

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Télécopie 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gc



Rapport d'activité 2017

de la Commission des finances

Date : 19 mars 2018

Etat : version définitive

Table des matières

1	Avant-propos	3
2	Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation	4
2.1	Tâches.....	4
2.2	Rôle de la Commission des finances	4
2.3	Organisation et méthode de travail	5
3	Affaires ordinaires.....	7
3.1	Rapport de gestion 2016	7
3.2	Budget 2018 / plan intégré mission-financement 2019.....	7
3.3	Surveillance financière.....	8
3.4	Dépenses liées	9
4	Autres priorités de l'exercice	10
4.1	Programme d'allègement 2018	10
4.2	Introduction de MCH2	11
4.3	Informatique	11
4.4	Personnel	13
5	Proposition	13
	Annexe	14

1 Avant-propos

C'est au début du mois de février 2017 qu'a débuté ma présidence de la Commission des finances. J'ai repris les rênes d'une commission qui fonctionnait bien. L'organisation m'a paru judicieuse, si bien que je n'ai pas dû apporter de modifications et que les processus ont pu également rester tels quels. Je dois cela à mon prédécesseur Jürg Iseli, auquel je tiens ici à faire part de ma reconnaissance. Je souhaite également remercier la commission et le secrétariat, qui m'ont tout de suite accepté sans problème dans mon nouveau rôle et ont affronté avec courage la charge de travail importante de cette année passée.

Ma première année en tant que président de la Commission des finances a été riche en événements. La charge de travail était colossale, surtout au second semestre. La commission des finances a préavisé pour la session de novembre, non seulement le budget et le plan intégré mission-financement, mais aussi le programme d'allégement 2018 et la loi sur les impôts. Le traitement en parallèle de ces quatre affaires a permis au gouvernement de donner une vue d'ensemble au Grand Conseil et à celui-ci de mener un débat de fond sur la politique financière. En outre, plusieurs affaires de crédit et la loi sur la participation du canton à BKW SA ont été préparées par la Commission des finances. En automne 2017, sont venus s'ajouter d'autres projets de loi provenant d'autres commissions spécialisées dont il fallait obligatoirement débattre avant la fin de la législature en cours. Ceux-ci devaient impérativement être présentés en première lecture à la session de novembre. Même s'il est parfaitement compréhensible que ces nombreuses affaires aient dû être débattues avant la fin de l'année, il faut tenir compte, en dépit de ces contraintes, des capacités des commissions spéciales et du parlement de milice. Il ne saurait être dans l'intérêt du canton de Berne que les affaires soient insuffisamment préparées par les commissions surchargées et courent ensuite le risque d'échouer devant le plénum. Je pars du principe que la situation que nous avons connue à l'automne 2017 ne se représentera pas de sitôt, et que les mesures nécessaires ont été prises.

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 compte exclusivement 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.

2.2 Rôle de la Commission des finances

La CFin a pour tâche principale de préaviser en automne le budget et le plan intégré mission-financement (PIMF) et au printemps, le rapport de gestion.

La nouvelle loi sur le Grand Conseil (LGC) et le nouveau règlement sont entrés en vigueur au commencement de la nouvelle législature. La création des commissions spécialisées était un aspect important de la révision du droit parlementaire. Ces commissions traitent les actes législatifs et les rapports qui relèvent de leur domaine de compétences. Elles examinent également les demandes de crédit. Dans son rôle de commission spécialisée de la Direction des finances et de la Direction de l'économie publique, la CFin a gardé la responsabilité de la préparation des affaires de ces deux Directions.

La révision du droit parlementaire a ouvert de nombreuses possibilités de participation et de coordination entre les commissions (voir en particulier art. 30 LGC). Ainsi, une commission peut émettre un avis sur une affaire d'une autre commission. L'avis est donné de vive voix lors d'une audition ou par écrit sous forme de corapport. Une commission a également la possibilité d'envoyer une délégation à la séance d'une autre commission ou de tenir une séance commune avec une autre commission. La CFin a fait usage de ces droits de participation en 2017 : elle a rédigé des prises de position concernant six affaires d'autres commissions. En outre, les sections de la CFin se sont réunies avec les commissions spécialisées CIAT, CFor, CSoc et Cséc dans le cadre du Programme d'allégement 2018. Une délégation de la CFin a également pris part à deux reprises aux séances plénières de la CIRE traitant de la loi sur les Eglises nationales.

Ces nombreuses possibilités de collaboration entre les commissions ont jusqu'ici évité à la CFin d'avoir à exercer son droit le plus radical : dans son rôle de commission de surveillance, elle peut exercer un droit d'évocation sur les affaires des commissions spécialisées ou des commissions spéciales (art. 30, al. 3 LGC). A cet effet, elle doit formuler une demande au Bureau du Grand Conseil, à qui il appartient de prendre la décision finale. Jusqu'à présent, la commission n'a pas fait usage de ce droit contre l'avis d'une commission spécialisée. Elle a cependant convenu avec les autres commissions qu'elle préavisera toutes les affaires TIC. Comme la CFin suit, pour le compte du Grand Conseil, la réorganisation en cours de l'informatique (projet IT@BE), les autres commissions jugent elles aussi plus rationnel de regrouper les affaires en cours dans ce domaine sous l'autorité d'une seule commission (lire à ce propos chap. 4.3 Informatique). Pour certaines autres affaires, le Bureau du Grand Conseil a également décidé, contre la proposition du Conseil-exécutif, de confier à la CFin la tâche de les préavisier. Les décisions ont toutefois toujours été prises en concertation avec les commissions concernées.

La CFin estime avoir trouvé son rôle dans le nouveau système des commissions permanentes. La préparation du budget et du PIMF lui offre la possibilité de contribuer à la définition des grandes lignes de la politique financière de ces prochaines années. C'est dans ce cadre que les commissions spécialisées préavisent les demandes de crédit. En cas de dépassement du cadre budgétaire, une affaire revient automatiquement à la CFin (crédit supplémentaire). Au besoin, la commission peut soutenir les commissions spécialisées dans la préparation des demandes de crédit. En 2017, elle a par exemple pris position sur les deux importants projets d'investissement « Centre de police de Berne » et « Haute école spécialisée bernoise » à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT).

2.3 Organisation et méthode de travail

Depuis mars 2016, la CFin est dotée d'une présidence, d'un bureau et de trois sections permanentes. Les sections permanentes s'occupent chacune de deux, respectivement trois, Directions (FIN-POM-TIC, ECO-INS-CHA et TTE-SAP-JCE).

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, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion. De même, il discute les objets relevant du Contrôle des finances, les dépenses liées et les questions stratégiques.

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 et de la Direction de l'économie publique.

Deux sections permanentes préavisent les demandes de crédit de ces deux Directions. Les affaires TIC de l'ensemble des Directions sont traitées par la section FIN-POM-TIC. La section TTE-JCE-SAP prépare la plupart des corapports sur les dossiers de construction de la CIAT à l'attention du plénum.

La liste des membres et l'organigramme de la CFin se trouvent en annexe. Plusieurs changements sont intervenus dans la composition de la commission au cours de l'exercice sous revue : début février, Daniel Bichsel (UDC) a succédé à Jürg Iseli (UDC) à la présidence de la CFin. La place laissée vacante a alors été prise par Raphael Lanz (UDC). En septembre, Adrian Wüthrich (PS-JS-PSA) a remplacé Roberto Bernasconi (PS-JS-PSA) et, en décembre, Hans-Rudolf Saxer (PLR) a pris la place de Hans-Jörg Pfister (PLR), qui était le doyen de fonction du Grand Conseil.

En 2017, la commission s'est réunie en plénum à 35 reprises¹ (2016 : 33, 2015 : 43). Les sections ont en outre tenu 39 séances (contre 35 l'année précédente).

Le nombre de séances montre déjà que la charge de travail de la CFin a quelque peu augmenté par rapport à l'année précédente. Il dépend des affaires à traiter et, partant, connaît des variations d'une année à l'autre. En 2017, la CFin a préavisé trois lois à la différence de l'année précédente, où aucun acte législatif ne lui avait été soumis. La durée moyenne des séances est restée relativement constante : elle est de deux heures et 20 minutes pour les séances plénières (dix minutes de plus par rapport à 2016), et d'environ une heure et 15 minutes pour les séances de section (cinq minutes de moins par rapport à 2016).

Pour 2017, le secrétariat de la CFin compte toujours 1,6 équivalent plein temps. Le secrétaire, Dominique Cléménçon, également responsable du Service des commissions, travaille à 90 pour cent ; le collaborateur scientifique, Ivar Trippolini, à 70 pour cent, dont 20 qu'il consacre au soutien des commissions spécialisées CFor et CSéc. A la mi-août, Ivar Trippolini a succédé à Pamela Schär, qui a quitté les Services parlementaire pour fin août 2017.

¹ 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-CG, p. 91).

3 Affaires ordinaires

3.1 Rapport de gestion 2016

Les comptes de 2016 présentent un excédent de revenus de 220 millions de francs, soit une valeur presque égale à celle prévue au budget (CHF 219 mio). Le solde du compte de financement se chiffre à 139 millions de francs : c'est 42 millions de francs de plus que les prévisions budgétaires. Cette amélioration s'explique par la baisse des investissements. Au lieu des 539 millions de francs prévus, l'investissement net (financements spéciaux compris) s'élève à 440 millions de francs, atteignant une nouvelle fois son plus bas niveau de la décennie. Cette valeur basse contraste avec le niveau élevé des besoins du canton et accroît la pression sur les investissements des années à venir. Pour une plus grande exactitude du budget en matière d'investissement, l'écart de planification a été introduit : les projets soutenus selon le plan (planification sectorielle) dépassent les ressources inscrites au compte des investissements (planification financière). Etant donné qu'il arrive toujours, pour diverses raisons, que des projets prennent du retard, tous les projets ne peuvent pas aboutir dans les délais. La mise en œuvre concrète donne cependant lieu à de nouvelles difficultés : en effet, l'Office des immeubles et des constructions (OIC) dispose d'un nombre limité de chefs de projet et, en règle générale, l'anticipation des travaux de construction à court terme n'est véritablement possible que dans le cas de projets à petite échelle. La planification ne peut pas non plus être accélérée à volonté.

Dans le rapport de gestion, c'est moins le résultat que l'introduction imminente du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) qui a donné lieu à des discussions. Après examen des comptes annuels 2017, le Contrôle des finances a assorti son avis d'audit d'une réserve concernant la régularité de la tenue des comptes de l'OIC. La CFin a alors émis une réserve au cours de son examen préliminaire du rapport de gestion : sa volonté était en effet d'annuler à court terme la délibération du rapport de gestion lors de la session de juin si le travail de correction de la comptabilité de l'OIC n'avait pas avancé comme prévu ou si de nouveaux problèmes graves devaient survenir. La CFin a ensuite accompagné étroitement le projet, s'enquérant tous les mois de l'avancée des travaux. Heureusement, ceux-ci ont avancés conformément à ce qui avait été prévu et l'impact sur les comptes annuels est resté en-dessous de la limite d'activation des 70 millions de francs, permettant ainsi à la CFin de renoncer au report.

L'introduction du MCH2 a cependant occupé la CFin toute l'année. A la fin de l'année, la tenue des comptes de l'OIC ne donnait toujours pas satisfaction. La clôture des comptes 2016 a occupé les services responsables jusqu'à la fin du premier semestre 2017, puis il a aussitôt fallu entreprendre la mise à jour de la comptabilité de l'année en cours. Le Conseil-exécutif n'a pu adopter le bilan d'ouverture cantonal que le 25 octobre 2017. En novembre, un processus de clôture tenant lieu de répétition générale pour la clôture des comptes a dû être établi pour le 30 septembre 2017. Celui-ci a dû être réalisé sans l'OIC. La CFin a exprimé à plusieurs reprises son inquiétude concernant la clôture des comptes 2017 et est en contact étroit avec le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances.

3.2 Budget 2018 / plan intégré mission-financement 2019

Le Conseil-exécutif a permis au Grand Conseil d'avoir un débat de fond sur la politique financière et fiscale lors de la session de novembre 2017. Avec le budget 2018, le plan intégré mission-financement 2019-2021, le rapport relatif au programme d'allègement 2018 et la révision de la loi sur les impôts, le Grand Conseil s'est vu soumettre les affaires clés pour prendre des décisions stratégiques en matière de politique financière et fiscale et, ainsi, donner au canton la direction à suivre en la matière pour les prochaines années.

Alors que la planification présentée lors des débats sur le budget 2016 prévoyait encore des déficits et un accroissement de la dette de plus de 400 millions de francs à partir de l'année 2019, le canton de Berne a tablé un an plus tard sur des excédents ainsi qu'une légère diminution de la dette dans le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021. Le Conseil-exécutif est ainsi parvenu, dans la planification, à équilibrer les finances cantonales au moyen notamment de nombreuses mesures d'allègement. Le financement de la révision de la loi sur les impôts prévue pour 2019 a en outre été assuré.

En rejetant plusieurs mesures du programme d'allègement 2018 dans le débat budgétaire, le Grand Conseil a apporté des modifications considérables aux chiffres. Le solde de financement du plan intégré mission-financement 2019-2021 est ainsi devenu négatif. Etant donné que les chiffres négatifs ne concernent que le plan intégré mission-financement, le frein constitutionnel à l'endettement est respecté. Les soldes de financement des années 2019 à 2021, qui s'inscrivent dans une fourchette allant de moins 4 millions de francs à moins 10 millions de francs, ne sont que très légèrement négatifs. Le Conseil-exécutif devra examiner cette nouvelle situation financière dans le cycle de planification normal du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2020-2022 et la prendre en compte dans ses calculs. Pour l'année 2018, les indicateurs sont cependant positifs : dans le budget, le solde du compte de résultats et le solde de financement s'élèvent respectivement à 108 millions de francs et à 35 millions de francs.

3.3 Surveillance financière

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 à chaque fois avec le chef du Contrôle des finances et les collaborateurs et collaboratrices compétents.

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.

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 deux fois par an.

Ces dernières années, la CFin a constaté que la nature du mandat du Contrôle des finances et la façon dont il s'en acquitte étaient une source constante de désaccords notamment entre le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances. Fin 2016, la CFin a lancé un projet qui avait pour but d'examiner le mandat légal du Contrôle de finances et d'évaluer les besoins de révision éventuellement nécessaires. Un atelier du bureau de la commission s'est tenu avant les vacances d'été avec une délégation du Conseil-exécutif et le concours du Contrôle des finances. Cette rencontre, qui était animée par un tiers, a mis en évidence qu'il était nécessaire d'agir sur différents points et que la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) devait être retravaillée.

D'entente avec le Conseil-exécutif, la CFin a par la suite lancé le projet « révision LCCF ». Une cellule placée sous la direction du chancelier d'Etat, dans laquelle un délégué de l'administration et le chef du Contrôle des finances sont également représentés, a commencé à élaborer un cadre normatif en vue de la révision de la LCCF. Cette cellule est le lieu d'intenses discussions et les travaux progressent bien. L'objectif de la CFin est de finaliser le cadre normatif avant la fin de la présente législature pour que les travaux législatifs concrets puissent démarrer à la suivante. Le bureau Bolz&Partner de Berne, qui dispose d'une grande expérience, a pu être associé en qualité de conseiller externe.

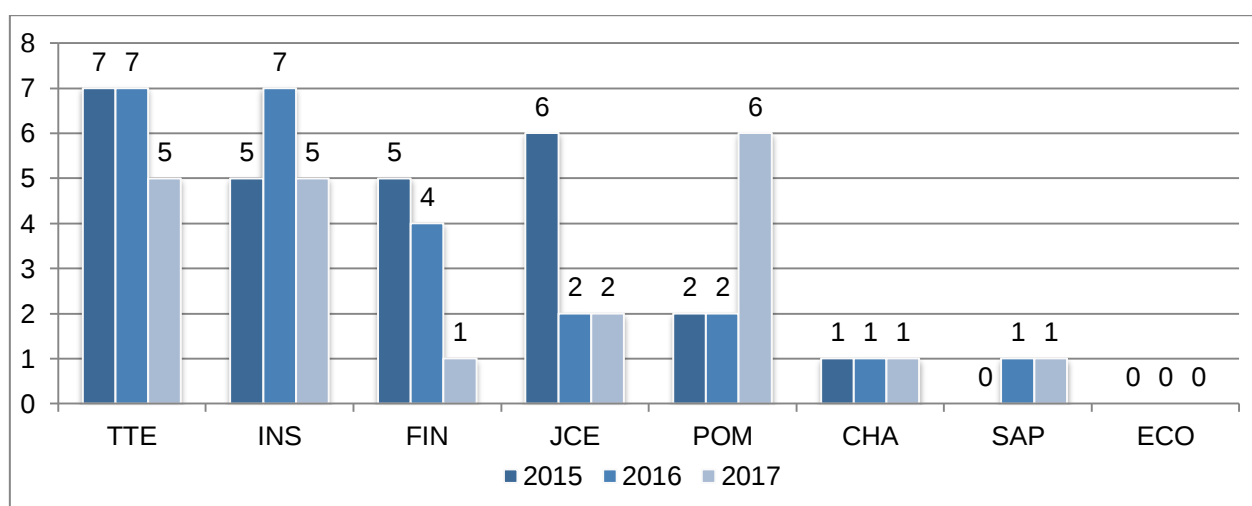
3.4 Dépenses liées

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). Le bureau assure l'examen des affaires.

En 2017, la commission s'est vu soumettre en tout 21 affaires de dépenses liées par le Conseil-exécutif. Cela est légèrement moins que les deux dernières années (2016 : 24; 2015 : 26). En 2013 et 2014, le nombre d'affaires de dépenses liées s'élevait par contre respectivement à 52 et 48.

Globalement, le nombre de décisions concernant des dépenses liées a fortement diminué après 2014. La révision du droit parlementaire a permis d'adapter la définition des dépenses liées, avec l'effet suivant : le Grand Conseil approuve désormais des décisions de dépenses qui relevaient précédemment de la compétence du Conseil-exécutif, réduisant ainsi le nombre d'affaires de dépenses liées. Cela vaut en particulier pour l'informatique (TIC).

Le graphique permet de voir le nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées qui ont émané des différentes Directions les trois dernières années. La forte hausse des dépenses liées qu'a connue la Direction de la police et des affaires militaires (POM) en 2017 est essentiellement due au fait que certaines autorisations ne reviennent pas chaque année et que, pour certaines, le seuil d'autorisation de dépenses de 200 000 francs a pour la première fois été franchi.



4 Autres priorités de l'exercice

4.1 Programme d'allègement 2018

Compte tenu de la détérioration des perspectives de politique financière en automne 2016 et de l'allègement de l'imposition des personnes morales prévu dans la révision de la loi sur les impôts en 2019, le Grand Conseil a, lors de la session de novembre 2016, lié son approbation du PIMF 2018-2020 négatif à l'élaboration d'un programme d'allègement. Le gouvernement a élaboré ce PA 2018 avant de le présenter à la CFin et au grand public fin juin 2017.

La majorité de la CFin a partagé l'appréciation du Conseil-exécutif concernant l'évolution probable des finances cantonales et a soutenu la majorité des mesures contenues dans le PA 2018. Elle n'a rejeté ainsi que dix des 155 mesures. Pour deux mesures, elle a réduit le montant de l'économie, tandis qu'elle l'a relevé pour deux autres. Il en a résulté un écart (réduction du potentiel d'économie) de 32 millions de francs en 2021 par rapport à la proposition du Conseil-exécutif. Une minorité de la CFin a fait part de son désaccord sur le programme d'allègement. Elle a rejeté l'orientation du Conseil-exécutif consistant à prendre des mesures d'économies afin de favoriser l'allègement de l'imposition des personnes morales. Elle a soumis un ensemble de propositions minoritaires destinées à rejeter nombre des mesures proposées.

La CFin a adhéré à la position du gouvernement de veiller à ce que le programme d'allègement n'affecte pas les investissements, que le Grand Conseil avait déjà revus à la baisse à plusieurs reprises ces dernières années ; de nouvelles coupes auraient été malvenues, vu l'importance des investissements pour l'économie du canton.

La CFin a attribué les divergences avec le Conseil-exécutif avant tout à un manque de concertation lors de l'élaboration des mesures et aux informations succinctes par lesquelles les mesures étaient décrites. Contrairement à ce qui s'était produit avec le dernier programme d'allègement, l'examen des offres et des structures (EOS 2014), la CFin n'a été notifiée des mesures proposées qu'une fois que le Conseil-exécutif les avait adoptées. Dans le rapport sur le PA 2018, chacune était présentée sur une feuille A4. Pour obtenir de plus amples informations concernant les mesures, la CFin et les commissions spécialisées ont par conséquent dû adresser aux Directions quelque 500 questions écrites, ce qui a demandé un travail colossal à toutes les parties. En cas de nouveau programme d'allègement, la CFin mettra tout en œuvre pour que le Conseil-exécutif présente dès le départ les mesures de telle manière à ce que le nombre de questions complémentaires puisse être réduit drastiquement.

La participation des commissions spécialisées était également une chose nouvelle pour la CFin. Alors que le règlement du Grand Conseil établit clairement que la CFin préavise le budget et le plan intégré mission-financement (BU-PIMF), le PA 2018 a donné lieu à un rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil, ce qui a permis une intégration adéquate des commissions spécialisées. La CFin a proposé aux commissions spécialisées de prendre part à l'examen préalable de trois manières : premièrement, elles ont pu présenter aux Directions des questions par écrit ; deuxièmement, une séance de la section compétente de la CFin avec une délégation de chacune d'elles a pu être organisée ; et troisièmement, elles ont été invitées à transmettre à la CFin un corapport. Les commissions spécialisées ont pris part activement à l'examen préalable et ont remis à la CFin cinq corapports (CIAT, CFor, CSoc, CSéc, CIRE). Avec la participation des commissions spécialisées, le calendrier déjà serré de la CFin a d'autant plus montré ses limites. La possibilité de formuler des questions et les corapports ont été considérés comme utiles et enrichissants par la CFin, qui a pu ainsi profiter de l'expertise des commissions spécialisées. En substance, les membres des commissions spécialisées ont trouvé inhabituel que de nombreuses mesures aux conséquences financières minimales devaient tout de même être adoptées par le Grand Conseil. Cela vient du fait que, dans le cas du PA 2018, il s'agit de chiffres et non

d'affaires de crédit telles que les commissions spécialisées ont l'habitude de se voir soumettre. Comme les séances des sections de la CFin avec les délégations des commissions spécialisées se sont toutes tenues trop tôt dans le processus d'examen préalable, leur apport était faible. Les présidences des commissions permanentes organiseront une séance pour revenir sur le processus d'élaboration du PA 2018 afin de discuter des améliorations utiles à apporter. La CFin est prête à garantir à l'avenir aussi la participation des commissions spécialisées à un prochain programme d'allègement et à l'améliorer ponctuellement. La CFin est toutefois de l'avis que dans les années « normales » du BU-PIMF sans programme d'allègement, la participation doit rester limitée et que les autres commissions permanentes ont surtout le corapport à leur disposition – comme il en va avec les autres affaires du Grand Conseil.

4.2 Introduction de MCH2

A compter du budget 2017 et du PIMF 2018-2020, le canton de Berne a commencé à adapter sa présentation des comptes selon MCH2/IPSAS. Ce processus trouvera son épilogue avec l'approbation, par le Grand Conseil, du rapport de gestion 2017 lors de la session parlementaire de septembre 2018.

Comme la CFin l'a déjà indiqué dans son rapport sur le budget 2017 et le PIMF 2018-2020, l'introduction de MCH2/IPSAS se heurte à des difficultés considérables. Ainsi, le Contrôle des finances a interrompu son examen du retraitement du bilan 2016 après avoir constaté 166 manquements. Compte tenu des erreurs non réglées et des incertitudes qui perdurent, le Conseil-exécutif a dû se contenter de prendre connaissance du rapport sur l'adaptation du bilan 2016 au lieu de l'adopter. La CFin est consciente que le retraitement du bilan 2016 était un « simple » essai. Le passage au MCH2 ne se concrétisera qu'avec les comptes annuels 2017. L'essai a néanmoins mis en évidence que le gouvernement et l'administration doivent encore régler un nombre conséquent de problèmes avant que le passage à MCH2/IPSAS fonctionne. Afin d'exprimer ses craintes quant au bouclage des comptes annuels, la CFin a présenté une déclaration de planification y-relative dans le cadre du budget 2017 et du PIMF 2018-2020.²

En abordant la question dans son rapport sur le budget 2017 et le PIMF 2018-2020, la commission a mis en lumière suffisamment tôt que ce projet d'envergure comportait certains risques. Il est possible que le gouvernement et l'administration ne puissent pas régler tous les problèmes jusqu'au bouclage des comptes annuels 2017 et que le Contrôle des finances en fasse le constat lors de sa vérification des comptes. Le Conseil-exécutif a donc décidé de déplacer la discussion du rapport de gestion 2017 de la session de juin à celle de septembre 2018, initiative que la CFin salue.

4.3 Informatique

Comme il a été dit 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. La CFin 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. C'est pourquoi elle a conclu différents accords avec le Conseil-exécutif au cours de l'année 2016 pour que les projets portant sur des crédits TIC soient élaborés de manière à être compréhensibles. Ces accords ont été en grande partie

² Déclaration de planification de la CFin concernant le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 : « Le Grand Conseil appelle les acteurs impliqués, notamment le Conseil-exécutif, la Direction des finances et les services des finances des Directions, de la Chancellerie d'Etat et de la Justice, à engager toutes leurs forces pour que le rapport de gestion avec les comptes annuels 2017 puisse être élaboré, attesté et approuvé par le parlement de manière conforme au droit et en application des principes de MCH2/IPSAS. »

Adoptée par le Grand Conseil le 28 novembre 2016 par 107 voix contre trois et 34 abstentions.

appliqués en 2017, et la CFin a demandé, en concertation avec le Conseil-exécutif, d'autres améliorations et la mise en œuvre généralisée par toutes les Directions.

La mise en œuvre de la Stratégie TIC du canton de Berne adoptée en 2016, « IT@BE », suit son cours dans une large mesure. Celle-ci est clairement portée par une volonté de standardisation et de centralisation. Certains projets accusent un retard de quelques mois. Les dépenses y-relatives engagées en 2017 sont en outre inférieures aux prévisions.

L'organe de conduite TIC, qui est le comité stratégique TIC (CST), placé sous la houlette de la directrice des finances, a pu pour la première fois soumettre le rapport de gestion des coûts TIC à la CFin et la CGes. Ce document doit à l'avenir servir efficacement à l'observation et au pilotage des coûts TIC. La Commission des finances tient à ce que soit garantie la comparabilité annuelle des données récoltées.

S'agissant des projets informatiques, la CFin se consacrera désormais moins à IT@BE et davantage au progiciel de gestion intégré (PGI). Il s'agit d'un ou plusieurs systèmes TIC qui permettent à une entreprise ou à une collectivité de droit public de planifier et de piloter les ressources disponibles (surtout les finances, le personnel, le matériel, les locaux et les TIC) en temps opportun et en conformité avec les besoins et les objectifs fixés. Le programme IT@BE est maintenant en cours de réalisation, tandis que le projet PGI se trouve encore dans la phase de conception et devrait être lancé à partir de la fin 2021. Comme il ressort du rapport UPI (*Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern*, 2014), il s'agit plus particulièrement de remplacer les applications maison FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel) par des produits standard pour rendre l'informatique moins coûteuse. En 2016, le Conseil-exécutif a pris la décision de principe de remplacer FIS et PERSISKA par une plateforme PGI globale qui intègre les finances, le personnel et la logistique avec des centres de services partagés (Shared Service Centers). En instaurant un tel système, le canton pourra mener à bien ses processus de support de manière bien plus efficiente et efficace. Sur le long terme, cela devrait permettre d'économiser environ 15 millions de francs de coûts externes par an. Sans compter que la standardisation des processus de support et le regroupement des tâches laissent envisager encore d'autres possibilités de réduction des ressources et d'amélioration de la performance. Conformément à ce qu'avait exigé la CFin, en 2017 l'administration a préparé et transmis des comptes rendus semestriels sur le projet PGI. En adoptant les principes stratégiques du projet PGI, en septembre, le Conseil-exécutif a pu créer un cadre propice à la phase de conception. Après la session de novembre, la CFin a signalé au Conseil-exécutif que deux déclarations de planification adoptées au Grand Conseil influenceront la suite du projet PGI : la première demande de resserrer les calendriers des projets stratégiques en cours, dont le PGI fait également partie³ ; la deuxième demande à ce que les sites décentralisés efficients soient également pris en compte dans le passage au numérique.⁴

Les charges formulées par la CFin en 2014 concernant le crédit-cadre 2015-2022 pour l'introduction de la « gestion des affaires et de l'archivage électroniques » (GAE) ont fait l'objet d'un compte rendu en 2017. Le programme GAE suit son cours. Dans tous les volets, les délais

³ Session de novembre 2017, 64^e point de l'ordre du jour, FIN, loi sur les impôts et débat budgétaire, 3.e Projets, 1 Déclaration de planification PIMF 2019-2021, Commission des finances : « Le Conseil-exécutif est chargé de resserrer considérablement les calendriers des projets stratégiques en cours (PGI, réforme des Directions, cyberadministration) et de concevoir les projets (tout particulièrement la réforme des Directions) de telle manière que les processus s'en retrouvent optimisés ou allégés. »

⁴ Session de novembre 2017, 64^e point de l'ordre du jour, FIN, loi sur les impôts et débat budgétaire, 3.e Projets, 2 Déclaration de planification PIMF 2019-2021, Knutti (UDC), Berger (UDC), Speiser-Niess (UDC), Schwarz (UDF) et Graf (PS-JS-PSA) : « Cyberadministration : il faut montrer comment l'organisation des unités administratives comme le registre du commerce, les bureaux d'arrondissement du registre foncier, les offices des poursuites et des faillites ou les préfectures peut être optimisée, en particulier avec le passage au numérique. Il faut également tenir compte en particulier des sites décentralisés efficients. »

et le budget prévus ont jusqu'à présent pu être tenus ou ont nécessité moins de temps et d'argent que prévu. Plusieurs Directions ont émis le souhait d'avancer l'introduction de la gestion des affaires et l'archivage électroniques. Il est possible que le programme aboutisse plus tôt que prévu (2022).

4.4 Personnel

La CFin s'entretient chaque année avec la Direction des finances sur les questions actuelles qui ont trait au personnel. En 2017, elle s'est informée des charges salariales et a discuté de la révision de l'ordonnance sur le personnel 2018.

Cela fait plusieurs années qu'il est question d'instaurer le temps de travail basé sur la confiance. Après l'échec, dès la procédure de consultation, du projet du Conseil-exécutif de 2011, les travaux ont été abandonnés. En 2016, la CFin a pris l'initiative et a formulé sa propre proposition au Conseil-exécutif. Quand la CGes est intervenue à son tour et a insisté sur la mise en œuvre de deux motions qui avaient été adoptées concernant le temps de travail basé sur la confiance, le Conseil-exécutif a quand même décidé de présenter un projet pour l'introduire, alors même qu'il y est toujours opposé. Le projet est en consultation jusqu'à fin avril 2018 et devrait passer devant le Grand Conseil lors de la session de novembre 2018.

5 Proposition

La CFin propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport au sens de l'article 61, alinéa 1 LGC.

Au nom de la Commission des finances
Le président :

Daniel Bichsel

Député

Annexe

Organisation de la Commission des finances

Etat : 14.12.2017

1. Présidence

2 membres

Président	Daniel Bichsel (UDC)
Vice-présidente	Béatrice Stucki (PS)

2. Bureau

7 membres



Daniel Bichsel (UDC)	Béatrice Stucki (PS)	Daniel Wyrsh (PS)	Raphael Lanz (UDC)	Jakob Etter (PBD)	Natalie Imboden (Les Verts)	Hans Kipfer (PEV)
-------------------------	-------------------------	----------------------	-----------------------	----------------------	--------------------------------	----------------------

3. Sections

3 sections composées de 5 membres (la présidence n'est pas représentée dans les sections)

	Section FIN-POM-TIC	Section ECO-INS-CHA	Section TTE-JCE-SAP
Respon- sable	Daniel Wyrsh (PS)	Hans Kipfer (PEV)	Jakob Etter (PBD)
	Andreas Blank (UDC)	Fritz Wyss (UDC)	Thomas Rufener (UDC)
	Adrian Haas (PLR)	Roberto Bernasconi (PS)	Ursula Marti (PS)
	Raphael Lanz (UDC)	Natalie Imboden (Les Verts)	Franziska Schöni-Affolter (pvl)
	Barbara Streit-Stettler (PEV)	Johann Ulrich Grädel (UDF)	Hans-Rudolf Saxer (PLR)