



Rapport sur le résultat de l'étude comparative intercantonale 2024

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE :	26 février 2025
Direction :	Direction des finances
N° d'affaire :	2023.FINGS.184
Classification :	Non classifié

1. Contexte

Conformément à l'article 101, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1), chaque tâche cantonale doit être périodiquement contrôlée afin de vérifier, d'une part, si elle est encore nécessaire et utile et, d'autre part, si la charge financière qu'elle occasionne reste supportable.

En février 2023, le Conseil-exécutif a décidé de réaliser une nouvelle étude comparative inter-cantonale après les deux premières de ce type datant de 2013 et 2017. L'arrêté du Conseil-exécutif avait pour objet d'identifier, au sens de l'article 101, alinéa 4 ConstC, les champs de l'activité publique dont la structure des coûts est singulière, afin d'en dégager de potentiels domaines d'intervention et d'éventuelles mesures d'allègement budgétaire.

Remarque du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a adopté le résultat de l'étude comparative intercantonale le 21 août 2024, en même temps que le budget 2025 et le plan intégré mission-financement 2026 à 2028, et que le résultat de l'analyse de marge de manœuvre 2024. Il a simultanément approuvé le rapport sur la priorisation des besoins d'investissement cantonaux. Il était important à ses yeux de soumettre au Grand Conseil l'ensemble des rapports, analyses et résultats exigées ou disponibles pour sa session d'hiver 2024, afin qu'il dispose ainsi d'une vue d'ensemble de la politique financière.

En perspective de la session d'hiver 2024, la Commission des finances a toutefois proposé au parlement de consacrer au rapport sur l'étude comparative intercantonale un point à part entière de l'ordre du jour de l'une de ses prochaines sessions. Le Grand Conseil a approuvé à 108 voix contre 36 et 5 abstentions cette proposition de la Commission des finances le 4 décembre 2024.

Conformément à cette décision, le présent rapport du Conseil-exécutif est soumis au Grand Conseil dans le cadre d'un point spécifique de l'ordre du jour de la session d'été 2025.

2. Méthodologie

Les travaux réalisés par l'entreprise bâloise BAK Economics AG ont consisté en une analyse systématique des coûts cantonaux qu'occasionne la fourniture des prestations publiques dans chacun des 28 champs d'activité. Certains coûts, dits structurels, échappent pratiquement à toute influence (politique), parce qu'ils sont déterminés par des facteurs démographiques ou topographiques. L'analyse les a dissociés de ceux sur lesquels il est possible d'agir.

Les coûts analysés sont les dépenses nettes dans un champ d'activité donné, c'est-à-dire les recettes courantes moins les des dépenses courantes de l'année 2021. Ni les dépenses et recettes extraordinaires ni les dépenses et recettes d'investissement n'ont été prises en compte. Les dépenses engagées en 2021 dans le cadre de la lutte contre le Covid en font partie. L'Administration fédérale des finances (AFF) les a comptabilisées comme dépenses extraordinaires à des fins statistiques et pour en harmoniser le traitement comptable. L'étude comparative les a donc ignorées

Celle-ci se fonde sur la statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF). L'AFF prépare les données financières des 26 cantons et les harmonise conformément au Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) pour permettre les comparaisons intercantionales. Il s'écoule en général un an et demi environ entre la publication des comptes annuels des cantons et l'achèvement de la statistique financière de l'AFF. C'est pourquoi l'évaluation des finances bernoises porte sur les données des comptes de clôture de 2021

Comme la répartition des tâches entre canton et communes varient d'un canton à l'autre, il a fallu consolider les finances cantonales et communales avant de pouvoir opérer des comparaisons.

3. Principaux résultats

Nous présentons ici les résultats les plus importants de l'étude comparative intercantonale 2024. Pour davantage d'informations, se reporter à l'étude de BAK Economics AG ci-jointe¹. Les résultats détaillés par champ d'activité sont en outre présentés en annexe de l'étude.

Description de l'indice	Résultat indice canton de Berne
Indice des coûts standard (ICS) Exprimé en pourcentage, il mesure l'écart entre les dépenses nettes par habitant·e par rapport à la moyenne des 25 autres cantons. S'il est exactement à 100, les dépenses nettes par habitant·e correspondent à la moyenne de celles des 25 autres cantons. S'il est de 95, elles sont de 5 pour cent inférieures à la moyenne. S'il est de 110, elles sont de 10 pour cent supérieures à la moyenne.	Valeur de l'indice : 98 Explication valeur indice (au plan cantonal) L'ICS du canton de Berne est de 98 points. Les dépenses nettes moyennes par habitant·e du canton de Berne sont ainsi inférieures de 2 pour cent à celles des habitants des autres cantons. Le niveau des dépenses nettes par habitant·e est donc légèrement inférieur à la moyenne des autres cantons. Résultat pour chaque champ d'activité : Les coûts standards (dépenses nettes par habitant·e) sont supérieurs à la moyenne (ICS > 100) dans 7 champs d'activité sur 28² : - Cliniques psychiatriques (150) - Formation professionnelle (141) - Vieillesse (124) - Agriculture (111) - Aide sociale (107) - Sylviculture (106)

¹ Cf. BAK : « Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern », 31 mars 2017, p. 15 et suivantes (en allemand).

² Hors les champs d'activité Églises et affaires religieuses, Protection des monuments et protection du patrimoine, Famille et jeunesse, pour lesquels toute comparaison intercantonale est limitée.

Description de l'indice	Résultat indice canton de Berne
Indice des coûts par cas (ICC) Exprime, en pourcentage, l'écart des coûts par cas par rapport à la moyenne des 25 autres cantons pour les groupes comparables.	Valeur de l'indice : 89 Explication valeur indice (au plan cantonal) En comparaison avec des cantons aux structures semblables, les dépenses nettes du canton de Berne par unité de besoin sont en moyenne inférieures de onze pour cent. Résultat pour chaque champ d'activité : Les coûts par cas, obtenus après avoir corrigé les coûts standard des coûts structurels, sont supérieurs à la moyenne dans 7 champs d'activité sur 28 (ICC > 100)³ : - Formation professionnelle (145) - Police (127) - Vieillesse (111) - Cliniques psychiatriques (109) - Chômage (107) - Exécutif (101)
Indice des besoins (IB) Exprime, en pourcentage l'écart de la structure des besoins du canton par rapport à la moyenne des 25 autres cantons. Il prend en compte les composantes de quantité de la structure des besoins spécifique et de leur influence sur le niveau global des coûts.	Valeur de l'indice : 105 Explication valeur indice (au plan cantonal) L'indice des besoins est de 105 points. Les structures des besoins du canton de Berne sont donc dans l'ensemble plutôt défavorables (p. ex. au plan des bénéficiaires, de la superficie, des groupes démographiques, etc.) par rapport à la moyenne des 25 autres cantons. Résultat pour chaque champ d'activité⁴ : Champs d'activité avec structure défavorable des besoins : - Agriculture (153) - Aide sociale (132) - Protection des espèces et du paysage (126) - Cliniques psychiatriques (126) - Sylviculture (124) - Formation professionnelle (114) - Vieillesse (114) - Soins hospitaliers (106) - Haute école pédagogique et hautes écoles spécialisées (105) - Exécution des peines (104)

³ Hors les champs d'activité Églises et affaires religieuses, Protection des monuments et protection du patrimoine, Famille et jeunesse, pour lesquels toute comparaison intercantonale est limitée.

⁴Sans le champ d'activité Justice, qui n'est comparable que dans certaines limites.

Description de l'indice	Résultat indice canton de Berne
Facteur de coûts structurels Résultat de la multiplication de l'indice des besoins du canton de Berne par rapport à celui des 25 autres cantons par l'indice des coûts par cas du groupe des cantons aux structures comparable par rapport aux 25 autres cantons.	Valeur de l'indice : 109 Explication valeur indice (au plan cantonal) Ce chiffre de 109 points signifie que même si l'efficacité avec laquelle le canton de Berne fournit des prestations est supérieure à la moyenne des autres cantons, garantir un niveau de prestations moyen à sa population lui coûte à long terme davantage (9% de coûts en plus) qu'aux autres cantons. Résultat pour chaque champ d'activité⁵ : Champs d'activité avec coûts structurels supérieurs à la moyenne - Sylviculture (189) - Agriculture (150) - Aide sociale (142) - Cliniques psychiatriques (138) - Exécution des peines (136) - Transports publics (121) - Université (116) - Soins hospitaliers (115) - Vieillesse (112) - Protection des espèces et du paysage (106) - Réductions des primes (101) - École obligatoire et écoles spécialisées (101)

4. Position du Conseil-exécutif et suite du processus

Le Conseil-exécutif tire ci-après ses conclusions des résultats de l'étude comparative intercantonale et informe sur la suite du processus.

4.1 Conclusion du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif tire les conclusions suivantes de l'étude comparative intercantonale réalisée par BAK Economics AG :

- Le canton de Berne présente un niveau de dépenses nettes par habitant.e qui correspond à la moyenne des autres cantons (indice de coûts standard = 98). Cela confirme à peu de choses près les résultats de l'étude comparative de 2017 (l'indice était à l'époque de 100).
- Le canton de Berne présente des structures des besoins globalement plus défavorables (p. ex. concernant la démographie, le nombre de bénéficiaires d'une prestation publique donnée, etc.) que la moyenne des 25 autres cantons. Ainsi, même si l'efficacité avec laquelle le canton fournit des prestations ou accomplit ses tâches est supérieure à la moyenne des autres cantons, garantir un niveau de prestations moyen à sa population

⁵Sans les champs d'activité Famille et jeunesse, Justice, Eglises et affaires religieuses et Prévention en matière de santé, pour lesquels toute comparaison intercantonale est limitée.

lui coûte à long terme davantage (9% de coûts en plus) qu'aux autres cantons.

- Sur l'ensemble des champs d'activité, le canton de Berne présente des coûts par cas (= dépenses nettes par unité de besoin) inférieurs de onze pour cent à ceux des autres cantons. Cette différence s'explique par une efficacité supérieure de la fourniture des prestations ou par un niveau de prestation inférieur, voire les deux.
- Le potentiel économique du canton de Berne est inférieur d'environ un quart à la moyenne nationale (indice des ressources 2024 = 75). Bien que les versements compensatoires que le canton de Berne reçoit dans le cadre de la péréquation financière fédérale accroissent sa capacité financière, celle-ci reste inférieure de 13 pour cent à la moyenne nationale.
- Les recettes, celles qui sont générées par le prélèvement des impôts, ne sont pas encore prises en considération dans les explications ci-dessus et n'ont d'ailleurs pas été intégrées dans l'étude comparative intercantonale. Pour procéder à une comparaison intercantonale incluant aussi les recettes, on se référera à l'indice de l'exploitation du potentiel fiscal publié par l'Administration fédérale des finances, indice qui mesure la charge fiscale totale dans un canton. Il renseigne sur la charge globale pesant sur le potentiel de ressource et indique la part du potentiel économique des contribuables fiscalement exploitable (revenus, fortune/capital et bénéfices) qui est effectivement grevée des impôts cantonaux et communaux et n'est de ce fait plus disponible pour l'utilisation privée. En 2024 l'indice était de 114 points pour les personnes physiques dans le canton de Berne. L'exploitation fiscale y est donc de 14 points supérieure à la moyenne suisse.

Voici en résumé ce que conclut le Conseil-exécutif à propos du potentiel économique bernois et des finances bernoises en se fondant sur le résultat de l'étude comparative intercantonale 2024 et d'autres analyses disponibles :

Le canton de Berne dispose d'un potentiel économique fortement inférieur à la moyenne des cantons ainsi que, malgré la péréquation financière, d'une capacité financière toujours inférieure à la moyenne. Pour fournir un niveau de prestations équivalent à la moyenne suisse malgré des structures globalement moins favorables et un potentiel économique inférieur à la moyenne, il doit prélever plus d'impôts que la moyenne.

4.2 Résultats des précédentes analyses confirmés par l'étude comparative intercantonale de 2024

Les présents résultats confirment en gros et dans l'ensemble ceux des deux précédentes analyses comparatives de 2013 (EOS 2014) et 2017 (PA 2018). Indépendamment de cela, il convient de les interpréter avec réserve, et ce malgré l'amélioration notable de la méthodologie depuis la première analyse et les optimisations réalisées quant au contenu de la classification fonctionnelle. Ainsi l'étendue des tâches et la manière dont elles sont accomplies dans les différents cantons (y compris les communes) diffèrent relativement fortement du fait de la structure fédérale du pays. On ne retrouve par exemple que dans peu de cantons les structures décentralisées qui caractérisent les préfectures du canton de Berne. L'accomplissement des tâches et les domaines de compétences diffèrent en outre selon les structures décentralisées. Citons également à cet égard le fait que les prestations que la Police cantonale fournit à la Confédération (p. ex. protection des ambassades, sécurité de l'État) ne sont pas indemnisées à 100%. Les cantons ne sont dans leur majorité pas concernés par des mandats comme ceux que la Police cantonale bernoise accomplit pour la Confédération ; ils n'ont pas conclu d'accord de ce

type avec la Confédération. Même si l'analyse comparative utilise les approches les plus diverses pour tenir compte de ces différences, même si l'étude comparative utilise les approches les plus diverses pour tenir compte de ces différences, la comparabilité reste limitée.

Dans ces conditions, le benchmarking doit avant tout être considéré comme un outil et un indicateur permettant de pointer les champs d'activité présentant un éventuel manque d'efficacité et affichant des coûts structurels supérieurs à la moyenne. Cela étant, les coûts élevés peuvent avoir de multiples origines. Avant de définir d'éventuelles mesures d'allègement dans un champ d'activité spécifique, le Conseil-exécutif estime donc qu'il est sage de réaliser d'autres études, afin notamment de considérer une période plus longue qu'une seule année (p. ex. analyse de l'évolution des coûts, des revenus et des volumes sur plusieurs années, recensement des décisions politiques explicitement prises pour agir sur l'évolution des coûts, analyse de l'évolution du cadre général [p. ex. normes qualitatives plus élevées, nouveau cadre juridique, etc.], etc.).

4.3 Analyses approfondies dans trois champs d'activité

Indépendamment des limites des résultats de l'étude comparative de 2024 exposées ci-avant, le Conseil-exécutif a décidé fin mai 2024 de procéder à des analyses approfondies dans trois champs d'activité présentant des dépenses nettes élevées et des coûts par cas supérieurs à la moyenne. Il s'agit des trois champs d'activité suivants :

- Vieillesse
- Formation professionnelle
- Police

Le champ d'activité Psychiatrie présente lui aussi un certain potentiel d'allègement du fait de ses coûts par cas supérieurs à la moyenne. Cependant, ce potentiel est inférieur à celui des trois autres champs d'activité et dans ce champ d'activité, les dépenses nettes sont nettement plus basses et la situation financière reste difficile - en particulier aux Services psychiatriques universitaires (SPU SA). D'autre part, des éclaircissements sont en cours sur la fusion des SPU et du Centre psychiatrique de Münsingen (CPM). En conséquence, le Conseil-exécutif ne juge pas urgent d'intervenir, ni de procéder à des éclaircissements supplémentaires par rapport à l'étude comparative intercantonale.

Le Conseil-exécutif est conscient qu'il existe certainement de nombreuses raisons expliquant le niveau supérieur à la moyenne des coûts par cas dans les trois champs d'activité Vieillesse, Formation professionnelle et Police. Cette situation méritant une analyse approfondie, il a chargé les Directions responsables de ces trois champs d'activité de réaliser les études nécessaires et de lui en présenter les résultats fin novembre 2024 au plus tard. Ces éclaircissements lui seront utiles pour le cas où il voudrait définir comment mettre en œuvre des mesures de réduction des coûts en vue de l'établissement du budget 2026 et du plan intégré mission-financement 2027-2029.

5. Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre acte du rapport au sens de l'article 51, alinéa 1, lettre c de la loi sur le Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil ; LGC).

Pièces jointes

- Résultats de l'étude comparative intercantonale 2024
- Résumé de l'étude comparative intercantonale 2024
- Annexe de l'étude comparative intercantonale 2024 avec résultats détaillés par champ d'activité