

Rapport de la Commission des finances

sur



le rapport de gestion 2018

Version du 19.08.2019
Etat : Version définitive

Table des matières

1	Avant-propos	3
2	Méthode de travail de la Commission des finances	3
3	L'essentiel en bref.....	5
3.1	Compte de résultats.....	5
3.2	Compte des investissements.....	7
3.3	Bilan : capital propre / découvert du bilan	8
3.4	Endettement brut	9
4	Aspects prioritaires.....	10
4.1	Introduction de MCH2/IPSAS : situation actuelle	10
4.2	Investissements cantonaux en baisse et cadre budgétaire pas entièrement exploité	11
4.3	Frein à l'endettement : les possibilités de réduire l'endettement ne sont pas encore épuisées.....	13
5	Perspectives de politique budgétaire	15
6	Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil.....	16
	Annexe 1 – Glossaire	18
	Annexe 2 – Liste des tableaux.....	19

1 Avant-propos

Les comptes annuels 2017 ont été établis pour la première fois selon les principes et les recommandations comptables du modèle MCH2/IPSAS. De nombreux problèmes se sont présentés lors de leur élaboration, lesquels ont nécessité une correction postérieure du résultat. Le Grand Conseil n'a pu approuver le rapport de gestion 2017 qu'à la session de novembre 2018.

Les comptes annuels 2018 montrent une image beaucoup plus réjouissante. La CFin a pris acte avec satisfaction que de nombreux problèmes de l'année précédente ont pu être résolus et que la comptabilité a été améliorée. L'Administration des finances comme les services financiers des Directions sont sur la bonne voie, une voie qui doit être poursuivie résolument afin que le canton puisse rapidement présenter des comptes annuels que le Contrôle des finances puisse avaliser sans restriction majeure. La CFin remercie toutes les parties prenantes, et en particulier les collaborateurs et collaboratrices responsables directement impliqués à l'Administration des finances, les unités comptables ainsi que le Contrôle des finances pour leurs efforts importants et le travail crucial qu'ils ont fourni lors de l'introduction du modèle MCH2/IPSAS et de la mise en œuvre des nombreuses mesures d'amélioration.

La CFin espère que la régularité pourra être rétablie dans tous les domaines avec les comptes annuels 2019 ou 2020 au plus tard. L'inscription du rapport de gestion à l'ordre du jour de la session d'été en 2020, comme ce fut le cas jusqu'en 2017, constitue un objectif symbolique crucial à atteindre.

2 Méthode de travail de la Commission des finances

Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 63 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). L'article 101 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) prescrit en outre une gestion des finances économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, ainsi que des finances équilibrées à moyen terme. Le rapport de gestion est établi selon les règles de la nouvelle gestion publique NOG au moyen du système d'informations financières FIS 2000. Il se subdivise en trois volumes, à savoir : le « Rapport de gestion 2018 du canton de Berne, les comptes annuels de l'exercice 2018 et l'annexe », le « compte-rendu politique » et les « Groupes de produits, y compris les comptes spéciaux et financements spéciaux ».

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), l'approbation du rapport de gestion relève de la compétence du Grand Conseil. Il approuve en particulier :

- le solde du compte de résultats du canton ;
- le solde du compte des investissements du canton ;
- les capitaux propres et 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, la Commission des finances (CFin) préavise le rapport de gestion. A la suite de l'introduction du nouveau modèle MCH2/IPSAS, l'examen du rapport de gestion 2017 a d'abord été reporté de la session de juin – au cours de laquelle il est normalement examiné – à la session de septembre, puis enfin à la session de novembre. En 2019, il était prévu dès le début d'examiner le rapport de gestion 2018 à la session d'automne. En 2020, l'ensemble du processus avec MCH2 devrait être optimisé de telle sorte que

le rapport de gestion puisse de nouveau être soumis au Grand Conseil à la session d'été (auparavant session de juin).

Dans son rapport sur le rapport de gestion, la CFin présente une synthèse des informations qui lui semblent les plus importantes et motive ses propositions. Dans le cadre de leur examen préalable, les sections de la CFin ont traité les chapitres du rapport relevant de leur compétence et formulé des questions à l'attention du Conseil-exécutif et des Directions, questions auxquelles il a été répondu par écrit. En outre, la directrice des finances a participé à la séance plénière du 4 juillet sur le rapport de gestion. La CFin a ensuite confié à son secrétariat la tâche de rédiger le rapport en tenant compte des priorités mentionnées au chapitre 4. Elle a discuté du rapport définitif le 15 août 2019 et l'a approuvé avec les propositions.

Dans le cadre de l'examen préalable du rapport de gestion 2018, la CFin s'est fondée sur les documents essentiels suivants :

- Rapport de gestion et comptes annuels de l'exercice 2018 en trois volumes, épreuve du 4 juin 2019.
- Rapport du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2018, ainsi que rapport complet du 29 mai 2019 sur l'examen des comptes annuels au 31 décembre 2018, complété par les informations orales du directeur du Contrôle des finances lors de la séance du 4 juin 2019.
- Réponses du Conseil-exécutif (1^{re} partie, ACE 681/2019 du 26 juin 2019) et des Directions (2^e partie, 28.06.2019) aux questions de la CFin (non publiques).

La Commission des finances n'a pas examiné toutes les parties du rapport de gestion 2018. Du fait de ses compétences spécifiques, la Commission de gestion (CGes) préavise le rapport d'activité des Services parlementaires et celui du Bureau pour la surveillance de la protection des données. La Commission de justice (CJus) examine les parties des autorités judiciaires et du Ministère public. Les rapports de l'Université de Berne, de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique sont quant à eux examinés par la Commission de la formation (CFor).

3 L'essentiel en bref

La Commission des finances renonce à une présentation détaillée des comptes annuels 2018 et se limite à une analyse des valeurs de référence financières les plus importantes. Les vues d'ensemble détaillées et les descriptions complètes se trouvent dans le rapport de gestion 2018.

Valeurs de référence (en mio de CHF)	Compte 2017	Budget 2018	Compte 2018	Ecart par rapport au budget		Ecart p. r. à l'année précédente	
				en %	en CHF	en %	en CHF
Charges	11 303,3	11 171,4	11 448,0	2,5%	276,6	1,3%	144,7
Revenus	11 298,3	11 279,9	11 709,0	3,8%	429,1	3,6%	410,7
Solde du compte de fonctionnement	5,0	108,4	260,9	141%	152,50	5079,4%	255,9
Investissements nets	465,4	469,5	386,1	-17,7%	-83,3	-17,0%	-79,3
Solde de financement	4,1	35,3	276,6	683,7%	241,3	6575,8%	272,5
Degré d'autofinance- ment (en %)	100,9%	107,5%	171,6%	59,6%	-	70,1%	-
Endettement brut I	6 808,2	6820	6901,4	1,2%	81,4	1,4%	93,2
Endettement brut II	8 669,6	8582,2	8767,7	2,2%	185,5	1,1%	98,1

Tableau 1 : Aperçu des valeurs de référence financières des comptes 2018 ainsi qu'écarts par rapport au budget 2018 et à l'année précédente

3.1 Compte de résultats

Le compte de résultats 2018 boucle avec un excédent de 261 millions de francs et se situe donc environ 153 millions de francs au-dessus du montant de 108 millions de francs inscrit au budget.

Les charges sont supérieures de quelque 277 millions de francs (+2,5%) à ce qui était inscrit au budget 2018 et ont légèrement augmenté, de 145 millions de francs (+1,3%), par rapport à l'année 2017. Ces chiffres ont été dépassés du côté des recettes. Celles-ci ont excédé le montant planifié pour 2018 ainsi que le résultat de 2017 de respectivement 3,8 et 3,6 pour cent.

Les principaux écarts (≤ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2018 sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Améliorations du budget (en millions de CHF)	
Revenus fiscaux plus importants (y compris parts aux revenus de la Confédération)	+164
Distribution plus élevée du bénéfice de la BNS	+81
Revenus financiers plus importants	+81
Charges de personnel moindres	+26
Contributions cantonales moindres	+16

Détériorations du budget (en millions de CHF)	
Amortissements plus importants	-35
Alimentation du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS	-26
Charges de biens et services plus importantes	-14
<i>Facteur de correction au niveau cantonal¹</i>	-136

Tableau 2 : Aperçu des écarts (≤ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2018

Ces bons résultats sont également dus au programme d'allègement 2018, qui a déchargé les comptes annuels de quelque 69 millions de francs au total². Ses effets seront encore plus marqués ces prochaines années.

Comme le montre le tableau 3 ci-dessous, le rapport de gestion 2018 fait de nouveau état d'un compte de résultats positif, après le déficit de l'année dernière. Supérieur à la moyenne, l'excédent représente même le deuxième meilleur résultat depuis 2009. Il s'explique avant tout par les revenus fiscaux plus élevés engendrés par la conjoncture favorable, le double dividende versé par la Banque nationale suisse et le bénéfice comptable enregistré grâce à la vente du quartier du Viererfeld à Berne. Le solde de financement de 277 millions de francs dépasse lui aussi la moyenne. En d'autres termes, le canton a pu financer ses investissements entièrement avec ses fonds propres.

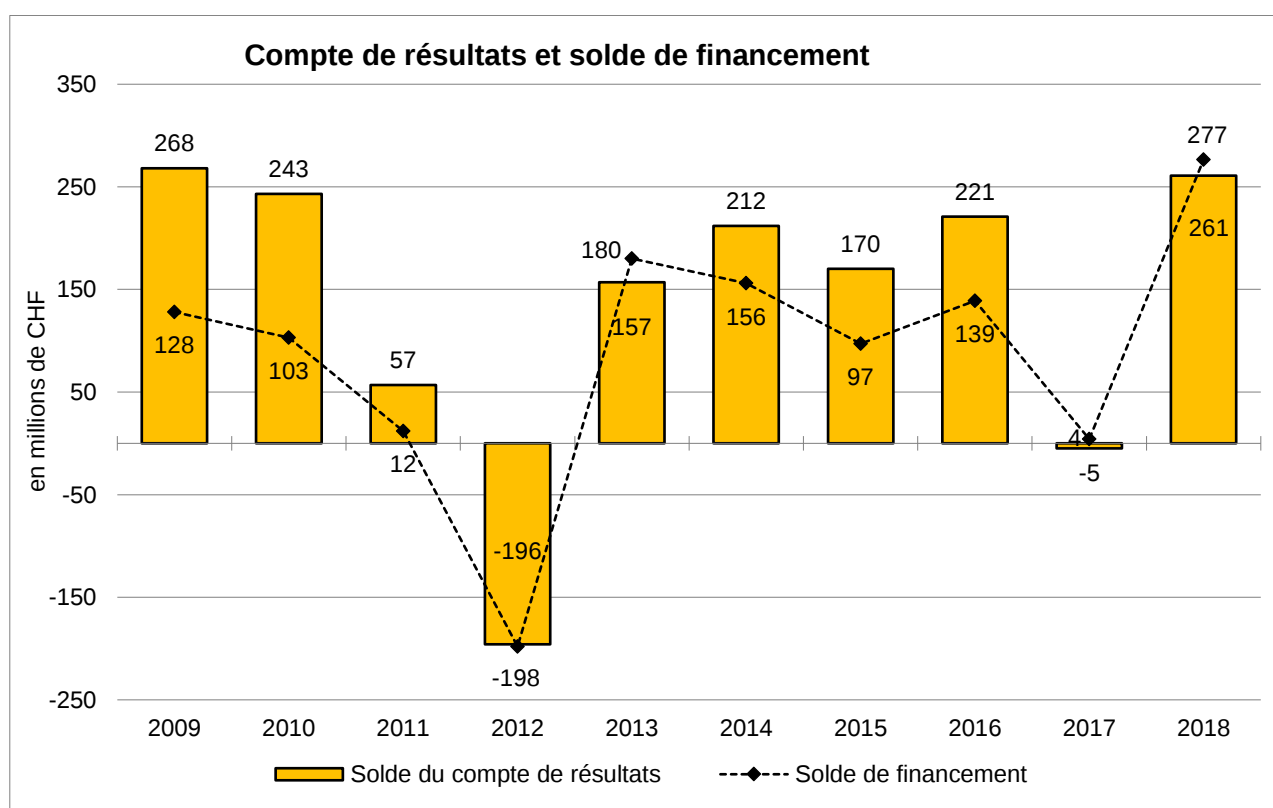


Tableau 3 : Solde du compte de résultats et solde de financement, 2009 à 2018

¹ Le facteur de correction au niveau cantonal est un revenu fictif, inscrit chaque année dans le budget pour augmenter sa précision. Au plan comptable, le montant est inscrit dans le groupe de matières « Subventions acquises », et il est uniquement pris en compte dans la comptabilité financière, c'est-à-dire en dehors des groupes de produits, à titre de recette supplémentaire. Dans les comptes annuels, le facteur de correction est biffé. Il n'y a pas de réelle détérioration du budget.

² Cf. BU/PIMF 19/20-22, p. 65, chiffre 5.1.1

Comparaison des charges et du solde avec d'autres cantons

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

Canton	Charges en mio de CHF (entre parenthèses : évolution par rapport à l'année précédente)					Solde compte de résultats en mio de CHF		
	2016	2017		2018		2016	2017	2018
Zurich	14 739	15 106	(+2,5%)	15 312	(+1,4%)	+390	+367	+130
Berne	10 666	11 303	(+6,0%)	11 448	(+1,3%)	+221	-5	+261
Vaud	9639	10 004	(+13,8%)	10 269	(+2,6%)	+286	+147	+87
Saint-Gall	4874	5444	(+11,7%)	5001	(-8,1%)	+8	+152	+192
Lucerne	3704	3660	(-1,2%)	3686	(+0,7%)	-49	-38	-68
Fribourg	3545	3530	(-0,4%)	3582	(+1,5%)	-76	+16	+2
Grisons	2445	2384	(-2,5%)	2373	(-0,5%)	-51	+129	-3

Tableau 4 : Vue d'ensemble des charges et du solde dans les cantons comparables, classés en fonction du montant des charges (source : comptes annuels des cantons concernés et site Internet de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances <https://www.fdk-cdf.ch/>)

Par rapport à 2017, les charges n'ont augmenté que modérément dans la plupart des cantons. Le canton de Berne a enregistré une hausse des dépenses de 1,3 pour cent, analogue à celle du canton de Zurich (1,4%). Les cantons de Saint-Gall et des Grisons sont parvenus à réduire leurs charges. Dans ce dernier canton, le solde du compte de résultats est néanmoins négatif. Le canton de Lucerne présente également un solde négatif depuis plusieurs années, bien que les mesures d'économie aient entraîné une baisse ou une stagnation des charges. Dans les trois cantons de Zurich, de Berne et de Vaud, qui ont enregistré des charges supérieures à 10 milliards de francs, les soldes du compte de résultats étaient invariablement positifs durant les années de référence. Le canton de Berne y a fait exception en 2017.

3.2 Compte des investissements

Le compte des investissements (y compris les investissements financés par des fonds) présente d'un côté des dépenses d'un montant de quelque 508 millions de francs et de l'autre des recettes de quelque 122 millions de francs, ce qui a entraîné des investissements nets de 386 millions de francs en 2018 (tableau 5). L'écart par rapport au budget 2018 s'élève à moins 18 pour cent, et à moins 17 pour cent par rapport aux comptes annuels 2017. Au total, les investissements nets ont enregistré une baisse de quelque 83,3 millions de francs par rapport au budget. Les comptes annuels 2018 s'inscrivent ainsi dans la tendance générale d'un recul des investissements nets, qui perdure depuis 2012. Les dépenses et les recettes ont baissé encore plus fortement que les investissements nets. Tant les investissements nets que les recettes et les dépenses sont au plus bas depuis 2009. Un chapitre à part (4.2) explique pourquoi les investissements 2018 sont restés nettement inférieurs au cadre budgétaire.

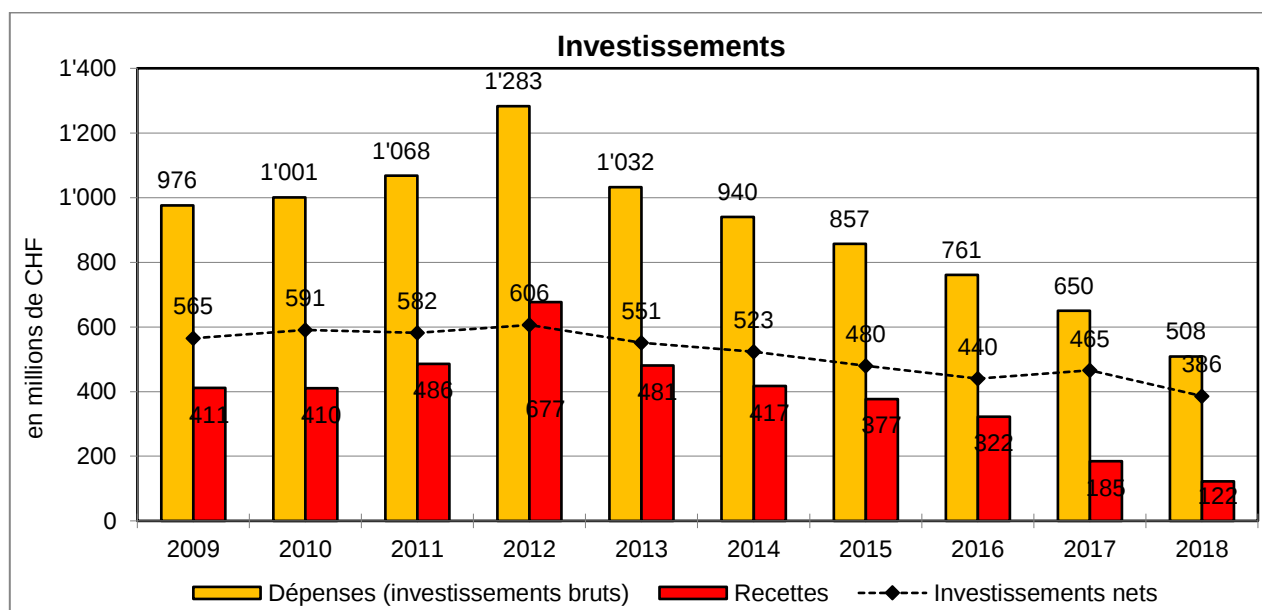


Tableau 5 : Compte des investissements, 2009 à 2018

3.3 Bilan : capital propre / découvert du bilan

Le tableau 6 présente le capital propre et le découvert du bilan. Sous MCH1, le canton de Berne affichait un capital propre de zéro et un découvert du bilan considérable. Sous MCH2, le canton a procédé à une réévaluation des avoirs (appelé *restatement*). L'actif du bilan a été amélioré de près de 5 milliards de francs, ce qui a permis d'éliminer le déficit du bilan selon l'ancien droit, et au canton de disposer désormais d'un capital propre au sens large. Toutefois, les termes « capital propre » et « découvert du bilan » n'ont pas la même signification selon MCH1 ou MCH2. Dans le cadre du premier, les comptes affichaient soit un capital propre soit un découvert du bilan. De plus, les valeurs ne pouvaient être influencées que par le résultat de l'exercice en cours. Un excédent conduisait à une amélioration des chiffres, un déficit à leur détérioration.

Dans le cas du MCH2, les capitaux propres comportent un ensemble de groupes de comptes, raison pour laquelle il existe désormais un Etat du capital propre, qui met en évidence la modification de celui-ci³. Le groupe de comptes « Capital propre » présente toutefois encore le compte Excédent/Découvert du bilan, que le solde du compte de résultats modifie directement et qui fait donc partie du capital propre au sens strict. L'excédent de revenus en 2018 a permis de réduire le découvert du bilan de 260,9 millions de francs. Au 31 décembre 2018, le canton de Berne présente encore un découvert du bilan de 401,6 millions de francs. Ainsi, même avec le MCH2, il ne dispose pas de capital généré par ses propres moyens et librement disponible.

³ Cf. rapport de gestion 2018, volume 1, p. 10, chiffre 1.3.3. et p. 21, chiffre 2.4

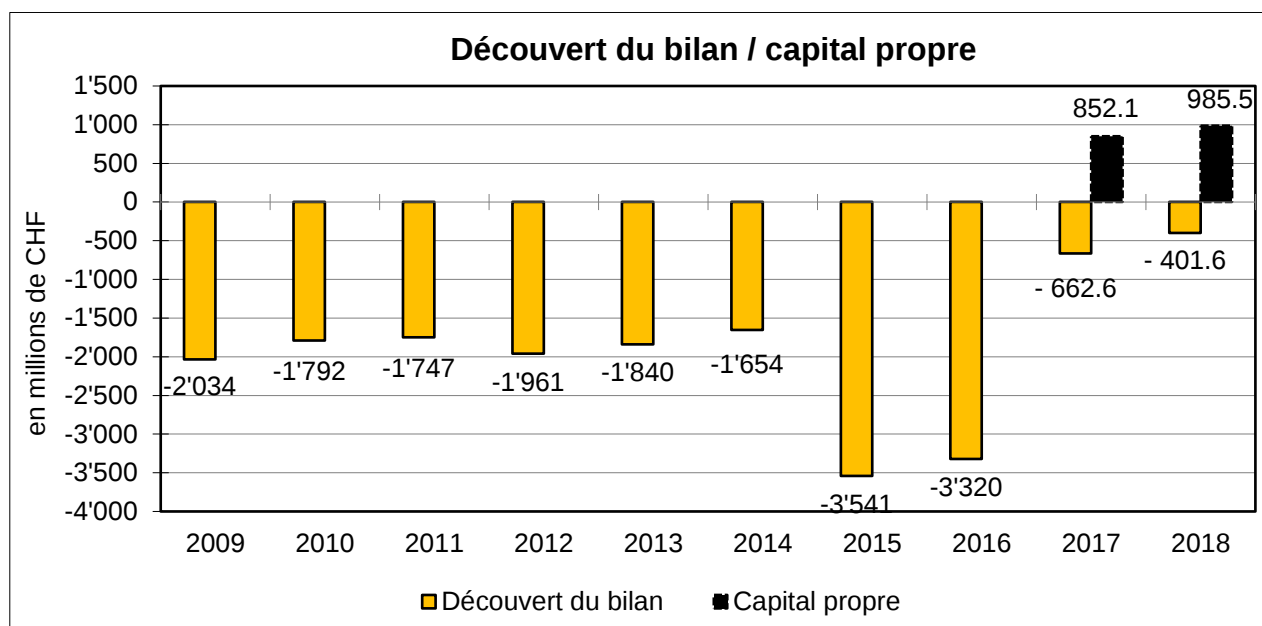


Tableau 6 : Découvert du bilan / capital propre, 2009 à 2018

3.4 Endettement brut

L'endettement brut I inclut les engagements courants, les engagements financiers à court terme et à long terme, moins les instruments financiers dérivés ainsi que les subventions d'investissement promises à des tiers et inscrites au passif. L'endettement brut II correspond à l'endettement brut I, complété par les provisions à court et à long termes. Tant l'endettement brut I que l'endettement brut II ont augmenté en 2018, le premier de 93 millions de francs pour atteindre 6,9 milliards de francs, le deuxième de 98 millions de francs pour atteindre 8,8 milliards de francs.

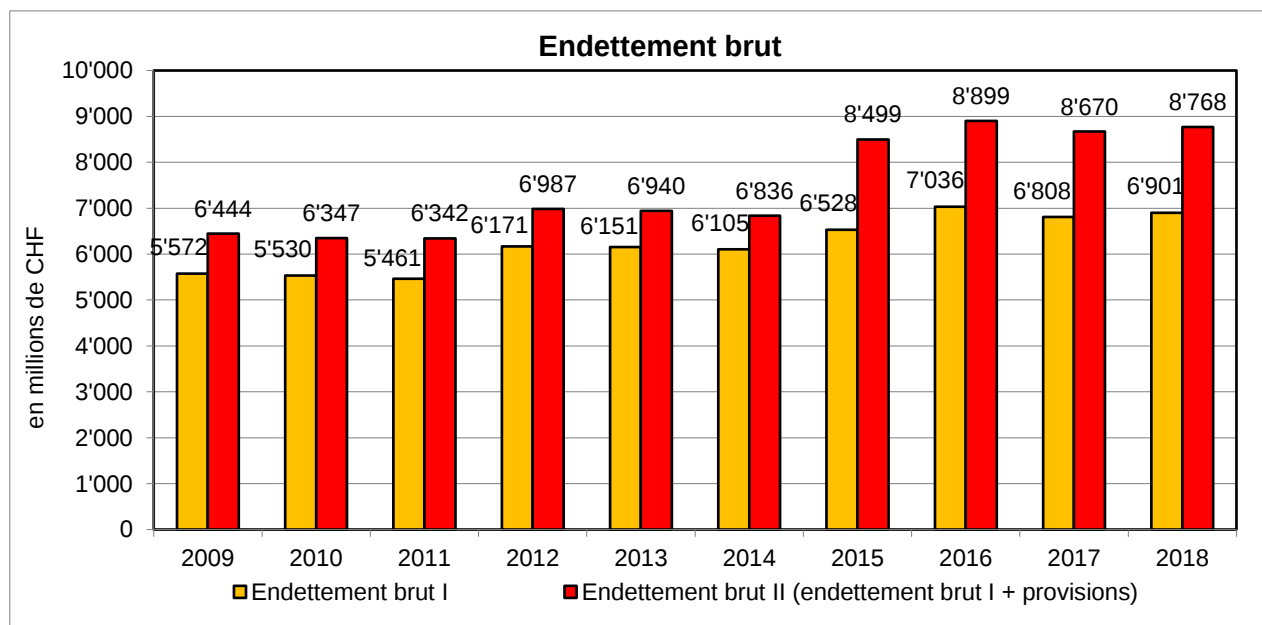


Tableau 7 : Endettement brut I et II, 2009 à 2018

Contre toute attente, l'endettement brut augmente en 2018 malgré une très bonne clôture des comptes avec un solde de financement de 276,6 millions de francs. Cette contradiction s'explique essentiellement par les mesures prises par l'Administration des finances pour éviter les intérêts négatifs. Pour cette raison, les avoirs d'impôt anticipé 2018 d'un montant de 481,5 millions de

francs, par exemple, n'ont pas encore été réclamés auprès de la Confédération. Pour pouvoir malgré tout répondre aux engagements courants, les prêts à court terme ont progressé de quelque 100 millions de francs. Les intérêts des prêts à court terme sont actuellement inférieurs aux intérêts négatifs que le canton devrait verser pour les avoirs d'impôt anticipé qu'il aurait déposés sur un compte bancaire. La hausse de l'endettement brut s'explique également par les opérations qui, à la date du bilan au 31 décembre 2018, ne se sont pas toujours répercutées simultanément sur les liquidités et sur les résultats. Ces écarts sont habituels.

Un chapitre à part (4.3) compare l'évolution de l'endettement avec celle d'autres cantons et analyse le taux d'endettement du canton de Berne.

4 Aspects prioritaires

4.1 Introduction de MCH2/IPSAS : situation actuelle

Le Contrôle des finances a estimé que les comptes 2017 présentaient un tel nombre d'erreurs essentielles et globales qu'il a délivré un avis d'audit défavorable avec une recommandation de renvoi. Le Conseil-exécutif n'était pas d'accord avec l'audit du Contrôle des finances. Ce n'est que grâce à l'intervention de la CFin qu'il a été possible de convaincre le Conseil-exécutif de procéder à quelques modifications importantes dans les comptes annuels. Ainsi, le Contrôle des finances a finalement pu proposer d'accepter les comptes annuels, tout en maintenant son audit défavorable. Les erreurs restantes n'ayant pu être corrigées à temps avec les ressources disponibles, un renvoi des comptes annuels n'aurait pas eu de sens.

L'audit défavorable du Contrôle des finances reposait sur six points. Quatre d'entre eux ont pu être corrigés dans le rapport de gestion 2017. Les deux points suivants sont restés ouverts après l'adoption du rapport par le Grand Conseil :

1. Présentation et évaluation erronées des terrains et des routes

Comme l'a demandé la CFin, le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances se sont efforcés de trouver une solution : fin 2018, l'OPC a comptabilisé les valeurs comptables de l'acquisition de terrain pour les routes comme propres groupes d'objets. En 2019, ces derniers seront transférés et comptabilisés par parcelle dans des éléments d'immobilisation séparés et les transactions foncières feront l'objet d'une saisie comptable. De plus, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil, parallèlement à l'approbation du rapport de gestion 2018, de prendre acte de la décision du Conseil-exécutif de procéder à une revalorisation unique des terrains, sans incidence sur le résultat, au 1^{er} janvier 2019 à CHF 5.-/m².⁴ A partir de 2019, les entrées de terrain sont évaluées à leur coût d'acquisition ou à leur valeur vénale. La CFin est d'accord avec la procédure et avec la proposition.

2. Régularité de la comptabilité compromise à l'OIC

L'année précédente – et déjà en 2016 à l'OIC –, la régularité de la comptabilité n'était pas garantie à l'OIC, à l'OPC et dans le module FIS de comptabilité des immobilisations. Les mesures engagées au sein de l'OIC ces deux dernières années (projets Optima et FIT) se sont révélées efficaces. Le Contrôle des finances a pu confirmer que la régularité de la comptabilité au sein de l'OIC était rétablie au 31 décembre 2018⁵.

En 2018, l'Administration des finances et les unités comptables ont largement amélioré leur maîtrise du MCH2/IPSAS. Le Contrôle des finances atteste lui aussi que des progrès substantiels

⁴ ACE 715/2019 du 26 juin 2019, chiffre 1.5

⁵ Cf. rapport de gestion 2018, volume 1, p. 80, chiffre 2.6.9

ont été réalisés. Il estime que les comptes annuels 2018 sont fondamentalement conformes à la loi sur le pilotage des finances et des prestations ainsi qu'aux ordonnances et directives et recommande par conséquent à la CFin et au Grand Conseil de les approuver.

Il s'agit néanmoins d'un « opinion d'audit avec réserve » compte tenu de trois réserves importantes dans les domaines suivants :

1. Les amortissements immédiats d'investissements financés par des fonds enfreignent l'article 17 LFP

En vertu du MCH2, les investissements doivent être amortis de façon linéaire en fonction de la durée d'utilisation. Un amortissement immédiat à 100 pour cent contrevient ainsi à ce principe. Un tel procédé est possible à condition de l'inscrire comme exception au MCH2 dans les bases légales. La révision correspondante de la LFP (art. 17, art. 2a P-LFP) sera soumise au Grand Conseil à la session d'automne 2019, pour une entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2020. Ce point sera par conséquent résolu. La CFin est d'accord avec cette manière de procéder et proposera au Grand Conseil d'approuver l'article de la LFP concerné.

2. Chiffres de l'année précédente incorrects dans les comptes arrêtés au 31 décembre 2018

Les chiffres de l'année précédente mentionnés dans les présents comptes annuels se fondent sur les comptes annuels 2017 que le Grand Conseil a approuvés par arrêté du 26 novembre 2018. Bien qu'en partie incorrects, ces chiffres n'ont pas été adaptés rétroactivement dans les présents comptes annuels.

Il s'agit là de l'unique réserve du Contrôle des finances dans le rapport 2018, issue de l'avis d'audit défavorable concernant les comptes annuels 2017. Le Contrôle des finances considérera ce point comme réglé dès les comptes annuels 2019. La CFin estime par conséquent qu'il n'y a pas lieu d'intervenir.

3. Régularité de la comptabilité compromise⁶

Alors que la régularité de la comptabilité de l'OIC a pu être rétablie fin 2018, ce n'est pas encore le cas de celle de l'Office des ponts et chaussées (OPC) ni de celle des immobilisations du FIS. Comme pour l'OIC, la TTE a lancé un projet qui nécessite une attention accrue de la part du *management* (FIT OPC) et qui a porté ses premiers fruits. Compte tenu du volume des flux de valeurs et de la complexité du domaine d'activité, de nombreuses mesures ne seront mises en œuvre et pourront se révéler efficaces qu'en 2019 et en 2020. S'agissant de la comptabilité des immobilisations, différents offices ont procédé à des écritures erronées qui ont dû être rectifiées manuellement pour garantir un tableau des immobilisations correct. Des mesures ont été engagées pour améliorer la situation. La CFin estime par conséquent qu'aucune intervention supplémentaire n'est nécessaire.

4.2 Investissements cantonaux en baisse et cadre budgétaire pas entièrement exploité

Le chapitre 3.2 concernant le compte des investissements a montré que les investissements n'avaient jamais été aussi bas depuis dix ans. Selon le Conseil-exécutif, différents aspects sont en cause. Il faut en particulier tenir compte du fait que l'activité d'investissement n'a pas diminué dans la même mesure que les chiffres seuls le laissent supposer. Des moyens traités jusque-là dans le compte des investissements ont en effet été transférés dans le compte de résultats :

⁶ Cf. rapport de gestion 2018, volume 1, p. 80, chiffres 2.6.10/11

- Dans le financement des soins, le changement de système est intervenu en 2011. Il a abouti à une augmentation des subventions cantonales nettes issues du compte de résultats de 39 millions de francs et à la radiation de 15 millions de francs de subventions d'investissement.
- Dans les hautes écoles, le changement de système s'est déroulé par étapes : l'Université est passée au système de subventionnement le 1^{er} janvier 2013, tandis que la Haute école spécialisée et la Haute école pédagogique l'ont fait le 1^{er} janvier 2014. Cela a conduit à un allègement du compte des investissements d'environ 30 millions de francs par année.
- A la suite de l'adoption du projet FAIF, la Confédération a repris en 2016 la totalité du financement de l'infrastructure ferroviaire régionale, ce qui a également allégé le compte des investissements du canton de quelque 30 millions de francs par année.
- Dans le cadre de l'élaboration du BU 2017 / PIMF 2018-2020, le Conseil-exécutif a estimé les transferts purement comptables (introduction de MCH2 avec notamment une augmentation de la limite d'inscription à l'actif pour les investissements de 5000 à 100 000 francs) du compte des investissements vers le compte de résultats à des montants situés entre 28 millions (2017) et 42 millions de francs (2020). Le rapport concernant le BU 2019 / PIMF 2020-2022 a constaté différents transferts supplémentaires d'un volume de 36 millions (2019) et 39 millions de francs (2020).

Concernant les comptes annuels 2018, le Conseil-exécutif écrit que quelque 40 millions de francs s'expliquent par des transferts de positions comptables entre le compte des investissements et le compte de résultats et n'avaient pas encore été pris en compte dans le BU 2018 en raison de l'introduction de MCH2. Il s'agit principalement de l'augmentation de la limite d'inscription à l'actif pour les bâtiments, de la modification de la pratique comptable pour l'achèvement du réseau de routes nationales et de la possibilité d'inscrire à l'actif des immobilisations corporelles et des subventions d'investissement. Les adaptations engendrées par l'introduction du MCH2 sont uniques ; aucun autre transfert majeur ne devrait se produire à l'avenir.

Malgré ces explications plausibles, la tendance vers une baisse continue des investissements nets s'oppose à l'énorme croissance des besoins en investissements qu'on anticipe pour les prochaines années. Selon la planification actuelle, les investissements nets devraient culminer à quelque 950 millions de francs en 2025, ce qui représenterait une multiplication par 2,5 en quelques années seulement.

Comme mesure à court terme, le Conseil-exécutif a décidé d'augmenter l'écart de planification de 15 pour cent en 2018 à 30 pour cent dans le budget 2019⁷. Cela permet de faire avancer plus de projets simultanément et ainsi de réduire la probabilité d'une utilisation incomplète de l'enveloppe budgétaire. Il ressort toutefois des réponses que le Conseil-exécutif a données à la CFin que dans le génie civil, la pénurie de chef-fe-s de projet internes ainsi que la charge parfois élevée des mandataires (bureaux d'ingénieur, entreprises du bâtiment) jouent aujourd'hui déjà un rôle dans le non-épuisement des fonds disponibles. La Direction des travaux publics va probablement recourir temporairement à une aide externe pour garantir les investissements dans le bâtiment, en forte progression. La TTE prévoit d'augmenter ses ressources en personnel seulement pour les travaux d'entretien et de maintenance occasionnés ultérieurement.

⁷ L'écart de planification sert à obtenir une meilleure utilisation du budget. Les projets de construction peuvent être soumis à des retards considérables en raison d'oppositions, de recours, de nouvelles priorités politiques, de clarifications supplémentaires, etc. L'écart de planification permet dans un tel cas d'anticiper d'autres projets prévus parallèlement. D'un point de vue purement comptable, il équivaut à la différence entre le plan d'investissement et les moyens de planification financière effectivement utilisés dans le budget (BU/PIMF). Ce procédé empêche que des projets importants pour le canton ne puissent pas être réalisés alors que les moyens financiers seraient en principe disponibles. Simultanément, il permet d'améliorer la précision du budget du compte des investissements. Un écart de planification plus élevé augmente cependant les risques de dépassement budgétaire.

La Commission des finances émet des doutes sur la procédure prévue. La planification et l'exécution des nombreux projets générera, selon les plans actuels, des besoins financiers considérablement plus élevés jusqu'en 2027 au moins. De plus, le Conseil-exécutif écrit lui-même que la planification des années après 2025 en particulier est empreinte de nombreuses incertitudes et qu'il faudra tabler sur des projets supplémentaires encore inconnus à ce jour. Il faut donc s'attendre à ce que le besoin accru persiste, éventuellement jusqu'en 2030, voire au-delà. Si la mise en œuvre d'un grand nombre de projets importants est déléguée à des partenaires externes, on peut se demander comment le canton entend en assurer la gestion et le controlling.

4.3 Frein à l'endettement : les possibilités de réduire l'endettement ne sont pas encore épuisées

Le débat concernant la création et l'alimentation d'un nouveau Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (FFIS) a mis en évidence les dispositions relatives au frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. La CFin avait déjà évoqué l'adaptation des freins à l'endettement dans son rapport concernant le BU/PIMF 2019/2020-23 à l'attention du Grand Conseil⁸. La discussion a porté notamment sur la prise en compte des excédents comptables des années précédentes dans le frein à l'endettement, comme à la Confédération ou dans le canton de Zurich. Dans le canton de Berne, l'actuel frein à l'endettement empêche cette manière de faire.

Le montant de l'endettement comparé à celui du revenu cantonal est un autre élément important du frein à l'endettement actuel⁹. Selon le texte constitutionnel, le frein à l'endettement s'applique lorsque ladite quote-part de l'endettement brut excède un taux de 12 pour cent (art. 101b, art. 5 ConstC)¹⁰. C'est uniquement lorsqu'elle est inférieure ou égale à 12 pour cent qu'un nouvel endettement peut être envisagé.

Le chapitre 3.4 décrit l'évolution en francs de l'endettement brut. Lorsqu'on compare l'endettement brut au revenu cantonal, on constate que la quote-part de l'endettement brut dans le canton de Berne durant les années 2009 à 2014 était relativement proche de la limite des 12 pour cent (tableau 8). Ce n'est qu'en 2015 que la quote-part a nettement augmenté pour s'établir à 16,5 pour cent. Depuis, elle est restée relativement constante. La hausse de 2015 est liée à la reprise de la garantie de l'Etat pour les lacunes de couverture des deux caisses de pension cantonales, la CPB et la CACEB.

⁸ Rapport de la CFin concernant le BU/PIMF 2019/2020-23, p. 12 ss.

⁹ Il faut tenir compte du fait que l'Office fédéral de la statistique et l'institut BAK Economics publient les statistiques définitives du revenu cantonal avec un décalage de trois ans environ. Les données des deux à trois années précédentes sont des estimations et peuvent par conséquent faire l'objet de modifications. Par ailleurs, il y a lieu de veiller aux éventuels changements de méthode pour calculer le revenu. Le glossaire à l'annexe 1 explique la différence entre le « revenu cantonal » et le « produit intérieur brut cantonal ».

¹⁰ Art. 101b, al. 5 ConstC : « Les alinéas 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut, qui se définit comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, excède un taux de 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède. »

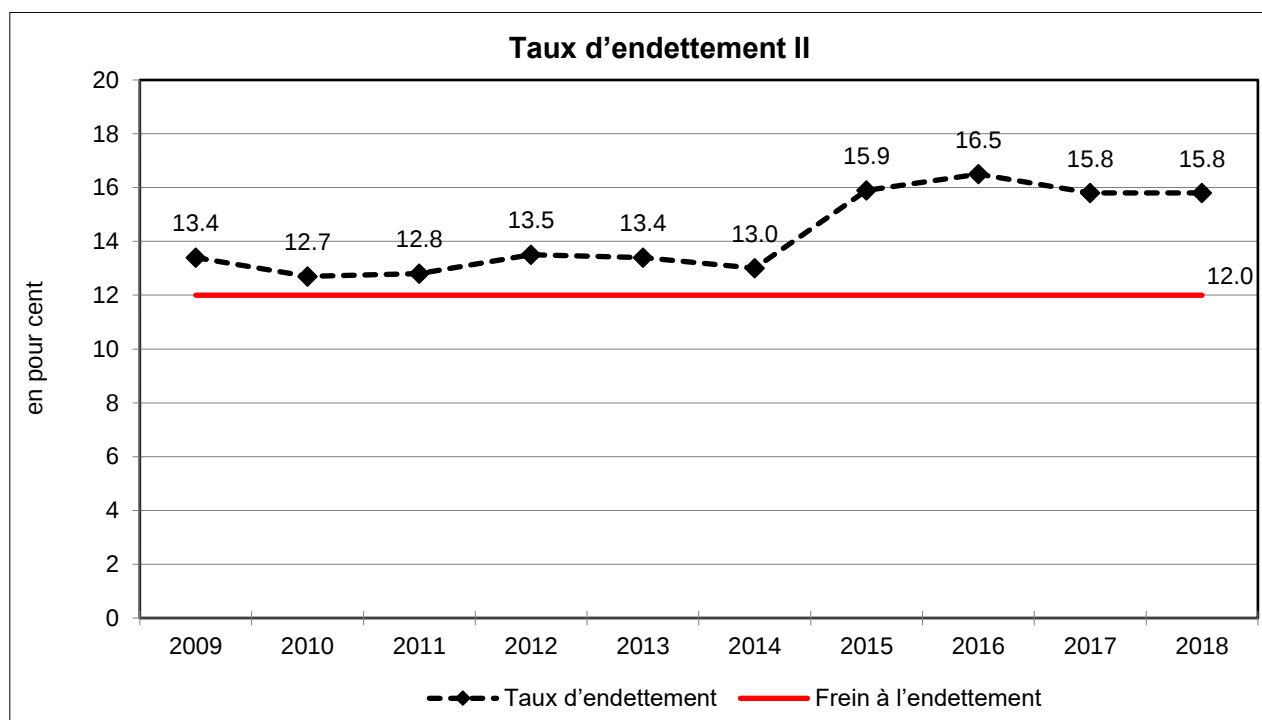


Tableau 8 : Evolution du taux d'endettement II (endettement brut II par rapport au revenu cantonal) 2009 à 2018

Dans sa gestion de l'endettement, le Conseil-exécutif n'a pas privilégié une réduction systématique de la dette, mais s'est efforcé d'éviter les taux négatifs, comme indiqué au chapitre 3.4. Compte tenu du contexte de taux bas, cette stratégie est pertinente d'un point de vue budgétaire. Une comparaison de l'endettement brut (définition harmonisée de l'AFF, modèle SF¹¹) par habitant avec les six cantons « peer group » révèle toutefois que deux d'entre eux (VD et FR) parviennent à réduire leur endettement même durant la phase de taux bas (tableau 9).

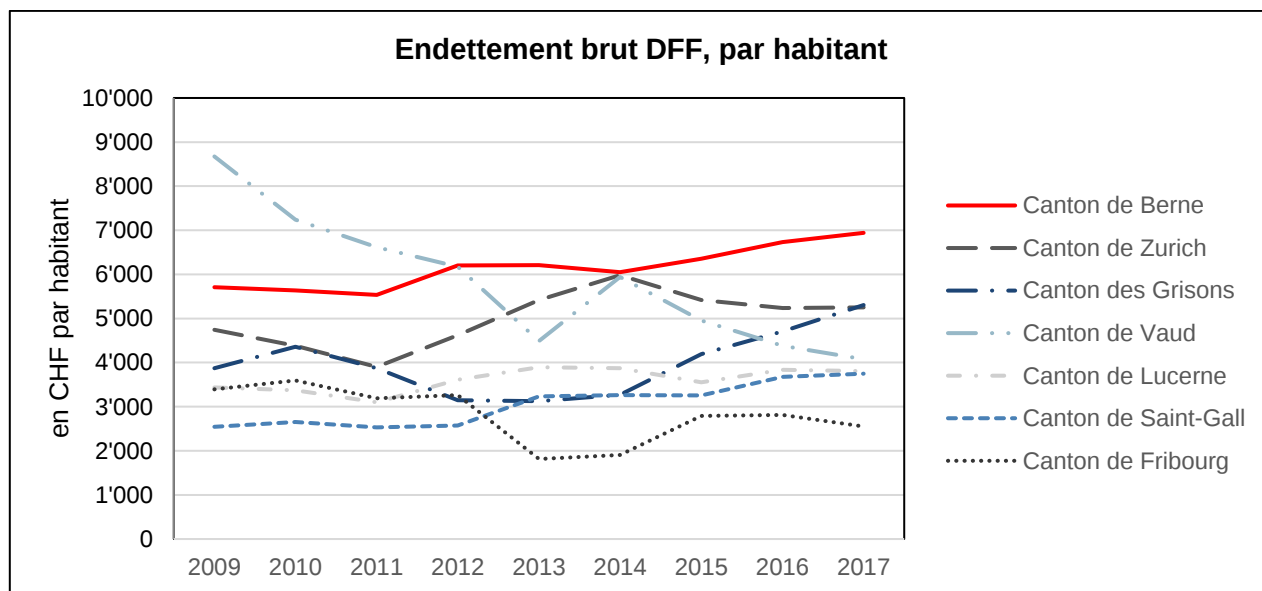


Tableau 9 : Endettement brut DFF selon modèle SF (cf. note de bas de page 11), cantons de référence (2009 à 2017), source : Département fédéral des finances, état : 25.04.2019

¹¹ Dans le modèle de statistique financière (« SF »), la dette brute se réfère au modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH2). Elle est définie comme la somme des engagements courants, des engagements financiers à court et à long termes ainsi que des engagements envers les administrations publiques, après déduction des instruments financiers dérivés inscrits à ces postes et des contributions à des investissements inscrites au passif. (Source : Département fédéral des finances (DFF), statistique financière 2016 de la Suisse)

A la demande de la CFin, la Direction des finances confirme que pour le moment le canton de Berne n'exploite délibérément pas l'ensemble des possibilités de réduction de la dette. Il n'a ainsi pas fait valoir les crédits d'impôt anticipé d'un montant de plusieurs centaines de millions de francs auprès de la Confédération (cf. également ch. 3.4). Cependant, si la réduction de la dette s'accélérait au cours des prochaines années et que le revenu cantonal poursuivait son évolution, il se pourrait, selon la Direction des finances, que la quote-part de l'endettement passe sous la barre des 12 pour cent en 2022 ou en 2023. Au vu du besoin d'investissement en forte croissance à partir de 2022, la CFin estime qu'il conviendrait de disposer d'une stratégie de réduction de la dette au moins comme une option parmi d'autres.

5 Perspectives de politique budgétaire

L'économie mondiale et l'économie suisse ont connu en 2018 une phase de conjoncture élevée. Cela se traduit dans le canton de Berne notamment par la hausse inattendue des revenus fiscaux et les excellents résultats de l'exercice 2018. Les premiers signes de ralentissement commencent toutefois à se dessiner.

Selon le Conseil-exécutif, le canton fera néanmoins face à des défis budgétaires considérables ces prochaines années :

1. Baisse des paiements compensatoires issus de la péréquation financière fédérale
2. Besoins d'investissement en forte hausse
3. Nécessité urgente d'alléger la pression fiscale sur les personnes morales mais aussi physiques
4. Développement des prestations publiques réclamé dans certains domaines
5. Croissance importante des charges dans certains domaines.

Ces prochaines années, tant une diminution des recettes (points 1 et 3) qu'une augmentation des dépenses (points 2, 4 et 5) menacent le canton. La baisse des paiements compensatoires de la Confédération aura lieu et le besoin d'investissements accru est en principe largement accepté, même si la nécessité et le montant de chaque projet seront examinés pour toute décision en la matière. La croissance soutenue des dépenses dans certains domaines d'activité semble s'être atténuée ici ou là dans les comptes 2018. On saura ces prochaines années s'il s'agit d'un fléchissement unique ou d'une tendance à long terme. La politique n'a toutefois guère les moyens d'agir sur l'évolution des coûts dans ces domaines d'activité en raison des facteurs démographiques. Les domaines les plus influençables politiquement, à savoir les impôts cantonaux et le développement des prestations publiques, doivent par conséquent être traités avec une extrême prudence. Si, de plus, la conjoncture devait fléchir ou si une récession devait se présenter, la marge de manœuvre politique serait réduite à néant.

6 Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil les propositions suivantes à propos du rapport de gestion 2018 :

- 1) Approbation du rapport de gestion 2018 avec les valeurs de référence suivantes des comptes 2018 au sens de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettre *f* de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) :

• Excédent de revenus	CHF	260 935 739.11
• Investissements nets	CHF	386 142 706.53
• Capital propre	CHF	985 504 759.28

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

• CI Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	CHF	1 300 450.29
• CR Direction de l'instruction publique	CHF	31 590 952.13
• CR Autorité de surveillance de la protection des données	CHF	1288.83
• CR Autorités judiciaires et Ministère public	CHF	1 493 022,08

(cf. rapport de gestion 2018, volume 3 ; CR = compte de résultats, CI = compte des investissements)

- 3) Approbation des dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2, en relation avec l'art. 75, al. 1, lit. *h* LFP), qui sont présentés dans les indications complémentaires du rapport de gestion 2018, volume 1, chapitre 3.3.

- 4) Sous réserve de l'adoption par le Grand Conseil de la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS), le nouveau Fonds sera alimenté comme suit sur le résultat des comptes de 2018 (excédent du bilan) par un virement comptable au sein du capital propre :

• Versement sans effet sur le résultat en 2019	CHF	150 000 000.00
--	-----	----------------

- 5) Le Grand Conseil prend acte du fait que la séparation des terrains et des routes nécessaires dans une approche par composant a été mise en œuvre à l'Office des ponts et chaussées. La réévaluation unique des terrains à l'Office des ponts et chaussées intervient au 1^{er} janvier 2019 sans incidence sur le résultat. A partir du 1^{er} janvier 2019, les entrées de terrain sont évaluées à leur coût d'acquisition ou à leur valeur vénale :

- Réévaluation unique des terrains, sans incidence sur le résultat, au 1^{er} janvier 2019 CHF 5.00/m²

La Commission des finances se rallie aux propositions du Conseil-exécutif, à l'exception du point 4.

Une faible majorité de la Commission des finances refuse le virement comptable sans incidence sur le résultat de 150 millions de francs – en dehors des comptes annuels et uniquement au sein du capital propre – pour alimenter le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (FFIS), à créer. Elle refuse ce versement car, d'une part, elle ne veut pas entrer en matière sur le projet de loi relatif à la création du fonds, et d'autre part, le canton présente encore un découvert du bilan au sens du MCH2 et ne dispose d'aucun capital propre librement disponible qu'il pourrait transférer dans un fonds (cf. chapitre 3.3).

Une minorité qualifiée de la Commission adhère à la proposition du Conseil-exécutif.

Au nom de la Commission des finances

Berne, le 19 août 2019

Daniel Bichsel, président

Dominique Cléménçon, secrétaire

Annexe 1 – Glossaire

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

BAK Economics : *spin-off* de l'Université de Bâle fondée en 1980 en qualité de « Groupe de travail bâlois pour la recherche conjoncturelle (BAK) ». Depuis 1987, l'institut de recherche économique est indépendant sur les plans économique, politique et scientifique et revêt la forme juridique d'une société anonyme de droit suisse.

Produit intérieur brut (PIB) : somme des valeurs ajoutées. Il repose sur le concept intérieur, ce qui signifie qu'il se rapporte aux opérations économiques réalisées sur le territoire économique national, que l'agent soit résident ou non.

Endettement brut I : dette publique portant intérêts.

Endettement brut II : dette publique portant intérêts plus provisions.

PA 2018 : programme d'allègement 2018.

CR : compte de résultats, a remplacé avec l'introduction du MCH2 le terme compte de fonctionnement, issu du MCH1.

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 du canton pour réduire l'endettement.

LFP : loi sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0).

OF : ordonnance sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 621.1).

MCH : manuel Comptabilité harmonisée pour les cantons et les communes. MCH1 date des années 1970. MCH2 est une mise à jour de MCH1. Les communes bernoises sont passées au MCH2 au début de 2016.

IPSAS : les « International Public Sector Accounting Standards » sont les normes comptables internationales du secteur public.

CI : compte des investissements.

CF : compte de fonctionnement, a été remplacé avec l'introduction du MCH2 par le terme compte de résultats (CR).

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.

BU/PIMF : budget/plan intégré mission-financement.

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

Revenus cantonaux : ensemble des revenus perçus par les agents économiques résidents en contrepartie de leur participation à une activité économique, que celle-ci s'effectue dans le canton ou hors de ce dernier. Les revenus cantonaux se décomposent en revenu primaire échéant aux ménages, revenu échéant aux sociétés de capitaux et revenu échéant aux administrations publiques et aux administrations de sécurité sociale.

Annexe 2 – Liste des tableaux

Tableau 1 : Aperçu des valeurs de référence financières des comptes 2018 ainsi qu'écarts par rapport au budget 2018 et à l'année précédente	5
Tableau 2 : Aperçu des écarts (≤ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2018.....	6
Tableau 3 : Solde du compte de résultats et solde de financement, 2009 à 2018.....	6
Tableau 4 : Vue d'ensemble des charges et du solde dans les cantons comparables, classés en fonction du montant des charges (source : comptes annuels des cantons concernés et site Internet de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances https://www.fdk-cdf.ch/)	7
Tableau 5 : Compte des investissements, 2009 à 2018.....	8
Tableau 6 : Découvert du bilan / capital propre, 2009 à 2018	9
Tableau 7 : Endettement brut I et II, 2009 à 2018.....	9
Tableau 8 : Evolution du taux d'endettement II (endettement brut II par rapport au revenu cantonal) 2009 à 2018	14
Tableau 9 : Endettement brut DFF selon modèle SF (cf. note de bas de page 11), cantons de référence (2009 à 2017), source : Département fédéral des finances, état : 25.04.2019	14