

Services parlementaires
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone+41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2015 du canton de Berne

Version du 12 mai 2016

Table des matières

1	Préface	3
2	Méthode de travail.....	4
3	L'essentiel en bref.....	6
3.1	Compte de fonctionnement.....	6
3.2	Bilan	8
3.3	Compte des investissements	9
3.4	Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons.....	10
4	Aspects prioritaires.....	11
4.1	Appréciation des résultats	11
4.1.1	Excédent en 2015	11
4.1.2	Augmentation des charges	11
4.1.3	Charges de biens, services et marchandises	11
4.1.4	Facteur de correction	12
4.1.5	Comparaison des comptes avec ceux de l'année précédente.....	12
4.2	Indicateurs supplémentaires	12
4.2.1	Degré d'autofinancement selon le MCH2	13
4.2.2	Cash-flow disponible	14
4.3	Gestion des risques	15
4.4	Investissements.....	16
5	Perspectives de politique financière.....	17
6	Propositions	18
6.1	Propositions concernant le classement des interventions	18
7	Glossaire.....	19

1 Préface

Le canton de Berne présente à nouveau un résultat légèrement meilleur que prévu. Le budget 2015 tablait certes sur un excédent du compte de fonctionnement, qui s'est toutefois révélé au final plus élevé, en particulier si l'on considère le résultat avant affectation de la double distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse au Fonds des distributions du bénéfice de la BNS. Sans cet apport, il s'agirait des meilleurs comptes bouclés par le canton depuis 2007.

Ce résultat réjouissant n'est cependant pas, aux yeux de la Commission des finances, une raison suffisante pour céder à l'euphorie et aux convoitises qui se manifestent aussitôt dans de telles situations. Au contraire, elle met en garde contre la tentation de baisser la garde et de relâcher les efforts d'économie. Elle estime toutefois qu'il y a peu à peu moyen d'envisager les baisses d'impôt urgemment nécessaires pour les personnes physiques et morales. Si le canton souhaite ramener la charge fiscale pesant sur les personnes physiques à la moyenne suisse, il doit prendre en compte une diminution des recettes fiscales d'au moins 600 millions de francs. Il doit donc encore améliorer sa situation pour qu'une baisse d'impôt soit de l'ordre du possible. Sans compter d'autres évolutions, à l'instar de la réforme de l'imposition des entreprises III. La Commission des finances veillera au maintien d'une stricte discipline des dépenses.

Il incombe certes au Grand Conseil, compte tenu des compétences définies en matière de dépenses et de sa qualité d'organe législatif, de prendre les grandes décisions, mais force est de constater que ce principe n'est pas appliqué dans certains domaines. Ainsi, le parlement et ses organes n'ont guère voix au chapitre pour la marche des affaires des entreprises externalisées. Il existe par ailleurs des projets que l'administration gère de manière quasi autonome, bien que leurs incidences, y compris financières, soient significatives. La Commission des finances appelle le gouvernement et l'administration à mieux identifier les projets et processus importants sur le plan politique et à y associer le parlement suffisamment tôt d'une manière appropriée.

L'introduction du MCH2, l'optimisation de NOG et la nouvelle définition du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion sont autant de progrès majeurs vers une présentation des comptes plus transparente et compréhensible. Mais leur introduction échelonnée sur plusieurs années, conjuguée à d'autres éléments comme le facteur de correction ou encore la double comptabilisation des fonds de la Banque nationale suisse rend la comparaison des chiffres plus difficile. Le risque est, d'une part, de ne plus pouvoir comparer les comptes annuels d'une année à l'autre, d'autre part, de devoir se montrer prudent avec les comparaisons entre cantons. La Commission des finances espère retrouver une présentation des comptes moins chaotique une fois que les mesures décidées auront été mises en œuvre début 2017.

2 Méthode de travail

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 63 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). Conformément à l'article 101 de la Constitution du canton de Berne (ConstC), la gestion des finances est économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur. Les finances doivent par ailleurs être équilibrées à moyen terme.

Le rapport de gestion est établi selon les règles de la nouvelle gestion publique NOG au moyen du système d'informations financières SIF 2000. Il se présente en quatre volumes, à savoir le « Rapport de gestion et comptes annuels du canton de Berne », l'« Annexe des comptes annuels du canton de Berne », les « Groupes de produits (à l'inclusion des comptes spéciaux et des financements spéciaux) » et les « Rapports spéciaux » 2015.

Conformément à l'article 76, lettre *b* ConstC, à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* LFP 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. Plus précisément, il approuve les éléments suivants :

- le solde du compte de fonctionnement ;
- le solde du compte des investissements ;
- les capitaux propres et le découvert du bilan ;
- les crédits supplémentaires et les dépassements de crédit.

Selon l'article 36, alinéa 3, lettre *c* du règlement du Grand Conseil (RGC), il incombe à la Commission des finances de préavisier le rapport de gestion. Début mars, la directrice des finances a brièvement informé la Commission des finances sur la clôture des comptes, en suite de quoi les sections ont traité les chapitres de leur compétence et formulé les questions qu'elles entendaient poser aux Directions. Le bureau de la Commission des finances a finalisé ces questions lors de sa séance du 21 mars 2016 avant de les transmettre à la Direction des finances. Les Directions y ont donné réponse par écrit. La directrice des finances a par ailleurs pris position oralement sur les questions posées lors de la séance de la Commission des finances du 14 avril 2016. La commission a ensuite consacré trois séances au rapport de gestion. Elle a terminé ses délibérations et adopté le présent rapport ainsi que les propositions le 12 mai 2016.

Dans le cadre de ses délibérations sur le rapport de gestion, la commission s'est également assurée de la plausibilité des propositions visant au classement de motions et de postulats figurant dans le volume 4 du rapport de gestion. Elle propose le non-classement d'une motion.

Pour mener l'examen préliminaire du rapport de gestion 2015, la Commission des finances s'est fondée sur les documents suivants :

- rapport de gestion avec les comptes annuels 2015 en quatre volumes, épreuve du 8 mars 2016 ;
- rapport de révision du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2015 et rapport détaillé sur la révision des comptes annuels au 31 décembre 2015, du 18 mars 2016 (avec la prise de position des Directions), complétés par les informations présentées oralement par le chef du Contrôle des finances lors de la séance du bureau du 21 mars 2016 ;
- réponses apportées par écrit par la Direction des finances aux questions de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2015 et précisions fournies par la directrice des finan-

ces et les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration des finances lors de la séance plénière du 14 avril 2016.

Pour le traitement du rapport de gestion, la Commission des finances a pu bénéficier de la bonne collaboration du Contrôle des finances et de l'administration. Le rapport détaillé du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2015 a été fort utile. La commission apprécie grandement sa bonne lisibilité et la clarté de sa mise en forme.

La responsabilité de la préparation du rapport incombait au bureau de la commission, dont les membres sont les suivants : Jürg Iseli, président, Béatrice Stucki, vice-présidente et rapporteuse de la commission pour le rapport de gestion, Matthias Burkhalter, Natalie Imboden, Ueli Jost (jusqu'au 31 mars 2016), Daniel Bichsel (dès le 1^{er} avril 2016), Hans Kipfer et Hans-Jörg Pfister.

Dans le présent rapport, la Commission des finances résume les informations les plus importantes à son point de vue et motive ses propositions concernant le rapport de gestion du canton de Berne pour l'année 2015.

La Commission des finances n'examine pas toutes les parties du rapport de gestion. Du fait de sa compétence spécifique, la Commission de gestion (CGes) traite en effet le rapport d'activité des Services parlementaires et celui du Bureau pour la surveillance de la protection des données. La Commission de justice (CJus) s'occupe du rapport des autorités judiciaires et du Ministère public, qui ont accédé à l'autonomie le 1^{er} janvier 2011 du fait de la réforme judiciaire. Le rapport de l'Université, qui a été détachée des comptes du canton au 31 décembre 2012, et ceux de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone, qui ont été détachées fin 2013, seront examinés par la Commission spécialisée de la formation en automne.

3 L'essentiel en bref

La Commission des finances ne présentera pas dans son rapport les détails des comptes 2015. Les tableaux et les détails se trouvent dans le rapport de gestion 2015.

Les principales données financières de référence (en millions de francs¹) se trouvent dans le tableau ci-après :

	Comptes 2014	Budget 2015	Comptes 2015
Charges	10 065	10 466	10 739
Revenus	10 277	10 590	10 909
Compte de fonctionnement	212	124	170
Investissement net	523	604	480
Solde de financement	156	7	97
Degré d'autofinancement en %	130	101	120
Endettement brut I	6 105		6 528
Endettement brut II	6 836		8 499
Découvert du bilan	1 654		3 541

3.1 Compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement 2015 boucle avec un excédent de 170 millions de francs, dépassant ainsi de 46 millions de francs le résultat prévu au budget. Sans la déduction de l'affectation de 164 millions de francs au Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, l'excédent aurait même atteint 334 millions de francs. Un tel résultat (avant affectation au Fonds) aurait été le meilleur depuis 2007. Hors déduction de l'affectation, l'écart par rapport au budget s'élèverait à 210 millions de francs.

Les charges sont supérieures de 273 millions de francs aux prévisions budgétaires, en augmentation de 6,7 pour cent par rapport à l'année précédente. Les revenus dépassent de 319 millions le montant prévu au budget, en augmentation de 6,2 pour cent par rapport à 2014.

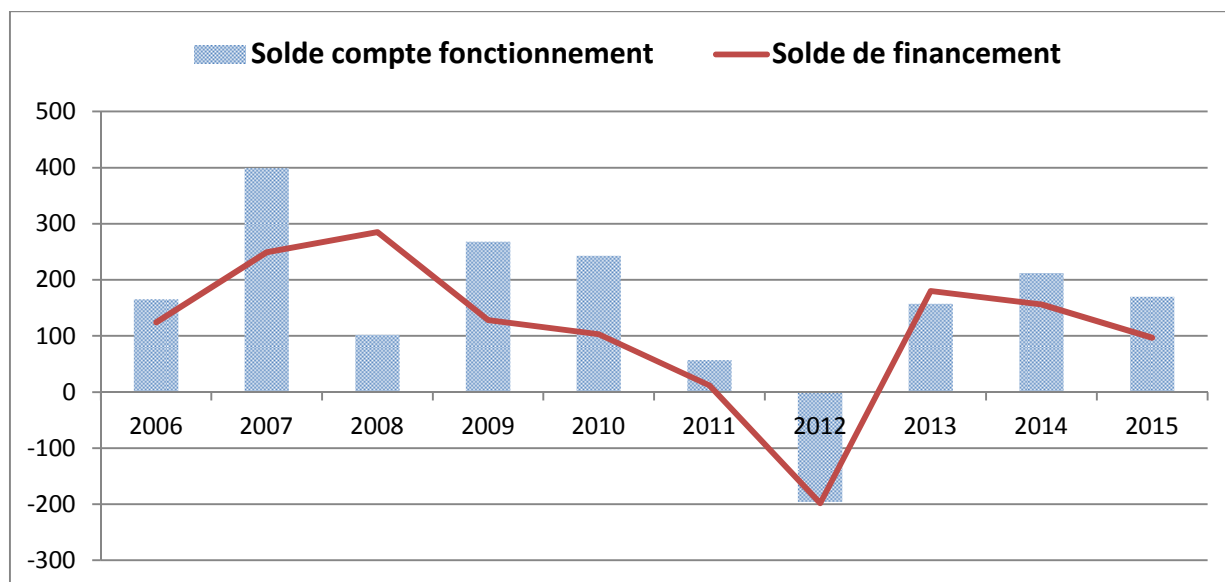
Les principaux écarts des charges et des revenus par rapport au budget 2015 sont récapitulés ci-après.

Ecart	
Résultats moins bons que prévu	
Facteur de correction général	-136
Augmentation des subventions accordées dans différents domaines (soins	-103

¹ Sauf indication contraire, les chiffres figurant dans tous les tableaux sont en millions de francs.

hospitaliers, aide sociale, 3 ^e âge et handicap)	
Diminution des revenus de la fortune : les gains comptables escomptés provenant de l'aliénation d'immeubles n'ont pas été réalisés.	-22
Augmentation des amortissements résultant d'une activité d'investissement plus intense en 2014 et de la mise en exploitation anticipée de biens immobiliers	-18
Divers	-9
Résultats meilleurs que prévu	
Augmentation des revenus : remboursement plus élevé de subventions d'exploitation dans les domaines du 3 ^e âge, des soins de longue durée et du handicap, ainsi que diverses autres recettes supplémentaires	102
Recettes fiscales : augmentation des revenus provenant de l'impôt fédéral direct ainsi que de la part cantonale à l'impôt anticipé, des droits de mutation, des impôts sur les personnes morales, de l'impôt sur les gains immobiliers et de l'impôt sur les successions et les donations	100
Diminution des charges de biens, services et marchandises : recul des dépenses consacrées aux prestations et honoraires, aux loyers et à l'entretien des routes cantonales ainsi que celles consacrées à la POCA	59
Diminution des charges de personnel grâce aux postes vacants et aux gains de rotation dans toutes les Directions, à la fermeture de groupes d'habitation au Foyer d'éducation de Prêles et à l'autonomisation des services psychiatriques (réduction du personnel)	47
Baisse des intérêts passifs : diminution des charges liées à la rémunération de dettes à court et moyen terme	25

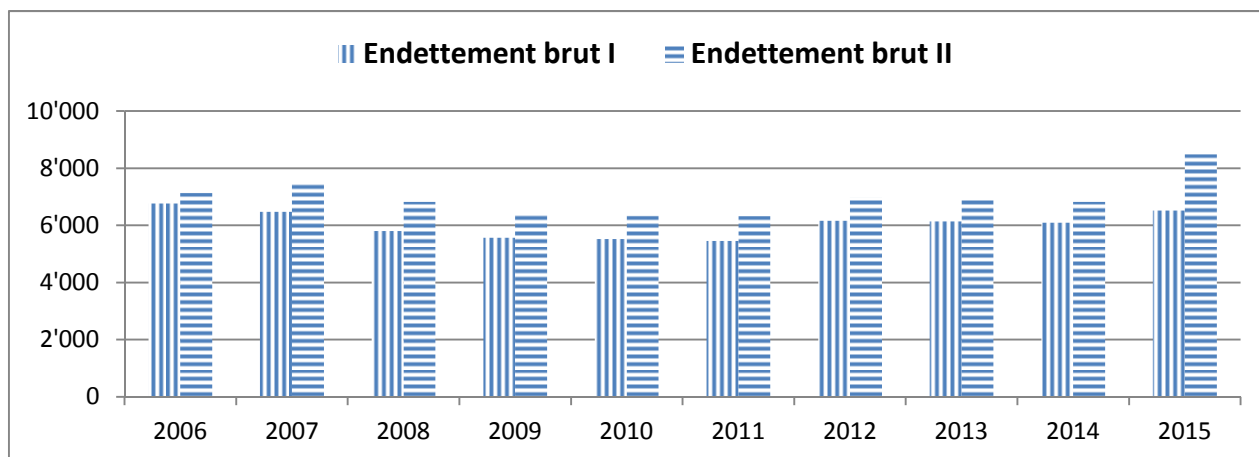
Contrairement aux comptes 2014, pour lesquels aucune distribution de bénéfice de la BNS n'a pu être comptabilisée au titre de revenus, il y a eu une double distribution en 2015. Elle n'avait pas été inscrite au budget et, partant, aurait contribué à améliorer les revenus de manière significative, mais comme elle a été affectée au Fonds des distributions de bénéfice de la BNS, elle n'a eu aucune incidence sur le compte de fonctionnement.



Une comparaison sur dix ans montre que le canton de Berne a bouclé des comptes très positifs jusqu'en 2010. La tendance s'est inversée en 2012, année qu'il a clôturé avec un déficit de près de 200 millions de francs. Grâce à l'adoption de mesures immédiates, à l'examen des offres et des structures (EOS) 2014 et à une embellie conjoncturelle, les finances cantonales ont à nouveau pu être stabilisées depuis 2013.

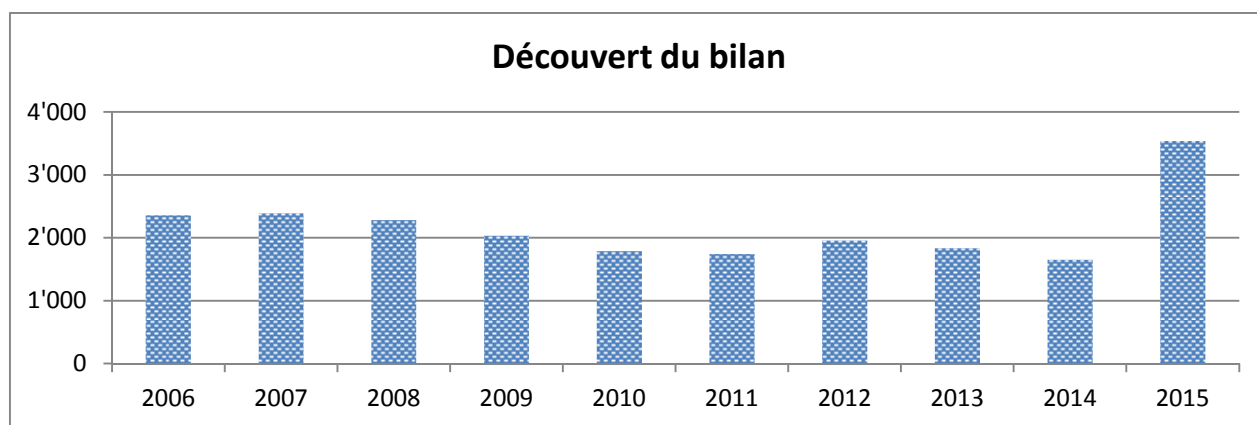
Le solde de financement se chiffre à 97 millions de francs, un résultat en progression de 90 millions par rapport au budget. Le degré d'autofinancement s'élève à 120 pour cent, ce qui indique que le canton de Berne peut financer intégralement les investissements nets par ses propres moyens.

3.2 Bilan



L'endettement brut I et l'endettement brut II ont fortement augmenté en 2015, le premier de 423 millions, le second de 1 662 millions de francs. Cette progression s'explique pour l'essentiel par l'inscription au bilan, opérée pour la première fois, des engagements à long terme résultant de la reconnaissance de dette à l'égard des deux caisses de pension CPB et CACEB. Le canton a établi en faveur des caisses une reconnaissance de dette d'un montant de 693 millions de francs. Déduction faite de l'excédent de revenus du compte de fonctionnement à hauteur de 170 millions de francs, l'endettement I a augmenté de 423 millions pour atteindre 6 528 millions de francs.

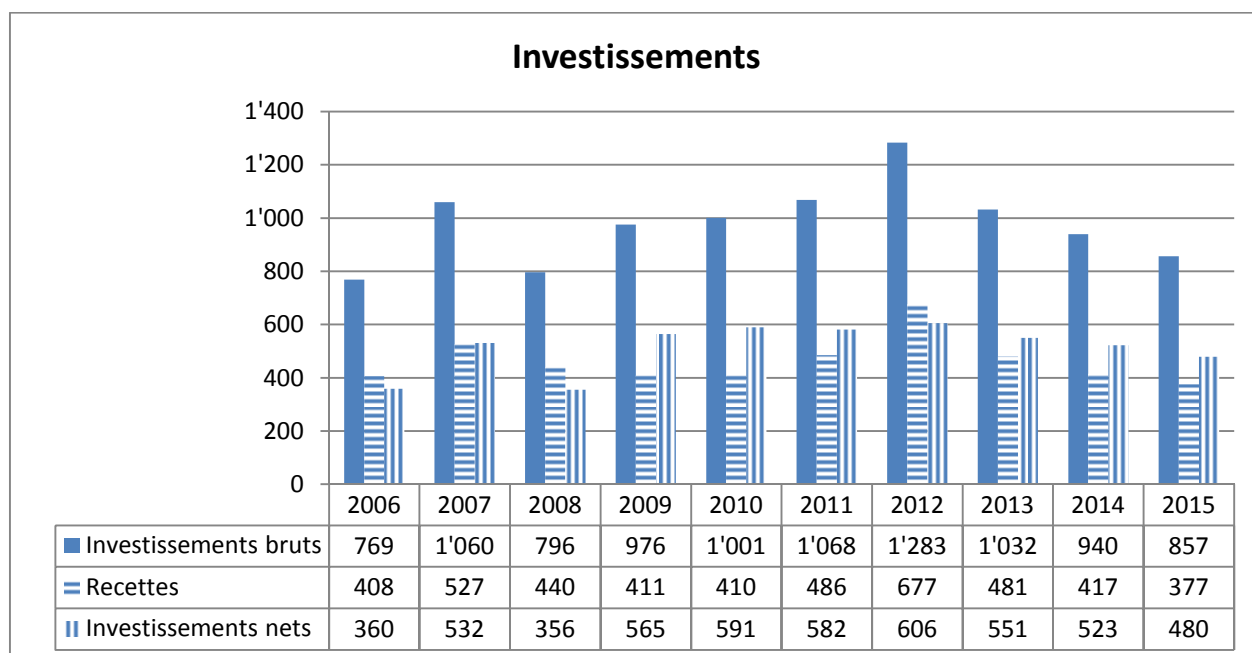
L'endettement tient compte en sus des provisions, qui ont progressé de 1 239 millions de francs pour s'établir à 1 970 millions de francs. Cette augmentation résulte elle aussi principalement de la nouvelle législation sur les caisses de pension. Les provisions constituées au titre de contributions de transition et de contributions financières se chiffrent à 1 340 millions de francs. Près de 100 millions de francs ayant déjà été utilisés, la somme des provisions s'élevait à 1 227 millions de francs à fin 2015. Hors mesures d'assainissement des caisses de pension, les provisions sont restées stables en comparaison de l'année précédente.



En conséquence de l'accroissement des dettes, le découvert du bilan a lui aussi fortement augmenté, et ce de 1 887 millions de francs. Entre 2008 et 2011, il a été possible de le réduire de 537 millions de francs au total, mais il s'est creusé à nouveau en 2012, passant à 1 961 millions de francs, une augmentation de 214 millions. Il s'élève maintenant à 3 541 millions de francs en raison de l'inscription au bilan, opérée pour la première fois et sans incidence sur le résultat, des engagements envers les deux caisses de pension CPB et CACEB à hauteur 2 051 millions de francs.

3.3 Compte des investissements

En 2015, les investissements nets (y c. les investissements financés par un fonds) sont inférieurs d'environ 124 millions de francs aux valeurs budgétées, s'établissant à 480 millions de francs. Les investissements bruts sont également inférieurs de 185 millions de francs au montant budgété. Les dépenses moindres pour l'achèvement des routes nationales, la réalisation d'un plus petit nombre de projets dans le domaine des transports publics (en particulier le rejet du projet Tram Region Bern lors de la votation populaire du 28 septembre 2014) ainsi que la lenteur de la progression des projets dans le domaine hospitalier ont eu pour effet principal que le volume d'investissement prévu au budget n'a pas été entièrement exploité. En comparaison de l'année précédente, les investissements bruts sont en baisse de 83 millions, les investissements nets de 43 millions de francs.



3.4 Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons

Dans le rapport de BAKBASEL sur l'EOS 2014, les cantons de Lucerne, de Saint-Gall, de Fribourg, de Vaud, des Grisons et de Zurich constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « peer group » du canton de Berne, autrement dit un ensemble de cantons comparables au canton de Berne de par leur structure et leur taille.

Canton	Charges	Solde des comptes
Zurich	14 820 mio	Excédent de 18 mio
Saint-Gall	4 683 mio	Excédent de 155 mio
Lucerne	2 658 mio	Excédent de 23 mio
Vaud	9 653 mio	Excédent de 194 mio
Grisons	2 464 mio	Excédent de 17 mio
Fribourg	3 375 mio	Excédent de 24 mio

Comme le montre le tableau, tous les cantons du groupe de comparaison ont bouclé leurs comptes avec un excédent. Le canton de Zurich, qui affiche de loin les charges les plus élevées, qualifie son résultat d'exemplaire. Le canton des Grisons, quant à lui, avait budgété un déficit de 55 millions, pour terminer l'exercice avec un excédent de 17 millions de francs, qui s'explique d'une part par des recettes fiscales plus élevées et par la double distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse et, d'autre part, par des charges moindres (charges de personnel, charges de biens et services de tiers, etc.). Le canton de Fribourg, lui, avait budgété un excédent de 200 000 francs, pour dégager finalement un excédent de 24 millions de francs.

En comparaison avec 2014, année où le canton de Berne avait réalisé de loin le meilleur résultat de tous les cantons et où la moitié d'entre eux avaient accusé un déficit, la situation générale des comptes cantonaux s'est légèrement améliorée. Sur 26 cantons, la majorité, soit 19, comptabilisent des excédents, tandis que sept sont déficitaires. Les cantons de Soleure et de Genève parlent d'un déficit minime ; à noter que, dans les deux cas, la situation déficitaire est due à la recapitalisation des caisses de pension. Les cantons de Schwyz et de Zoug – les plus gros contributeurs à la péréquation financière nationale proportionnellement à leur population – ont bouclé l'année 2015 sur un excédent de 10 millions de francs (Schwyz) et un déficit de 88 millions de francs (Zoug). Pour tous les cantons, la double distribution du bénéfice de la BNS, ainsi qu'une politique restrictive en matière de dépenses et des mesures d'économies, ont contribué à améliorer les comptes. A titre d'exemple, on peut citer le canton d'Argovie, qui a réalisé un léger excédent de 400 000 francs grâce à la distribution du bénéfice de la BNS – non inscrite au budget – et à un prélèvement sur les fonds de compensation.

Le résultat des comptes d'une année est une photographie dont il faudrait bien se garder de tirer des conclusions générales. Comme le montre ce qui précède, des recettes fiscales plus importantes ou une distribution du bénéfice de la BNS non inscrite au budget peuvent peser fortement sur le résultat. A souligner toutefois que la quasi-totalité des cantons ont adopté une politique stricte en matière de dépenses ou des programmes d'économies.

4 Aspects prioritaires

La Commission des finances a étudié en priorité les thèmes suivants au cours de son examen préliminaire du rapport de gestion 2015.

4.1 Appréciation des résultats

4.1.1 Excédent en 2015²

Le canton de Berne clôture ses comptes 2015 sur un résultat positif, le meilleur réalisé depuis 2007. Sans l'affectation de la double distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse (164 mio CHF) au Fonds des distributions de bénéfice de la BNS, l'excédent de revenus se serait même élevé à 334 millions de francs. L'autofinancement et le solde de financement auraient également été supérieurs aux chiffres publiés. Une telle procédure d'affectation a déjà été mise en œuvre par le passé, lorsqu'une partie des excédents de revenus ont servi à alimenter des fonds comme le Fonds d'investissements hospitaliers et le Fonds de couverture des pics d'investissement. Il s'agit d'une procédure compréhensible qui a bénéficié de l'appui d'une majorité du Grand Conseil, notamment pour maintenir l'activité d'investissement à un niveau élevé. Un bémol toutefois : les chiffres publiés sont moins parlants et plus difficilement comparables.

4.1.2 Augmentation des charges

Dans son rapport de révision circonstancié, le Contrôle des finances souligne que la comptabilisation du bénéfice de la Banque nationale suisse a eu pour effet de gonfler les charges et les revenus. Ce bénéfice a d'abord été comptabilisé en tant que revenu avant d'être passé comme charge afin de neutraliser l'opération et de pouvoir l'affecter au fonds. De ce fait, tant les charges que les revenus sont trop élevés de 164 millions de francs. Dans les faits, l'augmentation des charges s'élève à 109 millions (au lieu de 273 mio) par rapport aux chiffres inscrits au budget et atteint 510 millions de francs ou 5,1 pour cent (au lieu de 674 mio et 6,7 %) par rapport aux comptes annuels 2014. Ici aussi, la comparabilité des chiffres pâtit de la méthode adoptée.

4.1.3 Charges de biens, services et marchandises

Comme les années passées, les charges de biens, services et marchandises en 2015 sont inférieures aux montants budgétés. C'est principalement dû aux dépenses moindres pour les services et les honoraires ainsi que pour la Police cantonale, aux charges de location plus basses à l'Office des immeubles et des constructions ainsi qu'aux charges moins élevées que prévu pour l'entretien des routes cantonales en raison d'un hiver doux. Cette diminution des charges a été largement supérieure à l'augmentation des charges induites par les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) au titre des coûts des mesures.

Le tableau ci-après montre que les écarts entre le budget et les comptes étaient toujours significatifs au cours des dernières années, atteignant jusqu'à 130 millions de francs. C'est pourquoi la Commission des finances a proposé, dans le cadre de l'examen du budget 2016 et du plan intégré mission-financement (PIMF) 2017-2019, de plafonner les charges de biens, services et marchandises à 800 millions de francs. Une proposition approuvée par le Grand Conseil. Les chiffres actuels montrent que ces charges devraient être inférieures à ce plafond en 2015 (comme c'est le cas depuis 2011).

² A des fins d'exhaustivité, il convient de préciser que les comptes annuels 2015, selon la lecture qui en est faite, ne sont pas les meilleurs mais les pires depuis des années. Et pour cause : si les engagements à hauteur de 2 033 millions de francs envers les caisses de pension inscrits pour la première fois au bilan avaient été comptabilisés, l'exercice 2015 aurait viré au rouge vif et il aurait fallu prendre des mesures d'assainissement immédiates pour cause de violation du frein à l'endettement. Le projet Futura a toutefois prévu dès le départ que la recapitalisation des caisses de pension devrait s'opérer sans incidence sur les chiffres officiels et hors du périmètre d'application du frein à l'endettement.

Voici les charges de biens, services et marchandises des cinq dernières années :

Année	Budget	Comptes	Ecart	en %
2011	886	794	-92	10,4
2012	907	789	-118	13,1
2013	926	797	-129	14,0
2014	830	747	-83	10,0
2015	842	784	-58	6,9

4.1.4 Facteur de correction

Le facteur de correction, un montant de 136 millions de francs, a été réutilisé pour améliorer la précision du budget 2015. Il est inscrit comme « revenu fictif » dans la comptabilité financière. Sans ce facteur de correction, l'excédent de revenus atteindrait 182 millions de francs par rapport au montant budgété. Dans son rapport sur les comptes 2014, la Commission des finances argue que, dans la perspective du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), il convient de reconsidérer le facteur de correction, car il ne permet pas de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats. La commission reste d'avis que l'administration devrait établir des budgets plus précis afin que même sans facteur de correction, la précision budgétaire soit meilleure.

4.1.5 Comparaison des comptes avec ceux de l'année précédente

L'optimisation de NOG et la nouvelle présentation du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion ont permis de rationaliser les groupes de produits sur plusieurs années, leur nombre passant d'une centaine à soixante. Cette rationalisation a certes réduit le volume du rapport de gestion, mais rend plus difficile la comparaison des comptes durant la phase de transition. Ainsi, il est difficile de comparer les comptes des groupes de produits 2015 avec ceux des années passées et de mettre au jour les écarts par rapport à l'année précédente.

L'introduction du MCH2 au 1^{er} janvier 2017 apportera des changements fondamentaux dans la présentation des comptes. Il faut partir du principe qu'il sera plus difficile de comparer les comptes 2017 avec ceux des années précédentes, compte tenu de la structuration différente et de la présentation d'autres valeurs pertinentes.

En matière de comparabilité des comptes, un autre enjeu semble aussi se dessiner puisque la motion 269-2015, adoptée par le Grand Conseil sur proposition du Conseil-exécutif lors de la session de mars 2016, demande une réorganisation des Directions et une nouvelle répartition des tâches publiques. Si cette réorganisation voit le jour, elle ne manquera pas d'affecter les groupes de produits et d'apporter son lot de changements. D'autres éléments qui compliquent la comparaison des chiffres figurent au point 4.1.1 et 4.1.2.

Toutes les modifications décidées ou prévues sont incontestées et en soi pertinentes. La Commission des finances est toutefois d'avis qu'elles devraient se limiter à un strict minimum et être rationalisées dans le temps, faute de quoi la comparaison des chiffres ainsi que l'évaluation cohérente des évolutions seront fortement compliquées.

4.2 Indicateurs supplémentaires

Comme expliqué au point 4.1.1, le résultat publié par le canton de Berne est inférieur du fait de l'affectation du bénéfice de la BNS au Fonds des distributions de bénéfice de la BNS. L'excédent

de revenus, le solde de financement et le degré d'autofinancement sont définis de manière que cette affectation a une incidence sur les indicateurs.

Pour la Commission des finances, il importe d'obtenir une présentation des comptes aussi transparente que possible, d'où sa proposition d'élaborer deux autres indicateurs susceptibles d'améliorer la transparence. Le premier est le degré d'autofinancement selon le MCH2, le second le cash-flow disponible.

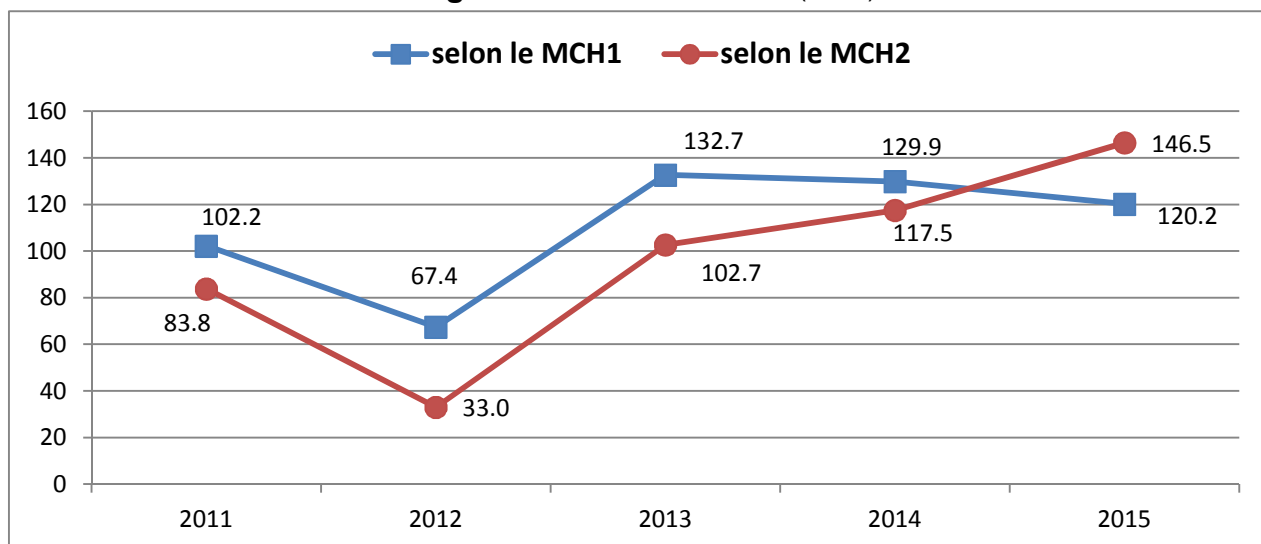
4.2.1 Degré d'autofinancement selon le MCH2

D'après le Manuel MCH2 publié par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), le degré d'autofinancement selon le MCH2 doit également tenir compte des attributions et des prélèvements concernant les fonds et les financements spéciaux. Cet indicateur est utilisé par la plupart des cantons et il est aussi contraignant pour les communes bernoises.

Le degré d'autofinancement selon le MCH2 est calculé comme indiqué dans le tableau ci-après. Voici les valeurs correspondantes pour les années 2011 à 2015 :

	2011	2012	2013	2014	2015
Solde du compte de fonctionnement	57	-196	157	212	170
Amortissements du patrimoine administratif	332	380	345	262	230
Amortissements des subventions d'investissement	206	223	230	206	178
Attributions aux fonds et financements spéciaux	9	10	16	17	181
Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux	-104	-212	-174	-82	-56
Prélèvements sur le capital propre	-12	-7	-7	0	0
Autofinancement selon le MCH2	488	200	565	614	703
Investissements nets	582	606	551	523	480
Solde de financement	-94	-406	15	92	223
Degré d'autofinancement selon le MCH2 en %	83,8	33,0	102,7	117,5	146,5

Degré d'autofinancement (en %)



Jusqu'en 2014 compris, le degré d'autofinancement selon le MCH1 a toujours été supérieur à celui selon MCH2. Le degré d'autofinancement publié était donc supérieur à ce qui aurait été le cas si l'on avait tenu compte des attributions et des prélèvements concernant les fonds et les financements spéciaux. En 2015, les amortissements étaient inférieurs et les attributions à des fonds sensiblement plus élevées qu'au cours des années précédentes, si bien que le degré d'autofinancement selon le MCH2 était supérieur l'an dernier.

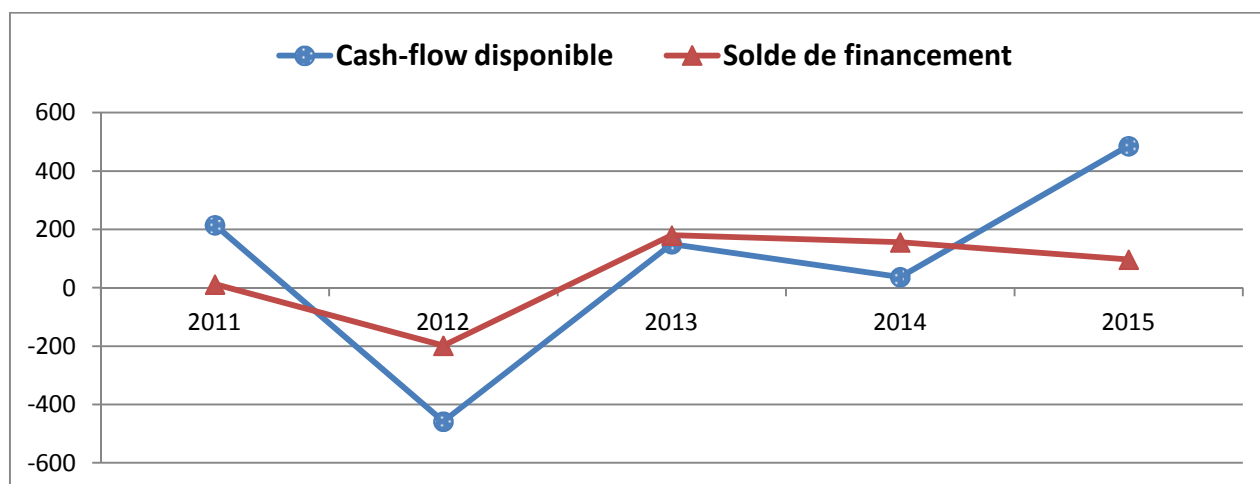
4.2.2 Cash-flow disponible

Le cash-flow disponible comprend les flux de trésorerie provenant de l'activité opérationnelle et de l'activité d'investissement. Il mesure les fonds générés par l'activité opérationnelle du canton après déduction des investissements réalisés et indique le total des fonds librement disponibles pour le canton sur une période déterminée après déduction de toutes les dépenses. Contrairement au solde de financement, cet indicateur n'est pas influencé par les comptabilisations à des fonds (comme l'affectation de la distribution du bénéfice de la BNS au Fonds des distributions du bénéfice de la BNS).

	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011–2015
Flux de trésorerie provenant de l'activité opérationnelle (cash-flow opérationnel)	794	106	647	531	946	3 024
./. Flux de trésorerie provenant de l'activité d'investissement	–579	–564	–497	–494	–460	–2 594
Cash-flow disponible (= Fonds disponibles pour constituer des liquidités ou réduire le service de la dette)	215	–458	150	37	486	430

En 2015, le cash-flow disponible s'élève à 486 millions de francs, un résultat vraiment positif comparativement, qui s'explique pour l'essentiel par la double distribution du bénéfice de la BNS et la faiblesse de l'activité d'investissement. A noter toutefois que ces cinq dernières années, seuls 430 millions de francs étaient disponibles pour la réduction du service de la dette, sous l'effet du déficit enregistré en 2012, avec une diminution des liquidités de près d'un demi-milliard de francs.

	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011–2015
Cash-flow disponible	215	–458	150	37	486	430
Solde de financement	12	–198	180	156	97	247



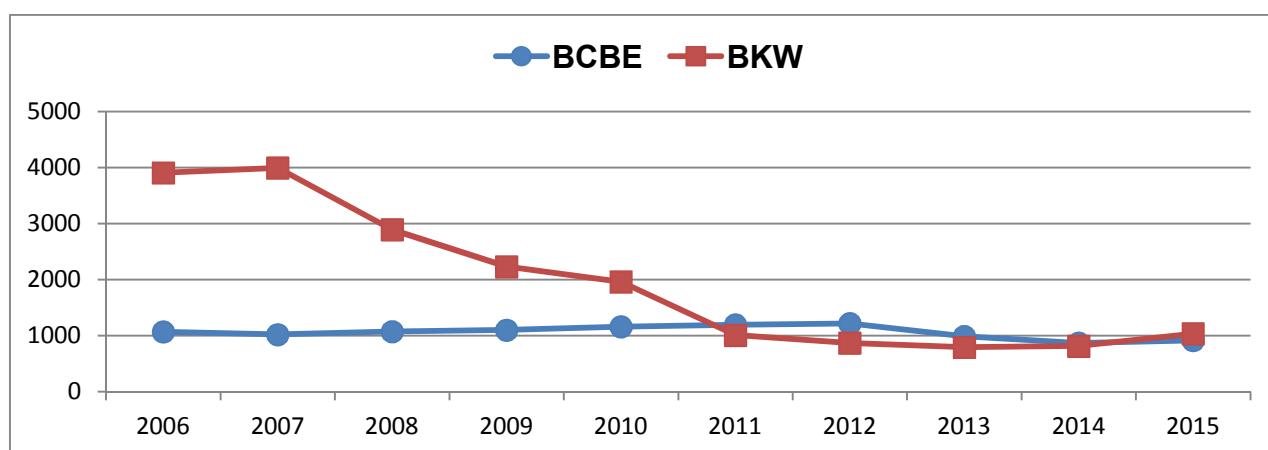
Une comparaison sur cinq ans montre que, même abstraction faite du déficit du compte de fonctionnement, le résultat réalisé en 2012 était très mauvais, l'activité opérationnelle n'ayant généré qu'un cash-flow de 106 millions. Comme l'activité d'investissement était par ailleurs supérieure à la moyenne, il en a résulté une sortie de fonds à hauteur de près d'un demi-milliard de francs et une augmentation de la dette en conséquence.

La Commission des finances demande à ce que les deux indicateurs que sont le degré d'autofinancement selon le MCH2 et le cash-flow disponible soient intégrés à l'avenir dans le rapport de gestion. Après consultation de la Direction des finances, il apparaît que ces deux indicateurs ainsi qu'une série d'autres indicateurs seront de toute façon introduits dans le cadre du MCH2, si bien que la Commission des finances renonce à une proposition formelle.

4.3 Gestion des risques

Dans le cadre de l'introduction du MCH2, le Conseil-exécutif prévoit de revaloriser le patrimoine administratif à hauteur d'environ 5 milliards de francs. Si les effets financiers se limiteront pour l'essentiel au bilan et n'auront aucune incidence sur le résultat, il s'agit tout de même d'une somme colossale. Le Grand Conseil a adopté le MCH2 en procédant à une modification de la législation intervenue en novembre 2013, dans le sillage immédiat du débat sur l'EOS. La mise en œuvre du MCH2 a dû être reportée de 2015 à 2017 pour des raisons techniques. Malgré les incidences majeures sur les finances cantonales, l'administration et le gouvernement y voient un projet technique pour lequel il n'y a plus lieu d'informer le Grand Conseil et la Commission des finances. Ce n'est qu'au second semestre 2015, sur la base d'indications fournies par le Contrôle des finances et du dossier d'autonomisation de la psychiatrie cantonale, que la Commission des finances s'est penchée plus en avant sur ce projet et qu'elle en a compris la portée. Elle a aussi constaté que nombre de décisions aux enjeux fondamentaux, comme la définition des critères pour la revalorisation des biens immobiliers, sont prises par l'administration en toute autonomie.

Un autre domaine aux incidences financières majeures sur lequel le parlement n'exerce qu'un contrôle limité sont les participations³. Le canton détient deux entreprises cotées en Bourse, BKW et la BCBE, dont la valorisation a fortement varié au cours des dernières années⁴.



³ La Commission des finances sait que la Commission de gestion réalise un controlling des participations. Par ailleurs, le Conseil-exécutif mène chaque année un dialogue sur les risques avec ladite commission.

⁴ Les chiffres sont tirés des rapports de gestion du canton de Berne pour les années correspondantes, volume 2, chapitre 4 « Participations », où, sous les tableaux, figure le cours de clôture à la Bourse de Zurich au 31 décembre de l'année concernée ; pour 2015, voir volume 2, p. 74. Le canton de Berne détient 52,54 pour cent des actions BKW Energie SA et 51,50 pour cent des actions de la Banque cantonale bernoise (BCBE).

Le graphique montre que le cours de l'action BKW en particulier a dégringolé entre 2007 et 2011. Fin 2007, la valeur boursière de l'entreprise s'élevait encore à 4 milliards de francs, contre 1 milliard de francs fin 2011.

Dans les domaines évoqués, il s'agit de milliards sur lesquels le parlement n'exerce quasi aucun pouvoir de contrôle. Il n'en est guère fait état dans le rapport de gestion, y compris sous les risques. La Commission des finances constate une disproportion en la matière par rapport aux affaires régulièrement soumises au parlement et aux commissions mais dont la portée en matière de politique (financière) est négligeable (p. ex. achat d'uniformes pour l'ensemble du corps de police).

La Commission des finances est d'avis qu'il faudrait accorder davantage d'importance aux risques pour le canton dans le rapport de gestion. Il lui importe que le Conseil-exécutif examine avec soin les risques majeurs pour le canton et qu'il les expose dans le rapport de gestion.

4.4 Investissements

Comme les années passées, les sommes budgétisées pour les investissements n'ont pas été entièrement dépensées. En 2015, les investissements nets s'élèvent à 480 millions de francs, inférieurs de 124 millions de francs au montant inscrit à ce titre au budget (604 mio CHF). Comme en 2014, ce résultat est notamment dû à l'abandon du projet Tram Region Bern suite à son rejet en votation populaire et aux retards pris par des projets dans le domaine hospitalier.

La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) en particulier souligne de manière répétée le besoin élevé d'investissement et la nécessité d'un écart de planification. Force est toutefois de constater qu'en 2015, il n'a visiblement pas été possible de privilégier d'autres projets pour mieux exploiter le budget d'investissement après l'échec du projet Tram Region Bern lors de la votation populaire de septembre 2014. La TTE indique que différents projets de moindre envergure ont été avancés mais la marge de manœuvre était limitée pour divers motifs, parmi lesquels figurent le long processus de planification pour les projets d'investissement, l'impossibilité de reporter ou d'accélérer des procédures d'autorisation à court terme, la nécessité de coordonner les projets avec leurs bénéficiaires (p. ex. les rénovations de bâtiments scolaires doivent être réalisées durant les vacances scolaires) et les limites des ressources disponibles en interne (responsables de projets).

Les investissements non effectués sont reportés sur les années suivantes, et il pourra en résulter une augmentation des dépenses d'investissement. Comme l'influence du canton sur une grande partie des projets est limitée, il est difficile d'obtenir une constance en matière d'investissement.

De l'avis de la Commission des finances, les résultats des comptes des investissements de ces dernières années montrent qu'il était juste, d'une part, de plafonner les investissements à hauteur de 500 millions de francs et, d'autre part, de ramener le plafond à 440 millions de francs dans le budget 2016. Dans la pratique, il ne semble guère possible, à quelques rares exceptions près, d'avancer la réalisation de projets lorsqu'un autre projet subit un retard ou ne voit finalement pas le jour.

5 Perspectives de politique financière

Le rapport de gestion 2015 montre que le canton de Berne boucle ses comptes sur un très bon résultat en 2015. Si cette évolution devait se poursuivre ces prochaines années et que les excédents ne doivent pas être affectés en partie à des fonds, le canton pourrait bientôt afficher des excédents de revenus qui rendraient plausible une réduction significative de l'imposition des personnes physiques. Ramener la charge fiscale de ces personnes à la moyenne suisse se traduirait par une diminution des recettes fiscales d'environ 600 millions de francs. Le Grand Conseil a réitéré sa volonté de baisser les impôts durant la session de mars 2016, en adoptant partiellement la motion financière 12-2016, qui appelle à une légère baisse de l'imposition des personnes physiques et morales à compter de 2018.

L'an dernier, le Conseil-exécutif a présenté une stratégie fiscale qui prévoyait des baisses d'impôt uniquement pour les personnes morales. Or elle a essuyé des critiques de tous les fronts ou presque. Le Conseil-exécutif veut désormais attendre le budget 2017 en août 2016 pour présenter la stratégie définitive. Par ailleurs, lors de la présentation des comptes 2015, la directrice des finances a relevé que les premiers signes d'un renversement de tendance en matière de politique financière se faisaient jour. A moyen terme, un ralentissement conjoncturel affecterait en particulier les recettes fiscales, sans compter les dépenses supplémentaires à venir dans les domaines de la santé, du social, de la vieillesse et du long séjour, ainsi qu'en ce qui concerne les prestations complémentaires.

6 Propositions

En application de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettre f LFP, la Commission des finances adresse les propositions suivantes au Grand Conseil :

1. Approbation du rapport de gestion 2015 et des comptes avec les repères suivants :

Excédent de revenus	CHF	169 731 708,82
Investissement net	CHF	479 863 619,41
Découvert du bilan	CHF	3 540 680 757,07

2. Approbation des dépassements de crédits budgétaires suivants au compte administratif (art. 57, al. 5 LFP)

CF Conseil-exécutif	CHF	200 000,00
CF Direction de l'instruction publique	CHF	10 500 000,00
CF Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	CHF	8 509 324,03

(cf. volume 1, chapitre 3 du RG, CF = compte de fonctionnement, CI = compte des investissements)

3. Approbation des dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec art. 75, al. 1, lit. h LFP, qui sont présentés dans les indications complémentaires sur les comptes annuels de 2015 (rapport de gestion 2015, volume 2, chapitre 5.1).

6.1 Propositions concernant le classement des interventions

Après avoir examiné les propositions pour le classement des motions et des postulats, la Commission des finances propose au Conseil-exécutif de ne pas classer encore l'intervention suivante :

- Volume 4, p. 79, Motion 082-2014 Tanner, Ranflüh (UDF) : Monuments dignes de conservation : plus de latitude : la motion ne doit pas encore être classée, le nombre d'objets n'ayant pas encore été réduit.

Compte tenu de la proposition formulée par la Commission des finances, le Conseil-exécutif renonce à classer la motion.

Au nom de la Commission des finances

Jürg Iseli, président

Berne, le 12 mai 2016

7 Glossaire

Cash-flow disponible : Indicateur du flux de trésorerie provenant de l'activité opérationnelle et de l'activité d'investissement, qui mesure les fonds générés par l'activité opérationnelle du canton après déduction des investissements réalisés.

Degré d'autofinancement : Degré d'autofinancement exprimé en pourcentage des investissements nets. Un degré d'autofinancement supérieur à 100 pour cent signifie que l'excédent de revenus et les amortissements du patrimoine administratif dépassent les investissements nets. Si le degré d'autofinancement est inférieur à 100 pour cent, le canton doit contracter de nouvelles dettes.

Endettement brut I : dette publique portant intérêts.

Endettement brut II : dette publique portant intérêts plus provisions.

EOS 2014 : examen de l'offre et des structures 2014.

LFP : Loi sur le pilotage des finances et des prestations.

MCH2 : Modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH1, qui s'applique encore pour la présentation des comptes du canton. Le MCH2 est introduit ou en cours d'introduction dans pratiquement tous les cantons. Les communes bernoises ont introduit le MCH2 en 2015.

Patrimoine administratif : Le patrimoine administratif comprend les biens qui servent directement à l'accomplissement des tâches publiques et qui ne sont donc pas réalisables (p. ex. bâtiments administratifs, routes).

RPT : Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Solde de financement : Le solde de financement se calcule sur la base du solde du compte de fonctionnement et du patrimoine administratif moins les investissements nets. Cela permet de calculer les fonds propres à disposition pour réduire l'endettement.