



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 272-2023
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.362

Déposée le : 07.12.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Messerli (Nidau, PEV) (porte-parole)
Müller (Orvin, UDC)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Reinhard (Thun, PLR)
Bühler (Romont BE, Le Centre)
Vögeli (Frauenkappelen, PVL)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 518/2024 du 22 mai 2024
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Affecter systématiquement les bénéfices de la Banque nationale à la réduction de la dette

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier la loi sur les finances de telle manière que la part des bénéfices de la Banque nationale qui revient au canton de Berne soit utilisée exclusivement pour résorber la dette et pour compenser l'excédent de charges du compte de fonctionnement.

Développement :

Les distributions de bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) occupent la politique cantonale depuis des années et donnent lieu à des discussions récurrentes. Pendant longtemps, la Confédération et le canton ont régulièrement profité des bénéfices de la Banque nationale. L'absence de grosses distributions de bénéfices en raison des pertes essuyées par la BNS représente un défi de taille pour les finances cantonales. La Confédération et les cantons se sont trop habitués à cette manne en intégrant les distributions dans leurs planifications financières. Aussi une distribution de 320 millions de francs était-elle encore inscrite au budget cantonal 2023, alors qu'il était déjà clair lors de l'adoption du budget au Grand Conseil que cet argent ne serait vraisemblablement pas versé. Le budget 2024 actuel prévoit des dépenses supplémentaires dans le cas, peu probable, où la BNS distribuerait quand même des bénéfices.

L'absence de distributions est également salutaire. Elle rappelle que la mission première de la BNS ne consiste pas à renflouer les caisses de l'État, mais à garantir la stabilité des prix. Et il faudra sans doute attendre encore quelque temps avant que la BNS puisse à nouveau distribuer des fonds à la Confédération et aux cantons. Dans ce contexte, la question se pose de savoir s'il est vraiment judicieux d'inscrire à chaque fois une distribution de bénéfices au

budget. En tout état de cause, la perspective de recevoir des fonds de la BNS suscite aussi des convoitises ; en cédant à ces dernières, le risque est fort de ne pas pouvoir les satisfaire à la longue et de s'engager sur une voie préjudiciable aux finances cantonales. La présente intervention demande donc, afin d'assurer une politique financière cohérente et durable, que les distributions de bénéfices de la BNS ne soient plus inscrites au budget, mais uniquement utilisées pour réduire la dette ou compenser un excédent de charges du compte de fonctionnement.

Cette revendication aura pour effet non seulement d'améliorer la sécurité et la précision budgétaires, mais aussi de poser les bases d'une politique financière durable qui, à moyen et long terme, améliorera la capacité d'action financière du canton. La réduction de la dette et donc du service des intérêts libère des moyens pour d'autres fins. De plus, le canton prévoit de s'endetter à hauteur de 500 millions de francs au cours des prochaines années en raison de ses importants besoins d'investissement, raison pour laquelle il serait raisonnable de réduire le poids de cette dette. La réduction de la dette est un bon investissement dans l'avenir, car elle permet d'alléger la charge qui pèsera sur les générations futures. Car, comme chacune et chacun sait, les dettes que nous contractons aujourd'hui devront un jour ou l'autre être payées par les contribuables.

Le premier signataire de la présente intervention en avait déjà déposé une qui était similaire le 16 mars 2015, puis l'avait retirée le 18 novembre de la même année, car le Grand Conseil avait décidé de créer un fonds permettant de rendre plus stable l'utilisation des bénéfices de la BNS.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente intervention demande que la part du canton au bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) ne soit plus inscrite au budget à l'avenir, mais qu'elle soit utilisée pour réduire la dette ou « pour compenser l'excédent de charges du compte de fonctionnement ». Les signataires demandent que la loi sur les finances (LFin ; RSB 620.0 ; anciennement loi sur le pilotage des finances et des prestations LFP) soit modifiée en conséquence.

Le Conseil-exécutif n'est pas favorable à une réglementation légale en ce sens pour les raisons suivantes :

- Il estime que la prise en compte d'une part cantonale au bénéfice de la BNS s'impose par souci de sincérité du budget, conformément au principe d'évaluation réaliste des postes du budget et du plan intégré mission-financement (PIMF). Cette méthode s'applique à d'autres postes de revenus dont le montant est très incertain, notamment les rentrées fiscales. Comme le prévoit le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), les principes énoncés à l'article 14, alinéa 2 LFin valent ainsi non seulement pour la gestion comptable, mais aussi pour l'établissement du budget. Celui-ci suit également les principes d'exhaustivité et de comparabilité de toutes les charges et revenus d'une année donnée.
- Par ailleurs, le Conseil-exécutif considère qu'il n'y a aucune nécessité que l'ensemble des futures distributions de bénéfice soient utilisées pour réduire la dette. Fin 2023, la quote-part de l'endettement net (rapport entre l'endettement net I et le produit intérieur brut cantonal) s'élevait à 6 pour cent et la part des charges d'intérêt (rapport entre les charges d'intérêt nettes et le revenu total), à 0,3 pour cent. Pour mémoire, elles se montaient encore respectivement à 8 et 0,8 pour cent fin 2017. De même, l'évolution des intérêts passifs est impressionnante sur les vingt dernières années : en 2023, les charges d'intérêt se montaient à près de 58 millions de francs,

alors qu'elles dépassaient encore les 300 millions de francs en 2000 et 2001. Cette dynamique, qui a notamment été favorisée par les faibles taux d'intérêt de ces dernières années, montre que le niveau d'endettement actuel du canton de Berne est acceptable.

- Indépendamment de la présente intervention parlementaire, le Conseil-exécutif établira la planification de cette année sans prévoir de part au bénéfice de la BNS dans le budget 2025 ni sur l'année 2026. Il a pris cette décision au début du processus d'élaboration du budget 2025 et du PIMF 2026 à 2028.

Depuis, la BNS a annoncé un bénéfice de 58,5 milliards de francs au premier trimestre 2024. Cela améliore certes les perspectives, jusque-là peu réjouissantes, de distribution de bénéfice à la Confédération et aux cantons en 2025 et 2026. Cependant, compte tenu des pertes portées jusqu'ici au bilan de la BNS, il faut que celle-ci dégage un bénéfice de l'ordre de 65 milliards de francs au moins pour pouvoir distribuer un dividende minimum. Or, le résultat de la BNS dépend principalement de l'évolution du cours de l'or, des devises et des capitaux, ce qui le rend très fluctuant. Il est donc tout à fait possible que son niveau record du premier trimestre se dégrade d'ici la fin de l'année. C'est pourquoi le Conseil-exécutif s'en tient à sa décision de ne pas inscrire de part au bénéfice de la BNS en 2025 et 2026 lors du processus de planification de cette année, malgré le bénéfice significatif réalisé par la BNS au premier trimestre.

- La situation est différente concernant les années de planification 2027 et 2028, si bien que le Conseil-exécutif entend pour l'instant tabler sur ce que l'on appelle une « double distribution de bénéfice », d'un montant de 160 millions de francs. En effet, l'actuelle convention réglant la distribution du bénéfice qu'ont passée le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS vaut pour les exercices 2020 à 2025 de cette dernière. Pour les exercices suivants, le DFF et la BNS en concluront une nouvelle, sur laquelle la Confédération et les cantons pourront se baser pour leurs exercices budgétaires et comptables 2027 et suivants. En conséquence, ce n'est qu'une fois que cette convention aura été établie et que les résultats des exercices 2024 et 2025 de la BNS seront connus qu'il sera possible de déterminer si la BNS pourra distribuer du bénéfice à partir de 2027 et à concurrence de quel montant. Le Conseil-exécutif ne veut pas d'ores déjà restreindre « inutilement » la marge de manœuvre financière du compte de résultats alors qu'il ne connaît pas encore la teneur de cette nouvelle convention.

Compte tenu de ces réflexions, le Conseil-exécutif s'oppose à la présente motion.

Pour conclure, il souhaite lever toute ambiguïté concernant la disposition souhaitée, selon laquelle les bénéfices distribués par la BNS devraient servir soit à réduire la dette, soit à « compenser un excédent de charges du compte de fonctionnement ». Il l'interprète comme la volonté d'utiliser les bénéfices distribués en fonction des résultats des comptes annuels, soit pour réduire la dette, soit pour éviter de l'augmenter (« compensation d'un excédent de charges »). Or si le solde du compte de résultats a certes une influence sur l'évolution de la dette, il n'est pas pour autant synonyme de réduction ou d'augmentation de l'endettement selon qu'il est positif ou négatif (notamment du fait du niveau de l'activité d'investissement et des besoins d'amortissement).

Destinataire
– Grand Conseil