



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

Rapport d'activité 2021 de la Commission des finances

Date : 3 février 2022
Version : 1.1
État : Version finale

Table des matières

1.	Avant-propos	3
2.	Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation.....	4
2.1	Tâches	4
2.2	Organisation et méthode de travail	5
3.	Rapport de gestion 2020	6
4.	Budget 2022 / plan intégré mission-financement 2023-2025	6
5.	Investissements	7
6.	Corapports	8
7.	Préavis d'actes législatifs	8
7.1	Loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les marchés publics (LAIMP)	8
7.2	Loi cantonale sur l'agriculture (LCAB)	8
7.3	Loi concernant les impôts sur les mutations (LIMu)	9
7.4	Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement.....	9
7.5	Révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)	9
8.	Surveillance financière	10
8.1	Activité générale	10
9.	Informatique	10
9.1	Rapport sur la gestion des coûts TIC	10
9.2	Affaires de crédit TIC	11
9.3	Progiciel de gestion intégré (PGI)	11
9.4	Évaluation finale du programme IT@BE	12
10.	Autres affaires.....	12
10.1	Mise en œuvre du soutien provisoire à l'initiative parlementaire 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »	12
10.2	Personnel.....	13
10.3	Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)	13
10.4	Dépenses liées	13
10.5	Interventions parlementaires.....	14
10.6	Arrêtés de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus.....	14
11.	Proposition.....	15
	Annexe.....	16

1. Avant-propos

En 2021, la pandémie de coronavirus a fortement affecté les activités de la Commission des finances (CFin) ainsi que la politique financière du canton de Berne. Cela étant, par rapport à 2020, la situation s'est bien détendue sur le plan financier : alors que, l'année précédente, il fallait encore craindre que le canton doive s'endetter à nouveau de plusieurs centaines de millions de francs, les comptes annuels 2021 et 2022 devraient certes se solder par un déficit, mais la situation financière devrait se stabiliser dès 2023 et au-delà. En cas de reprise économique, qui pourrait également être alimentée par des effets de rattrapage après la fin attendue de la pandémie, il est légitime d'espérer que des excédents de recettes en partie considérables pourront être réalisés. À noter toutefois que la situation actuelle, tout comme les prévisions pour les années à venir, sont empreintes d'une incertitude encore plus grande qu'à l'accoutumée.

Si ce scénario positif venait à se concrétiser, le canton de Berne pourrait vouer l'essentiel de son attention en matière de politique financière au financement des besoins d'investissement supplémentaires à venir. Les premières décisions importantes ont été prises lors du débat sur le budget en décembre 2021 : tout d'abord, le Grand Conseil a approuvé la proposition du gouvernement de prioriser les investissements dans le domaine des bâtiments. Il est par ailleurs d'accord de contracter de nouvelles dettes à hauteur de 500 millions de francs au maximum pour financer les investissements. D'autres décisions devront être prises ces prochaines années. Il est prévu d'utiliser les ressources qui ne sont plus nécessaires dans deux fonds existants pour financer les investissements. En outre, la CFin a mis en consultation un projet d'adaptation des freins à l'endettement prévus par la Constitution. Le Grand Conseil traitera ces deux projets dans le courant de l'année 2022.

Au cours de l'exercice sous revue, la CFin a enregistré plusieurs changements dans sa composition. Il a notamment fallu repourvoir sa vice-présidence, la députée Béatrice Stucki ayant annoncé sa démission après de nombreuses années passées au sein de la CFin. Je saisis cette occasion pour la remercier encore une fois chaleureusement de son engagement de longue date et de la bonne collaboration au sein de la présidence.

Bien que les finances, la fiscalité et l'économie soient des domaines politiques controversés, où les positions de fond entre les camps politiques divergent fortement et où les compromis ne sont que rarement possibles, les réunions se déroulent dans un esprit de collégialité et de respect. Et les nombreux changements intervenus l'année dernière n'ont rien changé à la bonne ambiance générale. Je remercie mes collègues ainsi que les collaborateurs du secrétariat pour leur bonne collaboration, et me réjouis d'une nouvelle année intéressante et intense au sein de la CFin.

Daniel Bichsel, président de la Commission des finances

2. Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation

La Commission des finances (CFin) est l'une des trois commissions de surveillance du Grand Conseil, aux côtés de la Commission de gestion (CGes) et de la Commission de justice (CJus). Elle rend exclusivement compte au Grand Conseil et lui présente chaque année son rapport d'activité au sens de l'article 50, alinéa 4 du règlement du Grand Conseil (RGC).

2.1 Tâches

Les tâches qui incombent à la CFin sont définies à l'article 36 RGC.

Art. 36 RGC : Commission des finances (CFin)

1 La Commission des finances compte 17 membres.

2 Elle s'occupe du pilotage des finances et des prestations et exerce la haute surveillance sur les finances cantonales.

3 Elle préavise en particulier les affaires suivantes :

- a. le budget ;*
- b. le plan intégré mission-financement, y compris le plan des investissements ;*
- c. le rapport de gestion et d'autres rapports qui revêtent de l'importance pour le pilotage des finances et des prestations et la haute surveillance sur les finances cantonales ;*
- d. les crédits supplémentaires ;*
- e. la quotité d'impôt ;*
- f. le cadre du nouvel endettement ;*
- g. les crédits d'engagement et les crédits complémentaires qui n'ont pas été inscrits au budget ou qui n'entrent pas dans le domaine de compétence d'une commission spécialisée permanente ;*
- h. les motions financières.*

4 Elle traite les dépenses liées au sens de l'article 48, alinéa 3 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) [RSB 620.0].

5 Dans l'exercice de ses activités, elle contrôle en particulier, en coordination avec la Commission de gestion et la Commission de justice,

- a. la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière,*
- b. le controlling financier du Conseil-exécutif, des Directions et des offices,*
- c. la concordance des finances et des prestations.*

6 Elle préavise les autres affaires financières qui ne relèvent de la compétence d'aucun autre organe du Grand Conseil.

7 Elle fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et pour l'économie et les redevances.

8 Elle fait en outre office d'organe de surveillance du chef ou de la cheffe du Contrôle des finances.

La CFin a pour tâche principale de préaviser au printemps le rapport de gestion (RG) et les comptes annuels de l'année écoulée et, en automne, le plan intégré mission-financement (PIMF) des quatre années à venir.

Elle examine par ailleurs les motions financières et prend connaissance des dépenses liées. Le Conseil-exécutif lui adresse les autorisations de dépenses supérieures au montant déterminant à partir duquel elles relèveraient de la compétence du Grand Conseil si elles n'étaient pas liées.¹

Dans son rôle de commission responsable de la tenue des comptes et de la gestion financière, elle reçoit les rapports trimestriels du Contrôle des finances et en discute régulièrement lors de ses séances avec la direction du Contrôle des finances, de même qu'elle décide s'il y a lieu de prendre d'autres mesures.

¹ Art. 48, al. 1 à 3, LFP.

En plus d'exercer son rôle de commission de surveillance, la CFin fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances (FIN) et pour les domaines de l'économie et des redevances de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE), pour lesquelles elle préavise les projets de loi et les affaires à l'intention du Grand Conseil. En accord avec les autres commissions spécialisées, elle préavise par ailleurs toutes les demandes de crédit dans le domaine de l'informatique, à l'exception de la justice.

Dans l'exercice des droits de participation entre commissions, la CFin a pris pour règle, pour les affaires de crédit d'importance, de faire part de son avis à la commission spécialisée responsable d'apprécier les incidences financières des affaires traitées, sous la forme de corapports.²

2.2 Organisation et méthode de travail

La CFin est dotée d'une présidence, d'un bureau et de trois sections permanentes, qui s'occupent chacune de deux ou trois Directions (FIN-DSE-TIC, DEEE-INC-CHA et DTT-DIJ-DSSI).

La présidence se compose du président et de la vice-présidente de la commission. Elle soutient le secrétariat dans les questions d'organisation et élabore conjointement avec lui les communiqués de la commission. Le président et la vice-présidente ne siègent pas dans les sections.

Les responsables des sections, deux autres membres de la commission et la présidence constituent le bureau. C'est à ce dernier qu'incombe la responsabilité de la préparation du budget (BU), du plan intégré mission-financement (PIMF) et du rapport de gestion (RG), avec les comptes annuels. De même, il discute des questions stratégiques.

Deux sections permanentes préavisent les demandes de crédit de la FIN et de la DEEE. Les affaires TIC de l'ensemble des Directions sont traitées par la section FIN-DSE-TIC. La section DTT-DIJ-DSSI prépare la plupart des corapports à l'attention du plénum, puisqu'il s'agit généralement de corapports sur des dossiers de construction de la DTT. Lors de la préparation du PIMF et du rapport de gestion, les sections sont chargées d'examiner dans le détail les chiffres et les textes de « leurs » Directions.

La liste des membres ainsi que l'organigramme de la CFin tel qu'il se présente à la fin de l'année sous revue se trouvent en annexe. Plusieurs changements ont été enregistrés au cours de l'année écoulée :

Membre sortant	Date de sortie	Membre entrant	Date d'entrée	Groupe
Jakob Etter	28.02.21	Christine Bühler	10.03.21	Le Centre
Ursula Zybach	31.03.21	Ueli Egger	01.04.21	PS-JS-PSA
Hans-Rudolf Saxer	31.05.21	Carlos Reinhard	09.06.21	PLR
Ursula Marti	30.09.21	Maurane Riesen	01.10.21	PS-JS-PSA
Béatrice Stucki	30.09.21	Tanja Bauer	01.10.21	PS-JS-PSA

En 2021, la commission s'est réunie en plénum à 28 reprises³ (2020 : 28). Les sections et le bureau ont en outre tenu 33 séances (2020 : 26), un nombre en légère hausse par rapport à l'année précédente. La commission a toutefois préavisé moins d'affaires qu'en 2020 (32 contre 46), dont 6 actes législatifs (premières et secondes lectures comptées séparément), trois rapports et 20 affaires de crédit. Le nombre d'affaires traitées supérieur à la moyenne en 2020 était surtout dû aux ordonnances de nécessité pour faire face à la

² Pour d'autres informations sur les corapports, cf. ch. 3.3, p. 8.

³ Dans les statistiques, une séance d'une journée entière compte pour deux séances (le matin et l'après-midi valent chacun comme une séance, selon les règles en vigueur pour les jetons de présence au sens de l'art. 124 RGC et la Dir-GC, p. 91).

crise du coronavirus, ainsi qu'à la soumission pour la première fois et en une seule fois des crédits-cadres TIC des Directions (cf. Rapport d'activité 2020).

Depuis juin 2021, le secrétariat de la CFin compte 1,4 équivalent plein temps. Le secrétaire, Dominique Cléménçon, travaille à 90 pour cent. Cette année, un changement est intervenu en ce qui concerne le poste de collaborateur scientifique de la CFin : Ivar Trippolini a quitté les Services parlementaires et a été remplacé le 1^{er} juin par Mikaël Rédin, dont le taux d'activité s'élève à 50 pour cent. Monsieur Rédin s'occupe principalement des affaires de la CFin, même s'il assume certaines tâches pour d'autres commissions en fonction de sa disponibilité.

3. Rapport de gestion 2020⁴

Pour les comptes annuels 2020, un excédent de recettes de 218 millions de francs et un solde de financement positif de 161 millions de francs avaient été initialement budgétés. En raison de la crise du coronavirus, il n'était cependant pas réaliste d'atteindre ces chiffres. L'excédent de recettes de 40,2 millions de francs réalisé dans le compte de résultats et le solde de financement négatif de 19,6 millions de francs sont, au final, des résultats bien meilleurs que ce qui était à craindre au vu de la pandémie. Les dépenses supplémentaires pour faire face à cette dernière, qui se sont élevées à 320 millions de francs, ont été compensées par des recettes supplémentaires qui n'avaient pas été budgétées, à savoir le quadruple des bénéfices distribués par la Banque nationale suisse (BNS). Ces recettes supplémentaires de 243 millions de francs ont permis de compenser une grande partie des dépenses supplémentaires.

En ce qui concerne le solde de financement négatif de près de 20 millions de francs, le Grand Conseil a décidé, sur proposition commune du Conseil-exécutif et de la CFin, de renoncer à toute compensation. Pour cela, il fallait réunir la majorité qualifiée de 96 voix prévue pour les freins à l'endettement, ce qui n'a pas posé problème, la décision ayant été adoptée à l'unanimité des voix (152).

4. Budget 2022 / plan intégré mission-financement 2023-2025⁵

Le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil un budget 2022 présentant un excédent de dépenses de 50 millions et un solde de financement négatif de 117 millions de francs. Ces chiffres clés n'étant que légèrement négatifs, les craintes exprimées l'an dernier de voir la pandémie de coronavirus entraîner un effondrement de l'économie, avec des conséquences néfastes sur les budgets publics, ne se sont pas confirmées. Les chiffres clés étaient toutefois négatifs, et il fallait réunir la majorité qualifiée de trois cinquièmes des députés au Grand Conseil pour faire passer le budget.

Afin d'équilibrer le compte de résultats, une majorité de la CFin a déposé une proposition de réduction des charges de biens et de services. Au cours de l'examen préliminaire, il est apparu clairement que l'autorisation de dépenses pour la mise en œuvre de la stratégie de vaccination devait être intégralement prise en compte dans le budget a posteriori, ce qui a fait grimper le déficit à 85 millions de francs, rendant irréaliste l'atteinte d'un budget équilibré au moyen de mesures de réduction à court terme. La majorité de la CFin a donc retiré sa proposition dans la foulée. Une minorité de la commission a proposé de relever les impôts pour équilibrer le compte de résultats, une proposition qui n'a toutefois pas obtenu la majorité au Grand Conseil.

⁴ Pour le compte rendu détaillé sur le rapport de gestion 2020, la CFin renvoie au rapport qu'elle a soumis au Grand Conseil : [Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2020 du 26 mai 2021](#).

⁵ Pour le compte rendu détaillé sur le budget 2022 et le plan intégré mission-financement 2023-2025, la CFin renvoie à son rapport sur le sujet à l'intention du Grand Conseil : [Rapport de la Commission des finances concernant le BU 2022 / PIMF 2023-2025 du 8 novembre 2021](#).

La CFin a proposé au Grand Conseil d'intégrer dans le budget les deux motions financières transmises lors de la session d'automne concernant les Archives Gosteli et la Conférence cantonale bernoise des handicapés, ainsi que l'augmentation des contributions au programme d'encouragement Énergie, qui ont été acceptées par le Grand Conseil. Le budget 2022 a finalement été adopté avec un excédent de charges de 88 millions de francs dans le compte de résultats et un solde de financement négatif de 156 millions de francs, par 110 voix contre 37 et 5 abstentions, soit bien au-delà du quorum requis de 96 voix.

5. Investissements

Au cours de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a entrepris de définir les priorités en matière d'investissements, comme le demandaient depuis longtemps la CFin et les commissions spécialisées. Les présidents des commissions concernées ont été informés des résultats lors d'une réunion en juin 2021, et une documentation complète a ensuite été mise à disposition des commissions. La priorisation a été présentée dans un chapitre spécifique du BU 2022 / PIMF 2023-2025.

Les commissions étaient fondamentalement d'accord avec les propositions du Conseil-exécutif, comme l'indiquent les corapports adressés par les commissions spécialisées à la CFin. Plusieurs projets ont été reportés de plusieurs années, et certains ont même été totalement exclus de l'horizon de planification de dix ans, qui court jusqu'en 2031. Parmi les trois variantes proposées par le Conseil-exécutif pour le nouvel endettement, le Grand Conseil, sur proposition de la CFin et en accord avec le gouvernement, a privilégié la variante 2, qui prévoit un plafond maximal de 500 millions de francs. Contracter de nouvelles dettes ne sera toutefois nécessaire que lorsque les excédents du compte de résultats⁶ ne suffiront plus et que les avoirs du Fonds BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers⁷ seront épuisés. Adapter les freins à l'endettement est un autre moyen prévu pour financer les besoins d'investissement supplémentaires (cf. chap. 10).

Une autre condition préalable à la planification et à la maîtrise des besoins supplémentaires en investissements est l'augmentation substantielle des ressources en personnel au sein de l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Dans le cadre du débat sur le budget 2021, le Grand Conseil a approuvé l'augmentation progressive des effectifs de cet office de 36 postes à plein temps au total.

Le Conseil-exécutif avait limité les priorités au domaine des bâtiments, ce qui a suscité l'incompréhension des commissions, d'autant plus que dans le domaine des ponts et chaussées, les chiffres du plan ont dû être revus à la hausse. Au cours des travaux préparatoires pour le débat sur le budget, le gouvernement a laissé entrevoir la possibilité de procéder à une priorisation dans le cadre du prochain cycle de planification des ponts et chaussées. Le Grand Conseil a formulé une déclaration de planification en ce sens à une large majorité.

Le Conseil-exécutif intègre les priorités selon la variante 2 dans le prochain BU 2023 / PIMF 2024-2026 ainsi que dans le plan d'investissement intégré du canton 2023-2032. La déclaration de planification du Grand Conseil visant à contracter un nouvel endettement de 500 millions de francs au maximum pour couvrir les besoins supplémentaires en matière d'investissements ne peut pas faire l'objet d'une décision juridiquement valable jusqu'à nouvel ordre, car le législatif ne dispose pas d'un instrument adéquat à cette fin. Le projet d'adaptation des freins à l'endettement mis en consultation fin 2021 pourrait permettre de créer un tel instrument. Comme une telle adaptation constitue une modification de la Constitution soumise à la votation populaire obligatoire, l'entrée en vigueur de l'éventuelle modification n'est pas possible avant 2024.

⁶ Dans ses modélisations, le Conseil-exécutif part du principe que les excédents annuels s'élèveront à 150 millions de francs en moyenne.

⁷ Le Fonds BNS et le Fonds d'investissements hospitaliers comprennent au total 430 millions de francs non engagés. Ces ressources doivent être rendues disponibles ces prochaines années pour le financement des besoins d'investissement supplémentaires. Le projet de loi en ce sens sera soumis au Grand Conseil en 2022.

6. Corapports

Comme évoqué au chapitre 2.1, dans l'exercice des droits de participation entre commissions, la CFin fait part de son avis aux commissions spécialisées responsables sur les affaires importantes en termes de politique financière. En 2021, elle a ainsi pris position sur sept affaires d'autres commissions (contre huit en 2020, quatorze en 2019, huit en 2018 et six en 2017).

Les corapports portaient sur les affaires suivantes :

- Crédit pour l'acquisition d'un immeuble pour la Haute école pédagogique de Berne (HEP Berne)
- Crédits pour l'autonomisation des cinq institutions cantonales d'aide à l'enfance et à la jeunesse
- Crédit pour le Centre hospitalier Bienne SA : construction d'un nouvel hôpital
- Loi sur l'administration numérique (LAN)
- Crédit-cadre d'investissement routier 2022-2025
- Rapport du Conseil-exécutif sur la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle dans les participations cantonales
- Rapport sur l'autonomisation de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) (deux fois)

7. Préavis d'actes législatifs

7.1 Loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les marchés publics (LAIMP)

Ni la commission ni le Grand Conseil n'ont contesté l'adhésion du canton de Berne à l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), qui modernise le droit des marchés publics des cantons et l'harmonise avec celui de la Confédération.

La majorité de la CFin a toutefois proposé au Grand Conseil d'y adhérer en formulant une réserve. L'accord prévoit que les recours contre les décisions d'adjudication doivent être portés directement devant le Tribunal administratif et non plus, comme c'était le cas jusqu'à présent dans le canton de Berne, en première instance auprès des Directions et des préfectures. La majorité de la commission souhaitait conserver le système actuel à deux niveaux, car elle craignait des coûts supplémentaires, considérait que les institutions de première instance actuelles étaient plus proches du dossier et des personnes concernées, et estimait que les jugements seraient rendus plus rapidement qu'en passant par le Tribunal administratif. Le Grand Conseil a suivi la commission lors de la session de printemps et le Conseil-exécutif a ensuite déclaré l'adhésion du canton de Berne sous réserve à l'Autorité intercantonale pour les marchés publics (AiMp). De son côté, l'AiMp a fait savoir au canton en novembre 2021 qu'une adhésion sous réserve n'était pas possible. Lors de l'examen de la loi, des mesures ont été prises en ce sens, les dispositions non contestées de l'accord ayant été transposées de manière autonome dans le droit cantonal.

7.2 Loi cantonale sur l'agriculture (LCAB)

La pièce maîtresse de cette révision de la loi est le développement du système d'information agricole GE-LAN en un système complet de cyberadministration. La CFin a proposé au Grand Conseil d'accorder aux agricultrices et agriculteurs un délai transitoire jusqu'à fin 2023 avant que les décisions de contributions ne soient notifiées par voie purement électronique. Les personnes qui souhaitent continuer à recevoir la décision sous forme papier peuvent en faire la demande auprès du service compétent de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement. Le Grand Conseil a suivi la CFin, ce qui ralentit quelque peu le rythme du changement dans le domaine de la notification électronique des décisions dans le secteur agricole. Les autres éléments du projet de loi n'ont pas été contestés.

7.3 Loi concernant les impôts sur les mutations (LIMu)

Lors de l'achat d'un terrain à bâtir, des droits de mutation ne seront désormais perçus sur le prix total (prix du terrain et coût des travaux) que s'il existe un lien entre le vendeur du terrain et le maître d'ouvrage de la construction avant l'authentification du contrat de vente. Cela correspond à la volonté initiale du Grand Conseil. Jusqu'à présent, les droits de mutation étaient perçus sur le prix total du terrain et des travaux, même s'il n'y avait aucun lien entre le vendeur du terrain et le maître d'ouvrage. Cette modification entraîne une diminution à hauteur d'environ 2,5 millions de francs des recettes annuelles du canton et, partant, un allègement de la charge fiscale des personnes assujetties. La loi a été adaptée en une seule lecture lors de la session d'automne.

7.4 Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement

Les membres du gouvernement qui ont quitté leurs fonctions ont droit, en vertu de la législation en vigueur, à une rente de retraite, quel que soit leur âge au moment de la cessation de leurs fonctions. Initié par une motion du Grand Conseil, le projet de révision visait à remplacer la rente de retraite par la poursuite du versement du salaire limité à trois ans au maximum, à hauteur de 65 pour cent du salaire ordinaire d'un membre du gouvernement. La CFin et le Grand Conseil ont salué l'adaptation envisagée. Lors de la session d'automne, le législatif a en outre établi que la réglementation en vigueur pour les membres du Conseil-exécutif réélus lors des élections de 2022 resterait valable jusqu'à la fin de la législature 2022-2026. Par la suite, les nouvelles dispositions s'appliqueront à tous les membres du Conseil-exécutif pour la législature 2026-2030. Ces modifications ont été adoptées en une seule lecture lors de la session d'automne.

7.5 Révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)

La révision totale de la loi sur le Contrôle des finances a été élaborée dans le cadre d'un processus pluriannuel sous la direction de la Chancellerie d'État, avec l'étroite collaboration de la CFin et du Contrôle des finances. L'un des principaux objectifs était d'instaurer une plus grande proximité institutionnelle entre le Contrôle des finances et le Grand Conseil, dans le but d'accroître l'indépendance du Contrôle des finances. La révision totale de la LCCF prévoit en outre de clarifier et, si nécessaire, d'améliorer la collaboration entre les différents acteurs au niveau cantonal. Grâce aux travaux préparatoires intensifs, l'examen préalable du projet au sein de la commission s'est déroulé en mode allégé et sans grandes divergences. Par rapport au projet du Conseil-exécutif, la CFin n'a eu besoin d'adapter que quelques points, notamment celui concernant les différences relatives à l'obligation imposée aux services internes de l'administration cantonale de collaborer et de remettre des données au Contrôle des finances : alors que le gouvernement souhaitait doter l'organe de contrôle des finances d'attributions de conciliation, la CFin a estimé à l'unanimité que le Contrôle des finances devait pouvoir rendre une décision susceptible de recours devant le Tribunal administratif, une prérogative dont il dispose vis-à-vis des services externes à l'administration et qui n'est pas contestée. Par ailleurs, la majorité de la Commission s'est ralliée à la proposition du Conseil-exécutif de confier aux autorités mandantes la responsabilité de l'implication des tiers concernés lors de mandats de contrôle extraordinaire. De cette manière, les tiers auxquels il est reproché un manquement à leurs devoirs ont la possibilité de se prononcer sur les faits en question. Une minorité qualifiée était d'avis qu'il appartient au Contrôle des finances lui-même de veiller à impliquer ces tiers. Le Grand Conseil a traité cet objet en première lecture lors de la session d'hiver 2021 et a approuvé toutes les propositions de la majorité de la commission. La deuxième lecture aura lieu lors de la session de printemps 2022.

8. Surveillance financière

8.1 Activité générale

Aux termes de l'article 36, alinéa 5, lettre a RGC, la CFin examine en particulier, en coordination avec la CGes et la CJus, la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière.

Dans l'exercice de la surveillance financière au sens strict, la commission se réfère essentiellement aux rapports du Contrôle des finances. Ce dernier rend compte dans ses rapports trimestriels des principales constatations faites lors des contrôles menés dans les différents services et d'autres travaux. La CFin reçoit dans ce contexte les mêmes documents et informations que le Conseil-exécutif et en discute avec le chef du Contrôle des finances et son suppléant.

Si la commission a besoin de compléments d'information au sujet d'une constatation du Contrôle des finances, elle demande à la Direction concernée de lui remettre le rapport. Elle peut en outre inviter la Direction à l'une de ses séances pour entendre son point de vue au sujet des constatations en question. Dans certains cas, la CFin intervient auprès des Directions concernées. L'exercice de la surveillance financière est une tâche confidentielle. La CFin n'élabore un rapport sur certaines affaires que dans des situations exceptionnelles.⁸ Durant l'exercice sous revue, il n'y a eu aucune observation ni événement relevant du domaine de compétence de la CFin qu'il aurait lieu de relever ici.

Le bureau de la commission forme avec une délégation du Conseil-exécutif l'organe de contrôle des finances qui rencontre le chef du Contrôle des finances pour un entretien une ou deux fois par an.

9. Informatique

Comme indiqué au chapitre 2.2, la CFin préavise les affaires TIC de toutes les Directions. Compte tenu de cette concentration, la CFin assure la responsabilité principale des affaires TIC. Elle se trouve face au défi d'examiner les affaires TIC de manière probante et de les comprendre, tout en évitant de retarder l'approbation des décisions de dépenses ou d'entraîner des surcoûts en faisant appel à des experts externes.

9.1 Rapport sur la gestion des coûts TIC

Dans le cadre du programme IT@BE, un rapport sur la gestion des coûts a été élaboré pour la première fois en 2016. Une fois par an, il fournit des informations détaillées sur l'évolution des coûts dans le domaine des TIC. Il fait également état des investissements ainsi que des charges de matériel et de personnel de l'infrastructure TIC cantonale. Le rapport concernant l'année 2019, discuté par la CFin, a été élaboré pour la première fois sous la direction de l'OIO et non sous celle des experts externes. De même, pour la première fois, la plupart des données ont pu être collectées de manière centralisée, ce qui permet d'uniformiser encore les sources de données et de réduire la charge de travail liée à la collecte des données pour la DIR/CHA/JUS.

En 2020, les coûts totaux de l'infrastructure informatique du canton se sont élevés à près de 260 millions de francs. Les charges de matériel TIC représentent près de 174 millions de francs (67 % des coûts totaux), les charges de personnel TIC environ 56 millions de francs (21 %) et les investissements 31 millions de francs (12 %). Comparé à l'exercice précédent, les dépenses TIC ont augmenté d'environ 5,3 pour cent

⁸ D'autres informations sur l'activité du Contrôle des finances figurent en particulier dans le Rapport d'activités du Contrôle des finances, soumis chaque année au Grand Conseil lors de la session d'été.

en 2020, de manière que la part TIC dans les charges totales du canton se monte à 2,11 pour cent. Même si les TIC ne participent que pour une faible part aux charges totales du canton, la CFin est d'avis qu'il faut continuer de suivre de près l'évolution des coûts dans ce domaine. Elle s'attend toujours à ce que le programme IT@BE permette de concrétiser le potentiel d'économies d'environ 14 millions de francs par an promis d'ici à 2022 à travers la standardisation et la centralisation. Cela étant, les économies déjà réalisées avec effet à partir de 2020 se chiffrent à 12,2 millions de CHF par an, ce qui correspond à 86 pour cent du potentiel d'économies estimé. Des économies de coûts externes supplémentaires ont été planifiées à hauteur de 6,6 millions de CHF avec effet au 1^{er} janvier 2021, ce qui signifie que les objectifs d'économies de coûts du programme IT@BE devraient être dépassés.⁹ Le transfert de postes des Directions à l'OIO déclenché dans le cadre de la centralisation des services de base n'est pas encore bouclé non plus.

9.2 Affaires de crédit TIC

La standardisation des arrêtés de dépenses réclamée par la CFin a été menée à bien il y a deux ans, parallèlement au dépôt simultané de toutes les affaires de crédit TIC portant sur les applications spécialisées des Directions. Cette uniformisation a permis pour la première fois de gagner une vue d'ensemble et, par tant, facilite grandement la comparaison et la compréhension des affaires de crédit décidées par le Grand Conseil.

Il est ressorti des discussions au sein de la CFin qu'à l'avenir, les affaires de crédit devront mieux faire état de la rentabilité des investissements TIC du canton. Outre l'expansion des prestations, il s'agit également d'indiquer les contributions concrètes à l'amélioration de l'efficacité.

9.3 Progiciel de gestion intégré (PGI)

Tout comme la CGes, la CFin reçoit chaque semestre un rapport sur l'état de la mise en œuvre du PGI, appelé à remplacer les systèmes informatiques FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel). Comme mentionné dans le rapport de 2014 sur l'audit indépendant de l'information dans l'administration cantonale, le remplacement des coûteuses solutions développées en interne permettra à lui seul de réaliser des économies de 10 à 15 millions de francs par an.¹⁰ Pour le Conseil-exécutif, ce potentiel d'économies reste tout à fait réaliste.¹¹

Après des retards dans la préparation de la gestion des tests, le projet PGI a respecté le calendrier prévu en 2021. Les travaux de test nécessaires à la validation de la phase d'introduction se sont bien déroulés et se sont achevés comme prévu fin septembre 2021. Selon le Conseil-exécutif, le projet a pu être poursuivi dans une large mesure conformément au niveau de qualité requis, malgré la persistance de la crise du coronavirus. Tant les formations nécessaires au système que la communication et la coordination au sein du projet ont pu être assurées grâce à des mesures appropriées et à l'implication étroite des « têtes de pont » des DIR/CHA/JUS. Les coûts totaux prévus pour la mise en œuvre d'un système PGI, qui se chiffrent à environ 83 millions de francs suisses d'après les connaissances actuelles, restent nettement inférieurs au crédit-cadre total de près de 90 millions de francs suisses.

Les deux prochaines étapes 2 et 3, qui dureront jusqu'en 2026, serviront à développer le système, le but étant d'intégrer d'autres fonctionnalités et d'accroître encore l'efficacité de l'administration. L'étape 2 a été lancée le 21 septembre 2021. À ce jour, les coûts liés aux étapes 2 et 3 restent estimés à quelque 30 millions de francs.

⁹ Rapport annuel 2019 IT@BE, 25 février 2020, p. 5 (document interne).

¹⁰ Le potentiel d'économies a été calculé dans le rapport *Unabhängige Überprüfung der Informatik (UPI)* sur la base des coûts de l'année 2012, et a été confirmé à plusieurs reprises par le Conseil-exécutif. *Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI)*, Kurzbericht, 12 avril 2014, p. 20 (en allemand).

¹¹ *Achtes Reporting zum Stand des Projekts Enterprise Resource Planning (ERP): Abschluss Vorprojekt und Start Realisierung der Etappe 1*, 8 septembre 2020, p. 7 (document interne, en allemand).

9.4 Évaluation finale du programme IT@BE

Dans le cadre du programme IT@BE, la stratégie TIC du canton de Berne 2016-2020 a été mise en œuvre au cours des cinq dernières années. Les services de base dans le domaine des TIC pour les sept Directions, la Chancellerie d'État ainsi que les autorités judiciaires et le Ministère public (DIR / CHA / JUS) ont été standardisés et centralisés.

Le programme IT@BE a également permis de poser un cadre pertinent pour relever les défis de la transformation numérique, notamment en optimisant la transparence sur le portefeuille d'applications et de projets. Désormais, la gestion des changements et des versions à l'échelle de l'administration garantit une mise en œuvre coordonnée des modifications apportées aux applications et à l'infrastructure TIC sans affecter l'exploitation des TIC.

Le programme IT@BE s'est achevé avec succès le 31 août 2021. Quelque 10 000 postes de travail répartis sur plus de 300 sites dans tout le canton ont été migrés vers la plateforme de travail cantonale standardisée. De plus, le portefeuille d'applications a été passé en revue, et environ 1000 applications ont été mises hors service. Les gestionnaires de services, les gestionnaires de portefeuilles de projets et les architectes TIC de toutes les DIR / CHA / JUS travaillent désormais selon des processus TIC uniformes à l'échelle de l'administration, à l'aide de systèmes mis à disposition de manière centralisée.

10. Autres affaires

10.1 Mise en œuvre du soutien provisoire à l'initiative parlementaire 189-2019 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »

En automne 2020, le Grand Conseil a chargé la CFin d'élaborer une proposition de mise en œuvre pour une adaptation du frein à l'endettement. Pour ce faire, il a accordé son soutien provisoire à l'initiative parlementaire 189-2019 (Köpfli, pvl) « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ».

La CFin a ensuite institué un comité placé sous la direction de son président qui, en étroite collaboration avec la Direction des finances, a élaboré un projet mis en consultation mi-novembre.

À l'heure actuelle, les freins à l'endettement obligent le canton à utiliser sans délai et en intégralité les excédents du compte de résultats pour réduire la dette. L'initiative parlementaire demande en premier lieu de pouvoir utiliser, si nécessaire, les excédents des années précédentes aussi pour financer les projets d'investissement en cours. Comme il ne faut guère s'attendre à des excédents ces prochaines années, la CFin propose en outre de donner au Grand Conseil la compétence d'autoriser exceptionnellement, à la majorité qualifiée, un nouvel endettement limité dans le temps pour financer un besoin d'investissement supplémentaire extraordinaire.

La pandémie de coronavirus a montré qu'il manquait au frein à l'endettement bernois un « article à actionner en cas de crise », qui permettrait de réagir rapidement et de manière appropriée à des événements extraordinaires. Le projet contient une proposition qui prévoit que le Grand Conseil puisse, en cas d'événements extraordinaires futurs, suspendre l'application des freins à l'endettement à la majorité qualifiée pour une durée limitée. Certains termes ont en outre été adaptés à la pratique actuelle, et des chiffres clés ont été mis à jour. Les dispositions transitoires prévoient une durée de 15 ans pour solder le nouvel endettement éventuellement causé par la pandémie du coronavirus. Enfin, le projet contient des variantes concernant la fixation du niveau des quorums pour les dérogations aux dispositions ordinaires (majorité des

membres [81 voix] ou majorité des trois cinquièmes [96 voix]). Il propose également des réponses à la question de savoir si les excédents de charges dans le compte de résultats doivent être autorisés lorsque le canton dispose de fonds propres (au sens large du point de vue financier) ou si, pour ce faire, il faut qu'il existe des excédents du bilan (capital propre au sens étroit du point de vue financier).

La consultation courra jusqu'à début mars 2022, et il est prévu de soumettre le projet au Grand Conseil au cours du second semestre 2022.

10.2 Personnel

À l'occasion de l'entretien annuel 2021 du bureau et de la section FIN-DSE-TIC avec la Direction des finances, l'Office du personnel a fourni des informations sur les conséquences de la pandémie de coronavirus sur le personnel de l'administration cantonale. Il ressort clairement des explications fournies par les responsables qu'en 2020, davantage de congés de courte durée ont été accordés que d'habitude. Les heures de travail déclarées variaient fortement d'une Direction à l'autre. Alors que de nombreuses heures supplémentaires ont dû être effectuées à la DSSI, elles ont diminué à la DSE. Dans l'ensemble, la DSSI a été la Direction la plus touchée. À l'échelle de l'administration cantonale, l'impact de la pandémie sur le personnel reste globalement supportable. Grâce à la centralisation des services de base TIC, achevée peu de temps auparavant, il a été techniquement possible de permettre à la quasi-totalité du personnel de l'administration cantonale de travailler à domicile. Le fonctionnement de nombreux services cantonaux a ainsi pu être garanti même pendant le semi-confinement. Il est prévu de maintenir le télétravail au-delà de la fin de la pandémie, avec la possibilité – en accord avec le supérieur hiérarchique – de travailler jusqu'à 50 pour cent maximum de son temps à domicile.

10.3 Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)

Les nouveautés évoquées dans le rapport 2018 de la CFin et leur introduction à titre d'essai ont été dans l'ensemble mises en œuvre. L'évaluation de cet essai et une prise de position par le Conseil-exécutif à ce sujet font encore défaut : il est prévu d'y remédier en 2022.

10.4 Dépenses liées

La CFin examine les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif portant sur des montants qui, si les dépenses étaient nouvelles, les placeraient dans la compétence du Grand Conseil (art. 48, al. 3 LFP / art. 36, al. 4 RGC).

En 2021, la CFin s'est vu soumettre en tout 14 affaires de dépenses liées par le Conseil-exécutif, ce qui représente moins d'affaires que l'année précédente mais un nombre similaire à celui de 2019 (2020 : 22 ; 2019 : 12 ; 2018 : 14 ; 2017 : 21 ; 2016 : 24). Le graphique 1 ci-après fait état du nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées qui ont émané des différentes Directions ces cinq dernières années.

Lors de la prise de connaissance des 14 arrêtés de dépenses soumis, la CFin a pu confirmer l'évaluation quant au caractère lié des dépenses.

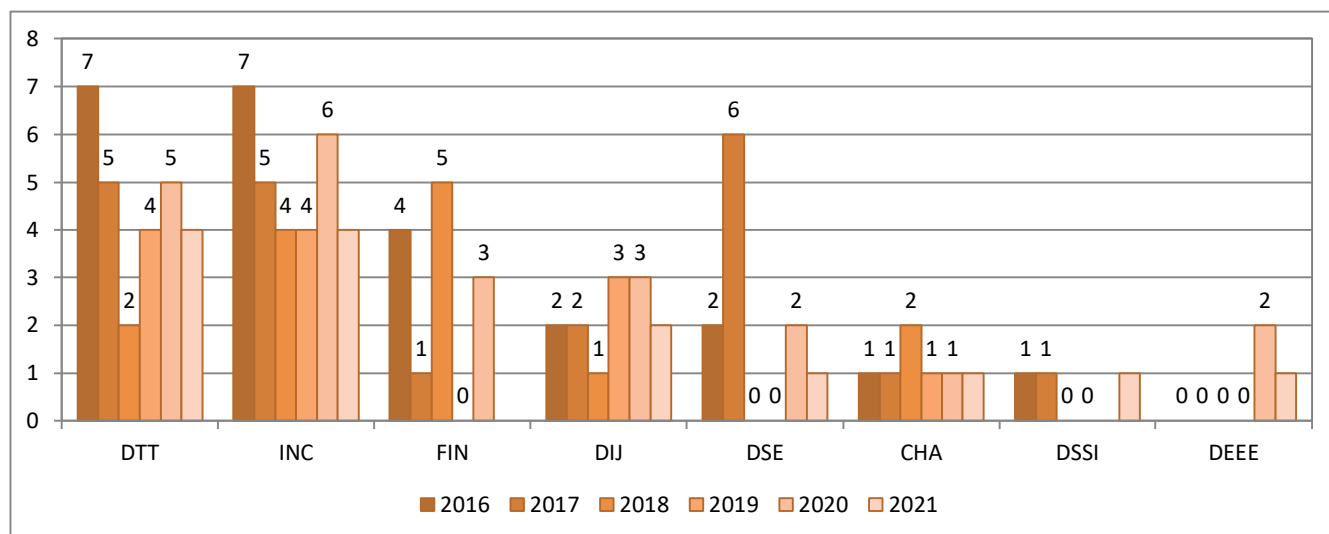


Illustration 1 : Vue d'ensemble des dépenses liées dont la CFin a pris connaissance (2016-2021)

10.5 Interventions parlementaires

La CFin n'a déposé aucune intervention parlementaire durant l'exercice sous revue.

10.6 Arrêts de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus¹²

En vertu de l'article 80 de la loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi), les compétences en matière d'autorisations de dépenses du peuple et du Grand Conseil peuvent être déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en situation d'urgence. Le Conseil-exécutif doit informer la CFin sans délai des décisions prises.

Durant l'exercice sous revue, le Conseil-exécutif n'a adopté que très peu d'arrêts de dépenses en vertu de l'article 80 LCPPCi, qui étaient liés en particulier au financement de la stratégie de dépistage et de vaccination. La CFin en a pris connaissance et a posé quelques questions à leur propos. Elle a signalé au Conseil-exécutif qu'elle considérait que la « situation extraordinaire » n'était plus de mise et qu'elle était d'avis que les arrêts de dépenses devaient à nouveau être adoptés selon les procédures ordinaires.

La Direction des finances a par ailleurs régulièrement adressé à la CFin un rapport sur l'ensemble des dépenses du canton, qui récapitulait toutes les dépenses liées à la maîtrise de la crise du coronavirus. Jusqu'au 30 novembre 2021, le Conseil-exécutif a approuvé des crédits pour un total de 427,3 millions de francs, dont 370,0 millions ont été dépensés.

¹² Cf. ch. 4 dans le Rapport de la Commission des finances sur les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus du 14 mai 2020, p. 11 s.

11. Proposition

La CFin propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport au sens de l'article 61, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC).

Au nom de la Commission des finances

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Cléménçon

Annexe

Organisation de la Commission des finances

État au 31 décembre 2021

1. Présidence

Deux membres

Président	Daniel Bichsel (UDC)
Vice-présidente	Andrea Rüfenacht (PS)

2. Bureau

Sept membres

Daniel Bichsel (UDC)	Andrea Rüfenacht (PS)	Daniel Wyrsh (PS)	Adrian Haas (PLR)	Natalie Imboden (Les Verts)	Raphael Lanz (UDC)	Michael Köpfli (pvl)
----------------------	-----------------------	-------------------	-------------------	-----------------------------	--------------------	----------------------

3. Sections permanentes

Trois sections composées de cinq membres (la présidence n'est pas représentée dans les sections)

	Section FIN/DSE/TIC	Section DEEE/INC/CHA	Section DTT/DIJ/DSSI
Respon- sable	Daniel Wyrsh (PS)	Natalie Imboden (Les Verts)	Adrian Haas (PLR)
	Barbara Streit-Stettler (PEV)	Fritz Wyss (UDC)	Maurane Riesen (PS)
	Raphael Lanz (UDC)	Ueli Egger (PS)	Tanja Bauer (PS)
	Madeleine Amstutz (UDC)	Hans Ulrich Grädel (UDF)	Christine Bühler (Le Centre)
	Michael Köpfli (pvl)	Carlos Reinhard (PLR)	Ueli Augstburger (UDC)

4. Sections ad hoc

Une section composée de quatre membres

	Section Adaptation des freins à l'endettement
Respon- sable	Daniel Bichsel (UDC)
	Natalie Imboden (Les Verts)
	Andrea Rüfenacht (PS)
	Michael Köpfli (pvl)