applicable au compte de fonctionnement) qui existait déjà. Ce modèle fut l'objet de vives discussions durant la procédure de consultation et au Parlement, avant d'être finalement adopté. Lors de la votation du 24 février 2008, le corps électoral bernois se prononça lui aussi pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements et pour la conception sur laquelle il repose.

Comme nous l'avons indiqué en introduction, la conception des deux freins à l'endettement existants a fait ses preuves. S'ils se sont révélés être des normes imposant une discipline rigoureuse dans la poursuite de la politique financière, le Conseil-exécutif considère néanmoins d'un œil critique un nouveau renforcement des freins à l'endettement. Rajouter des consignes légales risquerait de restreindre davantage les marges de manœuvre du Conseil-exécutif et du Grand Conseil en matière de politique financière – déjà réduites par les deux freins à l'endettement – et d'entraîner une « mécanisation » de la politique financière. L'instauration d'un « troisième frein à l'endettement » pourrait conduire selon le Conseil-exécutif à un excès de pilotage. Il existe aussi un risque considérable de voir apparaître des contradictions et des imprécisions résultant des interdépendances des trois freins à l'endettement et des différentes sanctions associées.

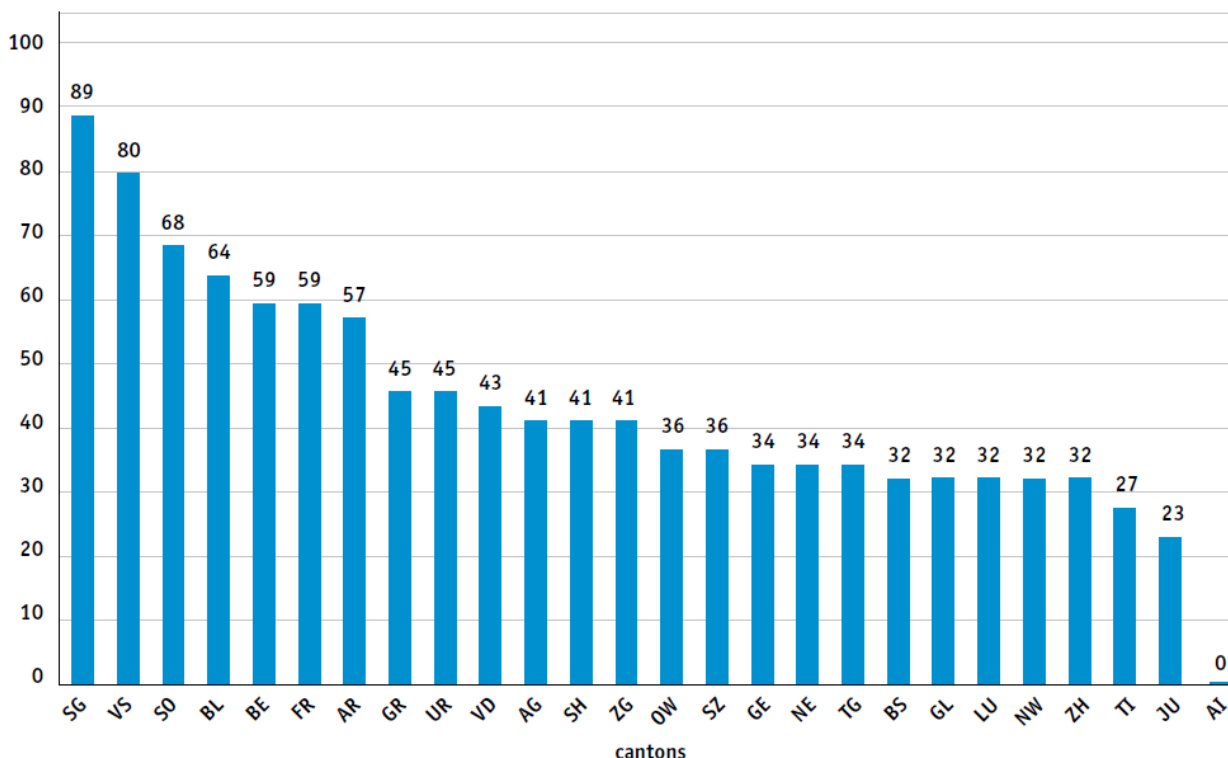
2. Le canton de Berne dispose d'ores et déjà de freins à l'endettement très stricts.

Comme le montrent certaines études scientifiques, le canton de Berne dispose déjà actuellement de freins à l'endettement très stricts en comparaison intercantonale.

Dans un travail de thèse réalisé en 2013 à l'Université de Fribourg, les freins à l'endettement mis en place dans les cantons ont été évalués à l'aide de différents critères¹, notamment : l'échelon occupé dans la hiérarchie normative (« La règle budgétaire est-elle fixée dans la Constitution ou simplement dans une loi ? »), l'étape du processus budgétaire (« Est-ce le budget qui doit être à l'équilibre, ou bien les comptes ? »), la période prescrite (« Faut-il que le budget soit équilibré tous les ans sans exception ou bien sur plusieurs années ? »), la prise en compte des investissements (« Faut-il équilibrer seulement le compte de fonctionnement, ou aussi le compte des investissements ? »), la sévérité des sanctions si le frein à l'endettement n'était pas respecté (« Quelles sanctions sont prévues en cas d'infraction à la règle ? »), etc. Les différentes évaluations formaient un indicateur permettant d'apprécier sur une échelle de 0 à 100 la sévérité des règles budgétaires des cantons (celle-ci augmentant avec le nombre de points obtenus).

Le graphique ci-après montre clairement que, d'après les études réalisées à l'Université de Fribourg, le canton de Berne dispose déjà à l'heure actuelle de règles budgétaires (c.-à-d. de freins à l'endettement) plus sévères que la moyenne des autres cantons.

Indices de sévérité des règles budgétaires cantonales, 2011



Source: Yerly (2013) / La Vie économique

Par ailleurs, seulement deux des 26 cantons appliquent actuellement un frein à la croissance des dépenses comme celui exigé par les auteurs de la motion : les Grisons et la Thurgovie. Aucun

¹ Yerly N. (Fribourg, 2013) : The political economy of budget rules in the twenty-six Swiss cantons: Institutional analysis, preferences and performances.

des 24 autres cantons ne connaît de dispositions légales spécifiques pour limiter directement la progression des charges.

3. L'évolution de la croissance des charges nécessite une approche différenciée.

Le Conseil-exécutif estime que l'évolution de la croissance des charges mérite un examen différencié. En effet, se focaliser uniquement sur les charges ne permet pas de rendre compte de la complexité des finances cantonales, et ce pour les raisons suivantes :

- Les charges et les revenus sont souvent en étroite corrélation, de sorte qu'une restriction des dépenses entraîne aussi généralement une réduction des recettes correspondantes. C'est le cas par exemple dans le groupe de matières (GM) 36 « Charges de transfert » (pour les systèmes de compensation des charges comme celui de l'aide sociale, la part des communes de 50 pour cent est enregistrée dans le GM 46 « Revenus de transferts » ; il en va de même, par exemple, pour la participation financière de la Confédération dans le domaine de l'aide sociale aux personnes réfugiées ou pour les revenus des contributions aux frais de pension des détenus d'autres cantons dans le système bernois d'exécution des peines).
- Les charges augmentent aussi du fait de la progression des « Subventions redistribuées » dans le groupe de matières 37 ou des « Imputations internes » dans le groupe de matières 39. Toutefois, pour ces deux groupes de matières, les revenus augmentent exactement du même montant que les dépenses.
- En outre, le Conseil-exécutif fait observer que certains facteurs influent fortement sur l'évolution des charges d'un point de vue purement quantitatif, ce qui compromet fortement son analyse sur plusieurs années ; ce sont notamment les modifications comptables (p. ex. les transferts du compte des investissements au compte de résultats lors de l'introduction du MCH2 / IPSAS au 1.1.2017), les autonomisations (p. ex. l'autonomisation des hautes écoles a entraîné à partir de 2013 un allègement du côté des charges puisque leurs dépenses étaient dès lors enregistrées « en valeur nette » comme subvention cantonale et non plus « en chiffres bruts » dans les différents groupes de matières), les internalisations (p. ex. projet Police Berne à partir de 2008), les transferts de tâches (p. ex. la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons [RPT] en 2008), etc.

Pour apprécier équitablement les réalités des finances cantonales, il faudrait donc, lors de la mise en œuvre d'un frein à la croissance des dépenses, tenir compte au moins approximativement des conditions et évolutions exposées ci-avant. Il faudrait aussi examiner s'il y aurait lieu d'intégrer ou non dans un frein à la croissance des dépenses certains postes tels que les charges des intérêts et des amortissements, qui ne peuvent être influencés que de manière indirecte.

Mais toutes ces considérations entraîneraient à coup sûr une complexification de l'instrument, ce qui est peut-être l'une des raisons pour lesquelles deux cantons seulement sur 26 possèdent actuellement un frein à la croissance des dépenses.

4. Pour endiguer la croissance des charges, plutôt que de nouveaux instruments, il faut la volonté politique d'arrêter des (contre-) mesures ciblées.

Selon les conclusions de l'analyse de croissance des coûts réalisée en 2017 dans le cadre de l'élaboration du programme d'allègement « PA 2018 », les « coûts pertinents » augmentent à l'échelle du canton de quelque 1,2 milliard de francs (soit 17,5%) durant la période de 2010 à 2020², dont 1,04 milliard (environ 85 %) concerne uniquement les cinq groupes de produits suivants : « Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation », « Soins hospitaliers », « Ecole obligatoire et offres périscolaire », « Transports publics et coordination des transports » et « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales ».

Compte tenu de ces résultats, il est clair pour le Conseil-exécutif que pour endiguer la croissance des charges (ou en l'occurrence celle des coûts), il faut s'attaquer de manière bien ciblée aux champs d'activité concernés par cette progression. Il importe cependant de noter que cela n'est guère possible dans le cadre du processus de planification ordinaire. Du reste, il est aussi apparu dans le contexte des deux derniers programmes d'allègement du canton de Berne (EOS 2014 et PA 2018) que limiter la progression des dépenses entraînait avant tout une réduction des prestations, ce qui suscite une vive résistance de la part des groupes d'intérêt concernés et une forte controverse sur le plan politique (rappelons par exemple à cet égard les mesures d'allègement du PA 2018 dans le secteur des personnes âgées ou celles de l'EOS 2014 dans le domaine du handicap).

Les charges vont encore connaître une forte progression à l'avenir dans certains champs d'activité. C'est aussi ce que prévoit notamment le rapport « Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse » du Département fédéral des finances. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'édicter de nouvelles consignes légales pour endiguer cette croissance (prévisible) des dépenses ; ce qu'il faut plutôt, c'est la volonté politique d'arrêter des (contre-)mesures adéquates. Or la responsabilité à cet égard ne revient pas seulement aux cantons, mais aussi à la Confédération – compte tenu notamment de la répartition des tâches entre les échelons fédéral et cantonal ainsi que de leurs compétences respectives.

Destinataire

- Grand Conseil

² Les calculs se fondent sur l'état de la planification à fin novembre 2016. Les « coûts pertinents » sont les postes des finances qui marquent le plus fortement les coûts au plan financier, sur lesquels la croissance des coûts considérée de manière absolue se répercute le plus fortement (en particulier dans le domaine des subventions nettes) et sur lesquels il est par ailleurs le plus facile d'influer au plan politique. Dans l'étude mentionnée, ces « coûts pertinents » reposaient sur les chiffres de la comptabilité analytique d'exploitation du budget 2017 et englobaient les charges de personnel (environ CHF 2,9 mia), les charges de biens et services (environ CHF 1,0 mia) et le montant net des subventions cantonales (coûts moins revenus, soit environ CHF 3,9 mia). Au plan cantonal, les « coûts pertinents » avoisinaient CHF 7,8 milliards pour l'exercice budgétaire 2017.