



Finanzkommission  
Commission des finances

Services parlementaires du Grand Conseil  
Postgasse 68  
Case postale 562  
3000 Berne 8  
+41 031 633 75 81  
[www.be.ch/gc](http://www.be.ch/gc)

# Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2024

|            |             |
|------------|-------------|
| Modifié le | 20 mai 2025 |
| Version    | 2.0         |
| Statut     | prêt        |

## Tables des matières

|           |                                                                                             |           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Synthèse.....</b>                                                                        | <b>3</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Méthode de travail de la Commission des finances.....</b>                                | <b>4</b>  |
| <b>3.</b> | <b>L'essentiel en bref .....</b>                                                            | <b>6</b>  |
| 3.1       | Compte de résultats.....                                                                    | 6         |
| 3.2       | Compte des investissements .....                                                            | 7         |
| 3.3       | Solde de financement .....                                                                  | 8         |
| 3.4       | Excédent au bilan et capital propre.....                                                    | 9         |
| 3.5       | Endettement net I et endettement brut.....                                                  | 9         |
| 3.6       | Quote-part de l'endettement net .....                                                       | 10        |
| 3.7       | Comparaison avec d'autres cantons : charges et solde du compte de résultats .....           | 11        |
| <b>4.</b> | <b>Priorités de la Commission des finances .....</b>                                        | <b>13</b> |
| 4.1       | Réserves dans l'avis d'audit du Contrôle des finances .....                                 | 13        |
| 4.2       | Léger excédent de charge au compte de résultats .....                                       | 14        |
| 4.3       | Respect des freins à l'endettement .....                                                    | 15        |
| 4.3.1     | Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats .....                                 | 15        |
| 4.3.2     | Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements .....                          | 16        |
| 4.4       | Compensation du découvert de financement 2023 .....                                         | 16        |
| 4.5       | Respect du nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire ..... | 17        |
| <b>5.</b> | <b>Perspective de politique budgétaire.....</b>                                             | <b>18</b> |
| <b>6.</b> | <b>Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil .....</b>                    | <b>19</b> |

## 1. Synthèse

En 2024, les comptes annuels 2024 présentent, pour la deuxième année de suite, un résultat annuel doublement négatif, avec un excédent de charges de 10,7 millions de francs dans le compte de résultats et un solde de financement négatif de 157,5 millions de francs.

Malgré ce résultat, les nouvelles règles du frein à l'endettement, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024, sont respectées, aussi bien dans le compte de résultats que dans le compte des investissements. L'excédent de charges peut être compensé au moyen de l'excédent du bilan existant ; fin 2024, celui-ci s'élève à 226,5 millions de francs. Le découvert de financement peut être compensé à l'aide des excédents de financement des cinq années précédentes.

En 2024, les investissements bruts ont connu une croissance – considérable – de 127 millions de francs par rapport à 2023. L'augmentation significative des dépenses d'investissements permet de résorber progressivement les besoins accrus en la matière. Toutefois, le volume important des investissements s'est également traduit par un nouvel endettement de 158 millions de francs.

Lors de l'examen des comptes annuels, la CFin a constaté une augmentation non seulement des recettes, mais aussi des charges par rapport au budget, ce qui s'explique en particulier par la pratique restrictive du Conseil-exécutif en matière d'établissement du budget. Les revenus supplémentaires n'ont pas permis de compenser l'accroissement des charges et n'ont donc pas entraîné d'amélioration du résultat par rapport au budget. Ces écarts se sont également répercutés sur la précision du budget, inférieure aux valeurs des années précédentes.

Cette deuxième clôture des comptes réalisée avec le progiciel de gestion intégré SAP, introduit en 2023, a elle aussi pu être menée à bien avec succès. Le Contrôle des finances recommande au Grand Conseil d'approuver les comptes annuels en l'assortissant de réserves. Lors de ses révisions, elle a identifié des lacunes persistantes. La CFin propose au Grand Conseil d'adopter une déclaration de planification obligeant le Conseil-exécutif et l'administration, mais aussi le Contrôle des finances, à accorder une priorité élevée à l'élimination des défauts constatés et de mettre fin rapidement à la situation insatisfaisante où les comptes annuels doivent être approuvés avec des réserves.

La CFin présente encore deux autres déclarations de planification au Grand Conseil. L'une demande au Conseil-exécutif de tenir dûment compte, dans le budget 2026 et le plan intégré mission-financement 2027–2029, de la résorption du découvert de financement de 163 millions de francs ressortant des comptes annuels 2023, qui doit être compensé d'ici fin 2028. L'autre déclaration de planification demande que les prochains budgets, plans intégrés mission-financement et rapports de gestion rendent compte du respect du nouvel endettement plafonné à 500 millions de francs pour financer le besoin supplémentaire d'investissement.

La CFin prend connaissance du résultat des comptes 2024 et propose au Grand Conseil d'approuver le rapport de gestion 2024.

## 2. Méthode de travail de la Commission des finances

Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 13 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0). L'article 101 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) prescrit en outre une gestion des finances économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, ainsi que des finances équilibrées à moyen terme. Le rapport de gestion se subdivise en deux volumes, à savoir « Rapport de gestion 2024, volume 1 – Comptes annuels et annexe du canton de Berne » et « Rapport de gestion 2024, volume 2 – Groupes de produits y compris comptes spéciaux et financements spéciaux ».

Conformément à l'article 76, alinéa 1, lettre *b* ConstC, à l'article 13, alinéa 2, lettre *b* en relation avec l'article 13, alinéa 3, lettre *a* LFin et à l'article 50 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les décisions concernant le rapport de gestion et les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil. Il approuve en particulier :

- le solde du compte de résultats du canton ;
- le solde du compte des investissements du canton ;
- les capitaux propres et l'excédent du bilan (découvert du bilan) ;
- les crédits supplémentaires et les dépassements de crédit.

En vertu de l'article 36, alinéa 3, lettre *c* du règlement du Grand Conseil (RGC), la CFin préavise le rapport de gestion, généralement avant la session d'été concernée (art. 50, al. 3 LGC). Cet examen préalable a lieu avant la session d'été concernée (art. 50, al. 3 LGC).

Dans son rapport sur le rapport de gestion, la CFin présente une synthèse des informations qui lui semblent les plus importantes et motive ses propositions. Dans le cadre de leur examen préalable, les sections de la CFin ont traité les chapitres du rapport relevant de leur compétence et formulé des questions à l'attention du Conseil-exécutif et des Directions, questions qui ont reçu une réponse écrite. En outre, la directrice des finances a participé à la séance plénière de la CFin du 1<sup>er</sup> mai 2025 sur le rapport de gestion et fourni oralement des renseignements complémentaires. La CFin a ensuite confié à son secrétariat la tâche de rédiger le rapport en tenant compte des aspects prioritaires. La commission a discuté du rapport lors de sa séance du 13 mai 2025 et l'a approuvé, propositions comprises.

Dans le cadre de l'examen préalable du rapport de gestion 2024, la CFin s'est fondée sur les documents essentiels suivants :

- rapport de gestion et comptes annuels de l'exercice 2024 en deux volumes, épreuve du 25 mars 2025 ;
- rapport<sup>1</sup> du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2024 (public), ainsi que rapport complet du 19 mars 2025 sur l'examen des comptes annuels au 31 décembre 2024 (non public), complété par les informations orales du directeur du Contrôle des finances et de son suppléant lors de la séance de la CFin du 19 mars 2025 ;
- réponses du Conseil-exécutif (1<sup>re</sup> partie, ACE 368/2025 du 2 avril 2025) et des Directions (2<sup>e</sup> partie, 25.04.2025) aux questions de la CFin (non publiques).

La Commission des finances n'examine pas toutes les parties du rapport de gestion. Du fait de ses compétences spécifiques, la Commission de gestion (CGes) préavise le rapport d'activité des Services parlementaires et celui du Bureau pour la surveillance de la protection des données. La Commission de justice (CJus) examine les parties des autorités judiciaires et du Ministère public. Les rapports annuels de l'Université de Berne, de la Haute école spécialisée

<sup>1</sup> Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels du canton de Berne au 31 décembre 2024

bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone sont quant à eux examinés par la Commission de la formation (CFor).

### 3. L'essentiel en bref

La CFin renonce à une présentation détaillée des comptes annuels 2024 et se limite à une analyse des valeurs de référence financières les plus importantes. Les vues d'ensemble détaillées et les descriptions complètes des Directions, de la Chancellerie d'État et de la Justice se trouvent dans le volume 2 du rapport de gestion.

| Valeurs de référence<br>en mio de CHF | Comptes<br>2023 | Budget<br>2024 | Comptes<br>2024 | Écart par rapport<br>au budget |                  | Écart par rapport à<br>l'année précédente |                  |
|---------------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|--------------------------------|------------------|-------------------------------------------|------------------|
|                                       |                 |                |                 | en %                           | en mio de<br>CHF | en %                                      | en mio de<br>CHF |
| Charges                               | 12'234.4        | 12'639.2       | <b>12'904.2</b> | 2.1%                           | 265.0            | 5.5%                                      | 669.8            |
| Revenus                               | 12'221.2        | 12'646.8       | <b>12'893.5</b> | 2.0%                           | 246.6            | 5.5%                                      | 672.3            |
| Solde du compte de résultats          | -13.3           | 7.6            | <b>-10.7</b>    | -241.2%                        | -18.4            | 19.1%                                     | 2.5              |
| Investissement net                    | 479.5           | 534.2          | <b>480.5</b>    | -10.0%                         | -53.7            | 0.2%                                      | 1.0              |
| Solde de financement                  | -163.0          | -185.4         | <b>-157.5</b>   | 15.1%                          | 27.9             | 3.4%                                      | 5.5              |
| Degré d'autofinancement (en %)        | 66.0%           | 65.3%          | <b>67.2%</b>    | 3.0%                           | -                | 1.9%                                      | -                |
| Endettement net I                     | 5'533.0         | 5'786.0        | <b>5'697.0</b>  | -1.5%                          | -89.0            | 3.0%                                      | 164.0            |
| Endettement brut                      | 6'191.7         | 6'354.0        | <b>6'705.9</b>  | 5.5%                           | 351.9            | 8.3%                                      | 514.2            |

Illustration 1 : Aperçu des valeurs de référence financières des comptes 2024 ainsi que des écarts par rapport au budget 2024 et à l'année précédente.

#### 3.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats 2024 a été bouclé avec un excédent de charges de 10,7 millions de francs et est donc inférieur d'environ 18,4 millions de francs à l'excédent de 7,6 millions de francs inscrit au budget. Le solde du compte de résultats s'améliore de 2,5 millions de francs par rapport à l'année dernière.

La raison principale de ces états financiers moins favorables que le budget réside dans l'approche restrictive choisie par le Conseil-exécutif pour l'établissement du budget, laissant peu de marge pour des dépenses supplémentaires imprévues (cf. chap. 4.2). Les recettes fiscales et financières ainsi que celles issues des récales, concessions et contributions ont permis de réduire fortement le déficit qui a résulté de cette pratique, sans toutefois le compenser entièrement.

Les charges inscrites au budget 2024 ont été dépassées de 265 millions de francs ; l'augmentation des charges par rapport à 2023 s'élève à plus de 670 millions de francs. Quant aux recettes, elles ont dépassé les montants planifiés pour 2024 de 2 %, soit une augmentation d'environ 672 millions de francs en comparaison avec l'exercice précédent. Les principaux écarts ( $\geq 10$  millions de francs) des comptes 2024 par rapport au budget sont présentés ci-dessous (illustration 2).

| Améliorations du budget (en millions de CHF)                         |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| Revenus fiscaux plus importants (y. compris parts à l'impôt fédéral) | + 210 mio |
| Contributions plus élevées / revenus divers (net)                    | + 45 mio  |
| Revenus fiscaux plus importants (net)                                | + 28 mio  |

| Détériorations du budget (en millions de CHF)                      |          |
|--------------------------------------------------------------------|----------|
| Charges de personnel plus élevées                                  | - 64 mio |
| Charges de biens, services et charges d'exploitation plus élevées  | - 54 mio |
| Compensation financement investissement net ordinaire sur réserves | - 34 mio |
| Divers                                                             | - 13 mio |
| Facteur de correction au niveau cantonal                           | -136 mio |

Illustration 2 : Aperçu des écarts (≥ 10 millions de francs) des comptes 2024 par rapport au budget

### 3.2 Compte des investissements

Le compte des investissements (y compris les investissements financés par des fonds) présente d'un côté des dépenses d'un montant de 691 millions de francs et de l'autre des recettes d'environ 211 millions de francs, ce qui a entraîné des investissements nets de 481 millions de francs en 2024. Par rapport à 2023, les dépenses ont augmenté de manière significative (+ 22,6 %) et correspondent presque aux montants planifiés. Comme en 2023, le canton est donc en train de résorber les besoins accumulés en matière d'investissements. Toutefois, en 2024 aussi, différents grands projets (p. ex. nouveaux bâtiments pour la recherche médicale sur le site de l'Île, Campus Bienne de la Haute école spécialisée bernoise [BFH], nouveau Centre de police de Niederwangen) ont accusé des retards se traduisant par une réduction des dépenses par rapport au budget. Toutefois, cette réduction a été compensée par des dépenses supérieures dues à des travaux d'assainissement urgents sur des ouvrages d'art (ponts, murs de soutènement dans l'Oberland bernois) et en lien avec le projet Zukunft Bahnhof Bern.

L'année 2024 a également vu une augmentation considérable des recettes d'investissement (+ 150 %), dues en particulier à des subventions d'investissements plus élevées dans le domaine de la pédagogie spécialisée ainsi que par une participation plus importante de la Confédération et des communes à des projets d'envergure dans les domaines de la construction de routes cantonales et des transports publics.

Le solde des investissements nets, soit la différence entre dépenses et recettes d'investissement, est inférieur aux prévisions. En 2024, l'écart par rapport au budget a atteint 53,7 millions de francs, soit 10 %. Quant au montant de 481 millions de francs, il est presque identique à celui de 2023.

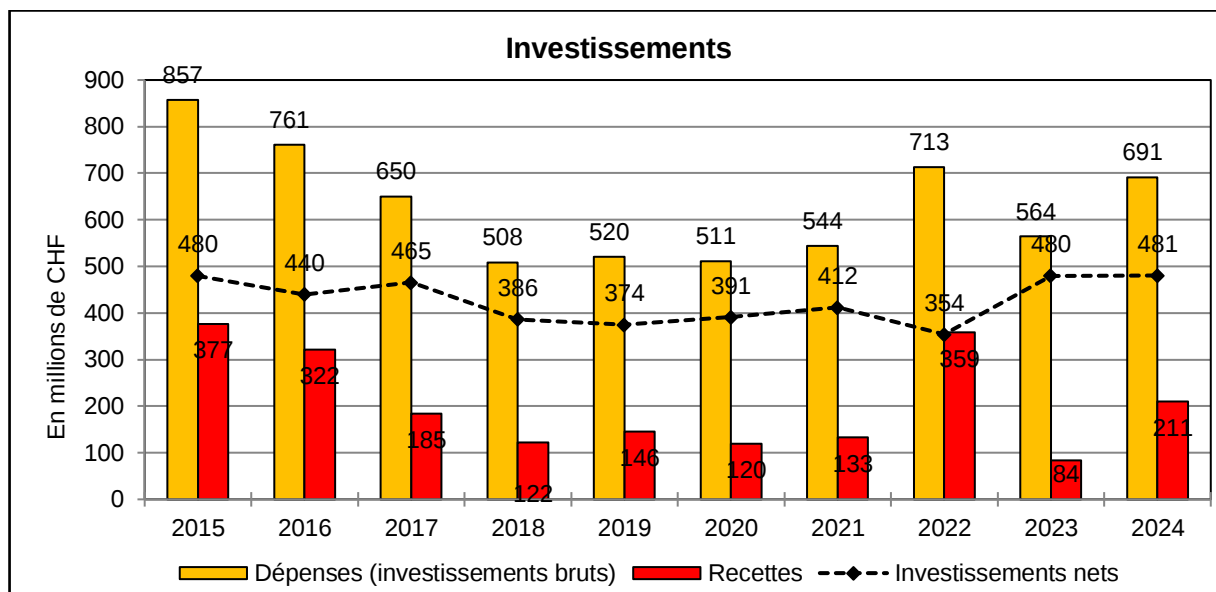


Illustration 3 : Compte des investissements, 2015 – 2024

### 3.3 Solde de financement

Le solde de financement atteint -158 millions de francs, une valeur légèrement inférieure à celle de l'année précédente. Le solde de financement négatif est la conséquence d'une activité d'investissement accrue ne pouvant pas être autofinancée lorsque les comptes n'affichent qu'un équilibre fragile. Le canton a dès lors dû financer une part des investissements avec des fonds de tiers.

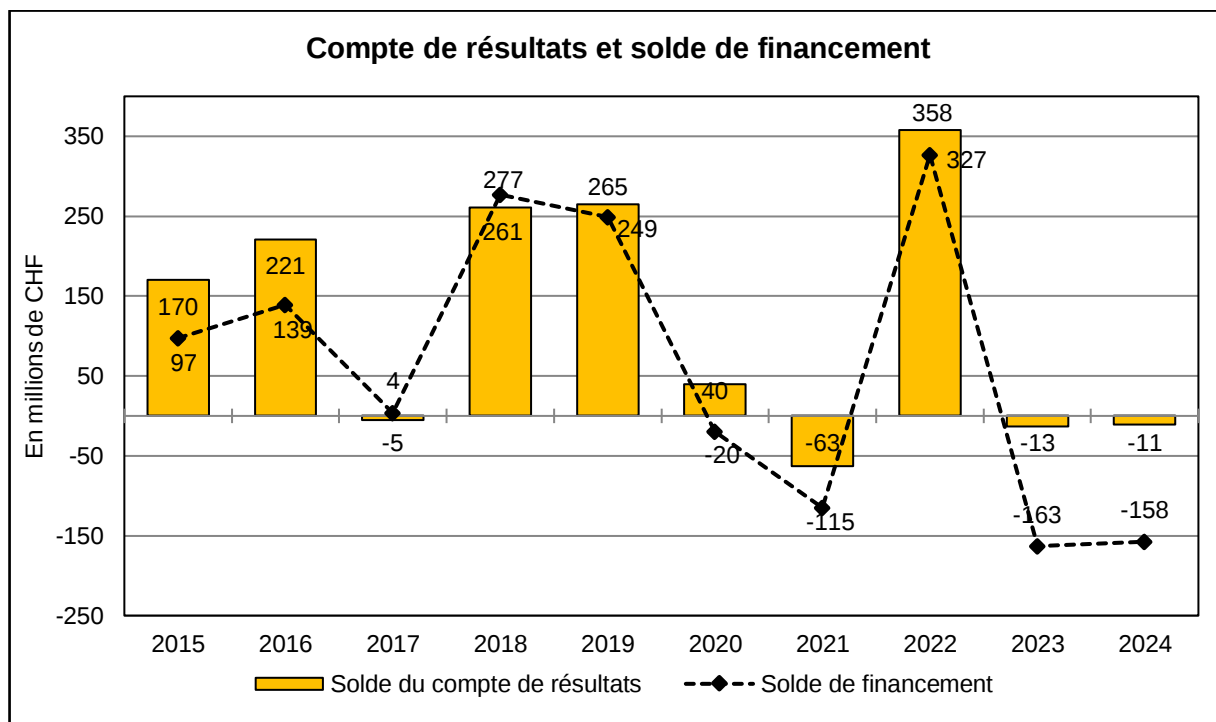


Illustration 4 : Solde du compte de résultats et solde de financement, 2015 – 2024

### 3.4 Excédent au bilan et capital propre

L'illustration 5 présente le capital propre et l'excédent du bilan. Celui-ci se compose du résultat annuel de l'exercice clôturé et des résultats cumulés des années précédentes. Un découvert du bilan équivaldrait à un poste négatif dans le capital propre.

Avec l'introduction du MCH2 au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>2</sup>, le canton a procédé à une réévaluation des actifs (restatement, ou retraitement). Cette réévaluation a amélioré l'actif du bilan 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 de nouveau d'un capital propre. Toutefois, en vertu du MCH2, le poste du bilan « capital propre » est subdivisé en différents postes. 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 ». Au sein du groupe de comptes « Capital propre » figure en particulier le compte « Excédent / découvert du bilan », que modifie le solde du compte de résultats à lui seul et qui fait donc partie du capital propre au sens strict.

L'excédent de charges du compte de résultats de 2024 de 10,7 millions de francs réduit l'excédent du bilan, qui passe ainsi de 237,4 millions à 226,7 millions de francs au 31 décembre 2024. Compte tenu d'une écriture rectificative d'un montant mineur, l'excédent de bilan atteint ainsi un total de 226,5 millions de francs au 31 décembre 2024, comme le montre l'illustration 5.

Le capital propre du canton de Berne a quant à lui atteint 964,5 millions de francs au 31 décembre 2024, soit 21,1 millions de francs de moins que l'année précédente.

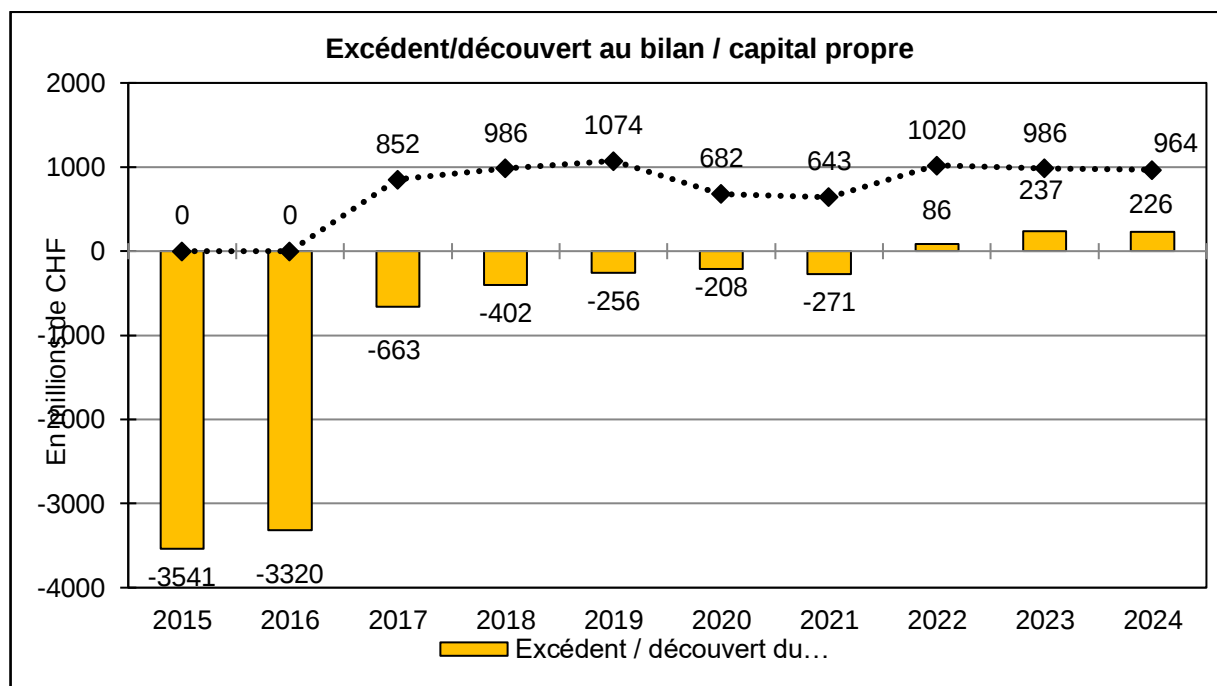


Illustration 5 : Découvert du bilan (jusqu'au 31.12.2021), excédent du bilan (à partir du 31.12.2022) et capital propre, 2015 – 2024

### 3.5 Endettement net I et endettement brut

En raison des nouvelles dispositions relatives au frein à l'endettement dans le compte des investissements, entrées en vigueur début 2024, l'endettement net I revêt une importance particulière. L'endettement net I est égal aux capitaux de tiers (sans les subventions d'investissement inscrites au passif) moins le patrimoine financier. Le frein à l'endettement

<sup>2</sup> Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes

appliqué au compte des investissements est activé lorsque la quote-part de l'endettement net (cf. chap. 3.6.) est supérieure à 6 %. L'illustration 6 indique l'évolution de l'endettement net I entre 2015 et 2024. Alors que l'endettement net I s'élevait encore à environ 6,7 milliards de francs fin 2015, ce montant était encore de 5,7 milliards de francs en 2024. La réduction marquée en 2022 est essentiellement due au résultat des comptes positif cette année-là.

Jusqu'à la fin de l'année 2023, le critère déterminant pour le respect du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements était le taux d'endettement II (endettement brut II rapporté au revenu cantonal). À compter de 2024, le taux d'endettement II endettement brut II n'est plus affiché.

Est en revanche indiqué l'endettement brut (nommé jusqu'ici « endettement brut I »), conformément aux recommandations du MCH2 concernant les indicateurs. L'endettement brut comprend les engagements courants ainsi que les engagements financiers à court et à long terme. Ce n'est pas un indicateur adapté au pilotage de la politique budgétaire, car il est contrebalancé par d'importants actifs générateurs de revenus. Au cours de la période précédant l'année 2022, l'endettement brut a diminué jusqu'à atteindre 6,4 milliards de francs environ. En 2022, le résultat positif des comptes et une demande de remboursement d'un avoir d'impôt anticipé auprès de la Confédération ont permis de réduire l'endettement brut de presque un milliard de francs. À titre de contraste, on observe pour l'exercice sous rapport une augmentation de 514 millions de francs due aux démarches actuelles de planification et d'obtention de liquidités.

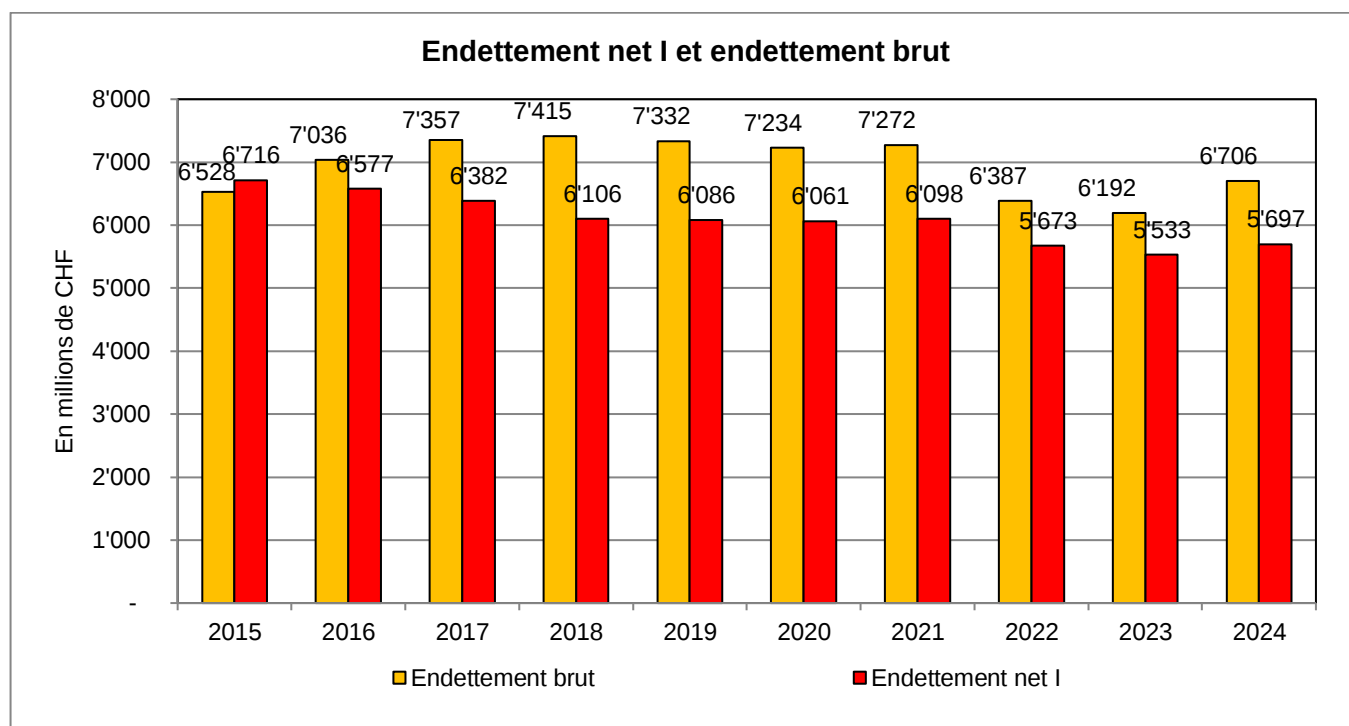


Illustration 6 : Endettement net I et endettement brut, 2015 – 2024

### 3.6 Quote-part de l'endettement net

Comme l'explique déjà le chapitre 3.5, à partir de 2024, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est activé lorsque la quote-part de l'endettement net dépasse le seuil de 6 %. La quote-part de l'endettement net est définie comme le rapport entre l'endettement net I et le produit intérieur brut cantonal, la quote-part-déterminante étant celle de la fin de l'année civile précédente. Au 31 décembre 2024, la quote-part de l'endettement net atteint 6,5 %. Depuis 2017, on observe une tendance décroissante. Toutefois, en 2024, la

quote-part de l'endettement net est passée à 6,5 %, contre 6,3 % à la fin de l'année précédente. Par conséquent, le frein à l'endettement applicable au compte des investissements reste actif.

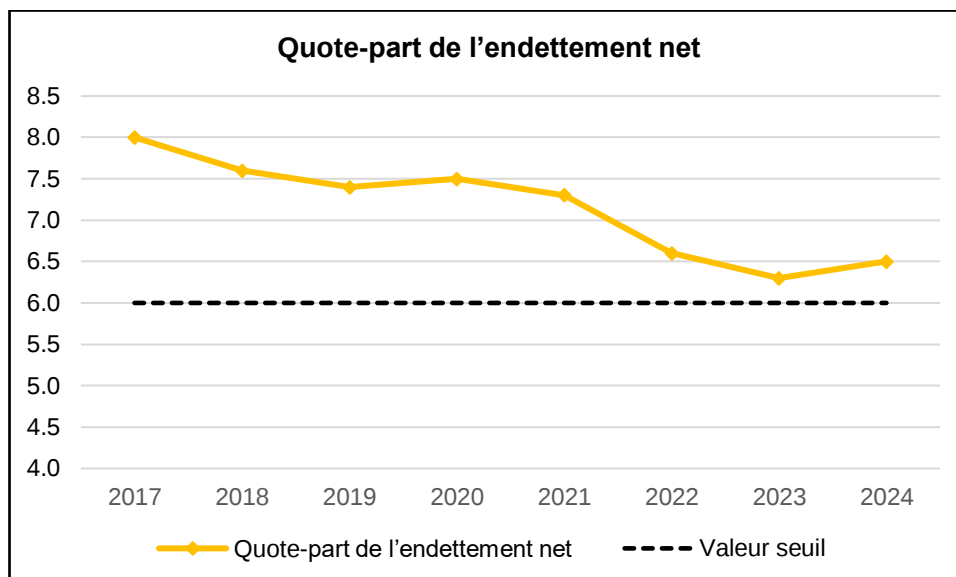


Illustration 7 : Quote-part de l'endettement net 2017 – 2024

### 3.7 Comparaison avec d'autres cantons : charges et solde du compte de résultats

Dans le rapport de l'institut BAK Economics sur l'examen des offres et des structures (EOS) 2014, les cantons de Zurich, de Vaud, de Saint-Gall, de Lucerne, de Fribourg et des Grisons constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « peer group », autrement dit un ensemble de cantons qui sont comparables au canton de Berne de par leur structure ou leur taille.

| Charges (en mio CHF / écart en % par rapport à l'année précédente) |        |        |         |        |         |        |         |
|--------------------------------------------------------------------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| Canton                                                             | 2021   | 2022   | % 21-22 | 2023   | % 22-23 | 2024   | % 23-24 |
| Berne                                                              | 12'167 | 11'869 | -2.5%   | 12'234 | 3.1%    | 12'904 | 5.5%    |
| Zurich                                                             | 17'860 | 18'041 | 1.0%    | 18'690 | 3.6%    | 19'531 | 4.5%    |
| Vaud                                                               | 11'864 | 10'964 | -7.6%   | 11'484 | 4.7%    | 12'196 | 6.2%    |
| Saint-Gall                                                         | 5'609  | 5'375  | -4.2%   | 5'640  | 4.9%    | 5'782  | 2.5%    |
| Lucerne                                                            | 4'249  | 3'970  | -6.6%   | 4'114  | 3.6%    | 4'336  | 5.4%    |
| Fribourg                                                           | 4'072  | 4'517  | 10.9%   | 4'222  | -6.5%   | 4'340  | 2.8%    |
| Grisons                                                            | 2'704  | 2'484  | -8.1%   | 2'610  | 5.1%    | 2'772  | 6.2%    |

Illustration 8 : Aperçu des charges dans les cantons comparables depuis 2021

La moyenne du pourcentage des variations de charges est de 4,7 %, la médiane de 5,4 %. Avec une augmentation des charges de 5,5 %, le canton de Berne fait partie du groupe de tête. Dans tous les cantons, les charges ont crû par rapport à l'année précédente, l'augmentation se situant entre 6,2 % (cantons des Grisons et de Vaud) et 2,5 % (canton de Saint-Gall).

| Solde compte de résultats (en mio de CHF) |            |             |            |            |
|-------------------------------------------|------------|-------------|------------|------------|
| Canton                                    | 2021       | 2022        | 2023       | 2024       |
| <b>Berne</b>                              | <b>-63</b> | <b>+358</b> | <b>-13</b> | <b>-11</b> |
| Zurich                                    | +758       | +543        | -2         | +150       |
| Vaud                                      | +14        | +1          | -39        | -369       |
| Saint-Gall                                | +444       | +201        | -87        | -118       |
| Lucerne                                   | +201       | +205        | +146       | +293       |
| Fribourg                                  | +1         | +1          | 0          | +1         |
| Grisons                                   | +134       | +206        | +162       | +88        |

Illustration 9 : Aperçu du solde dans les cantons comparables depuis 2021

En ce qui concerne le solde des comptes de résultats, deux autres cantons, outre le canton de Berne, affichent un déficit en 2024, à savoir les cantons de Vaud et de Saint-Gall, avec un déficit respectif de 369 millions et 118 millions de francs. Les soldes sont en revanche positifs dans les cantons de Zurich, Lucerne et des Grisons. Le canton de Fribourg présente quant à lui un compte de résultats équilibré. À l'exception du canton de Vaud, avec son déficit élevé, et du canton des Grisons, où l'excédent est inférieur à celui de l'année précédente, l'intégralité des cantons affiche un meilleur résultat que l'année précédente.

## 4. Priorités de la Commission des finances

### 4.1 Réserves dans l'avis d'audit du Contrôle des finances

Le Contrôle des finances recommande à la CFin de proposer au Grand Conseil d'approuver les comptes annuels. À noter qu'il a émis ce qu'il appelle une opinion d'audit avec réserve. En d'autres termes, le Contrôle des finances considère les comptes annuels conformes aux dispositions légales, abstraction faite de deux éléments<sup>3</sup>.

Ces exceptions sont liées à des manques persistants et des points en suspens depuis l'introduction du nouveau système ERP SAP en 2023. Les constats concrets du Contrôle des finances sont les suivants :

#### 1. Flux de valeurs entre SAP - HCM et SAP FI/CO parfois impossibles à retracer

Le Contrôle des finances reconnaît que l'administration a amélioré la situation en 2024, bien que la problématique ne soit toujours pas complètement réglée. Dans les faits, des paiements salariaux figurant dans le système de gestion du personnel SAP HCM ont été transférés sous forme condensée dans la comptabilité financière SAP FI/CO. Toutefois, les valeurs importées dans SAP FI/CO ne peuvent pas toutes être retracées et on y décèle des erreurs, qui entraînent des écarts dans les relevés des provisions de soldes horaires, des 13<sup>e</sup> salaires et le rapprochement des contributions aux assurances sociales. Par ailleurs, le Contrôle des finances estime que la comptabilisation et le contrôle des flux de valeurs dans le domaine de la gestion du personnel ne sont pour l'heure pas organisés de manière adéquate compte tenu du volume et de la complexité de la tâche. Ainsi, certaines erreurs n'ont pu être identifiées que par les contrôles du Contrôle des finances, car les services responsables ne les avaient pas remarquées eux-mêmes.

Le Conseil-exécutif ne conteste pas les problèmes concernant les flux de valeurs. Il signale que des mesures sur le plan de l'organisation et de l'adaptation technique du système ont été discutées avec le Contrôle des finances ou sont en cours d'application.

### Considérations de la CFin

La CFin constate que le Contrôle des finances a identifié des progrès par rapport aux comptes annuels 2023. Le Contrôle des finances reconnaît par ailleurs que l'administration a mis en place un système de contrôle interne (SCI) pour les comptes annuels 2024, système dont il avait encore dû constater l'absence une année plus tôt.

De manière générale, la CFin est surprise de l'ampleur dans laquelle persistent ces problèmes constatés il y a un an déjà, et que les adaptations de l'organisation et des aspects techniques du système n'ont pas encore été engagées ou n'ont pas encore abouti. Du point de vue de la CFin, cela pourrait s'expliquer notamment par l'absence de certaines informations dans les arrêtés de comptes intermédiaires (projections, comptes mensuels élargis), qui ne permettent par conséquent pas de tirer de véritables conclusions sur les comptes annuels.

La CFin s'attend à ce que l'élimination de ces erreurs substantielles bénéficiera de l'attention nécessaire de la part de la hiérarchie, jusqu'au Conseil-exécutif, et que les problèmes seront maintenant réglés aussi rapidement que possible. Après avoir indiqué dans son rapport de l'année précédente vouloir continuer à observer la situation, la CFin juge maintenant opportun d'exprimer clairement, au moyen d'une déclaration de planification, qu'elle attribue une importance élevée au constat et somme les institutions ainsi que les personnes impliquées d'accorder une priorité élevée à la solution de ce problème.

<sup>3</sup> Cf. chapitres 6 du « Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels du canton de Berne au 31 décembre 2024 » dans : Rapport de gestion 2024, volume 1 « Comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne, proposition du Conseil-exécutif au Grand Conseil, p. 129 à 132.

**Déclaration de planification de la CFin :** Les services impliqués sont tenus d'accorder une priorité élevée au constat du Contrôle des finances concernant les « flux de valeurs parfois impossibles à retracer » et d'y apporter une solution aussi rapidement que possible.

## 2. Centres de profit incomplets ou erronés

En raison notamment des problèmes majeurs constatés lors de l'introduction du MCH2, la comptabilité a été simplifiée dans la perspective du passage de FIS/Persiska à SAP. Cette simplification comprend notamment une réduction du nombre d'unités comptables. Par conséquent, l'affichage de comptes annuels complets n'est possible qu'à partir de l'échelon des Directions. Les groupes de produits et les unités administratives gérées en tant que comptes spéciaux sont comptabilisés en tant que centres de profit et présentent par conséquent des fonctionnalités et des possibilités d'analyse limitées (impossibilité de générer un bilan et compte de résultat complet). Une exception est prévue pour les financements spéciaux, à propos desquels il faut rendre des comptes à des organes fédéraux ou d'autres instances d'ordre supérieur, et qui sont dès lors toujours tributaires d'une comptabilité complète. Alors que la CFin estime que cette situation constitue une lacune, le Conseil-exécutif la qualifie d'adéquate et de conforme à la volonté politique exprimée.

### Considérations de la CFin

Les problèmes liés à l'introduction du MCH2 ont également donné lieu à des réactions politiques. Ainsi, le Grand Conseil a adopté avec des majorités très claires les motions 176-2018 et 177-2018 exigeant une simplification de la finance et de la comptabilité. La FIN a intégré ces mandats dans la révision de la loi sur les finances (LFin ; RSB 620.1). La CFin est d'avis que le Contrôle des finances ne peut pas poser des exigences plus strictes que celles prévues par la loi. Il ne fait toutefois aucun doute que d'autres points doivent être réglés, comme le blocage des interventions manuelles dans des transactions automatiques, l'élimination des centres de profit « pro forma » ainsi que la correction des erreurs relatives aux financements spéciaux.

## 4.2 Léger excédent de charge au compte de résultats

Alors que le budget prévoyait un excédent de 8 millions de francs, le compte de résultats fait état d'un léger excédent de charges de 11 millions de francs. L'année précédente, l'excédent de charges de 13 millions de francs avait pu être qualifié de succès, car le non-versement de 322 millions de francs de la Banque nationale avait pu être compensé presque intégralement. La perte de 2024, quant à elle, est due à des augmentations significatives des dépenses, notamment de personnel. Ce constat a de quoi interpeller ; en effet, ces dernières années, les charges de personnel avaient toujours été inférieures aux prévisions budgétaires. Il apparaît qu'en 2024, le nombre de mesures de pédagogie spécialisée et de leçons supplémentaires dans le cadre de l'offre spécialisée de l'école obligatoire intégrée au sein des écoles ordinaires a connu une croissance importante. La Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) indique que ces leçons supplémentaires sont dues à l'augmentation générale du nombre d'élèves, aux suites de la pandémie de COVID-19, à l'évolution générale de la société et au manque de personnel enseignant disposant des qualifications techniques nécessaires. Selon la Direction, ces tendances génèrent des charges majeures pour l'école obligatoire. L'INC part du principe que cette évolution pourra être stabilisée ces prochaines années.

Parmi les dépenses supplémentaires au titre des charges de biens et services (plus CHF 54 millions), la CFin a constaté en particulier une hausse des honoraires et prestations de services (CHF 22 millions). À cet égard, les principaux postes comprennent les prestations supplémentaires de l'APEA (CHF 13 millions) et de l'exécution judiciaire (CHF 10 millions), dues

pour ces dernières à des transferts prescrits par des médecins depuis des établissements d'exécution judiciaire vers des cliniques.

Les péjorations enregistrées sont également dues au choix du Conseil-exécutif d'imposer une pratique budgétaire restrictive en raison de l'insécurité substantielle régnant autour du versement de bénéfices de la BNS en 2025. En raison de cette pratique, des augmentations de charges, même justifiées, n'ont parfois pas été inscrites au budget, le risque d'aller au-devant de dépassements budgétaires ayant été consciemment assumé.

4.3      **Respect des freins à l'endettement**

En guise d'introduction, l'on peut constater que les deux freins à l'endettement ont été respectés malgré l'excédent de charges et le solde de financement négatif.

4.3.1    **Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats**

**Article 101a Frein à l'endettement appliqué au compte des résultats (ConstC, RSB 101.1 ; teneur du 3 mars 2024)**

<sup>1</sup> Le budget ne peut présenter d'excédent de charges que si celui-ci est couvert par un excédent du bilan.

<sup>2</sup> Un excédent de charges dans le rapport de gestion doit être amorti dans un délai de deux ans, à moins qu'il ne soit couvert par un excédent du bilan.

<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.

Conformément à l'article 101a, alinéa 5 ConstC, les gains comptables et les amortissements sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte pour appliquer le frein à l'endettement au compte de résultats. Ils sont par conséquent éliminés du solde de ce compte.

Après élimination des gains comptables et des amortissements sur les immobilisations financières, à hauteur de 1,1 million de francs, les comptes de l'exercice 2024 présentent un excédent de charges de 9,6 millions de francs. Au 31 décembre 2024, l'excédent au bilan s'élève à 226,5 millions de francs. Grâce à lui, les chiffres des présents comptes respectent les dispositions de frein à l'endettement appliqué au compte de résultats fixées à l'article 101a ConstC, ce qu'illustre clairement le tableau suivant :

| En millions de CHF                                                                             | Comptes 2024 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Résultat global du compte de résultats                                                         | -10.7        |
| Élimination des gains comptables et des amortissements des immobilisations financières         | 1.1          |
| Résultat global du compte de résultats conformément à l'article 101a, alinéa 5 ConstC          | -9.6         |
| Excédent au bilan (GC 299) au 31.12. après comptabilisation du résultat du compte de résultats | 226.5        |

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

**Article 101b Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (ConstC, RSB 101.1 ; teneur du 3 mars 2024)**

- <sup>1</sup> Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.
- <sup>2</sup> Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit au 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'exercice du budget.
- <sup>3</sup> Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans un délai de cinq ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice du rapport.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, l'article 101b, alinéa 3 ConstC prévoit qu'un découvert (insuffisance de financement) constaté dans le rapport de gestion doit être compensé dans un délai de cinq ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice du rapport. Grâce aux excédents cumulés les années précédentes, à hauteur de 441,7 millions de francs, les dispositions concernant le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements prévues à l'article 101b ConstC sont respectées malgré l'insuffisance de financement de 157,5 millions de francs dans les comptes de 2024.

| En millions de CHF                      | Comptes 2019 | Comptes 2020 | Comptes 2021 | Comptes 2022 | Comptes 2023 <sup>4</sup> | Comptes 2024 |
|-----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|
| Solde de financement                    | 249.0        | -19.6        | -114.6       | 326.8        | 0                         | -157.5       |
| Couverture par les 5 années précédentes | 441.7        |              |              |              |                           | 284.2        |

### 4.4 Compensation du découvert de financement 2023

Conformément à la décision prise par le Grand Conseil lors de l'approbation du rapport de gestion 2023, il faut que la résorption du découvert de financement des comptes annuels 2023 se poursuive. Les dispositions pertinentes pour cette compensation figurent à l'article 101b, al. 3 ConstC (teneur du 22.5.2022).

**Article 101b Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (ConstC, RSB 101.1 ; teneur du 22.5.22)**

- <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.

En raison du nouveau découvert de financement en 2024, il n'a pas été possible compenser celui de l'année 2023. Par conséquent, le remboursement du découvert de 163 millions de francs doit se poursuivre pour être intégralement résorbé d'ici au rapport de gestion 2028 inclus. La CFin demande au Conseil-exécutif de bien prendre en compte la résorption du découvert de financement pendant les années 2026 à 2028 en tant que charges.

**Déclaration de planification de la CFin :** Le Conseil-exécutif tient compte de manière appropriée de la résorption du découvert de financement de 2023 dans le budget/PIMF 2026 à 2028.

<sup>4</sup> Le découvert de CHF 163,0 millions de l'année 2023 est, conformément à l'AGC du 11 juin 2024, « mis en retrait » ou remplacé par un montant nul (CHF 0) dans la future prise en compte pluriannuelle d'après la nouvelle législation.

#### 4.5 **Respect du nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire**

Lors des débats budgétaires 2021, le Grand Conseil a décidé, au moyen d'une déclaration de planification, d'autoriser un nouvel endettement dont le montant est plafonné à 500 millions de francs afin de satisfaire le besoin d'investissement supplémentaire avéré pour les années 2022 à 2031. Lors de la session d'hiver 2024, le Grand Conseil a validé cette décision au moyen d'une nouvelle déclaration de planification.

En 2022, l'exercice s'est soldé par un très bon résultat, soit un solde de financement positif s'élevant à + 327 millions de francs. En 2023 comme en 2024, tous les investissements n'ont pas pu être couverts par des ressources propres, mais il a fallu recourir à des capitaux étrangers (- 163 millions de francs en 2023 et - 158 millions en 2024) pour les financer.

Les soldes de financement cumulés des années 2022 à 2024 s'élèvent à + 6 millions de francs. Le canton tient son cap pour le moment en ce qui concerne le respect de l'objectif après trois années sur dix.

**Déclaration de planification de la CFin :** Le Conseil-exécutif est tenu de présenter de manière appropriée l'état actuel (dans le rapport de gestion) ainsi que la planification ultérieure (dans le BU/PIMF) concernant le respect du nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire dont le montant est plafonné à 500 millions de francs.

## 5. Perspective de politique budgétaire

Les perspectives financières à court terme du canton de Berne sont positives. Le budget 2025 prévoit un excédent budgétaire de 246 millions et un léger découvert de financement de 9 millions de francs. Ces chiffres ne tiennent pas compte des fonds de la BNS qui, contre toute attente, ont fini par être débloqués pour l'année 2025 et représentent 238 millions de francs.

Les chiffres du plan intégré mission-financement pour les années 2026 à 2028 affichent des excédents élevés au compte de résultats et, nonobstant le besoin d'investissement qui demeure élevé, des soldes de financement à la fois positifs et croissants.

À noter : la conjoncture actuelle que l'on peut qualifier de favorable ainsi que les prévisions pour les années à venir qui tablent sur une poursuite de la croissance de l'économie suisse et bernoise devraient avoir des répercussions positives sur les finances cantonales.

Il convient toutefois de relever que les finances cantonales sont fort dépendantes – outre des fonds de la BNS – de la hausse des fonds issus de la péréquation financière nationale (RPT). La croissance économique du canton de Berne va rester inférieure à la moyenne suisse, ce qui entraîne une augmentation des versements au titre de la péréquation financière. Les compensations fédérales devraient passer de 1,3 milliard de francs en 2024 à près de 1,7 milliard en 2028, tandis que l'indice des ressources<sup>5</sup> du canton risque de tomber en dessous de 72.

En 2022 et 2023, le renchérissement a dépassé 2 % par an, mais il est retombé à 1,1 % en 2024. Pour ce qui est des années 2025/2026, le renchérissement devrait rester inférieur à 1 %. Un faible renchérissement a pour effet de réduire la pression sur les finances publiques, notamment dans les domaines de la construction et du personnel.

Compte tenu des bonnes perspectives qui se dessinent pour les finances bernoises, l'objectif de limiter à 500 millions au maximum le nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire avéré semble réalisable.

En outre, le Conseil-exécutif appelle de ses vœux une réduction de la charge fiscale élevée grevant les Bernoises et Bernois, à savoir d'environ 500 millions de francs d'ici 2030, vœu qui pourrait être exaucé, du moins en l'état actuel des choses.

---

<sup>5</sup> La péréquation des ressources vise à garantir que chaque canton dispose de suffisamment de ressources financières pour remplir ses tâches. La capacité économique d'un canton est mesurée à l'aide du potentiel de ressources, dont le calcul se fonde sur la somme des revenus et des fortunes imposables des personnes physiques et des gains imposables des personnes morales. L'indice des ressources s'obtient en rapportant le potentiel de ressources par habitant d'un canton à la moyenne suisse. Les cantons ayant un indice des ressources supérieur à 100 points sont les cantons à fort potentiel de ressources, qui versent des contributions au titre de la péréquation financière. Les cantons dont l'indice des ressources est inférieur à 100 points sont les cantons à faible potentiel de ressources, qui reçoivent des contributions au titre de la péréquation des ressources. (Source : DFF, Péréquation financière nationale)

## 6. Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil

1. Approuver le rapport de gestion 2024 conformément à l'article 13, alinéa 2, lettre b, en lien avec l'article 13, alinéa 3, lettre a de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), avec les valeurs-repères suivantes des comptes annuels de 2024 :

|                                                           |     |                |
|-----------------------------------------------------------|-----|----------------|
| • Excédent de charges                                     | CHF | 10.7 millions  |
| • Investissements nets                                    | CHF | 480.5 millions |
| • Découvert de financement (solde de financement négatif) | CHF | 157.5 millions |
| • Capital propre                                          | CHF | 964.5 millions |
| • Excédent du bilan                                       | CHF | 226.5 millions |

2. Approuver les crédits supplémentaires au sens de l'article 9, alinéa 2 LFin et les dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif conformément à l'article 11, alinéa 3 LFin, qui sont présentés dans les indications complémentaires du rapport de gestion 2024, volume 1, chapitre 3.3 ;

Les propositions 1 et 2 sont identiques aux propositions 1+2 du Conseil-exécutif concernant le rapport de gestion 2024.

Outre l'approbation du rapport de gestion, la CFin recommande au Grand Conseil d'adopter les déclarations de planification suivantes :

3. Déclaration de planification : Les services impliqués sont tenus d'accorder une priorité élevée au constat du Contrôle des finances concernant les « flux de valeurs parfois obscurs » et d'y apporter une solution aussi rapidement que possible.
4. Déclaration de planification : Le Conseil-exécutif tient compte de manière appropriée de la résorption du découvert de financement de 2023 dans le budget/PIMF 2026 à 2028.
5. Déclaration de planification : Le Conseil-exécutif est tenu, au cours des années à venir, de présenter de manière appropriée l'état actuel (dans le rapport de gestion) ainsi que la planification ultérieure (dans le BU/PIMF) concernant le respect du nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire dont le montant est plafonné à 500 millions de francs.

**Au nom de la Commission des finances**

*Berne, le 13 mai 2025*

*Le président : P. Freudiger*

*Le secrétaire : D. Cléménçon*