

Intervention parlementaire.

Prise de position de la Commission des finances

N° de l'intervention: 198-2014
Type d'intervention: Initiative parlementaire
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.991

Déposée le: 07.10.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Guggisberg (Kirchlindach, UDC) (porte-parole)
Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Cosignataires: 23

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

Direction: Grand Conseil
Classification: —
Proposition de la Commission des finances: **Refus du soutien provisoire**



MCH2 et frein à l'endettement: modification de la Constitution cantonale

Vu l'article 62 de la loi sur le Grand Conseil, le projet suivant de révision partielle de la Constitution cantonale est soumis au Grand Conseil :

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC) est modifiée comme suit :

Art. 101a ² L'excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant.

(Biffer « dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre ».)

Développement :

Le modèle comptable harmonisé MCH2 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 MCH2 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 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 MCH2, le canton aura, en théorie, des capitaux propres (art. 101a, al. 2 ConstC : « 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. »).

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.

Prise de position de la Commission des finances

La révision du droit parlementaire entrée en vigueur au 1^{er} juin 2014 a notamment eu pour effet que les initiatives parlementaires sont attribuées à une commission consultative avant que ne soit prise la décision d'accorder ou non un soutien provisoire au texte. Le Bureau du Grand Conseil a en l'occurrence chargé la Commission des finances de l'examen préliminaire.

Quand le Grand Conseil décide d'accorder son soutien provisoire à une initiative parlementaire, une commission est chargée d'élaborer un projet. La commission dispose de deux ans pour soumettre sa proposition. Sur le fond, sa liberté est totale. Elle peut proposer l'adoption de l'initiative telle quelle, elle peut y apporter des modifications puis proposer l'adoption du projet mais elle peut aussi proposer un contre-projet. Elle peut également proposer de ne pas entrer en matière ou de rejeter l'initiative parlementaire. La commission soumet le résultat de ses délibérations à la procédure de consultation avant de présenter sa proposition au Grand Conseil.

La Commission des finances a demandé l'avis du Conseil-exécutif au sujet de la présente initiative parlementaire. Lors de sa séance du 30 avril dernier, elle a de plus entendu la directrice des finances et les auteurs de l'initiative. L'occasion a ainsi été offerte aux deux parties d'exposer leur point de vue et de répondre aux questions de la commission. A l'issue de cette procédure, la

commission a décidé par 11 voix contre 6 de proposer au Grand Conseil de ne pas accorder son soutien provisoire à cette initiative parlementaire.

Cette décision est le résultat de la réflexion suivante :

- En comparaison de la Confédération et des autres cantons, la manière dont le frein à l'endettement est pratiqué dans le canton de Berne est restrictive.
- Tel que décrit dans la Constitution cantonale, le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et au compte d'investissement gardera sa validité même après l'introduction du MCH2. Le seul changement concerne la gestion d'un découvert, qu'il ne sera plus nécessaire de compenser en raison du nouveau capital propre. Un tel cas ne s'est produit qu'une seule fois, en 2012, depuis la mise en place du frein à l'endettement en 2002. Toutes les autres années, les comptes se sont soldés par un résultat meilleur que prévu au budget. Il n'est certes pas exclu que le scénario de 2012 se reproduise, mais la probabilité est faible.
- La révision du droit parlementaire a doté le parlement d'une plus grande influence sur les finances cantonales. Désormais, le Grand Conseil approuve dans le compte de fonctionnement du budget les soldes du canton, des Directions et des groupes de produits (au niveau des offices) tout comme les soldes des produits (au niveau des divisions), et peut donc donner des consignes très détaillées au Conseil-exécutif et à l'administration. Il approuve le plan intégré mission-financement des trois années suivantes, ce qui lui permet de garantir son influence sur le pilotage des finances à moyen terme. En plus de la réforme du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion, prévue pour 2017, le Grand Conseil disposera des outils nécessaires pour faire valoir son influence sur les finances même après l'introduction du MCH2.
- L'investissement qui serait nécessaire dans l'administration et les organes politiques pour donner suite à cette demande est sans commune mesure avec son utilité hypothétique. Une initiative parlementaire est attribuée à une commission une fois que le soutien provisoire est accordé. La commission élabore un projet et soumet le résultat à une procédure de consultation. Comme en l'occurrence, l'initiative propose la modification de la Constitution cantonale, il faudra également une votation populaire.

La minorité de la commission a avancé les arguments suivants :

- Lorsque le frein à l'endettement a été introduit, il n'était pas possible de prévoir que la mise en place d'un nouveau modèle de compte aurait pour effet de résorber d'un seul coup le découvert du bilan, qui se chiffrait à un plus d'un milliard, et que soudain le canton disposerait d'un capital propre. On parlait du principe que le découvert se résorberait lentement à coup d'excédents et que le processus durerait des décennies. La situation actuelle est différente, raison pour laquelle il faut mener le débat à nouveau.
- Le soutien provisoire à l'initiative parlementaire ne signifierait pas automatiquement que le Grand Conseil l'approuve sur le fond. Cela signifierait simplement qu'il admet que dans le domaine du frein à l'endettement, une nouvelle analyse s'impose. La commission consultative est libre dans l'élaboration de son projet. On peut fort bien imaginer que les mécanismes en place et les effets du frein à l'endettement soient examinés et que le cas échéant, des modifications y soient apportées.

Le Conseil-exécutif rejette lui aussi l'initiative parlementaire. Il a présenté son argumentation à ce sujet dans sa réponse à la motion 197-2014 Krähenbühl (UDC) intitulée « MCH2 et frein à l'endettement », qui a été déposée en même temps.

Au Grand Conseil