

Commission parlementaire
Frein à l'endettement
Secrétariat du parlement
Postgasse 68
3000 Berne 8

0179

Berne, le 7 février 2007 FIN C

Modification de la Constitution du canton de Berne ; instauration d'un frein à l'endettement Prise de position



Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les membres du Grand Conseil,

La Commission parlementaire a achevé ses travaux concernant l'instauration d'un frein à l'endettement dans le canton de Berne et a adopté à l'intention du Grand Conseil une proposition de modification de la Constitution cantonale en ce sens. Cette proposition sera examinée en première lecture durant la session de mars 2007. Le Conseil-exécutif saisit l'occasion qui lui est offerte de prendre position ci-après, à l'intention du Grand Conseil, sur la proposition de modification de la Constitution : sa position de principe n'a pas changé depuis sa réponse à la consultation du 23 août 2006.

1. Opposition de principe à un frein à l'endettement inscrit dans la Constitution

La politique financière du canton de Berne a été marquée ces dernières années par le succès des efforts d'assainissement. Alors que de 1992 à 1995, le compte de fonctionnement du canton présentait des déficits allant de 600 à 800 millions de francs, les finances cantonales sont sorties de cette situation extrêmement préoccupante dans la seconde moitié des années nonante, et ont dégagé des excédents de revenus au compte de fonctionnement continuellement de 1998 à 2005. Dans un **premier temps**, les efforts d'assainissement ont donc permis d'**assainir le compte de fonctionnement** du canton. Cette première étape et les excédents de revenus dégagés à partir de 1998 ont été consolidés par les dispositions constitutionnelles concernant le **frein au déficit** que le peuple a approuvées en 2002.

L'inquiétante spirale ininterrompue de l'endettement avait conduit à l'**automne 2001**, dans le cadre du dialogue sur la planification engagé entre le Grand Conseil et le Conseil-exécutif, à prendre le résultat du compte de fonctionnement comme indicateur pilote des finances cantonales et donc à reléguer nettement au second plan la réduction du déficit du bilan, par rapport au niveau de la **dette**. Dans un **deuxième temps**, la politique financière du canton de Berne s'est donc axée à partir l'automne 2001 sur l'assainissement du niveau élevé de la dette, faisant ainsi de l'endettement le principal indicateur pilote des finances cantonales. La réduction de la dette s'est amorcée en 2003, instaurant ainsi un **renversement de tendance**. Même en faisant abstraction des liquidités provenant des réserves d'or excédentaires, la dette a diminué d'un total de plus de 600 millions de francs entre 2003 et 2005. Le Conseil-exécutif a ainsi atteint l'un des principaux objectifs de la législature écoulée : parvenir, par ses propres efforts, à réduire de 100 millions de francs par an la dette publique, une diminution exigée par la motion de la Commission des finances adoptée en novembre 2001.

Dans un **troisième temps**, la politique financière doit désormais stabiliser ce résultat pour **consolider le renversement de tendance** et permettre une **réduction durable de la dette** à un niveau qui soit acceptable sur les plans financier, économique et social. Avec 7,5 milliards de francs, le poids de la dette demeure élevé malgré la distribution des réserves d'or excédentaires, et toute hausse éventuelle des taux d'intérêt présente toujours un risque financier considérable.

Le Conseil-exécutif entend poursuivre sans faiblir le **désendettement amorcé grâce à une politique financière fiable et stable**, afin de créer la marge de manœuvre nécessaire pour relever les défis sociopolitiques et économiques de l'avenir, tels que la mondialisation ou l'évolution démographique. Il s'oppose toutefois à l'introduction d'un frein au déficit dans la Constitution, et ce pour les raisons suivantes :

- Les **expériences** tirées de la politique d'assainissement ont montré que les **principes concernant le régime des finances** déjà prévus à l'**article 101 de la Constitution bernoise**, complétés par les dispositions sur le **frein au déficit** et le **frein à l'augmentation des impôts**, remplissent leur objectif et **suffisent pour satisfaire aux exigences**. Le Conseil-exécutif estime donc qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire un frein à l'endettement dans la Constitution et d'accroître ainsi la densité normative.
- Les **inconvenients d'un frein à l'endettement** présentés au chapitre 1.7 du rapport de la Commission, à savoir
 - la forte limitation de la marge de manœuvre du gouvernement et du parlement pour définir la politique financière,
 - les incertitudes concernant l'efficacité du frein à l'endettement en période de récession et
 - l'impossibilité de tenir compte des fluctuations conjoncturelles,**l'emportent** aux yeux du Conseil-exécutif sur les avantages mentionnés dans ce même rapport.
- Le renforcement des dispositions constitutionnelles proposé par la Commission **restreindrait fortement la marge de manœuvre de politique financière** du gouvernement et du parlement. Le développement stratégique du canton serait compro-

mis, notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissement. La politique du frein à l'endettement, qui pourrait entraîner une réduction des prestations à moyen terme, entraverait également l'innovation. Or, le Conseil-exécutif considère au contraire que l'offre de prestations publiques doit permettre de garantir de manière suffisante la qualité du site économique et du cadre de vie bernois.

- L'introduction d'un frein à l'endettement implique que les fluctuations conjoncturelles soient impérativement contrées par des mesures procycliques, et non anticycliques. Il en résulte des **effets indésirables du point de vue de la politique conjoncturelle**, ce qui va à l'encontre d'une politique économique durable.
- Enfin, le Conseil-exécutif n'est pas d'accord pour qualifier le mécanisme proposé de simple, intelligible et réalisable. La **procédure budgétaire** est déjà **complexe et coûteuse** aujourd'hui, l'introduction d'un frein à l'endettement viendra encore **l'alourdir** et augmentera inutilement la densité normative.

Pour le cas où la Commission parlementaire **maintiendrait** néanmoins **sa proposition d'instauration** d'un frein à l'endettement, le Conseil-exécutif tient à formuler ci-après quelques **remarques** sur le modèle proposé.

2. Complément à la modification proposée de la Constitution

Le Conseil-exécutif a déjà profité de la consultation pour se prononcer sur certaines dispositions du modèle de l'équilibre budgétaire. Ses propositions ont été reprises par la Commission pour améliorer le modèle, à cette exception près :

- **Limitation de la durée de validité du frein à l'endettement et définition d'un objectif chiffré en matière d'endettement**

Le modèle proposé vise la stabilité nominale de la dette. Cette approche a pour effet que la quote-part de l'endettement (qui exprime le rapport entre la dette brute et le revenu cantonal) diminue quand le revenu cantonal augmente. Elle diminue donc aussi quand le revenu cantonal reste constant en valeur réelle et qu'il n'augmente qu'au rythme de l'inflation. Si l'on s'en tient scrupuleusement à ce modèle, une croissance réelle ou nominale du revenu cantonal entraîne dès lors une diminution de la quote-part de l'endettement, sans toutefois qu'un objectif chiffré ne soit concrètement défini pour la quote-part de l'endettement ou la dette cantonale. Or, le Conseil-exécutif considère que la finalité d'un frein constitutionnel à l'endettement devrait consister à limiter la dette du canton de Berne à un niveau supportable. De son point de vue, le frein à l'endettement prévu à l'article 101b devrait donc s'appliquer uniquement lorsque la **quote-part de l'endettement** dépasse une **valeur-seuil** définie. En revanche, une croissance nominale de la dette devrait être possible en deçà de cette valeur.

Cette disposition complémentaire permettrait de définir dans la Constitution un **objectif chiffré pour l'endettement** du canton de Berne sans créer de conflit d'objectifs avec le frein au déficit existant.

Pour le cas où le Grand Conseil entrerait en matière sur le projet de la Commission, le Conseil-exécutif propose l'**amendement** suivant :

Art. 101 b

⁵ Les alinéas 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut, qui se définit comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, excède un taux de 15 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède.

Concrètement, cela signifierait que la nouvelle disposition constitutionnelle prévoyant un frein à l'endettement s'appliquerait uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut excède **15 pour cent**. Le 31 décembre 2006, l'endettement brut du canton de Berne s'élevait à 7,5 milliards de francs, ce qui correspond à une quote-part de 17,4 pour cent. Si l'on table sur une projection sur l'avenir du revenu cantonal, une quote-part de 15 pour cent représente un endettement brut d'environ **7,2 milliards de francs**. Avec un objectif fixé à 7,2 milliards de francs, la charge des intérêts passifs ne dépasserait pas 1 million de francs par jour environ, même dans les périodes à forts taux d'intérêt (en supposant un taux d'intérêt moyen d'environ 5 pour cent).

Après avoir **étudié cette variante de manière approfondie** (sans se fixer de pourcentage cible), la **Commission** a majoritairement **renoncé** à compléter en ce sens l'article 101b pour les raisons qu'elle expose dans son rapport.

3. Récapitulatif

La poursuite d'une politique des finances fiable et stable permettant de continuer à **réduire la dette** demeure l'une des **priorités du Conseil-exécutif** pour la nouvelle législature. Le gouvernement estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire de garantir cette politique de désendettement dans la Constitution, les **dispositions constitutionnelles en vigueur** (complétées par les éventuelles interventions parlementaires) étant **suffisantes** à ses yeux. L'instauration d'un frein à l'endettement pourrait avoir des incidences indésirables sur la politique conjoncturelle et conduire à des coupes massives dans l'offre de prestations publiques, ce qui limiterait le développement stratégique du canton de Berne et compromettrait la qualité du site économique et du cadre de vie bernois. Le Conseil-exécutif considère en outre que l'instauration d'un frein à l'endettement restreindrait trop fortement la marge de manœuvre du gouvernement et du parlement. Pour ces raisons, il est opposé à l'introduction d'une disposition correspondante dans la Constitution.

Pour le cas où le Grand Conseil entrerait en matière sur ce projet, le Conseil-exécutif propose, conformément aux développements du chiffre 2 ci-dessus, de rédiger la modification constitutionnelle de telle sorte que le frein à l'endettement s'applique uniquement lorsque la quote-part de l'endettement excède 15 pour cent.

Le Conseil-exécutif tient enfin à remercier la Commission parlementaire pour ses travaux et pour la possibilité qui lui a été donnée de s'exprimer à l'intention du Grand Conseil sur la proposition de modification constitutionnelle.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les membres du Grand Conseil, l'assurance de nos salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL-EXECUTIF

Le président :

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping 'Z' shape followed by a horizontal line.

Le chancelier :

A handwritten signature in black ink, featuring a vertical line on the left and a large, looped 'J' or 'G' shape on the right.