

Constitution du canton de Berne (Modification)

Le Grand Conseil du canton de Berne,

après avoir examiné une initiative parlementaire et sur proposition de la commission consultative du Grand Conseil,

arrête:

I.

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

Frein au déficit

Art. 101a (nouveau) ¹Le budget ne peut présenter d'excédent de charges.

² L'excédent de charges du compte d'Etat est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre.

³ 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 compte d'Etat, 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.

⁴ Lors de l'approbation du compte d'Etat, 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.

Frein à l'augmentation des impôts

Art. 101b (nouveau) 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.

II.

Disposition transitoire

L'article 101a, alinéa 2 n'est pas applicable au compte d'Etat de l'exercice 2002.

Entrée en vigueur

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Elle s'applique pour la première fois au budget de l'exercice 2003.

Limitation de la durée de validité

L'article 101b est abrogé dès l'adoption par le Grand Conseil de l'arrêté sur la quotité d'impôt de l'année fiscale 2009.

Berne, le 12 septembre 2001

Au nom du Grand Conseil,
la présidente: *Egger-Jenzer*
le vice-chancelier: *Krähenbühl*

3 mars 2002

Votation
cantonale

Message du Grand Conseil
du canton de Berne



Introduction d'un frein
au déficit et d'un frein
à l'augmentation des impôts

Le Grand Conseil a adopté une modification de la Constitution qui permet la mise en place d'un mécanisme de frein au déficit et d'un frein à l'augmentation des impôts. A l'avenir, les chiffres rouges devront donc être l'exception dans les budgets du canton de Berne. De plus, il sera plus difficile de corriger à la hausse la quotité d'impôt.

Glossaire

Compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement fait état des charges et du revenu. Les investissements n'y figurent pas. Le solde, autrement dit la différence entre les charges et le revenu, modifie le capital propre, ou le découvert du bilan.

Découvert du bilan

Il y a un découvert du bilan quand le capital emprunté (dette, provisions et passifs transitoires) et les engagements pris pour les fonds (financements spéciaux) dépassent le patrimoine. L'excédent de charges dans le compte de fonctionnement augmente le découvert du bilan, alors qu'un excédent de revenu le réduit.

Quote-part de l'endettement

Endettement brut du canton en pourcentage du revenu cantonal par année.

Introduction d'un frein au déficit et d'un frein à l'augmentation des impôts

Ce mécanisme comprend pour l'essentiel quatre éléments.

- **Une consigne** à l'adresse du Conseil-exécutif et du Grand Conseil: pas de déficit budgétaire
- **Une sanction:** tout déficit du compte d'Etat sera reporté au deuxième exercice suivant
- **Un mécanisme de dérogation:** le parlement cantonal peut déroger à cette consigne avec l'accord de trois cinquièmes de ses membres sans s'exposer à la sanction. S'il en résulte un excédent de charges au compte d'Etat, le découvert du bilan augmente d'autant. Ce découvert doit être amorti dans les quatre ans.
- **Un frein à l'augmentation des impôts:** toute augmentation de la quotité d'impôt qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales du canton nécessite l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil.

Dans les années 80 et 90, le canton de Berne a rétabli l'équilibre de ses finances au prix de divers plans d'assainissement. Les soldes des comptes d'Etat des années 1998 à 2000 ont été positifs. C'est cependant un équilibre qu'une série de risques et d'inconnues rend précaire. Par ailleurs, Berne est le premier de tous les cantons par le découvert du bilan et par l'endettement. Or l'accroissement du découvert et de l'endettement accapare les ressources du canton pour le service de l'intérêt et limite sa liberté d'action dans le financement des tâches qui lui incombent. C'est pourquoi il a un besoin pressant d'excédents de revenu pour pouvoir amortir son découvert et réduire sa dette.

Le frein au déficit est une mesure qui doit permettre d'assurer à long terme l'équilibre du compte de fonctionnement en entravant la propension à la gestion par l'endettement. Il contribue donc à l'assainissement durable des finances bernoises.

Le frein à l'augmentation des impôts, limité dans le temps, permet de résister à la tentation de vouloir équilibrer le compte de fonctionnement par l'augmentation de la quotité d'impôt. Ces deux mécanismes sont des outils efficaces qui s'inscrivent dans le prolongement du droit financier en vigueur.

Le Grand Conseil a adopté la modification de la Constitution par 109 voix contre 58 et sept abstentions. Les nouvelles dispositions seront appliquées la première fois pour le budget 2003.

26 pour cent, pèsent d'un poids écrasant sur les finances cantonales et restreignent fortement la marge de manœuvre du Conseil-exécutif et du Grand Conseil.

La politique financière du canton vise à la réalisation de substantiels excédents de revenu ces prochaines années, ce qui devra permettre de ramener le découvert à un niveau acceptable.

Rappel

Seuls une grande détermination dans la politique financière et l'équilibre des finances garantissent au canton la marge nécessaire dans la politique qu'il conduit dans les domaines de la formation, de la santé, de l'aide sociale, des transports, de l'économie, etc. Au prix d'une série de plans d'austérité, le canton est parvenu à rétablir l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses, bien qu'un certain nombre de risques et d'inconnues pourraient compromettre cet équilibre. La dette de quelque 10,5 milliards de francs, les intérêts, environ un million de francs par jour, et la quote-part de l'endettement, qui est de

La finalité des freins au déficit et à l'augmentation des impôts

En Suisse comme à l'étranger, les autorités se donnent des moyens institutionnels pour contenir les dépenses, les découverts et l'endettement. Ces outils ont pour effet de contraindre le gouvernement et le parlement à la discipline dans la gestion budgétaire.

Le mécanisme de frein au déficit et à l'augmentation des impôts doit donc permettre d'endiguer l'accroissement du découvert et de l'endettement et d'entraver le choix d'une politique d'assainissement trop exclusivement portée sur le revenu. Ces deux outils ne peuvent cependant pas résoudre à eux seuls les problèmes financiers du canton. Il faut encore d'autres moyens pour relever le défi que constituent le poids de la dette, le découvert, la capacité financière relativement faible du canton, l'héritage du passé, la lourde imposition des personnes physiques etc.

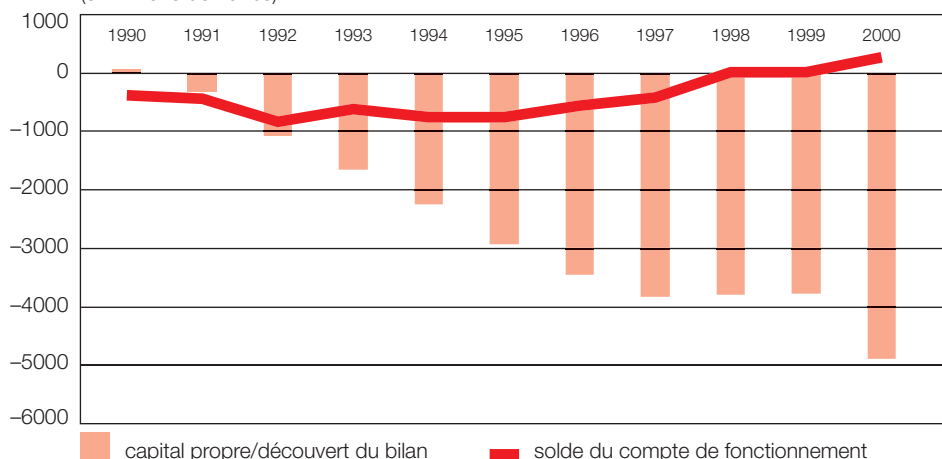
Les nouveaux outils imposent au Conseil-exécutif et au Grand Conseil une contrainte plus forte que par le passé. La tendance à admettre les excédents de charges faiblit. De la même manière que le frein au déficit conforte la politique d'assainissement et contribue à prévenir les futurs déficits, le frein à l'augmentation des impôts place des obstacles sur la voie de l'augmentation des impôts. Ces deux mécanismes s'appliqueront la première fois au budget 2003.

Fonctionnement du frein au déficit

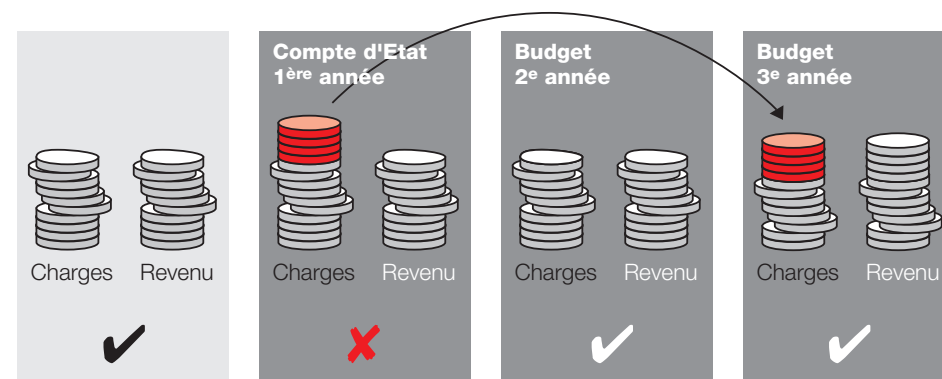
La Constitution cantonale impose une gestion des finances qui soit économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur. Et elle préconise l'équilibre des finances à moyen terme. Deux nouveaux articles viendront étoffer ce principe général:

Le frein au déficit établit que le budget du canton ne peut présenter d'excédent de charges. Tout excédent de charges dans le compte d'Etat est reporté sur le deuxième exercice budgétaire suivant.

Découvert du bilan et solde du compte de fonctionnement 1990 à 2000
(en millions de francs)



Le bond du découvert du bilan en l'an 2000 est dû au fait que le canton a inscrit parmi les passifs au bilan le découvert des deux caisses de pension cantonales (1,48 mia de francs).



Le budget ne doit pas présenter d'excédent de charges

Un excédent de charges dans le compte d'Etat est reporté sur le deuxième exercice budgétaire suivant.

Dérogations

Les nouvelles dispositions constitutionnelles prévoient deux possibilités pour le Grand Conseil de déroger à la consigne du frein au déficit. Au moment de voter le budget et le compte d'Etat, le parlement peut déroger aux termes stricts de la consigne si trois cinquièmes de ses membres le décident. Si le Grand Conseil admet un excédent de charges d'un certain montant dans le budget, cette décision l'engage lors de l'approbation du compte d'Etat. Parmi les motifs possibles d'une dérogation à la consigne, on peut citer notamment l'existence d'une grave récession et des circonstances extraordinaires, impossibles à prévoir au budget (telles que la mise en place de dispositifs destinés à surmonter une catastrophe, la mise en œuvre urgente de nouvelles tâches imposées aux cantons par la Confédération). Dans de tels cas, l'excédent de charges du compte d'Etat est non pas reporté sur le deuxième exercice budgétaire suivant mais réparti sur les quatre années qui suivent.

Fonctionnement du frein à l'augmentation des impôts

Sous la pression du frein au déficit, le parlement pourrait être tenté d'opter pour la facilité et de chercher à rétablir l'équilibre budgétaire en augmentant les recettes, donc en relevant la quotité d'impôt. Or, le canton de Berne est dernier de classe parmi les cantons suisses par la charge fiscale imposée aux contribuables, et il faut donc renoncer à ce moyen pour l'assainissement des finances. C'est pourquoi le Grand Conseil propose aux électrices et électeurs l'introduction d'un frein à l'augmentation des impôts.

Le frein à l'augmentation des impôts établit que toute augmentation de la quotité d'impôt qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales du canton nécessite l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil, et ce jusqu'en l'an 2009.

Les arguments de la majorité du Grand Conseil

- La disposition constitutionnelle est trop théorique. Elle ne suffit pas à garantir l'équilibre des finances à moyen terme.
- Le frein au déficit doit permettre de limiter l'accroissement du découvert et de l'endettement.
- Le principe est simple: les dépenses courantes doivent être financées au moyen des recettes courantes.
- Le canton doit gérer les ressources financières de manière durable et économe. Les générations futures doivent avoir la marge de manœuvre nécessaire pour définir les tâches de l'Etat selon leur conviction.
- Les freins au déficit et à l'augmentation des impôts engagent les autorités à l'autodiscipline, au service de l'équilibre budgétaire et de la conception d'une politique d'assainissement portant sur les dépenses.
- Le frein à l'augmentation des impôts est un complément nécessaire du frein au déficit. De ce fait, le Grand Conseil ne pourra pas opter pour une augmentation d'impôts en cas de déficit.
- Le frein à l'augmentation des impôts doit être une incitation efficace à la conception d'une politique d'assainissement portant sur les dépenses. Il doit être un obstacle sur la voie des augmentations d'impôt.

pour
109 voix

Les arguments de la minorité du Grand Conseil

- En période de croissance économique, le frein au déficit ne pose aucun problème. En période de récession et de crise, en revanche, il restreint radicalement les moyens d'action des autorités.
- Le frein au déficit rend impossible toute politique dynamique et adaptée à la conjoncture.
- Le défaut majeur de cet outil est celui de concentrer toute l'attention sur le futur. Or aujourd'hui, le problème majeur est l'héritage du passé, et la solution n'a pas été trouvée.
- Le frein au déficit n'a pas d'autre effet que de mettre le Grand Conseil sous sa propre tutelle.
- Le frein au déficit repose sur l'idée que le canton ne devra plus jamais contracter de dette. Or, c'est une erreur. Dans certains cas, l'endettement est utile.
- Le frein à l'augmentation des impôts n'est rien d'autre qu'un faible signal vers l'extérieur. Une disposition de cette nature n'a pas sa place dans la Constitution.
- Le frein à l'augmentation des impôts est une entrave supplémentaire à la liberté d'action politique et étatique. Couplée au frein au déficit, il ne laisse de marge que pour la réduction des impôts et la suppression des prestations.

contre
58 voix