

Finanzkommission  
Commission des finances

Projet pour la consultation du 24 novembre 2021

**Initiative parlementaire 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »**  
Rapport de la Commission des finances destiné au Grand Conseil

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Situation initiale .....</b>	<b>3</b>
2.1	Situation actuelle : introduction en 2003 d'un frein au déficit et en 2008 d'un frein à l'endettement .....	3
2.2	Hausse des besoins d'investissement .....	6
2.3	IP 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements » .....	7
2.4	Possibilité d'abrogation en cas d'événements extraordinaire.....	7
2.5	Mandat du Grand Conseil .....	8
2.6	Préavis de la Commission des finances.....	9
2.7	Réglementations légales au niveau de la Confédération et des autres cantons.....	9
2.7.1	Comparaison intercantonale .....	9
<b>3.</b>	<b>Caractéristiques des modifications.....</b>	<b>15</b>
3.1	Vue d'ensemble .....	15
3.1.1	Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats .....	15
3.1.2	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements .....	15
3.1.3	Frein à l'augmentation des impôts .....	16
3.2	Niveau de réglementation : Constitution cantonale et loi sur les finances (LFin) .....	17
3.3	Capital propre ou excédent du bilan.....	17
3.4	De l'endettement brut II à l'endettement net I.....	18
3.5	Du revenu cantonal au produit intérieur brut (PIB) .....	19
3.6	Définition de la valeur-seuil .....	19
<b>4.</b>	<b>Commentaire des articles .....</b>	<b>20</b>
4.1	Constitution cantonale .....	20
4.1.1	Art. 101a ConstC : frein à l'endettement appliqué au compte de résultats .....	20
4.1.2	Art. 101b ConstC : frein à l'endettement appliqué au compte des investissements .....	22
4.1.3	Art. 101c ConstC : frein à l'augmentation des impôts (inchangé) .....	23
4.1.4	Disposition transitoire.....	23
4.2	Loi sur les finances (LFin) .....	24
4.3	Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats .....	24
4.3.2	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements .....	27
4.3.3	Événements extraordinaire.....	33
4.3.4	Disposition transitoire.....	33
<b>5.</b>	<b>Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes .....</b>	<b>33</b>
<b>6.</b>	<b>Répercussions financières .....</b>	<b>34</b>
<b>7.</b>	<b>Répercussions sur le personnel et l'organisation .....</b>	<b>34</b>
<b>8.</b>	<b>Répercussions sur les communes .....</b>	<b>34</b>
<b>9.</b>	<b>Répercussions sur l'économie .....</b>	<b>34</b>
<b>10.</b>	<b>Résultat de la procédure de consultation .....</b>	<b>34</b>
<b>11.</b>	<b>Proposition.....</b>	<b>34</b>

## 1. Résumé

Dans les années 2000, le canton de Berne a introduit non seulement un frein à l'endettement appliqué au compte de résultats, mais aussi un frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Tous deux ont contribué depuis à réduire significativement les dettes du canton. Ces dernières années, un besoin de réforme s'est fait sentir pour ces freins à l'endettement. Il semble en effet impossible de gérer les conséquences financières de la pandémie de coronavirus et la hausse annoncée des besoins d'investissement tout en respectant les freins à l'endettement actuels.

Les réglementations actuelles des freins à l'endettement seront reprises autant que possible et l'objectif de continuer à diminuer la dette ne sera pas abandonné. Dans le compte des investissements en revanche, les excédents des années précédentes devront pouvoir être utilisés pour les investissements à venir. En outre, la majorité qualifiée du Grand Conseil devra pouvoir autoriser exceptionnellement un nouvel endettement limité dans le temps pour financer une augmentation extraordinaire des besoins d'investissement. Dans le cas d'événements extraordinaires, le Grand Conseil devra pouvoir abroger pour une durée déterminée la mise en œuvre des freins à l'endettement. Par ailleurs, certains termes devront être adaptés à la pratique actuelle et certains indicateurs modernisés.

Avec l'introduction de la possibilité de financer une augmentation extraordinaire des besoins d'investissement, c'est un mandat que le Grand Conseil avait octroyé en donnant son soutien provisoire à l'initiative parlementaire 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements » qui se réalise. Au vu des conséquences financières de la gestion de la pandémie, la Commission des finances propose en outre l'introduction d'un article de crise.

Alors que les réglementations précédentes sur les freins à l'endettement n'étaient inscrites que dans la Constitution cantonale, désormais, les fondements principaux y figureront toujours, mais les détails seront réglés au niveau de la loi, dans la loi sur les finances<sup>1</sup>. Le canton de Berne harmonise ainsi sa pratique avec celle des autres cantons.

La Commission des finances propose deux variantes qui se distinguent d'une part au niveau de la détermination des voix nécessaires pour décider d'une dérogation : la variante I fixe ce nombre à la majorité des trois cinquièmes (96 voix) pour toutes les dérogations, alors que la variante II propose la majorité des membres (81 voix) pour certaines dérogations. D'autre part, les variantes diffèrent quant à la question de savoir si, dans le cas du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats, un excédent de charges doit être permis en présence d'un excédent du bilan (variante I) ou en présence d'un capital propre disponible (variante II). La majorité de la Commission privilégie la variante I, alors qu'une minorité qualifiée recommande la variante II.

## 2. Situation initiale

### 2.1 Situation actuelle : introduction en 2003 d'un frein au déficit et en 2008 d'un frein à l'endettement

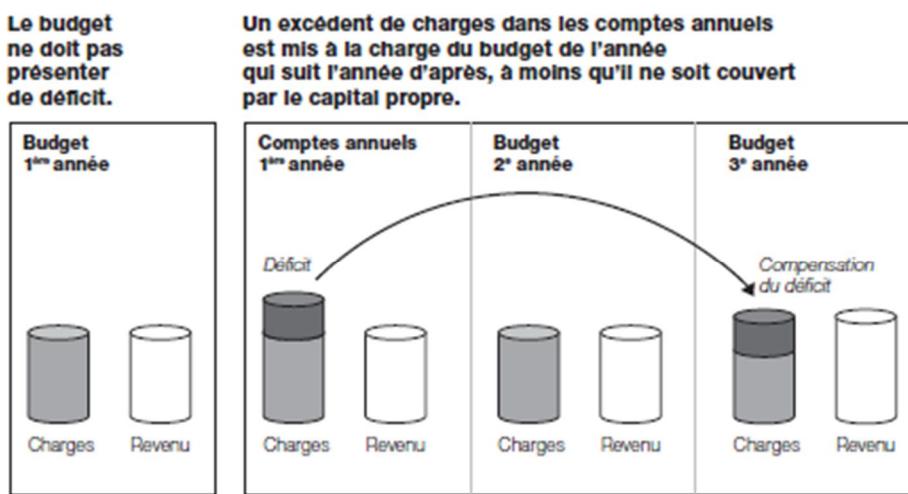
Dans les années 1990, les finances du canton de Berne se sont retrouvées dans une situation critique. La dette de quelque 11 milliards de francs et les intérêts correspondants d'environ un million de francs par jour ont lourdement pesé sur les finances cantonales. Lors du passage à l'an 2000, des déficits élevés ont

<sup>1</sup> La loi sur les finances (LFin) devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et remplacera l'actuelle loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). La première lecture de la LFin aura lieu à la session de printemps 2022. La révision des dispositions concernant les freins à l'endettement entrera certainement en vigueur après le 1<sup>er</sup> janvier 2023, probablement le 1<sup>er</sup> janvier 2024 ou le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Les réglementations ne feront donc pas l'objet du projet LFin qui sera débattu en première lecture lors de la session de printemps 2022. Le positionnement exact des dispositions dans la LFin sera défini dans le cadre de la délibération sur l'adaptation des freins à l'endettement.

mené le canton de Berne à connaître l'un des endettements les plus élevés de toute la Suisse, que ce soit au niveau absolu ou par habitant. Vers la fin des années 1990, différents programmes d'assainissement et un meilleur environnement économique ont permis d'enrayer cette tendance négative dans le compte de résultats et d'obtenir des excédents de revenus. Afin de pérenniser ce changement de tendance, un frein au déficit a été mis en place (désormais dénommé frein à l'endettement appliqué au compte de résultats).

Le frein au déficit est entré en vigueur en 2003 et consiste à interdire la budgétisation de déficits dans le compte de résultats. Si un déficit apparaît dans le rapport de gestion, il doit être reporté au deuxième exercice suivant et donc être compensé immédiatement.

*Illustration 1 : frein au déficit (jusqu'en 2008) resp. frein à l'endettement appliquée au compte de résultats<sup>2</sup> (dès 2008).*



Un mécanisme de dérogation a été imaginé, permettant de compenser un déficit dans un délai de quatre ans. Le mécanisme de dérogation requiert néanmoins l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix).

Par ailleurs, le frein à l'augmentation des impôts a été introduit, mécanisme selon lequel une augmentation des impôts, qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales, requiert l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil (81 voix).

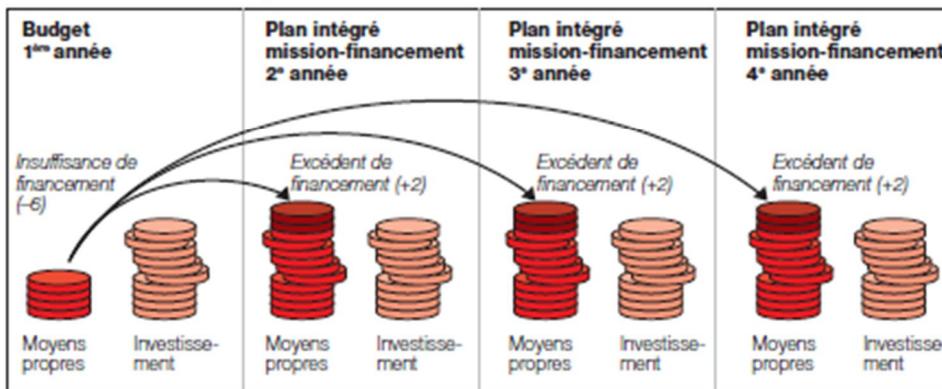
Comme le canton était encore fortement endetté en comparaison avec les autres cantons, malgré un solde des comptes positif, les dispositions ont été étendues en 2008 à un frein à l'endettement plus complet. En plus du frein au déficit, il a été décidé que les investissements nets devraient à moyen terme être financés par des fonds propres, sans recourir à un nouvel endettement. Le frein à l'endettement appliquée au compte des investissements établit que le degré d'autofinancement de l'investissement net dans le budget doit être de 100 pour cent au moins. A défaut, il doit pouvoir être prouvé, en même temps que le plan intégré « mission-financement », que le découvert pourra être compensé.

<sup>2</sup> L'ancien terme « compte de fonctionnement » est encore utilisé dans la Constitution cantonale.

**Illustration 2 : frein à l'endettement appliqué au compte des investissements – planification.**

**Principe : le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.**

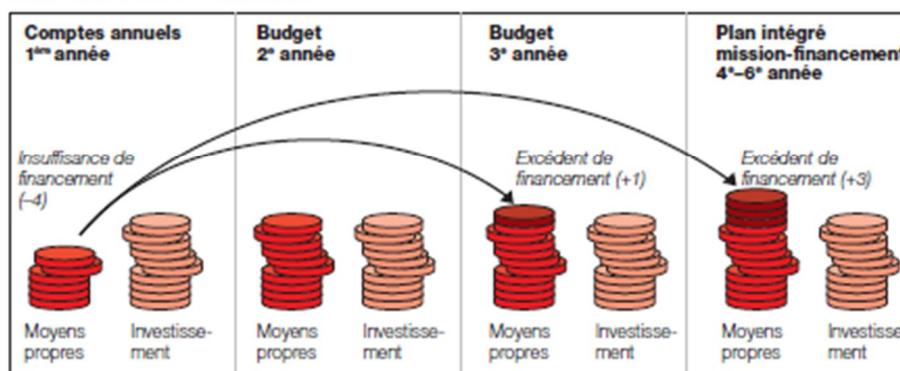
**Un degré d'autofinancement de l'investissement net inférieur à 100 pour cent au budget doit être compensé dans le plan intégré mission-financement**



Si le rapport de gestion indique un nouvel endettement, celui-ci doit être compensé dans les quatre ans à venir. Le Grand Conseil peut exceptionnellement prolonger à huit ans le délai pour la compensation ou renoncer à la compensation. Pour ce faire, il faut néanmoins l'approbation d'une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix).

**Illustration 3 : frein à l'endettement appliqué au compte des investissements – rapport de gestion (comptes annuels).**

**Une insuffisance de financement dans les comptes annuels doit être compensée dans le budget de l'année qui suit l'année d'après et les trois années suivantes.**



Finalement, il a été décidé que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne doit être utilisé que jusqu'à ce que la quote-part de l'endettement, définie comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, tombe à un taux inférieur à 12 pour cent. Si l'endettement est inférieur à cette valeur, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est levé.

La réglementation des deux freins à l'endettement a fait ses preuves par le passé. Depuis 1998, le canton de Berne a toujours dégagé des excédents de revenus dans le compte de résultats, à l'exception de deux années (2012 et 2017). Ces 20 dernières années, les investissements ont pu être intégralement financés avec des moyens propres et la dette a pu être réduite de quelque 3 milliards de francs<sup>3</sup>. Ainsi, depuis son niveau le plus élevé au début des années 2000, la dette du canton de Berne a diminué de plus d'un quart.

<sup>3</sup> En prenant en compte les avoirs en impôts anticipés de près d'un milliard de francs dus par la Confédération (cf. ch. 3.4).

Tout récemment, un besoin d'amélioration s'est néanmoins fait sentir à deux égards en relation avec le mécanisme de frein à l'endettement :

- *Financement d'un besoin d'investissement extraordinaire* : le mécanisme de frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne concerne que l'avenir. Tout découvert doit être compensé les années suivantes, même si le canton a réalisé des excédents importants les années précédentes et qu'il est parvenu à diminuer la dette. Une optique pluriannuelle permettrait de tenir compte des excédents de financement réalisés les années précédentes pour parvenir à l'équilibre des finances à moyen terme. Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements prévoit certes que le Grand Conseil puisse, avec la majorité de trois cinquièmes, renoncer à compenser un découvert (par exemple en raison d'investissements importants). Mais ce renoncement n'est possible que dans le cadre de l'approbation des comptes annuels, c'est-à-dire, a posteriori. Ce mécanisme empêche une planification prévoyante et fiable du financement des gros projets d'investissement.
- *Gestion des conséquences financières dues à un événement extraordinaire* : la pandémie de coronavirus a montré que, contrairement à la Confédération ou à d'autres cantons, les freins à l'endettement du canton de Berne n'étaient pas adaptés pour maîtriser les conséquences financières d'une crise appelée à s'étaler sur plusieurs années. Une situation de crise prolongée avec des incidences considérables sur les finances cantonales pourrait conduire à des programmes d'assainissement et des hausses d'impôts difficilement susceptibles de rallier une majorité politique.

## 2.2 Hausse des besoins d'investissement

En raison de plusieurs grands projets prévus dans le secteur du bâtiment, le canton de Berne prévoit une hausse considérable des besoins d'investissement à partir de 2023 et jusque vers 2030. Cette hausse ne pourra pas être maîtrisée sans engendrer un nouvel endettement. Le Conseil-exécutif a donc à deux reprises (en 2019 et en 2021) procédé à une priorisation des investissements, qui a mené à redimensionner certains projets, à en repousser d'autres, voire à en éliminer.

Du côté des financements, le Conseil-exécutif a présenté un projet de loi au Grand Conseil qui permet de rendre disponibles pour le financement de besoins d'investissement supplémentaires les ressources non utilisées à hauteur d'environ 430 millions de francs issus du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS<sup>4</sup> et du Fonds d'investissements hospitaliers. La dissolution des Fonds s'étale par tranches annuelles pour le montant nécessaire à la couverture des besoins d'investissements supplémentaires. Est considéré comme supplémentaire tout besoin d'investissements excédant le montant ordinaire de 450 millions de francs par an.

Mais, mêmes ces mesures ne suffisent pas à disposer d'assez de ressources pour financer les projets prévus. Selon les estimations actuelles du Conseil-exécutif dans le cadre de la priorisation des investissements dans le bâtiment, le déficit de financement s'élève à quelque 500 millions de francs<sup>5</sup>. Le présent projet doit donc rendre possible un nouvel endettement d'une ampleur à déterminer et pour une durée à définir en cas de besoin d'investissement extraordinaire.

<sup>4</sup> Banque nationale suisse (BNS)

<sup>5</sup> Pour un aperçu exhaustif de la croissance des besoins d'investissement, voir le rapport du Conseil-exécutif sur le budget 2022 et le plan intégré mission-financement 2023 à 2025, ch. 5 à partir de la page 59.

## 2.3 IP 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »

Lorsque la hausse des besoins d'investissement du canton a commencé à se dessiner dans les années 2010, le Conseil-exécutif a proposé de créer et d'alimenter un fonds (supplémentaire) qui aurait permis d'avancer les fonds, c'est-à-dire, de ne pas utiliser les excédents pour faire diminuer la dette, mais de les mettre de côté en prévision des investissements à venir. La majorité de la Commission des finances n'était pas d'accord avec cette façon de faire. Elle soupçonnait que la création du fond irait à l'encontre de l'objectif des freins à l'endettement en vigueur qui consiste à faire du désendettement la priorité absolue. Une expertise mandatée pour répondre à cette question est parvenue à la conclusion que le fonds serait effectivement une entorse aux freins à l'endettement inscrits dans la Constitution<sup>6</sup>. Lors de la session d'automne 2019, le Grand Conseil a rejeté la création du fonds en refusant à 85 voix contre 66 d'entrer en matière à propos de la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS).

A la suite des discussions politiques autour de la LFFIS, le député au Grand Conseil Köpfli (Berne, pvl) a déposé en août 2019 l'initiative parlementaire « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements » qui prévoit la modification suivante de la Constitution cantonale<sup>7</sup> :

*Article 101b Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements*  
(Alinéa 1 inchangé)

*Nouvel alinéa 2 : Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-financement », s'il n'est pas couvert par des soldes de financement positifs de l'année n-2 et des trois années précédentes.*

(Alinéas 3 à 5 inchangés)

L'initiative parlementaire a été justifiée par le fait que le fonds prévu pourrait potentiellement entrer en conflit avec le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements et qu'il serait donc logique d'adapter le frein directement. Avec l'ajout proposé, le dépôt des excédents de financement dans un fonds devient obsolète. Ainsi, le frein à l'endettement gagne en flexibilité, sans entamer son objectif principal qui consiste à éviter un nouvel endettement.

Lors de la session d'automne 2020, le Grand Conseil a décidé à 110 voix contre 39 d'accorder son soutien provisoire à cette initiative parlementaire.

## 2.4 Possibilité d'abrogation en cas d'événements extraordinaires

Les freins à l'endettement en vigueur dans le canton de Berne ont fait leurs preuves par le passé. Ils ne tiennent néanmoins pas compte d'une situation de crise prolongée. Contrairement à la Confédération ou à d'autres cantons, les freins à l'endettement du canton de Berne ne sont pas adaptés pour maîtriser les conséquences financières d'une crise qui pourrait s'étaler sur plusieurs années. A la Confédération par exemple, une majorité des deux chambres peut, en appliquant le frein à l'endettement, augmenter de façon « raisonnable » les dépenses totales en cas de besoins financiers exceptionnels. La Constitution du canton du Valais prévoit, elle aussi, la possibilité pour le législateur de déroger aux règles du frein à l'endettement en fonction de la situation conjoncturelle ou en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires. Une règle semblable figure dans la Constitution du canton de Fribourg. Le canton de Berne en revanche ne connaît pas de telles dispositions.

<sup>6</sup> Prof. Dr. iur. Häner, Isabelle (2019). *Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFs/G)*. Zürich

<sup>7</sup> Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC), RSB 101.1

Les freins à l'endettement sont très restrictifs. En particulier le frein appliqué au compte de résultats, qui implique que les excédents de charges soient compensés après cinq ans au plus tard dans le rapport annuel au moyen des excédents de revenus correspondants (dans la mesure où le Grand Conseil accepte cette prolongation de délai à la majorité des trois cinquièmes de ses membres). Selon la situation conjoncturelle et les défis financiers du canton, cela peut s'avérer très ambitieux, surtout lorsque des déficits et des découvertes s'accumulent sur plusieurs années en raison d'une situation de crise. Afin d'éviter ou de compenser ces déficits et découvertes, d'importants programmes d'assainissement ou des hausses d'impôts seraient nécessaires selon les circonstances et ce, dans une situation où il serait plutôt attendu du canton qu'il déploie des mesures d'encouragement conjoncturelles ou de soutien pour la population et l'économie.

Pendant la crise du coronavirus, les politiques étaient majoritairement unanimes sur le fait qu'il n'était pas opportun, en pleine pandémie, de diminuer les prestations étatiques, parce que cela aurait détérioré encore plus la situation d'un large pan de la population et de l'économie. Cela a pour conséquence que le canton doit s'attendre dès 2021 à des excédents de charges substantiels, qui empêcheront, si on veut être politiquement réaliste, de respecter les prescriptions des freins à l'endettement. Or, des événements extraordinaires, tels qu'une pandémie, peuvent tout à fait se reproduire à l'avenir, raison pour laquelle le présent projet prévoit l'introduction d'une réglementation qui permettrait au Grand Conseil, dans des cas justifiés et à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, de lever les freins à l'endettement appliqués au compte de résultats et au compte des investissements pour une durée limitée. En outre, le projet prévoit dans une disposition transitoire d'amortir les « anciennes charges » financières dues à la pandémie de coronavirus dans un délai à définir.

## 2.5 Mandat du Grand Conseil

Le 2 septembre 2020, le Grand Conseil a débattu du soutien provisoire à l'initiative parlementaire. Il y a eu un débat groupé avec la motion 233-2019 Imboden (Berne, Les Verts) « Adaptation du frein à l'endettement dans la Constitution du canton de Berne (art. 101 a-b) », laquelle exigeait une adaptation des deux freins à l'endettement<sup>8</sup>.

Lors du débat, la plupart des groupes parlementaires ont approuvé les visées de l'initiative. Personne ne conteste le fait que le canton de Berne présentera, ces prochaines années, un besoin supplémentaire d'investissement, et l'utilisation des excédents des années précédentes pour le financer a suscité l'assentiment de beaucoup de député·e·s. Dans le même temps, plusieurs d'entre eux ont souligné que les freins à l'endettement en vigueur avaient toujours fait leurs preuves depuis leur introduction. Les modifications ne devraient donc pas dépasser les limites de ce qui est nécessaire. Face à la pandémie de coronavirus, certains porte-parole (issus des rangs du PS, des Verts, du PVL et du PBD) ont défendu l'avis que les freins à l'endettement actuels n'étaient pas adaptés aux crises. La directrice des finances elle aussi a émis le doute que le poids financier de la pandémie puisse être maîtrisé tout en appliquant les freins à l'endettement en vigueur. Cette position a néanmoins fait l'objet de controverses. Les porte-parole du PLR et de l'UDF ainsi qu'une minorité de l'UDC ont soutenu qu'il n'y avait pas du tout besoin de changer quoi que ce soit. Le PEV et le porte-parole de la majorité de l'UDC ont plaidé pour n'adapter que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.

Le Grand Conseil a approuvé par 110 voix contre 39 et une abstention le soutien provisoire à l'initiative parlementaire 189-2019<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Le Grand Conseil a rejeté la motion 233-2019 transformée en postulat par 81 non contre 66 oui et 4 abstentions.

<sup>9</sup> Journal du Grand Conseil 2020, Cahier 3, p. 161-180, point 27 à l'ordre du jour.

## 2.6 Préavis de la Commission des finances

A des fins de traitement interne, la Commission des finances a créé un groupe de travail dirigé par le président de la Commission et amplement soutenu par la Direction des finances. Les membres du groupe de travail étaient le député Michael Köpfli, auteur de l'initiative parlementaire, ainsi que deux autres membres de la Commission des finances.

Sur la base du débat et de la décision du Grand Conseil de soutenir provisoirement l'initiative parlementaire, la Commission des finances avait fixé comme objectifs d'examiner les six points suivants et de proposer des solutions.

1. Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : introduire une optique pluriannuelle pour l'application du frein à l'endettement au compte des investissements, étant précisé qu'il convient en particulier de tenir compte des soldes de financement positifs des années précédentes (objet de l'initiative parlementaire).
2. Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : réexaminer le « taux d'endettement brut de 12 pour cent » visé à l'article 101b, alinéa 5 ConstC.
3. Freins à l'endettement appliqués au compte de résultats et au compte des investissements : vérifier la résistance aux crises des deux freins à l'endettement.
4. Niveau et degré des freins à l'endettement : quelles réglementations doivent figurer dans la Constitution et lesquelles dans la loi ?
5. Examiner si certains projets d'investissement (conséquents) peuvent d'ores et déjà être exclus du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements à la majorité qualifiée au moyen de l'arrêté sur le crédit d'engagement afin de garantir la sécurité de planification préalable.
6. Examiner comment gérer les « anciennes charges » dues à la pandémie de coronavirus accumulées jusqu'à l'entrée en force de la révision de la Constitution (déficits et découvertes à compenser à partir de l'année 2020).

## 2.7 Réglementations légales au niveau de la Confédération et des autres cantons

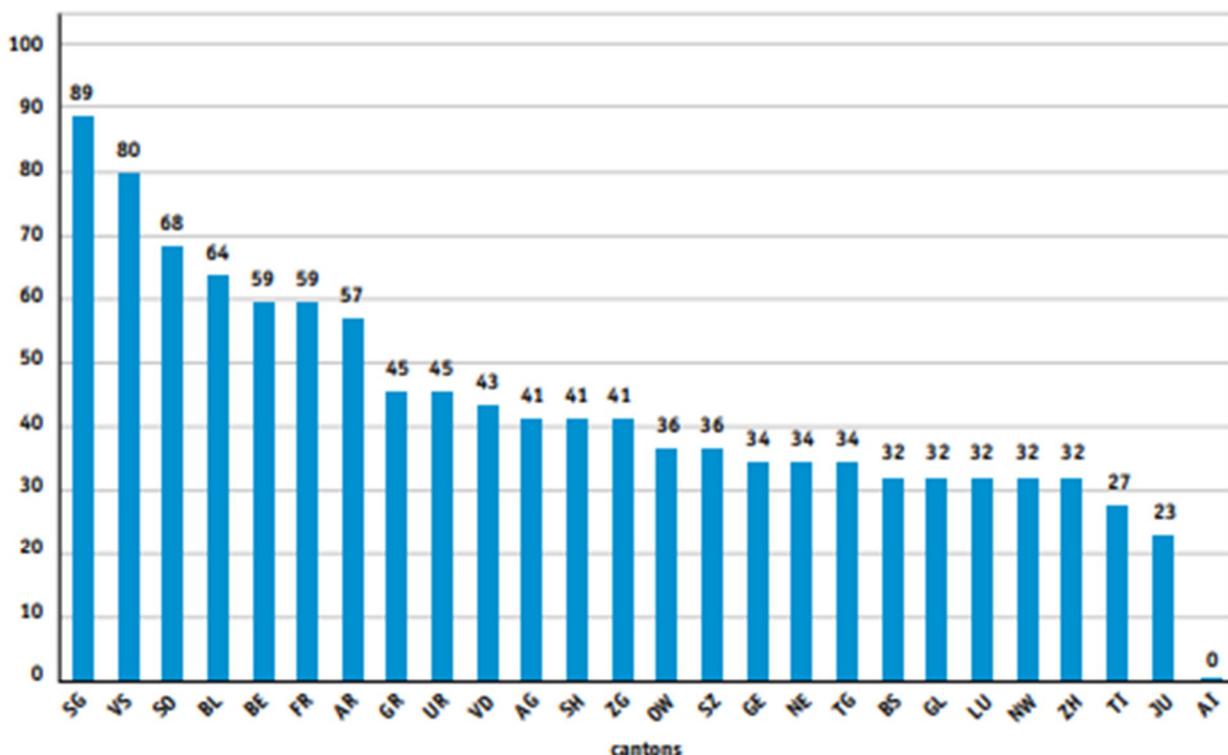
### 2.7.1 Comparaison intercantonale

Selon une étude publiée en 2013<sup>10</sup>, le canton de Berne présente l'une des réglementations les plus strictes en matière d'équilibre financier. L'évaluation est basée sur les éléments suivants, qui ont débouché sur l'« indice de sévérité des règles budgétaires cantonales » :

- la Constitution et la loi,
- le budget et le compte,
- l'objet de l'équilibre,
- la contrainte temporelle,
- l'amortissement,
- les sanctions.

<sup>10</sup> Dr. Nadia Yerly (2013). *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*.

#### *Illustration 4 : Indice de sévérité des règles budgétaires cantonales, 2011*



Source: Yerly (2013) / La Vie économique

Le tableau suivant présente une comparaison entre les sept cantons possédant les réglementations les plus strictes.

<b>Saint-Gall</b>	
Constitution (traduction)	<p><b>Art. 82</b></p> <p>Principes de gestion financière</p> <p>1 La loi assure l'équilibre des finances cantonales et communales.</p> <p>2 Le canton et les communes utilisent les fonds publics de manière économique et efficace.</p> <p>3 Ils établissent le budget et le compte d'Etat ou les comptes communaux en respectant les principes de transparence et de publicité.</p>
Staatsverwaltungsgesetz (StVG)	<p><b>Art. 61</b></p> <p>b) Equilibre</p> <p>1 La quotité d'impôt étatique est fixée de sorte à ce que l'excédent de charges ne dépasse pas le revenu estimé de 3 pour cent de l'impôt simple dans le budget du compte de résultats. Le recours au capital propre est autorisé. En revanche, le recours à des ressources propres particulières n'est possible que dans une limite bien définie</p> <p>2 La quotité d'impôt étatique peut être diminuée lorsque le capital propre librement disponible dépasse le revenu estimé de 20 pour cent de l'impôt simple.</p>
Loi sur l'administration publique (traduction)	<p><b>Art. 64*</b></p> <p>b) Excédents</p>

<p><sup>1</sup> L'excédent de revenus du compte de résultats est utilisé pour accumuler un capital propre librement disponible. Il peut aussi être employé pour des amortissements supplémentaires.</p> <p><sup>2</sup> L'excédent de charges du compte de résultats est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre librement disponible.</p>	
<b>Valais</b>	
Constitution	<p><b>Art. 25</b></p> <p><sup>1</sup> Le budget de l'Etat doit présenter un excédent de revenus et un excédent de financement assurant des investissements et participations aux investissements de tiers nécessaires au développement harmonieux du canton et permettant de garantir l'amortissement d'un éventuel découvert au bilan, ainsi qu'un amortissement de la dette.</p> <p><sup>2</sup> Si le compte s'écarte du budget et présente un excédent de charges ou une insuffisance de financement, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.</p> <p><sup>3</sup> Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil avant la publication du projet de budget les modifications des dispositions légales ne relevant pas de sa propre compétence et qui sont nécessaires au respect de ce principe.</p> <p><sup>4</sup> Ces modifications sont arrêtées par le Grand Conseil, par la voie du décret, dans la même session que celle où il approuve le budget.</p> <p><sup>5</sup> La législation règle l'application des principes posés dans cet article. Elle pourra prévoir des exceptions en fonction de la conjoncture économique ou en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires.</p>
Loi sur le frein aux dépenses et à l'endettement	<p><b>Art. 4</b></p> <p>Exceptions</p> <p><sup>1</sup> Il pourra être dérogé aux principes exposés ci-dessus à l'article 2 alinéa 1 et à l'article 3 par décision du Grand Conseil, prise à la majorité absolue des membres, en cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) de situation économique particulièrement difficile,</li> <li>b) de catastrophe naturelle,</li> <li>c) d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire.</li> </ul> <p><b>Art. 5</b></p> <p>Amortissement des découverts dans des cas d'exceptions</p> <p><sup>1</sup> Lorsque des exceptions sont décidées, les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de cinq ans.</p> <p><sup>2</sup> En cas de gravité exceptionnelle de l'une des situations citées à l'article 4, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de deux ans.</p>
<b>Soleure</b>	
Constitution (traduction)	<p><b>Art. 130</b></p> <p>Principes de la politique financière</p> <p><sup>1</sup> La gestion des finances cantonales doit être mesurée, économique et adaptée à la conjoncture. Les comptes doivent en règle générale être équilibrés.</p> <p><sup>2</sup> Le canton adapte sa planification financière aux tâches publiques.</p> <p><sup>3</sup> Il convient d'examiner d'avance et périodiquement chaque tâche, chaque recette et chaque dépense et de déterminer si elles sont nécessaires et judicieuses et quelles en sont les conséquences financières.</p>
Gesetz über die Wirkungssorientierte	<p><b>§ 23<sup>bis*</sup></b></p> <p>Frein au déficit</p>

Verwaltungsführung	<sup>1</sup> La majorité des membres du Grand Conseil peut exceptionnellement approuver un excédent de charges dans le budget.
Loi sur la gestion administrative axée sur les résultats (traduction)	<sup>2</sup> Tout report de pertes doit être amorti dans un délai de quatre ans à partir de son apparition. <sup>3</sup> Il y a report de pertes à amortir au sens de l'alinéa 2 lorsque le bilan présente un découvert sans prise en considération de l'obligation du 1 <sup>er</sup> janvier 2015 résultant de la recapitalisation des caisses de pensions.*
<b>Bâle-Campagne</b>	
Constitution (traduction)	<p><b>§ 129</b> Finances et planification financière</p> <p><sup>1</sup> Les finances doivent être gérées de manière économique et conforme aux impératifs de la conjoncture. *</p> <p><sup>1bis</sup> Le compte de pertes et de profits doit être équilibré à moyen terme. *</p> <p><sup>1ter</sup> Si le capital propre n'atteint pas le montant prévu par la loi, le déficit doit être comblé à moyen terme. *</p> <p><sup>2</sup> Le canton et les communes pourvoient à une planification financière qui soit adaptée aux tâches publiques.</p> <p><sup>3</sup> Avant une décision, puis, périodiquement, il convient d'examiner chaque tâche et chaque dépense et de voir si elle est nécessaire et judicieuse, quelles sont ses conséquences financières et si ces dernières sont supportables.</p>
Finanzhaushaltsgesetz	<p><b>§ 4</b> Equilibre à moyen terme</p> <p><sup>1</sup> Le Grand Conseil est tenu de pourvoir à l'équilibre du compte de résultats dans le plan « mission-financement » dans les quatre ans tout en prenant en considération les quatre années précédentes au moins.</p> <p><sup>2</sup> Il peut, à une majorité des 2/3 des membres présents, exclure du calcul au sens de l'al. 1 les charges ou les revenus extraordinaires.</p> <p><sup>3</sup> Si les prévisions économiques en cours d'année budgétaire vont dans le sens d'une croissance plus forte que la tendance à long terme, un excédent de revenus doit être inscrit au budget dans la mesure du possible.</p> <p><sup>4</sup> Si l'équilibre à moyen terme est menacé, il convient d'accorder la priorité aux diminutions de charges plutôt qu'à la hausse des revenus.</p>
Loi sur les finances (traduction)	<p><b>§ 6</b> Degré d'autofinancement adéquat</p> <p><sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe le volume d'investissement maximal correspondant à un degré d'autofinancement adéquat et procède à une priorisation des projets d'investissement.</p>
<b>Berne</b>	
Constitution	<p><b>Art. 101a *</b></p> <p>Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement *</p> <p><sup>1</sup> Le budget ne peut présenter d'excédent de charges.</p> <p><sup>2</sup> 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. *</p> <p><sup>3</sup> 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. Lors de l'approbation du rapport de gestion, l'alinéa 2 n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans. *</p> <p><sup>4</sup> Lors de l'approbation du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 2, dans une mesure à déterminer, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans. *</p>

	<p><sup>5</sup> Les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte dans l'application des alinéas 1 et 2.</p> <p><b>Art. 101b *</b></p> <p>Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements</p> <p><sup>1</sup> Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.</p> <p><sup>2</sup> Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-finance-ment ».</p> <p><sup>3</sup> Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que les trois années suivantes.</p> <p><sup>4</sup> Le Grand Conseil peut décider à la majorité de trois cinquièmes de ses membres de prolonger à huit ans le délai de la compensation du découvert ou de renoncer entièrement à la compensation.</p> <p><sup>5</sup> 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 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède.</p>
Loi sur le pilotage des finances et des prestations	<p><b>Art. 3</b></p> <p><b>Principes généraux</b></p> <p><sup>2</sup> Mettre l'accent sur la direction stratégique implique en particulier que</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b le compte de résultats soit équilibré à moyen terme (art. 101, al. 1 de la Constitution cantonale ; ConstC) ;</li> <li>c le découvert du bilan soit réduit à moyen terme au moyen d'excédents du compte de résultats ;</li> </ul>
<b>Fribourg</b>	
Constitution	<p><b>Art. 83</b></p> <p>Gestion financière – Equilibre budgétaire</p> <p><sup>1</sup> L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.</p> <p><sup>2</sup> Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.</p> <p><sup>3</sup> Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.</p>
Loi sur les finances de l'Etat	<p><b>Art. 40a</b></p> <p>Budget – Principe de l'équilibre budgétaire</p> <p><sup>1</sup> L'Etat équilibre son budget du compte de résultats (art. 83 al. 1 Cst.).</p> <p><sup>2</sup> Des déficits budgétaires sont toutefois admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels</p> <p><sup>3</sup> Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes (art. 83 al. 3 Cst.). A défaut d'y parvenir, le Grand Conseil doit décider une augmentation du coefficient des impôts cantonaux directs ou la perception temporaire de centimes additionnels.</p>
	<p><b>Art. 40b</b></p> <p>Budget – Situation conjoncturelle difficile</p> <p><sup>1</sup> En cas de situation conjoncturelle difficile, le déficit du budget du compte de résultats peut atteindre 2 % au plus du total des revenus avant imputations internes.</p>

	<p><sup>2</sup> La situation conjoncturelle peut être considérée comme difficile notamment en cas de récession entraînant une augmentation importante du chômage ou une baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité.</p> <p><sup>3</sup> Le Conseil d'Etat détermine, lors de la fixation des objectifs budgétaires annuels, la mesure dans laquelle une situation conjoncturelle difficile peut être prise en considération.</p> <p><sup>4</sup> Le règlement d'exécution fixe les indicateurs permettant d'évaluer la situation conjoncturelle et les limites à partir desquelles il est possible de s'écartez de la règle de l'équilibre.</p>
	<p><b>Art. 40c</b></p> <p>Budget – Besoins financiers exceptionnels</p> <p><sup>1</sup> En cas de besoins financiers exceptionnels, par décision du Grand Conseil prise à la majorité de ses membres, le déficit du budget du compte de résultats peut être porté au-delà de la limite fixée à l'article 40b al. 1.</p> <p><sup>2</sup> Sont considérés comme exceptionnels des besoins financiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) causés par des catastrophes ou d'autres événements et situations présentant un caractère exceptionnel ;</li> <li>b) dont le coût net total excède 1 % du total des revenus avant imputations internes.</li> </ul> <p><b>Art. 40d</b></p> <p>Budget – Compensation</p> <p><sup>1</sup> Le déficit du compte de résultats, après déduction des recettes extraordinaires, est compensé dans les budgets futurs sur une période de cinq ans au maximum. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant.</p> <p><sup>2</sup> Si le déficit du compte de résultats est causé par un besoin financier exceptionnel, le Grand Conseil peut prolonger le délai de deux ans au plus.</p> <p><sup>3</sup> Le règlement d'exécution définit la nature des recettes extraordinaires au sens de l'alinéa 1.</p>

### Appenzell Rhodes-Extérieures

Constitution (traduction)	<p><b>Art. 96</b></p> <p>Principes généraux</p> <p><sup>1</sup> Le canton et les communes gèrent leurs finances de manière économe, efficace et rentable à moyen terme.</p> <p><sup>2</sup> Ils veillent à établir une planification globale en matière financière et en matière d'investissement.</p> <p><sup>3</sup> De nouvelles tâches ne peuvent être entreprises que si leur financement est réglé.</p> <p><sup>4</sup> Des organes de contrôle indépendants de l'administration examinent si les finances sont gérées conformément aux dispositions légales.</p> <p><sup>5</sup> La loi règle les modalités.</p>
Finanzhaus- haltsgesetz	<p><b>Art. 2</b></p> <p>Equilibre financier et limitation des dettes</p> <p><sup>1</sup> Le compte de résultats doit être équilibré à moyen terme. Aucun excédent de charges ne peut y être budgétisé s'il existe un découvert du bilan.</p> <p><sup>2</sup> Les découvertes du bilan doivent être compensées au plus tard dans les sept ans. L'amortissement est à prévoir dans le plan « mission-financement » et à indiquer dans le budget.</p> <p><sup>3</sup> Le degré d'autofinancement des investissements nets doit représenter au moins 100 pour cent dans le budget lorsque le taux d'endettement net dépasse 200 pour cent.</p>

Lors d'une comparaison, il faut tenir compte du fait que les cantons possèdent différents mécanismes de frein à l'endettement et que le contrôle général des finances publiques présente aussi des différences. Une comparaison véritable n'est donc pas facile à réaliser.

Dans tous les cas, on peut constater que les nouveautés prévues par le canton de Berne par le biais de l'adaptation des freins à l'endettement existent déjà dans d'autres cantons :

- Des dérogations aux exigences du frein à l'endettement sont possibles en cas d'événements extraordinaire (tels que des catastrophes naturelles) (Bâle-Campagne, Valais).
- Des dérogations aux exigences du frein à l'endettement sont permises en cas de besoins de financement extraordinaire (ou en cas de situation économique ou conjoncturelle particulièrement difficile) (Bâle-Campagne, Fribourg, Valais).
- Le résultat des années précédentes est pris en compte dans le mécanisme du frein à l'endettement (Bâle-Campagne).
- Les modalités sont réglées au niveau de la législation (tous les cantons comparés excepté celui de Berne).

### **3. Caractéristiques des modifications**

#### **3.1 Vue d'ensemble**

##### **3.1.1 Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats**

Le principe selon lequel le compte de résultats ne peut pas présenter d'excédent de charges reste en vigueur. Un compte de résultats équilibré est la base de finances publiques équilibrées.

Il sera désormais possible de lever le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats pour une période à déterminer en cas d'événements extraordinaire et de recourir à un nouvel endettement. Cette décision requiert l'approbation d'une majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix).

##### **3.1.2 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements**

Pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, le principe selon lequel les investissements nets doivent pouvoir être financés par des fonds propres à moyen terme ne change pas. Lorsque le degré d'autofinancement se situe en-deçà des 100 pour cent, il faut démontrer que le découvert peut être financé dans le plan intégré « mission-financement » (cf. illustration 2). Désormais, cette preuve de compensation disparaît lorsque le découvert du budget est couvert par les excédents de financement des cinq années précédentes. L'optique pluriannuelle demandée par l'initiative parlementaire 189-2019 est ainsi mise en œuvre (cf. chapitre 2.4 ci-dessus).

Comme jusqu'à présent, un découvert dans le compte annuel doit être compensé dans un délai de quatre ans<sup>11</sup>. Ici aussi, on recourt désormais à l'optique pluriannuelle puisque l'obligation de compensation est supprimée lorsque des excédents provenant des cinq années précédentes sont disponibles à hauteur du découvert.

<sup>11</sup> Dans les faits, il s'agit de cinq ans, puisque l'excédent de financement de l'année comptable en cours est également pris en compte.

Il est désormais également possible de lever le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements sous certaines conditions : avec 96 voix (majorité des trois cinquièmes), le Grand Conseil peut le suspendre pour une durée et dans une limite à déterminer, en cas de besoin d'investissement ou d'événements extraordinaires.

En guise d'alternative au procédé retenu, on a principalement examiné la variante qui consistait à exclure le financement de certains grands projets du frein à l'endettement lors de l'approbation du crédit de réalisation. Exemptés des restrictions dues aux freins à l'endettement, ces projets pourraient être réalisés en priorité et rapidement. L'inconvénient de cette solution est que l'on n'aurait plus de levier pour agir sur les conséquences susceptibles de se répercuter sur les finances publiques, une fois les projets approuvés. Selon le degré d'avancement des travaux des différents projets, les coûts pourraient s'accumuler et grever considérablement les finances cantonales. Il serait également possible de privilégier les projets plus vite prêts à être réalisés par rapport aux projets prévus à plus long terme, puisque l'évolution financière serait liée à une grande insécurité. Cela porterait préjudice à une planification financière prévoyante et fiable. Il faut traiter la question d'un éventuel endettement du canton de Berne pour remédier à un besoin d'investissement extraordinaire et de son montant dans le cadre d'une approche financière globale. Cette vue d'ensemble fait défaut pour pouvoir débattre d'un nouvel endettement concernant certains projets d'investissement.

Selon le droit actuel, le Grand Conseil peut prolonger de quatre ans le délai de compensation du découvert ou renoncer intégralement à la compensation, lorsqu'au moins trois cinquièmes de ses membres en décident ainsi (art. 101b, al. 4 ConstC). Pour renoncer complètement à une compensation, il faudra à l'avenir toujours 96 voix (majorité des trois cinquièmes). Une prolongation du délai de quatre à huit ans<sup>12</sup> est également possible. Selon la variante I, une majorité des trois cinquièmes reste nécessaire (96 voix). La variante II propose, elle, de fixer la majorité à 81 voix pour ce cas (majorité des membres du Grand Conseil). La règle selon laquelle le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est désactivé lorsque la quote-part de l'endettement est inférieure à une certaine valeur reste en vigueur. La définition de la valeur déterminante est néanmoins adaptée afin de tenir compte de la situation d'endettement effective : désormais, c'est l'indicateur de l'endettement net I et non celui de l'endettement brut II qui servira de référence et l'indicateur sera rapporté au PIB cantonal (et non plus au revenu cantonal). La nouvelle valeur-seuil sera fixée de façon à ce que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements soit désactivé à partir du même niveau d'endettement environ que dans la définition précédente (la valeur-seuil passera de 12 à 6 pour cent)<sup>13</sup>.

La Commission des finances propose deux variantes en ce qui concerne le nombre de voix nécessaires pour décider de dérogations, tant pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements que pour le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats. Dans la variante I, il faut une majorité de trois cinquièmes dans tous les cas (96 voix). Dans la variante II, les décisions qui suspendent tant le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats que celui appliqué au compte des investissements ou celles qui renoncent à la compensation de déficits et de découverts requièrent elles aussi l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix). En revanche, pour les autres dérogations (prolongation des délais de compensation, adoption d'un budget avec un excédent de charges non couvert par le capital propre / l'excédent du bilan), l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil (81 voix) suffit.

### **3.1.3 Frein à l'augmentation des impôts**

Le frein à l'augmentation des impôts n'est pas concerné par les modifications.

<sup>12</sup> Dans les faits, de cinq à neuf ans.

<sup>13</sup> Cf. chapitres 3.4 et 3.5 ci-après.

### **3.2 Niveau de réglementation : Constitution cantonale et loi sur les finances (LFin)**

Les réglementations actuelles des freins à l'endettement et du frein à l'augmentation des impôts sont intégralement inscrites dans la Constitution en raison de leur genèse. Elles représentent en ce sens une particularité puisqu'elles vont bien au-delà d'une norme constitutionnelle établissant des objectifs. Contrairement aux réglementations des freins à l'endettement, la Constitution du canton de Berne reste aussi souple que possible dans tous les autres domaines de l'action étatique quant aux moyens, aux procédures et aux organes utilisés pour atteindre les objectifs constitutionnels ou réaliser les tâches. Cela laisse au législateur une grande marge de manœuvre pour tous les objectifs constitutionnels.

L'avantage des réglementations dont les modalités sont détaillées au niveau constitutionnel est l'importance politique maximale que l'on confère à ces normes. Les désavantages sont que ces réglementations ne peuvent être modifiées qu'en passant par un processus compliqué qui débouche obligatoirement sur une votation populaire. Le législateur ne dispose pas de la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir réagir aux évolutions et aux nouveaux défis.

C'est la raison pour laquelle il convient de fixer uniquement les grandes lignes des freins à l'endettement dans la Constitution. Parmi elles figurent les principes selon lesquels le compte de résultats ne peut présenter d'excédent de charges et les investissements nets doivent être autofinancés à moyen terme. Les règles qui régissent la dérogation nécessaire aux principes dans des cas exceptionnels sont également inscrites dans la Constitution. Les réglementations détaillées des freins à l'endettement sont désormais inscrites dans la loi sur les finances.

Le frein à l'augmentation des impôts inchangé reste exclusivement régi par la Constitution cantonale.

### **3.3 Capital propre ou excédent du bilan**

Lors de l'introduction du « frein au déficit » à partir de 2003, les réglementations du modèle comptable harmonisé 1 (MCH1) étaient encore en vigueur. Le capital propre était résumé sur une seule ligne au passif du bilan. Un excédent de revenus augmentait le capital propre, alors qu'un excédent de charges le diminuait. Lorsque le capital propre était épousé, c'est-à-dire négatif, on parlait d'un découvert (capital propre négatif, inscrit à l'actif du bilan). Dès le début des années 1990, le canton de Berne affichait un capital propre de zéro et un découvert considérable. Fin 2016, celui-ci s'élevait à 3,32 milliards de francs.

Avec l'introduction du MCH2 au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le canton a procédé à une réévaluation des actifs (*restatement*, ou retraitement). L'actif du bilan a été amélioré de près de cinq milliards de francs, ce qui a permis d'éliminer le découvert du bilan selon l'ancien droit, et au canton de disposer désormais d'un capital propre. Toutefois, le poste du bilan « capital propre » selon le MCH2 est partagé en différents postes, contrairement au MCH1. La composition du capital propre et les changements annuels intervenus dans les différents postes sont reproduits dans le MCH2 à la rubrique « état du capital propre »<sup>14</sup>. Au sein du groupe de comptes « Capital propre » figure en particulier, comme auparavant, le compte « Excédent / découvert du bilan », qui modifie le solde du compte de résultats et qui fait donc partie du capital propre au sens strict. Fin 2020, le canton de Berne disposait d'un capital propre selon MCH2 de 682 millions de francs, alors que le compte « Excédent / découvert du bilan » affichait un découvert du bilan de 208 millions de francs.

Le frein au déficit devait permettre « d'endiguer l'accroissement du découvert et de l'endettement »<sup>15</sup>. Lors de l'introduction du frein au déficit il y a une vingtaine d'années, c'est la réglementation MCH1 qui était en vigueur, comme mentionné précédemment. Le terme « découvert du bilan » signifiait « capital propre né-

<sup>14</sup> Etat du capital propre, chiffre 2.4 du Rapport de gestion 2020, volume 1, p. 29.

<sup>15</sup> Cf. Message du Grand Conseil du canton de Berne du 3 mars 2002 sur l'introduction d'un frein au déficit et d'un frein à l'augmentation des impôts (brochure d'explication pour les votations), haut de la page 5.

gatif ». Le but visé était d'opérer un virement dans les finances publiques et de créer les conditions permettant de dégager à nouveau régulièrement des excédents de charges, après des années de déficits, afin de diminuer ainsi le découvert du bilan et d'améliorer la tendance en matière d'endettement. Ces objectifs sont encore en vigueur aujourd'hui et devraient rester un principe d'action majeur, même avec les adaptations des freins à l'endettement. Afin d'atteindre ces objectifs, il n'est pas possible de compter sur le capital propre au sens du MCH2. Avec le retraitement de 2017, les actifs ont été réévaluées vers le haut. Les caisses du canton de Berne n'ont pas été renflouées pour autant, seule une modification des valeurs comptables a eu lieu. Si le canton s'appuyait sur le capital propre selon le MCH2, il pourrait dès à présent prendre en considération d'autres déficits sans avoir à les compenser.

Au moment de l'introduction du MCH2 en 2017, le canton de Berne a bouclé le compte de résultats avec un excédent de charges de 9,9 millions de francs<sup>16</sup>. Le Conseil-exécutif était d'avis que le canton de Berne disposait désormais d'un capital propre et que le déficit ne devait donc pas être compensé. Une majorité de la Commission des finances n'était pas d'accord avec cette interprétation et a mandaté un avis de droit qui est arrivé à la conclusion que pour un transfert en substance du terme « capital propre » du MCH1 au MCH2 dans les dispositions sur les freins à l'endettement, il fallait le faire figurer à la ligne de l'excédent / du découvert du bilan (sous-groupe de matières 299 du plan comptable selon MCH2) et non en tant que capital propre au sens du groupe de matières 29<sup>17</sup>. Suite à quoi le Conseil-exécutif s'est rallié à cette interprétation et a compensé le déficit de 2017 dans le rapport de gestion 2018.

L'un des principes de l'optimisation des freins à l'endettement est que la réglementation actuelle ne doit être adaptée que dans les limites de ce qui est nécessaire. La majorité de la Commission des finances est d'avis que le compte « capital propre » au sens du MCH1 a été transféré en substance dans le MCH2 sous la forme de l'excédent / du découvert du bilan (groupe de matières 299) et que le terme doit donc être modifié dans la révision du frein à l'endettement. La majorité du Parlement partage aussi cet avis.

Une minorité de la Commission souhaite conserver le terme « capital propre ». Elle argumente que le maintien du terme « capital propre » est légitime. Avec le MCH2 conforme aux IPSAS a été introduit le principe de l'image fidèle (*true and fair view*), ce qui signifie qu'il faut donner une image fidèle des actifs, de la situation financière et des revenus de l'entreprise, soit par exemple dissoudre les réserves latentes. Par conséquent, le canton de Berne a procédé à un retraitement (réévaluation des actifs), ce qui a conduit à l'apparition de capital propre. Ce capital propre doit pouvoir être utilisé pour compenser d'éventuels excédents de charges dans le compte de résultats ou des découverts. Les deux variantes seront présentées lors de la procédure de consultation.

### **3.4 De l'endettement brut II à l'endettement net I**

L'actuel frein à l'endettement appliqué au compte des investissements comporte une valeur-seuil : lorsque la quote-part de l'endettement brut, défini comme le rapport entre l'endettement brut II et le revenu cantonal, tombe sous les 12 pour cent, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est suspendu (art. 101b, al. 5 ConstC). Par cette clause, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est mis hors service lorsque l'endettement a atteint un niveau acceptable, ce qui a amélioré significativement l'adhésion politique au projet de l'époque.

La Commission des finances est unanime quant au maintien de cette règle. Ces dernières années pourtant, il s'est avéré que l'endettement brut II n'est pas l'indicateur idéal pour la valeur-seuil. En effet, l'endettement brut II est un indicateur détaillé incluant tous les engagements à court et à moyen terme ainsi que les provisions. Les éléments d'actif ne sont pas pris en considération.

<sup>16</sup> Résultat total du compte des résultats, élimination des gains comptables et des amortissements au sens de l'art. 101a, al. 5 ConstC inclusive.

<sup>17</sup> Bergmann, Andreas (2018), *Kurzgutachten zum «Begriff «Eigenkapital» in Zusammenhang mit der Bernischen Schuldenbremse in Verbindung mit HRM2»*. Winterthur.

En raison du contexte actuel de taux d'intérêts bas, le canton de Berne a décidé de laisser les avoirs en impôts anticipés plus longtemps qu'avant auprès de la Confédération, afin d'éviter des intérêts négatifs. L'avoir en impôts anticipés du canton de Berne auprès de la Confédération s'élevait fin 2020 à 1,13 milliard de francs tandis que le taux d'endettement brut atteignait alors 16,3 pour cent. Si en revanche les avoirs en impôts anticipés étaient pris en compte dans le calcul, la quote-part ne s'élèverait qu'à 14,2 pour cent. Cet effet ne devrait plus influencer la hauteur de la nouvelle valeur-seuil.

Un consensus a rapidement été trouvé au sein de la Commission des finances : l'endettement brut devrait être remplacé par l'endettement net, parce que celui-ci représente mieux l'endettement réel du canton de Berne. Dans l'endettement net, les éléments d'actif sont déduits des dettes inscrites au passif du bilan. Pour décider si l'endettement net I ou II était mieux adapté, le fait que dans l'endettement net II soient compris non seulement le patrimoine financier<sup>18</sup>, mais aussi les participations du patrimoine administratif (notamment les participations dans la BCBE SA, la BKW SA et la BLS SA) a été déterminant. En effet, ces participations, contrairement au patrimoine financier, ne sont pas inscrites au bilan à la valeur vénale, mais au prix d'acquisition. Il n'est pas exclu que, du fait des adaptations à venir des dispositions régissant la comptabilité, on soit amené à établir le bilan différemment en ce qui concerne les participations (p. ex. à la valeur vénale, comme le patrimoine financier). Une telle réévaluation pourrait réduire sensiblement la quote-part de l'endettement net, sans que la situation financière du canton de Berne ne s'améliore fondamentalement. En outre, des fluctuations annuelles de l'évaluation de ces entreprises pourraient influencer massivement la valeur-seuil et compromettre la stabilité et la comparabilité. Au sein de la Commission, le passage de l'endettement brut II à l'endettement net I pour la valeur-seuil a recueilli le consensus.

### **3.5 Du revenu cantonal au produit intérieur brut (PIB)**

La valeur-seuil consiste en une quote-part, c'est-à-dire le rapport entre l'endettement brut II (appelé désormais l'endettement net I) et une autre valeur. Jusqu'à présent, il s'agissait du revenu cantonal. Il n'est aujourd'hui plus possible de retracer toutes les réflexions qui ont conduit en 2008 à opter pour le revenu cantonal plutôt que pour le produit intérieur brut (PIB), déjà plus courant à l'époque, les documents n'y faisant aucune allusion. En comparant le PIB et le revenu cantonal, la Commission a vite compris que les avantages du PIB étaient plus nombreux : cet indicateur est plus facile à calculer que le revenu cantonal et est souvent utilisé en Suisse pour les comparaisons intercantonales. L'UE utilise également le PIB pour calculer le taux d'endettement public selon les critères de Maastricht, tout comme le font les banques et les agences de notation financière pour leurs classements. Dans la pratique de l'économie publique moderne, on utilise très fréquemment le PIB tandis que le revenu cantonal a presque complètement disparu. En comparant le PIB et le revenu cantonal, il s'est avéré que le PIB est soumis à des fluctuations moins fortes, ce qui est un critère important pour une valeur-seuil. Enfin, le PIB est un terme bien plus usuel dans le langage courant et est bien plus connu que le revenu cantonal. Par conséquent, le passage du revenu cantonal au PIB a fait l'unanimité au sein de la Commission.

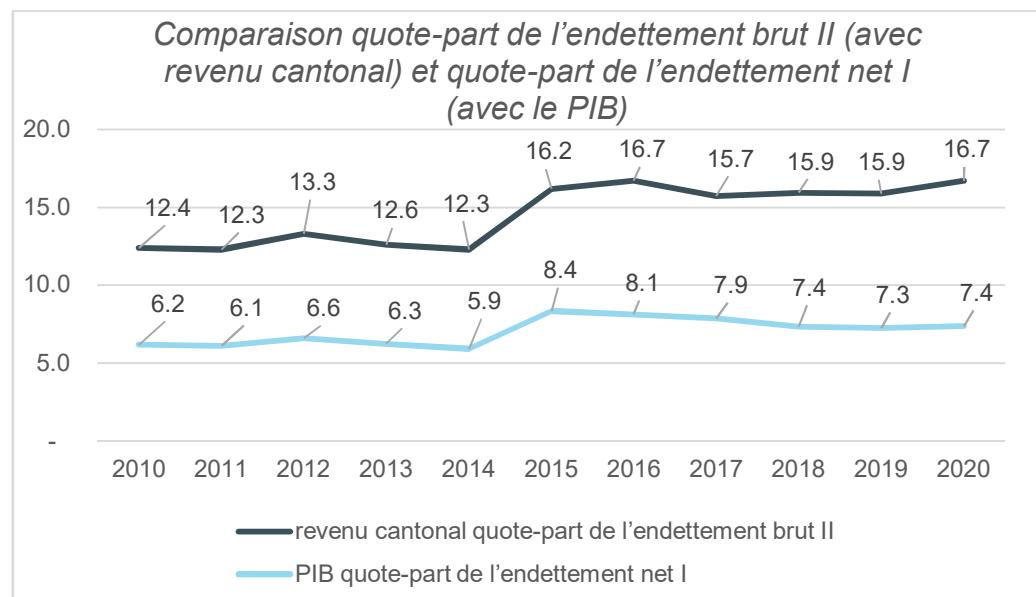
### **3.6 Définition de la valeur-seuil**

Si la valeur-seuil est désormais définie comme le rapport entre l'endettement net I et le PIB, il faut clarifier la définition de la nouvelle valeur-seuil. En partant du principe qu'il faut dans la mesure du possible conserver les réglementations des freins à l'endettement qui ont fait leurs preuves jusqu'à présent, des estimations ont été réalisées pour définir la nouvelle valeur-seuil afin de parvenir aux mêmes effets qu'avec celle qui prévalait jusqu'alors. La question centrale consiste donc à savoir jusqu'où il faudrait abaisser la dette pour atteindre la valeur limite. Les avoirs en impôts anticipés de plus d'un milliard de francs à faire valoir auprès de la Confédération ont été pris en considération dans les estimations. Le calcul a donc été réalisé

<sup>18</sup> Le patrimoine financier se compose des actifs patrimoniaux qui peuvent être aliénés sans nuire à l'exécution des tâches publiques (disponibilités, avoirs, actifs de régularisation, immobilisations corporelles).

avec une quote-part de l'endettement brut corrigée de 14,2 pour cent à fin 2020 (cf. explications au chapitre 3.4). Afin d'atteindre une quote-part de l'endettement de 12 pour cent, les dettes auraient dû être diminuées de près de 1,2 milliard de francs fin 2020. Cet « écart » financier devrait être le même avec les nouveaux indicateurs. Les estimations ont montré que la valeur limite de la quote-part de l'endettement net devrait être fixée à 6 pour cent. Actuellement (fin 2020), la quote-part de l'endettement net s'élève à 7,4 pour cent. La différence entre 7,4 et 6 pour cent équivaut environ à 1,2 milliard de francs.

*Illustration 5 : comparaison entre la quote-part de l'endettement brut II (avec revenu cantonal) et la quote-part de l'endettement net I (avec le PIB).*



Une comparaison rétrospective entre la valeur-seuil actuelle et la nouvelle montre une évolution parallèle des valeurs jusqu'en 2015. En 2014, la quote-part de l'endettement net serait tombée brièvement sous la valeur-seuil de 6 pour cent. A partir de 2016, la quote-part de l'endettement net est en léger recul, alors que la quote-part de l'endettement brut n'a pas bougé.

#### 4. Commentaire des articles

##### 4.1 Constitution cantonale

###### 4.1.1 Art. 101a ConstC : frein à l'endettement appliqué au compte de résultats

Variante I de l'alinéa 1

*Art. 101a al. 1 : Le compte de résultats ne peut pas présenter d'excédent de charges, dans la mesure où celui-ci n'est pas couvert par un excédent du bilan.*

Variante II de l'alinéa 1

*Art. 101a al. 1 : Le compte de résultats ne peut pas présenter d'excédent de charges, dans la mesure où celui-ci n'est pas couvert par le capital propre.*

En principe, le compte de résultats ne devrait présenter aucun excédent de charges. Un excédent de charges n'est permis que si le canton dispose d'un excédent du bilan correspondant (variante I) ou d'un capital propre

(variante II)<sup>19</sup> capable de couvrir l'excédent de charges. Depuis l'introduction du MCH2 en 2017, le canton dispose à nouveau de capital propre, ce qui rend actuellement possible un excédent de charges dans le compte de résultats avec la variante II. En parallèle, le canton présente toujours au sein du groupe de comptes « Capital propre » un découvert du bilan, ce qui signifie qu'en cas d'application de la variante I, les excédents de charges resteraient interdits<sup>20</sup>. La variante I correspond à la pratique établie depuis 2017, laquelle serait poursuivie en cas d'adoption de la variante I. Si la variante II est retenue, la présence de capital propre suffit pour compenser un excédent de charges. Le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats serait donc moins strict, au sens du principe de l'image fidèle du MCH2.

#### Variante I de l'alinéa 2

*Art. 101a al. 2 : Lors de l'adoption du budget et du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres.*

#### Variante II de l'alinéa 2

*Art. 101a al. 2 : Lors de l'adoption du budget et du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de la majorité de ses membres.*

Cette disposition crée désormais la base pour les dérogations déjà existantes concernant l'application du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats :

- Le budget ne peut prévoir aucun déficit. Selon l'actuel article 101a, alinéa 3 ConstC, le Grand Conseil peut déroger à cette disposition si trois cinquièmes au moins de ses membres (96 voix) le décident.
- Tout déficit dans le rapport de gestion doit être inscrit au budget de la deuxième année qui suit, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre. Selon l'ancien article 101a, alinéa 4 ConstC, le Grand Conseil peut, lors de l'approbation du rapport de gestion, prolonger le délai à quatre ans<sup>21</sup>, si au moins trois cinquièmes de ses membres (96 voix) le décident.

Ces réglementations exceptionnelles sont reprises dans la variante I sans aucune modification (cf. ci-après, art. 13a, al. 2, ainsi qu'art. 13b, al. 2 LFin). Selon la variante II, ces dérogations ne requerraient plus que l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil (81 au lieu de 96 voix), comme le démontrent les explications du chapitre 3.1.1.

Cette règle peut par exemple être appliquée lorsqu'un excédent de charges survient de façon inattendue dans le compte de résultats, bien qu'un excédent de revenus ait été budgétisé. Cette situation est survenue une fois déjà dans le canton de Berne, lors des comptes annuels 2012. Lors d'un tel événement inattendu, le Grand Conseil doit conserver la possibilité de prolonger le délai d'amortissement du déficit.

*Art. 101a al. 3 : En cas d'événements extraordinaires, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 pour une durée à déterminer, avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres.*

Lorsqu'il est prévisible que le canton de Berne connaîtra de gros défis financiers en raison d'événements extraordinaires, le Grand Conseil peut suspendre les freins à l'endettement de façon préventive. Pour ce faire, il faut une majorité de trois cinquièmes, soit 96 voix, ce qui implique un large consensus politique. C'est délibérément que les modalités d'application de cet article ne sont pas précisées dans la Constitution, ni d'ailleurs dans les réglementations au niveau de la loi. L'idée est de pouvoir réagir de manière appropriée à des événements extraordinaires, tels qu'une pandémie ou une catastrophe naturelle.

<sup>19</sup> Cf. chapitre 3.3 ci-dessus.

<sup>20</sup> Article 101a, alinéa 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.

<sup>21</sup> Dans les faits, ce sont cinq ans (cf. notes de bas de page 7 + 8).

Lorsque, pour maîtriser une crise, des mesures prolongées grevant les finances publiques sont nécessaires, le gouvernement et l'administration ont besoin de dispositions fiables pour leur planification et leur mise en œuvre. La réglementation crée cette sécurité de la planification. Sans ces dispositions, des décisions requérant la majorité qualifiée seraient constamment nécessaires lors d'une crise prolongée, ce qui est préjudiciable pour la sécurité de la planification.

**Art. 101a al. 4 : La législation règle les modalités.**

Les dispositions d'application figurent dans la loi sur les finances, aux articles 13a et ss<sup>22</sup>.

**4.1.2 Art. 101b ConstC : frein à l'endettement appliqué au compte des investissements**

**Art. 101b al. 1 : Les investissements nets doivent être autofinancés à 100 pour cent au moins à moyen terme, lorsque la quote-part de l'endettement net, qui se définit comme le rapport entre l'endettement net I et le produit intérieur brut cantonal, excède un taux de six pour cent.**

L'autofinancement des investissements nets par ses propres moyens est le principe majeur pour la stabilisation et la diminution des dettes. Il est repris des réglementations actuelles concernant le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. La notion de « moyen terme » est définie au niveau de la loi, étant précisé que, selon le mandat de l'initiative parlementaire, les excédents de financement de l'année antérieure sont aussi inclus.

Le principe selon lequel le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est suspendu lorsque l'endettement est inférieur à une valeur déterminée est également repris. La valeur-seuil est redéfinie (rapport entre l'endettement net I et le PIB cantonal) et fixée à 6 pour cent. Cette nouvelle valeur limite a le même effet que la valeur actuelle de 12 pour cent, définie par le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal<sup>23</sup>. Actuellement (fin 2020), la quote-part de l'endettement net s'élève à 7,4 pour cent et se situe donc bien au-dessus de la valeur-seuil de 6 pour cent, ce qui laisse à penser que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements continuera d'être appliqué ces prochaines années et ne sera pas suspendu.

**Variante I de l'alinéa 2**

**Art. 101b al. 2 : Lors de l'adoption du budget et du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres.**

**Variante II de l'alinéa 2**

**Art. 101b al. 2 : Lors de l'adoption du budget et du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de la majorité de ses membres.**

L'article équivaut en substance à celui concernant le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats (art. 101a, al. 2). Ici aussi, le Grand Conseil doit pouvoir continuer à prolonger le délai de compensation de l'amortissement ou renoncer intégralement à une compensation, afin d'éviter de devoir prendre des mesures sévères d'assainissement des finances cantonales en raison d'un incident unique. Dans le compte des investissements, on peut s'imaginer par exemple qu'une année donnée, il faille faire avancer plus vite que prévu plusieurs grands projets, ce qui pourrait entraîner des dépenses supplémentaires inattendues et, partant, à un découvert.

Sur la base des explications données au chapitre 3.1.1, selon la variante I, l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix) serait toujours nécessaire pour la prolongation du délai

<sup>22</sup> Cf. note de bas de page 27 pour la numérotation des articles.

<sup>23</sup> Pour la définition, cf. chapitres 3.4 à 3.6 ci-dessus.

de compensation. Selon la variante II, 81 voix seraient suffisantes (majorité des membres). Un renoncement à une compensation requiert toujours l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix), selon les deux variantes.

**Art. 101b al. 3 : En cas de besoin d'investissement extraordinaire ou d'événements extraordinaire, il peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres, pour une durée et dans une limite à déterminer.**

Cette disposition équivaut également à celle qui concerne le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats (art. 101a, al. 3). Outre les événements extraordinaire tels qu'une pandémie ou une catastrophe naturelle, un besoin d'investissement extraordinaire représente aussi une raison suffisante pour suspendre le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements pour une durée déterminée et dans une certaine limite. Cette disposition naît du besoin actuel d'investissements supplémentaires (cf. chapitre 2.2 ci-dessus).

**Art. 101b al. 4 : La législation règle les modalités.**

Les dispositions d'application figurent dans la loi sur les finances, aux articles 13a et ss<sup>24</sup>.

#### **4.1.3 Art. 101c ConstC : frein à l'augmentation des impôts (inchangé)**

**Art. 101c : Toute augmentation de la quotité d'impôt par le Grand Conseil qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales du canton nécessite l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil.**

Le frein à l'augmentation des impôts est repris tel quel des dispositions actuelles et reste inscrit dans la Constitution.

#### **4.1.4 Disposition transitoire**

**Al. 1 : Les excédents de charges et les découverts accumulés entre 2021 et l'entrée en vigueur de la présente modification doivent être amortis.**

En raison de la pandémie de coronavirus, le canton de Berne a généré de 2021 à ? de nouveaux excédents de charges de xxx millions de francs et des découverts de xxx millions de francs<sup>25</sup>. Comme le canton de Berne présente un endettement supérieur à la moyenne, ces « anciennes charges » doivent être amorties dans un laps de temps défini au niveau de la loi. La Confédération et plusieurs cantons ont pris les mêmes dispositions.

**Al. 2 : La législation règle les modalités.**

Les dispositions d'application figurent dans la loi sur les finances (LFin), aux articles 13a et ss<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Cf. note de bas de page 27 pour la numérotation des articles.

<sup>25</sup> La pandémie de coronavirus n'a pas épargné la Suisse à partir de mars 2020. Les comptes annuels 2020 ont néanmoins été clôturés avec un excédent de revenus de 40 millions de francs dans le compte de résultats et un découvert de 20 millions de francs seulement. Lors de la session d'été 2021, le Grand Conseil a décidé de renoncer à une compensation du découvert de financement. L'exercice 2020 a pu être bouclé dans le respect des freins à l'endettement en vigueur. Les montants à partir de 2021 seront complétés dès qu'ils seront disponibles.

<sup>26</sup> Cf. note de bas de page 27 pour la numérotation des articles.

## 4.2 Loi sur les finances (LFin)<sup>27</sup>

### 4.3 Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats

#### 4.3.1.1 Art. 13a LFin : application au budget

Variante I de l'alinéa 1

*Art. 13a al. 1 : Le budget ne doit pas présenter d'excédent de charges, dans la mesure où ce dernier n'est pas couvert par un excédent du bilan.*

Variante II de l'alinéa 1

*Art. 13a al. 1 : Le budget ne doit pas présenter d'excédent de charges, dans la mesure où ce dernier n'est pas couvert par le capital propre.*

En principe, le budget du compte de résultats ne doit pas présenter d'excédent de charges. S'il existe un excédent du bilan (variante I) ou un capital propre (variante II), il est désormais possible d'inscrire au budget un excédent de charges à la majorité simple. Il ne peut pas dépasser l'excédent du bilan disponible (variante I) / le capital propre disponible (variante II)<sup>28</sup>.

Variante I de l'alinéa 2

*Art. 13a al. 2 : Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres.*

Variante II de l'alinéa 2

*Art. 13a Abs. 2 : Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de la majorité de ses membres.*

Même lorsqu'il n'y a ni excédent du bilan ni capital propre à disposition, le Grand Conseil peut budgétiser un excédent de charges. Selon la variante I, la majorité des trois cinquièmes est nécessaire pour ce faire (96 voix) ; selon la variante II, l'approbation de la majorité des membres suffit (81 voix). En inscrivant un excédent de charges au budget, le Grand Conseil est conscient que les revenus ne permettront pas de couvrir les dépenses courantes, ce qui renforce la nécessité de devoir contracter une nouvelle dette. Cela ne devrait survenir qu'exceptionnellement, raison pour laquelle l'approbation d'une majorité qualifiée est nécessaire (96 voix pour la variante I, 81 voix pour la variante II).

#### 4.3.1.2 Art. 13b LFin : application au rapport de gestion

Variante I de l'alinéa 1

*Art. 13b al. 1 : L'excédent de charges du rapport de gestion doit être amorti dans les deux ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par l'excédent du bilan.*

Variante II de l'alinéa 1

*Art. 13b al. 1 : L'excédent de charges du rapport de gestion doit être amorti dans les deux ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par le capital propre.*

<sup>27</sup> La loi sur les finances (LFin) devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et remplacera l'actuelle loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). La première lecture de la LFin aura lieu à la session de printemps 2022. La révision des dispositions concernant les freins à l'endettement entrera certainement en vigueur après le 1<sup>er</sup> janvier 2023, probablement le 1<sup>er</sup> janvier 2024 ou le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Les règlementations ne feront donc pas l'objet du projet LFin qui sera débattu en première lecture lors de la session de printemps 2022. Le positionnement exact des dispositions dans la LFin sera défini dans le cadre de la délibération sur l'adaptation des freins à l'endettement.

<sup>28</sup> Pour comprendre la différence entre capital propre et découvert du bilan, voir le chapitre 3.3 ci-dessus.

Lorsqu'un excédent de charges apparaît effectivement dans le rapport de gestion (RG) et qu'il n'est pas couvert par un excédent du bilan (variante I) ou le capital propre (variante II)<sup>29</sup>, il grève le budget du deuxième exercice suivant (x+2). Cela garantit que le compte de résultats atteigne l'équilibre au plus vite. La formulation « dans les deux ans » signifie qu'un éventuel excédent de revenus du rapport de gestion peut aussi être pris en compte dans l'exercice en cours pour la compensation (x+1). Il n'est pourtant pas encore sûr au moment de l'adoption du budget (BU x+2) qu'un excédent de revenus sera réalisé durant l'année en cours.

*Illustration 6 : déficit dans le compte de résultats de l'année x – Compensation dans la planification pour l'année x+1 et x+2.*

Année	RG année x	BU année x+1	BU année x+2
Résultat Compte de résultats (Planification)	-200	0	200

Lorsque, comme dans l'exemple ci-dessous, un excédent de 100 est réalisé dans le rapport de gestion à l'année x+1, il n'y a « plus qu'à » réaliser un excédent de revenus de 100 dans les comptes de l'année x+2.

*Illustration 7 : déficit dans le compte de résultats de l'année x – Compensation dans le rapport de gestion de l'année x+1 et x+2.*

Année	RG année x	RG année x+1	RG année x+2
Résultat Compte de résultats (Rapport de gestion)	-200	100	100

Ce mécanisme correspond aux réglementations actuelles.

#### Variante I de l'alinéa 2

*Art. 13b al. 2 : Lors de l'adoption du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres en amortissant le découvert dans les cinq ans.*

#### Variante II de l'alinéa 2

*Art. 13b al. 2 : Lors de l'adoption du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 avec l'approbation de la majorité de ses membres en amortissant le découvert dans les cinq ans.*

Lorsqu'il est prévisible que l'excédent de charges ne pourra pas être compensé conformément à l'alinéa 1, le Grand Conseil peut étaler la compensation sur cinq ans. Selon la variante I, la majorité des trois cinquièmes est nécessaire pour ce faire (96 voix) ; selon la variante II, l'approbation de la majorité des membres suffit (81 voix). En règle générale, le déficit est réparti à parts égales sur les quatre années à venir dans la planification (cf. illustration 8). Par ailleurs, la clôture des comptes de l'année en cours (x+1) est incluse dans la compensation, au cas où elle présenterait un excédent de revenus. Toutefois, au moment de l'établissement du budget pour l'année x+2, le résultat de l'année en cours x+1 n'est pas encore connu.

*Illustration 8 : déficit dans le compte de résultats pour l'année x – Compensation dans la planification pour les années x+1 à x+5.*

<sup>29</sup> Pour comprendre la différence entre capital propre et découvert du bilan, voir le chapitre 3.3 ci-dessus.

Année	RG année x	BU année x+1	BU année x+2	PIMF année x+3	PIMF année x+4	PIMF année x+5
Résultat Compte de résultats (Planification)	-200	0	50	50	50	50

L'excédent de charges doit obligatoirement être compensé dans le rapport de gestion durant ces cinq années avec des excédents effectivement réalisés. Une nouvelle prolongation du délai voire un renoncement à la compensation n'est pas possible. Selon la situation conjoncturelle et la situation financière du canton, cela peut représenter un grand défi.

Ce mécanisme correspond aux réglementations actuelles.

*Art. 13b al. 3 : Lors de l'adoption du rapport de gestion, l'alinéa 1 n'est pas applicable au montant d'un excédent de charges décidé dans le budget conformément à l'article 13a, alinéa 2, et le découvert doit être amorti dans les cinq ans.*

Lorsqu'un excédent de charges qui avait déjà été inscrit au budget et approuvé par le Grand Conseil apparaît effectivement dans le rapport de gestion, alors cette partie du déficit doit déjà être compensée dans un délai de cinq ans. Si le déficit effectivement réalisé est plus élevé que celui prévu dans le budget, il faut à nouveau l'approbation du Grand Conseil pour la prolongation du délai de compensation de cette partie du déficit. Selon la variante I, la majorité de trois cinquièmes est nécessaire pour ce faire (96 voix) ; selon la variante II, l'approbation de la majorité des membres suffit (81 voix).

Exemple : le Grand Conseil a conclu le budget de l'année x avec un excédent de charges de 150 millions de francs. Selon les comptes de l'année x, le déficit s'élève néanmoins à 200 millions de francs. La partie de l'excédent de charges de 150 millions de francs décidée dans le budget est soumise à un délai de compensation de cinq ans. La partie restante de l'excédent de charges, qui s'élève à 50 millions de francs, doit être compensée dans les deux ans, à moins que le Grand Conseil décide dans le cadre de l'approbation du rapport de gestion de l'année x de prolonger également la compensation de cette partie du déficit à cinq ans. Selon la variante I, la majorité de trois cinquièmes est nécessaire pour ce faire (96 voix) ; selon la variante II, l'approbation de la majorité des membres suffit (81 voix).

Ce mécanisme correspond aux réglementations actuelles.

#### 4.3.1.3 Art. 13c LFin : gains comptables et corrections de valeur

*Art. 13c : Les gains comptables et les corrections de valeur réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte dans l'application des articles 13a et 13b.*

La disposition est pratiquement reprise intégralement et est simplement déplacée de la Constitution cantonale à la loi sur les finances, tout en étant formulée en adéquation avec le MCH2.

Lors de la vente d'actifs ou lors de corrections de valeur (amortissements), des gains (comptables) ou des pertes (comptables) peuvent apparaître. Un gain réalisé ou une perte issue de la vente d'un placement financier ou d'une immobilisation corporelle ou incorporelle inscrite au patrimoine financier correspond à la différence entre le prix de vente et la valeur comptable lors de la première entrée dans le patrimoine financier.

La budgétisation de ventes à partir du patrimoine financier est permise sous réserve des principes de vérité et de transparence budgétaires. Selon le MCH2, les gains et les pertes sont comptabilisés dans le compte

de résultats. Le budget et le rapport de gestion présentent un résultat qui englobe impérativement les gains comptables.

L'article 13c interdit la comptabilisation de gains comptables sur les placements du patrimoine financier en cas d'application du frein à l'endettement au compte de résultats. Cela vise à éviter les incitations inopportunies consistant à inclure les gains comptables dans la politique financière pour que le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats puisse être respecté (p. ex. en aliénant une immobilisation corporelle dans le patrimoine financier dans le seul but de réaliser un gain comptable).

Il est tout à fait cohérent qu'à l'inverse, les éventuelles pertes dans le patrimoine financier, nées de la réalisation de pertes comptables ou de corrections de valeur, ne puissent pas être comptabilisées pour l'application du frein à l'endettement au compte de résultats.

Ce mécanisme correspond aux réglementations actuelles.

#### 4.3.2 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

##### 4.3.2.1 Art. 13d LFin : application au budget

*Art. 13d al. 1 : Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-financement », dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'année budgétaire.*

L'objectif principal du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements reste d'éviter tout nouvel endettement et de diminuer la dette si possible. Le premier principe vise donc à ce que le degré d'autofinancement atteigne au moins 100 pour cent. S'il est inférieur à ce taux dans le budget, il doit être prouvé en même temps dans le plan intégré « mission-financement » soumis au Grand Conseil que le découvert peut être compensé. Lors de l'application de l'initiative parlementaire 189-2019, l'optique pluriannuelle entre désormais en jeu : la preuve de compensation est suspendue lorsque le découvert peut être couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'année budgétaire. L'horizon temporel de l'équilibre à moyen terme s'étend ainsi de quatre à désormais neuf ans.

*Illustration 9 : situation possible de débats sur les budgets lors de l'année x-1 pour le BU année x – Exemple 1.*

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	BU année x-1	BU année x	PIMF année x+1	PIMF année x+2	PIMF année x+3
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	<b>-110</b>	30	40	-20

↓  
**120**

Les cinq années précédant l'année budgétaire, c'est-à-dire les années x-1 à x-5, sont prises en considération. Pour les années x-2 à x-5, les résultats des comptes effectifs sont disponibles. Ce n'est pas encore le cas pour l'année x-1 en cours, raison pour laquelle le solde de financement selon le budget est ici pris en compte. Ceci peut être perçu comme un inconvénient. Il est néanmoins important de prendre également en compte l'année en cours, puisque le résultat de celle-ci peut fortement influencer les réserves financières (aussi bien dans un sens positif que négatif). Il ne faut d'ailleurs pas oublier qu'il ne s'agit « que » d'une planification. Une véritable obligation de compenser les découvertes n'est émise qu'à l'apparition de découvertes dans les comptes annuels.

Selon l'exemple 1 ci-dessus, les cinq années précédant l'année budgétaire x (x-1 à x-5) présentent un excédent de financement de 120. Le découvert de financement de -110 prévu pour l'année budgétaire x est

donc couvert et les dispositions du frein à l'endettement sont remplies. Les résultats du plan « mission-financement » x+1 à x+3 ne doivent pas être pris en considération.

*Illustration 10 : situation possible de débats sur les budgets lors de l'année x-1 pour le BU année x – Exemple 2.*

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	BU année x-1	<b>BU année x</b>	PIMF année x+1	PIMF année x+2	PIMF année x+3
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	<b>-150</b>	30	40	-20

Selon l'exemple 2, un découvert de financement de -150 est prévu au budget de l'année x. Celui-ci n'est couvert qu'à hauteur de 120 par les excédents des cinq années précédentes (x-1 à x-5). Le plan intégré « mission-financement » pour les années x+1 à x+3 présente au solde un excédent de financement de 50. Il peut donc être prouvé grâce au plan intégré « mission-financement » que le découvert de 30 qui n'est pas couvert par des excédents des années précédentes peut potentiellement être compensé dans le budget de l'année x. Les dispositions du frein à l'endettement sont donc également remplies pour le budget x dans cet exemple.

*Illustration 11 : situation possible de débats sur les budgets lors de l'année x-1 pour le BU année x – Exemple 3.*

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	BU année x-1	<b>BU année x</b>	PIMF année x+1	PIMF année x+2	PIMF année x+3
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	<b>-200</b>	30	40	-20

Dans l'exemple 3, le budget x présente un découvert de financement de -200. Celui-ci est couvert jusqu'à hauteur de 80 par les excédents de 120 des années précédentes (x-1 à x-5). Selon le plan intégré « mission-financement » des années x+1 à x+3, le découvert restant ne peut être compensé qu'à hauteur de 50. Les dispositions du frein à l'endettement ne sont donc pas remplies dans le budget de l'année x.

#### 4.3.2.2 Art. 13e LFin : application au rapport de gestion

*Art. 13e al. 1 : Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans les cinq ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice comptable.*

Lorsqu'un découvert apparaît effectivement, il doit être compensé dans les cinq ans. Désormais, cette obligation de compensation est levée lorsqu'il peut être couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice comptable.

*Illustration 12 : situation possible de clôture du rapport de gestion de l'année x – Exemple 1.*

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	RG année x-1	<b>RG année x</b>
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	<b>-100</b>

Selon l'exemple 1, le rapport de gestion de l'année x présente un découvert de -100. Les rapports de gestion des cinq années précédentes (x-1 à x-5) présentent au solde un excédent de financement de 120. Le découvert de -100 peut donc être intégralement couvert par les excédents des années précédentes et aucune compensation n'est nécessaire.

*Illustration 13 : situation possible de clôture du rapport de gestion de l'année x – Exemple 2.*

Année	RG année x-5	RG année x-4	RG année x-3	RG année x-2	RG année x-1	RG année x
Solde de financement	-50	80	130	-100	60	-200

↓

**120**

Dans l'exemple 2 ci-dessus, le découvert de -200 inscrit au rapport de gestion de l'année x n'est couvert qu'à hauteur de 120 par les excédents des cinq années précédentes (x-1 à x-5). Le montant restant (80) doit être compensé dans les rapports de gestion des cinq années suivantes (x+1 à x+5).

Variante I de l'alinéa 2

*Art. 13e al. 2 : Lors de l'approbation du rapport de gestion, le Grand Conseil peut,*

- a) avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres, prolonger le délai de compensation du découvert à neuf ans ou
- b) avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres, renoncer complètement à la compensation.

Variante II de l'alinéa 2

*Art. 13e Abs. 2 : Lors de l'approbation du rapport de gestion, le Grand Conseil peut,*

- a) avec l'approbation de la majorité de ses membres, prolonger le délai de compensation du découvert à neuf ans ou
- b) avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres, renoncer complètement à la compensation.

Lorsqu'aucun excédent de financement ne figure dans le rapport de gestion des années précédentes, le Grand Conseil peut, lors de l'approbation du rapport de gestion concerné, prolonger le délai de compensation à neuf ans. Selon la variante I, la majorité des trois cinquièmes est nécessaire pour ce faire (96 voix) ; selon la variante II, l'approbation de la majorité des membres suffit (81 voix). Dans les deux variantes, l'approbation de 96 membres du Grand Conseil (majorité des trois cinquièmes) est nécessaire pour renoncer intégralement à la compensation.

#### 4.3.2.3 Art 13f LFin : quote-part de l'endettement net

*Art. 13f al. 1 : Les articles 13d et 13e s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement net, qui se définit comme le rapport entre l'endettement net I et le produit intérieur brut cantonal, excède un taux de six pour cent.*

La valeur-seuil inscrite de la Constitution à partir de laquelle le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est suspendu est désormais inscrite dans la loi. La valeur est certes définie dans la loi, mais elle ne peut pas être modifiée par une simple révision de la loi. Il faut tout d'abord modifier la disposition dans la Constitution.

*Art. 13f al. 2 : La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède.*

Les indicateurs économiques sont recueillis en continu et parfois modifiés a posteriori. Pour l'application du frein à l'endettement, il est défini de manière contraignante que ce sont les valeurs de la fin de l'année précédente qui s'appliquent.

#### 4.3.2.4 Art. 13g LFin : besoin d'investissement extraordinaire

*Art. 13g al. 1 : En cas de besoin d'investissement extraordinaire, le Grand Conseil peut, par une décision soumise à la votation facultative et avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres, déroger aux articles 13d et 13e dans une mesure à déterminer et pour une durée de dix ans au maximum.*

L'adaptation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements prévoit qu'en cas de « besoin d'investissement extraordinaire », le Grand Conseil puisse suspendre le frein à l'endettement dans une mesure à définir et pour une durée de dix ans au maximum.

Les réglementations ne précisent pas ce qu'est un besoin d'investissement extraordinaire. Cela vise à laisser suffisamment de marge de manœuvre pour les situations à venir non prévisibles. Comme une telle décision requiert 96 voix (majorité des trois cinquièmes), il faut un large consensus au sein du Grand Conseil.

Une telle décision est sujette au référendum facultatif et doit contenir les éléments suivants :

- **Besoin d'investissement ordinaire** : afin de définir un besoin d'investissement « extraordinaire », le Grand Conseil doit tout d'abord définir ce qu'est un besoin d'investissement « ordinaire ». Ceci est important, puisque les moyens supplémentaires ne devraient être utilisés que pour le but prévu, c'est-à-dire, pour des investissements extraordinaire, et non pas par exemple pour d'éventuelles dépenses plus élevées dans le compte des résultats ou pour une baisse d'impôts.

Lors de sa session de juin 2019, le Grand Conseil a adopté la motion financière 023–2019 PLR (Haas, Berne) « Augmentation des investissements nets ». Celle-ci chargeait le Conseil-exécutif, notamment, de « porter à au moins 500 millions de francs par an les investissements nets (...), tout en maintenant la capacité de financement ». Cette motion financière correspond à une exigence du Grand Conseil en matière de politique financière selon laquelle il doit être possible de financer l'investissement net à hauteur de 500 millions de francs par an sans provoquer un nouvel endettement. Des transferts de près de 50 millions de francs du compte des investissements vers le compte de résultats réalisés lors des processus de planification de 2019 et 2020 peuvent être déduits de cette exigence<sup>30</sup>. On peut donc partir du principe que le volume d'investissements ordinaire du canton de Berne se monte actuellement à 450 millions de francs d'investissements nets annuels.

- **Besoin d'investissement extraordinaire, limites du nouvel endettement admissible** : lorsque le besoin d'investissement ordinaire est fixé, il est possible de définir le besoin d'investissement supplémentaire, qui le dépasse. Il s'agit là du montant qui peut être utilisé en plus et qui ne tombe pas sous le coup des dispositions du frein à l'endettement pour une période également à définir<sup>31</sup>. Concrètement, le canton peut contracter une nouvelle dette jusqu'à hauteur de ce montant, sans avoir à compenser ce nouvel endettement. Pour maîtriser le besoin supplémentaire d'investissements prévu pour les années 2020, un montant de quelque 500 millions de francs<sup>32</sup> est prévu.

<sup>30</sup> Durant le processus de planification de 2020, l'introduction des forfaits d'infrastructure dans le domaine du handicap a entraîné à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) un transfert du compte des investissements au compte de résultats, qui a réduit les charges du plan d'investissement intégré de CHF 36 millions par an, ce qui équivaut à CHF 27,7 millions compte tenu du supplément de planification sectorielle. D'autres Directions ont par ailleurs enregistré, durant les processus de planification de 2020 et de 2019, d'autres transferts récurrents du compte des investissements au compte de résultats de respectivement CHF 4 et 18 millions.

<sup>31</sup> Les freins à l'endettement ne sont suspendus que pour le besoin d'investissement extraordinaire. S'il résulte une fois un excédent de charges dans le compte de résultats, celui-ci doit être traité et compensé selon les dispositions du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats.

<sup>32</sup> La somme de 500 millions de francs a été calculée par le Conseil-exécutif dans le cadre de la priorisation des investissements dans le bâtiment prévue dans le budget 2022 :

Budget 2022 et plan intégré mission-financement 2023 à 2025 du canton de Berne ; rapport, chapitre 5, p. 59-64, Berne, 25 août 2021.

- **Durée :** les projets d'investissement, en particulier les grands projets de construction, demandent beaucoup de temps entre la planification et la réalisation. En outre, il existe de nombreux facteurs qui peuvent retarder une construction, tels que les recours, mais aussi d'éventuels problèmes en lien avec le terrain à bâtir ou autre. Il ne faut donc pas fixer un délai maximal trop court, mais celui-ci ne devrait pas non plus s'étaler sur une période trop longue. L'objectif des actrices et acteurs politiques doit fondamentalement être de mettre au plus vite un terme au besoin d'investissement extraordinaire et de retrouver une situation normale. Le délai maximal de 10 ans semble donc être judicieux.

Le mécanisme de cette disposition est expliqué à l'aide de l'exemple suivant :

*En raison de la hausse prévisible des besoins d'investissement, le Grand Conseil prend en 2023, avec l'approbation d'au moins trois cinquièmes de ses membres (96 voix), une décision comprenant les valeurs-repères suivantes :*

- *Besoin d'investissements ordinaire par année* CHF 450 millions
- *Besoin d'investissements extraordinaires ou limites du nouvel endettement admissible* CHF 500 millions
- *Période* 2025 à 2032 (huit ans)

Dans cet exemple, durant les huit années qui s'écoulent entre 2025 et 2032, il est permis de recourir à un nouvel endettement de 500 millions de francs pour financer un besoin d'investissement. Le nouvel endettement accepté en raison de la décision est inscrit chaque année dans le budget et le rapport de gestion. A ce titre, différentes situations sont imaginables, lesquelles sont présentées ci-après pour la première année du besoin d'investissement, en 2025. Pour simplifier, on part du principe qu'il n'y a pas d'excédents de financement issus des cinq années précédentes selon l'article 13e, alinéa 1 à disposition pour compensation. S'il y en avait, ces « réserves » suivraient le présent mécanisme ; en d'autres termes, le nouvel endettement accepté par décision du Grand Conseil n'est pris en compte que lorsqu'il n'y a pas d'excédents issus des cinq années précédentes. Il est également concevable que, durant la durée de validité de la décision de financement d'un besoin d'investissement extraordinaire, survienne un événement extraordinaire ou qu'un rapport de gestion soit clôturé avec un excédent de charges à compenser dans les années qui suivent. Les dispositions des freins à l'endettement peuvent être pris en considération pour plusieurs cas simultanément.

*Illustration 14 : situation possible de clôture du rapport de gestion de l'année 2025 – Exemple 1.*

Année	RG 2025
Résultat Compte de résultats	120
Amortissements	400
Autofinancement	520
Investissements nets	600
Solde de financement	-80

Le rapport de gestion 2025 présente des investissements nets de 600. Ces derniers dépassent donc le montant ordinaire de 450 fixé par décision du Grand Conseil. Le nouvel endettement possible dans le rapport de gestion 2025 s'élève donc au maximum à 150 (600 moins 450). La nouvelle dette effective de -80 est donc exclusivement due à l'augmentation des investissements. Elle est acceptée par décision du Grand Conseil au titre de besoin d'investissement extraordinaire et ne doit pas être compensée dans les années qui suivent. Pour les sept années restantes, il reste encore 420 à disposition, issus de la limite du nouvel endettement acceptée à 500.

*Illustration 15 : situation possible de clôture du rapport de gestion de l'année 2025 – Exemple 2.*

Année	RG 2025
<b>Résultat Compte de résultats</b>	<b>-20</b>
Amortissements	400
Autofinancement	380
<b>Investissements nets</b>	<b>600</b>
Solde de financement	<b>-220</b>



Exemple 2 : comme dans l'exemple 1, les investissements nets se montent à 600 dans le rapport de gestion 2025, ce qui autorise un nouvel endettement de 150 (600 moins 450). Le résultat du compte de résultats se clôut, contre toute attente, avec un excédent de charges de -20. Le nouvel endettement s'élève à - 220 en raison de l'autofinancement qui s'avère faible. On peut n'en attribuer que 150 au besoin d'investissement extraordinaire. Les 70 qui restent du nouvel endettement doivent être amortis dans les cinq ans selon les règles ordinaires du frein à l'endettement appliquée au compte des investissements (art. 13e, al. 1). Ce délai peut être prolongé à neuf ans si une majorité de trois cinquièmes (96 membres), selon la variante I, ou la majorité des membres du Grand Conseil (81 voix) selon la variante II en décident ainsi. Il est possible de renoncer complètement à la compensation si 96 membres du Grand Conseil (majorité des trois cinquièmes) sont d'accord (art. 13e, al. 2). Pour les sept années restantes, un nouvel endettement de 350 (500 moins 150) pour financer le besoin d'investissement extraordinaire est admissible. Par ailleurs, le Grand Conseil doit traiter le résultat négatif du compte de résultats (-20) selon les réglementations du frein à l'endettement appliquée au compte de résultats (art. 13b).

*Illustration 16 : situation possible de clôture du rapport de gestion de l'année 2025 – Exemple 3.*

Année	RG 2025
<b>Résultat Compte de résultats</b>	<b>-20</b>
Amortissements	400
Autofinancement	380
<b>Investissements nets</b>	<b>500</b>
Solde de financement	<b>-120</b>



Par rapport au deuxième exemple, les investissements nets dans le troisième exemple sont inférieurs de 100 en raison de retards de projet. Ils s'élèvent donc à 500, soit 50 de plus que le besoin d'investissement ordinaire fixé. Ces 50 peuvent donc être acceptés dans le nouvel endettement de 120 inscrit au budget. Les 70 restant sont soumis aux réglementations ordinaires du frein à l'endettement appliquée au compte des investissements (compensation dans les cinq ou neuf ans ou renoncement complet à la compensation). La limite du nouvel endettement accepté s'élève encore à 450 pour les sept années restantes (500 moins 50).

La situation actuelle de la limite d'endettement pour le besoin extraordinaire d'investissement doit être rapportée en continu dans les rapports de gestion et les budgets, afin que le montant des moyens à disposition et la durée de la revendication du besoin d'investissement supplémentaire soient transparents. Au final, seuls les moyens effectivement revendiqués selon le rapport de gestion sont pertinents, et non pas ceux inscrits au budget.

*Art. 13g al. 2 : Le nouvel endettement annuel doit se limiter au besoin d'investissement supplémentaire annuel à définir.*

Il est explicitement inscrit dans la loi que le nouvel endettement doit être exclusivement utilisé pour financer un besoin d'investissement supplémentaire afin qu'il en soit ainsi dans les faits. Le mécanisme qui permet notamment d'empêcher de recourir à un nouvel endettement pour des charges supplémentaires ou des revenus en moins dans le compte de résultats est décrit ci-dessus dans le commentaire relatif à l'alinéa 1.

*Art. 13g al. 3 : L'abrogation ou la modification de la décision requiert l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil et est soumise à la votation facultative.*

Pour abroger ou modifier la décision, il faut le même nombre de voix que pour la décision d'origine.

### **4.3.3 Evénements extraordinaires**

#### **4.3.3.1 Art 13h LFin : événements extraordinaires**

*Art. 13h : En cas d'événements extraordinaires, le Grand Conseil, avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres, est seul compétent pour anticiper la suspension des dispositions suivantes, pour une durée à déterminer, et leur dérogation dans une mesure à déterminer :*

- a) article 13a alinéa 1,
- b) article 13b alinéa 1,
- c) articles 13c à 13e.

En cas d'événements extraordinaires tels qu'une pandémie ou une catastrophe naturelle ayant des conséquences décisives pour les finances publiques, le Grand Conseil a désormais la possibilité de suspendre le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats et le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements pour une durée à déterminer et peut y déroger dans une mesure à déterminer. Une telle décision requiert l'approbation d'au moins trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix). Cette décision doit être présentée suffisamment tôt au Grand Conseil, c'est-à-dire, dès que l'ampleur des conséquences financières de l'événement extraordinaire est perceptible.

### **4.3.4 Disposition transitoire**

*Les excédents de charges et les découverts accumulés entre 2021 et l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi doivent être amortis dans une période de 10 à 15 ans<sup>33</sup>.*

Cf. Le commentaire ci-dessus sur la disposition transitoire dans la Constitution cantonale (ch. 4.1.4).

## **5. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes**

Grâce aux freins à l'endettement actuels qui ont fait leurs preuves, le canton de Berne a réussi, ces vingt dernières années, à réduire significativement le montant de la dette. Les modifications poursuivent aussi cet objectif de réduction. Des objectifs supplémentaires sont néanmoins ajoutés : il faut créer une marge de manœuvre pour la gestion des situations de crise et il doit être possible d'augmenter l'activité d'investissement pour une durée déterminée au-delà de l'ampleur normale possible.

L'activité d'investissement renforcée est une condition de base pour continuer à développer le canton de Berne dans la direction des objectifs du programme gouvernemental de législature 2019-2022. Ainsi, l'établissement du canton de Berne comme site médical de premier plan au niveau national ainsi que la construction et le maintien d'une infrastructure attrayante et moderne reposent en grande partie sur la mise en œuvre des projets d'investissement prévus.

<sup>33</sup> Le délai de 10 à 15 ans est indicatif. Un délai plus précis sera fixé au cours des travaux législatifs, en particulier lorsque les conséquences de la pandémie de coronavirus sur les finances du canton de Berne seront connues.

## **6. Répercussions financières**

La dette du canton de Berne s'élevait fin 2020 à 6,763 milliards de francs (endettement brut I). En raison des faibles taux d'intérêts actuels, la charge des intérêts qui en résulte est supportable. Il est attendu que les taux d'intérêts restent plutôt bas ces prochaines années, même s'il n'est pas impossible qu'ils augmentent légèrement. A moyen terme, l'endettement actuel ne devrait pas représenter de charge financière excessive.

Il faut partir du principe que, même après les présentes modifications des freins à l'endettement, les dettes auront à l'avenir tendance à baisser. Ainsi, les obstacles à un nouvel endettement resteront importants, comme jusqu'à présent : d'une part, le compte de résultats ne peut présenter aucun excédent de charges dans la mesure où celui-ci ne peut pas être couvert par un excédent du bilan (variante I) ou par le capital propre (variante II). D'autre part, les investissements nets doivent être autofinancés à 100 pour cent au moins, tant que le taux d'endettement net ne dépasse pas une valeur de 6 pour cent.

## **7. Répercussions sur le personnel et l'organisation**

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour le personnel et pour l'organisation.

## **8. Répercussions sur les communes**

Le projet appuie la réalisation de projets d'investissements ayant un impact important pour l'économie publique et a ainsi un impact positif durable sur les communes et les régions concernées. Avec les optimisations prévues des freins à l'endettement, le canton de Berne reste en outre, même en cas de situations exceptionnelles, un partenaire compétent des communes.

## **9. Répercussions sur l'économie**

Avec les optimisations prévues, la réalisation d'un besoin extraordinaire d'investissement conforme aux freins à l'endettement peut être garantie à l'avenir, dans le cadre d'une planification prévoyante et fiable.

En outre, la possibilité de suspendre les freins à l'endettement en cas d'événements extraordinaires qui pourraient avoir des conséquences graves sur les finances publiques permet de renoncer à l'élaboration à court terme de programmes d'assainissements ou d'augmentation des impôts ayant des conséquences négatives sur l'économie publique.

## **10. Résultat de la procédure de consultation**

*Sera complété à l'issue de la procédure de consultation*

## **11. Proposition**

La CFin propose au Grand Conseil d'adopter le projet.

Berne, [Date]

Au nom de la commission,  
Le président : Daniel Bichsel