

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](http://www.be.ch/gr)



## **Rapport de la Commission des finances sur le budget 2015 et le plan intégré mission-financement 2016 - 2018**

## Table des matières

|                                                                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Résumé.....</b>                                                                                                                                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>2. Méthode de la Commission des finances.....</b>                                                                                                                                                    | <b>5</b>  |
| 2.1. Moyens d'influence du Grand Conseil .....                                                                                                                                                          | 5         |
| 2.2. Démarche de la Commission des finances.....                                                                                                                                                        | 7         |
| <b>3. Budget 2015 / Plan intégré mission-financement 2016 – 2018:<br/>l'essentiel en bref.....</b>                                                                                                      | <b>8</b>  |
| 3.1. Compte de fonctionnement.....                                                                                                                                                                      | 9         |
| 3.2. Frais de personnel.....                                                                                                                                                                            | 11        |
| 3.3. Compte des investissements.....                                                                                                                                                                    | 11        |
| 3.4. Frein à l'endettement appliqué au compte de<br>fonctionnement.....                                                                                                                                 | 12        |
| 3.5. Compensation du déficit 2012 .....                                                                                                                                                                 | 12        |
| 3.6. Compensation du découvert des comptes 2012.....                                                                                                                                                    | 14        |
| <b>4. Priorités de la Commission des finances.....</b>                                                                                                                                                  | <b>15</b> |
| 4.1. Situation financière générale .....                                                                                                                                                                | 15        |
| 4.2. EOS 2014: réalisation par le Conseil-exécutif.....                                                                                                                                                 | 15        |
| 4.3. Investissements.....                                                                                                                                                                               | 16        |
| 4.4. Frais de personnel directs et indirects .....                                                                                                                                                      | 18        |
| <b>5. Propositions sur le budget 2015 et le plan intégré mission-<br/>financement 2016-2018 .....</b>                                                                                                   | <b>20</b> |
| 5.1. Budget 2015.....                                                                                                                                                                                   | 20        |
| 5.1.1. Déclaration de planification: Mise en œuvre<br>complète de la mesure EOS 10.1a Coupes<br>supplémentaires dans le domaine de la réduction<br>des primes, comme l'a adoptée le Grand Conseil ..... | 20        |
| 5.1.2. Déclaration de planification: Autres mesures EOS<br>(sans la mesure 10.1a) – compensation des effets<br>d'allégement prévus mais non réalisés .....                                              | 20        |
| 5.1.3. Proposition: Groupe de produits Nature –<br>augmentation de la marge contributive .....                                                                                                          | 20        |
| La marge contributive III du groupe de produits Nature doit<br>être augmentée de 750 000 francs pour améliorer<br>la mise en œuvre de la protection de la nature. ....                                  | 20        |
| 5.1.4. Approbation du budget 2015 à l'inclusion des<br>propositions de la CFin et avec les chiffres<br>suivants .....                                                                                   | 21        |

|        |                                                                                                                                                 |           |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.2.   | Plan intégré mission-financement 2016 – 2018 .....                                                                                              | 21        |
| 5.2.1. | Déclaration de planification sur les mesures EOS:<br>Poursuite de la mise en œuvre les années qui<br>viennent .....                             | 21        |
| 5.2.2. | Motion financière: Adaptation du plafond de<br>l'investissement net à 440 millions de francs .....                                              | 21        |
| 5.2.3. | Motion financière: Pas de nouvel endettement<br>dans les années du PIMF .....                                                                   | 21        |
| 5.2.4. | Approbation du plan intégré mission-financement<br>2016-2018 à l'inclusion des déclarations de<br>planification et des motions financières..... | 21        |
| 6.     | Motion financière 126-2014; Feller (Münsingen), PBD:<br>Budget 2015 et 2016: ne pas tenir compte des bénéfices de<br>la BNS .....               | 22        |
|        | <b>Annexe: Incidence du report de l'introduction du MCH2 .....</b>                                                                              | <b>23</b> |
| a)     | Remarque liminaire .....                                                                                                                        | 23        |
| b)     | « Etablissement du budget et du plan financier » .....                                                                                          | 23        |
| c)     | « Caisses de pension CPB et CACEB » .....                                                                                                       | 24        |
| d)     | « Quote-part de l'endettement » .....                                                                                                           | 26        |
| e)     | « Finances des communes » .....                                                                                                                 | 28        |
| f)     | « Autres conséquences possibles » .....                                                                                                         | 28        |
|        | Optimisation de la Nouvelle gestion publique NOG .....                                                                                          | 29        |

## 1. Résumé

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) prend position sur le budget 2015 et le plan intégré mission-financement 2016-2018.

Tels que présentés, le budget et le plan intégré mission-financement montrent que le Conseil-exécutif est parvenu à stabiliser les finances cantonales. Dans les quatre années du PIMF, le compte de fonctionnement se solde par un excédent, ce qui est réjouissant. Ces excédents suffiront à compenser le déficit de l'exercice 2012 et il aura donc été possible de régler la situation tout en respectant les dispositions légales et les décisions du Grand Conseil.

A partir de 2017, le solde de financement risque cependant d'être négatif, ce qui signifie que pour les investissements prévus, le canton devra contracter de nouvelles dettes. Dans la planification des investissements du canton, les montants qu'il est prévu d'engager à partir de 2019 sont même encore plus élevés, ce qui ne manquera pas d'accentuer le problème. Un solde de financement négatif est contraire aux dispositions constitutionnelles du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements et à la volonté maintes fois manifestée par le Grand Conseil de n'autoriser aucun nouvel endettement. Le Conseil-exécutif aura pour tâche d'écarter les dangers d'une telle évolution ces prochaines années.

La mise en œuvre des mesures de l'examen des offres et des structures (EOS 2014) qui ont été adoptées l'an dernier paraît en majeure partie réussie. C'est grâce aussi bien à ces mesures qu'à l'accroissement du revenu de l'impôt des personnes morales que les finances cantonales ont échappé aux chiffres rouges. Cependant, quelques jours seulement après l'adoption du budget et du plan intégré mission-financement, le Conseil-exécutif a fait connaître son intention de renoncer aux coupes supplémentaires dans la réduction des primes de l'assurance-maladie décidées par le Grand Conseil, ce contre quoi la Commission des finances proteste. Cette manière de procéder dans le temps permet au Conseil-exécutif de tourner des mesures d'économie pour plus de 10 millions de francs, sa décision n'ayant plus d'impact sur les chiffres du BU/PIMF. La CFin juge cette méthode inacceptable.

La Commission a discuté le rapport et les propositions de la Commission de justice sur le BU 2015 / PIMF 2016/2018 de la Justice. Elle soutient les propositions de la Commission de justice.

## 2. Méthode de la Commission des finances

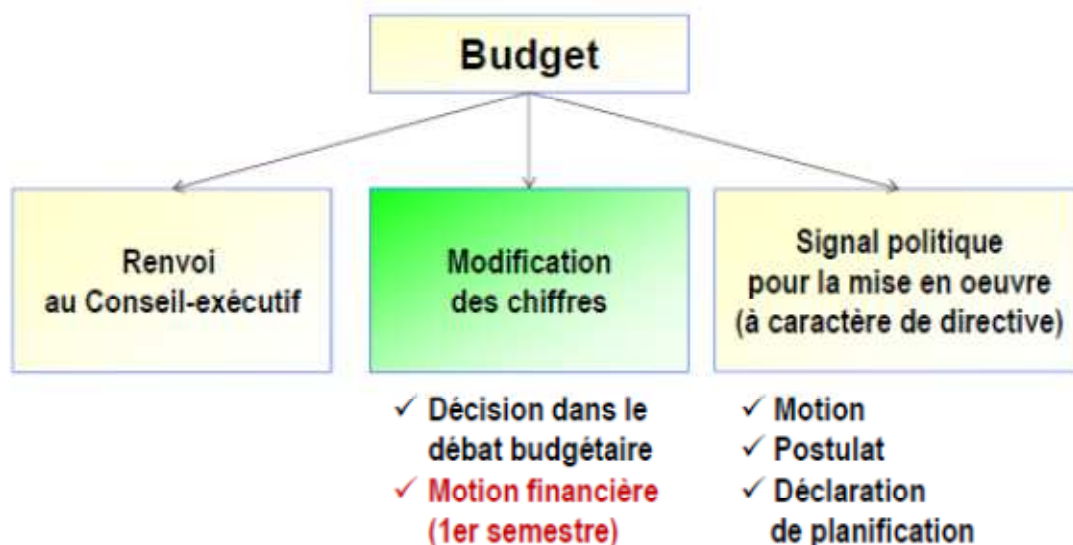
Dans le présent rapport, la CFin informe le Grand Conseil sur les principaux éléments du budget 2015 et du plan intégré mission-financement 2016-2018 (BU 2015 / PIMF 2016-2018) et motive ses propositions concernant ces deux affaires.

### 2.1. Moyens d'influence du Grand Conseil

L'adoption du budget est l'une des tâches les plus importantes du Grand Conseil. Dans l'exercice de la haute surveillance sur les finances, la CFin préavise le BU/PIMF.<sup>1</sup>

La Constitution et la loi sur le pilotage des finances et les prestations (LFP) règlent les compétences budgétaires du gouvernement et du parlement. Le Conseil-exécutif élabore le budget et le plan intégré «mission-financement» à l'intention du Grand Conseil.<sup>2</sup> C'est donc à lui qu'appartient la souveraineté en matière de planification. Le Grand Conseil a quant à lui la compétence d'arrêter le budget<sup>3</sup>, et il est donc investi de la souveraineté budgétaire. La révision du droit parlementaire en vigueur depuis le début de la nouvelle législature a doté le parlement de moyens d'influence supplémentaires en ce qui concerne le budget et le plan intégré mission-financement.

Tableau 1: Moyens d'influence du Grand Conseil sur le budget



Le Grand Conseil a la possibilité de renvoyer le budget au Conseil-exécutif. C'est le moyen le plus rude et il aurait pour conséquence que le canton se retrouve au début de 2015 sans budget adopté, ce qui restreindrait fortement sa capacité d'action. Il pourrait par exemple engager uniquement les dépenses impossibles à différer.

Le Grand Conseil a également la possibilité d'adapter les chiffres aux niveaux du canton, de la Direction et des groupes de produits ainsi que les chiffres des comptes spéciaux et les variations de fortune des financements spéciaux. Il modifierait ainsi activement les données du budget. La révision partielle de la LFP a ainsi valu au Grand

<sup>1</sup> Art. 36 RGC

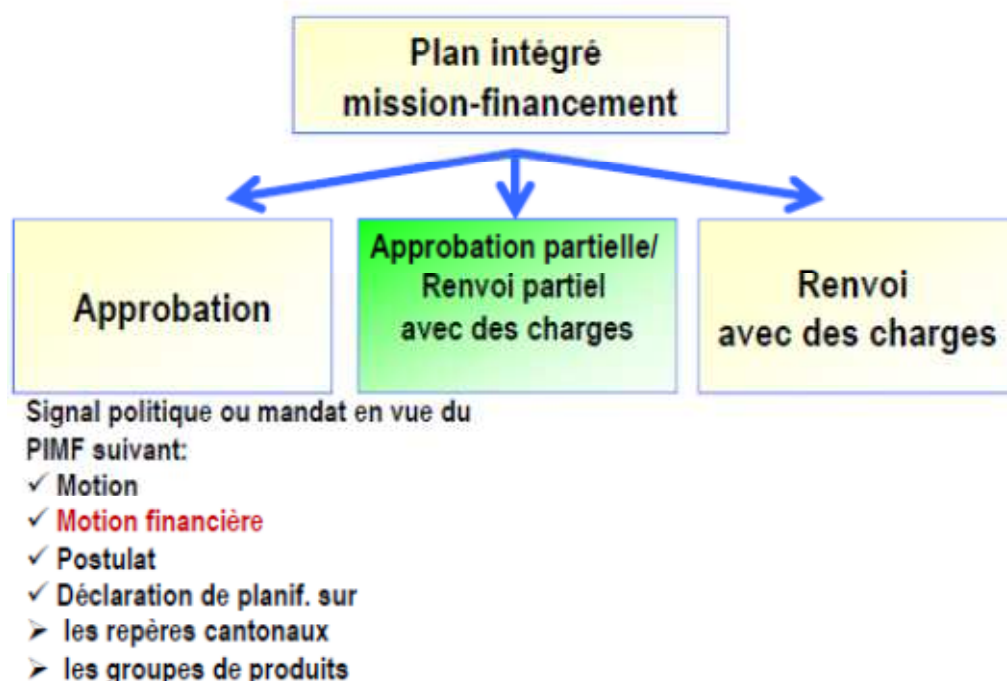
<sup>2</sup> Art. 89, al. 1 ConstC

<sup>3</sup> Art. 76, lit. a ConstC

Conseil d'étendre ses compétences aux soldes des produits. Ces nouvelles règles ne seront cependant appliquées que quand la réforme du budget et du plan intégré mission-financement sera réalisée, probablement dans l'optique du budget 2017.

Le Grand Conseil peut enfin émettre un signal politique en vue de la mise en œuvre du budget. Il peut par exemple renoncer à toucher aux chiffres du budget mais inviter le gouvernement à économiser encore 20 millions de francs dans la mise en œuvre. Cependant, une telle décision n'a pas de caractère contraignant pour le Conseil-exécutif.

Tableau 2: Moyens d'influence du Grand Conseil sur le plan intégré mission-financement



Désormais, le Grand Conseil ne doit pas se contenter de prendre connaissance du plan intégré mission-financement, mais il doit l'adopter. En effet, les nouvelles règles dotent le Grand Conseil de la compétence de renvoyer au Conseil-exécutif, avec des charges, les parties du PIMF qu'il désapprouve. Dans ce cas, le Conseil-exécutif a quatre mois pour retravailler les parties critiquées et les soumettre une nouvelle fois au Grand Conseil.<sup>4</sup>

La motion financière est un autre instrument nouveau. Elle charge le Conseil-exécutif de prendre des mesures concernant le volet financier du prochain budget ou du prochain plan intégré mission-financement. Si la motion concerne le plan intégré mission-financement, le Conseil-exécutif doit rendre compte dans le plan suivant des modalités de mise en œuvre de la motion. S'il n'entend pas réaliser la mesure préconisée, il doit s'en expliquer en détail. Si la motion financière concerne le budget, il est contraint d'y donner suite.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Art. 49 LGC

<sup>5</sup> Art. 64 LGC

## **2.2. Démarche de la Commission des finances**

En conséquence de la réforme du droit parlementaire, la CFin s'est réorganisée. Le BU/PIMF n'est plus préavisé par la section du même nom, mais par le plénum, dont c'est une nouvelle tâche. Après un premier examen du BU/PIMF, la CFin a présenté aux Directions un ensemble de questions auxquelles les réponses lui ont été remises par écrit. Dans un deuxième temps, elle s'est rendue en visite administrative auprès des Directions, l'occasion de discuter plus en détail les questions concernant spécifiquement chacune d'entre elles. A la Direction de l'instruction publique, les membres de la commission ont pu se rendre compte lors d'une tournée des bureaux de la Sulgenneckstrasse de ce que sont concrètement les tâches des collaborateurs et collaboratrices. Elle a ainsi pu se faire une idée réaliste du quotidien des employées et employés du canton.

Les enseignements de ces visites ont permis à la Commission des finances de formuler des propositions concernant le BU/PIMF et de charger son secrétariat de rédiger le rapport à ce sujet. Les propositions et le rapport ont été remis au Conseil-exécutif sous forme de projet afin qu'il puisse donner son avis avant que la CFin ne les adopte à l'intention du Grand Conseil.

Préavisé le budget et le plan intégré mission-financement est une tâche exigeante pour la commission. Elle a été amenée à tenir dans les mois de septembre et d'octobre douze séances plénières et quatre séances de bureau supplémentaires, à l'inclusion des visites administratives dans les Directions.

### 3. Budget 2015 / Plan intégré mission-financement 2016 – 2018: l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2015 et le plan intégré mission-financement 2016-2018 se trouvent dans les rapports et les chiffres du Conseil-exécutif. La CFin présente brièvement ci-après, dans son optique, les principaux chiffres et repères.

Tableau 3: Principaux chiffres des années 2015-2018

| en millions de CHF                                               | BU 2015      | PIMF 2016    | PIMF 2017    | PIMF 2018    |
|------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Solde du compte de fonctionnement (base de calcul novembre 2013) | 19           | 22           | 6            | 82           |
| Changements intervenus dans la procédure principale <sup>6</sup> | 100          | 136          | 124          | -29          |
| <b>Solde du compte de fonctionnement (août 2014)</b>             | <b>119,0</b> | <b>158,0</b> | <b>130,5</b> | <b>53,1</b>  |
|                                                                  |              |              |              |              |
| Investissement net                                               | 603,7        | 605,6        | 562,3        | 550,4        |
| Amortissements                                                   | 486,4        | 455,8        | 443,2        | 483,6        |
| Dissolution de la provision de réévaluation (MCH2/IPSAS)         | 0            | 0            | -40,0        | -40,0        |
| Autofinancement                                                  | 605,3        | 613,8        | 533,7        | 496,8        |
| <b>Solde de financement</b>                                      | <b>1,7</b>   | <b>8,2</b>   | <b>-28,6</b> | <b>-53,6</b> |
| Degré d'autofinancement                                          | 100,3 %      | 101,4 %      | 94,9 %       | 90,3 %       |
| Degré d'autofinancement sur les quatre années du PIMF            | 96,9 %       |              |              |              |

**Solde du compte de fonctionnement<sup>7</sup>:** Dans la procédure principale le Conseil-exécutif a pu améliorer substantiellement les chiffres, exception faite de l'année 2018. La principale raison de cette amélioration est l'actualisation du pronostic sur le revenu fiscal, qui permet au canton de Berne d'escompter un revenu supplémentaire de 140 millions de francs par an et un excédent de revenu toutes les années du PIMF.

D'autres changements importants pour l'exercice budgétaire 2015 sont l'abandon de la redistribution des dividendes de la Banque nationale (-82 mio), le gain comptable produit par la vente d'un immeuble (+34 mio), la fin de la compensation du déficit des comptes 2012 (+30 mio) et le changement des besoins d'amortissement (+24 mio).

**Solde de financement<sup>8</sup>:** les chiffres du solde de financement sont moins réjouissants. Alors que dans les deux premières années du PIMF, les soldes sont encore tout juste

<sup>6</sup> Pour plus de détails, voir BU/PIMF 15/16-18, p. 27ss

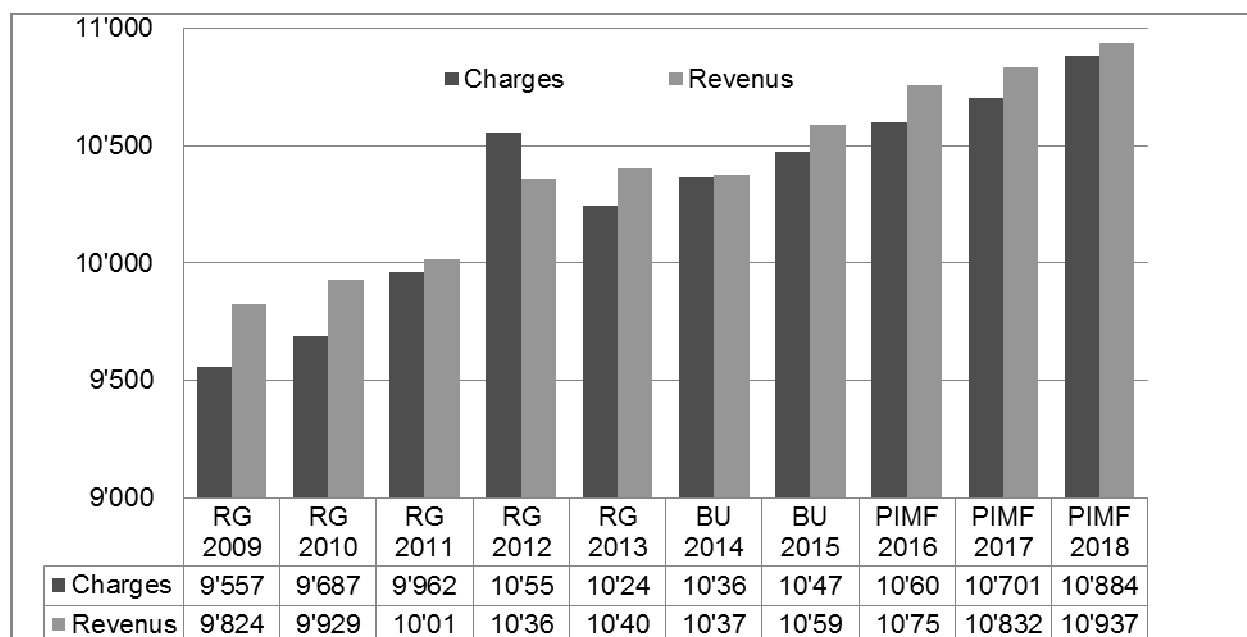
<sup>7</sup> Le solde du compte de fonctionnement place le total du revenu en regard des charges. Si le solde est positif, le canton est en mesure de financer ses dépenses par ses propres moyens. S'il est négatif, au contraire, le canton doit emprunter pour couvrir ses dépenses courantes, et s'endetter.

<sup>8</sup> Le solde de financement est une donnée qui révèle la capacité du canton à financer ses investissements par ses propres moyens. Si le solde est positif, le canton est effectivement capable de financer lui-même ses investissements. Si le solde est négatif en revanche, il doit emprunter pour financer l'investissement. Il contracte donc une nouvelle dette, dont il doit servir les intérêts.

positifs, ils tombent dans le négatif à partir de 2017. Ainsi, le Conseil-exécutif a failli à la règle qu'il s'est lui-même donnée, à savoir éviter tout nouvel endettement dans toutes les années du PIMF.<sup>9</sup> Il contrevient donc également aux dispositions du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, puisque le degré d'autofinancement tombe au-dessous de 100 pour cent sur les quatre années du PIMF<sup>10</sup>. Mais, puisque le solde de financement est positif pour l'exercice budgétaire 2015, l'inobservation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements n'aboutit pas à une sanction dans l'immédiat. De plus, il est probable que le Conseil-exécutif pourra corriger les valeurs négatives des années 2017 et 2018 dans les prochains plans.

### 3.1. Compte de fonctionnement

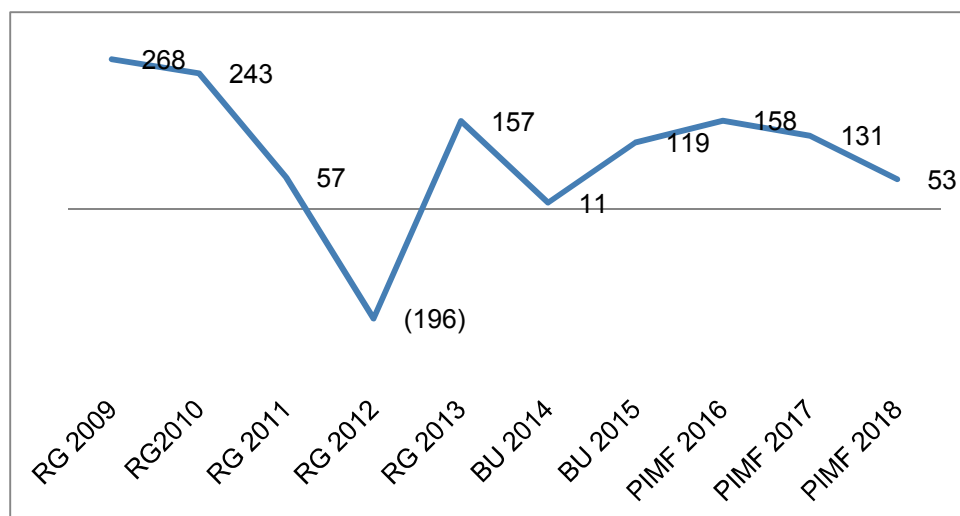
Graphique 4: Charges et revenu du compte de fonctionnement de 2009 à 2018



<sup>9</sup> Cf. BU/PIMF15/16-18, p. 22

<sup>10</sup> Le degré d'autofinancement met l'investissement net en rapport avec l'autofinancement. Une valeur supérieure à 100% signifie l'autofinancement complet de l'investissement, alors qu'une valeur inférieure à 100% implique le financement de l'investissement au moyen de fonds empruntés. Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est réglé à l'article 101b de la Constitution cantonale.

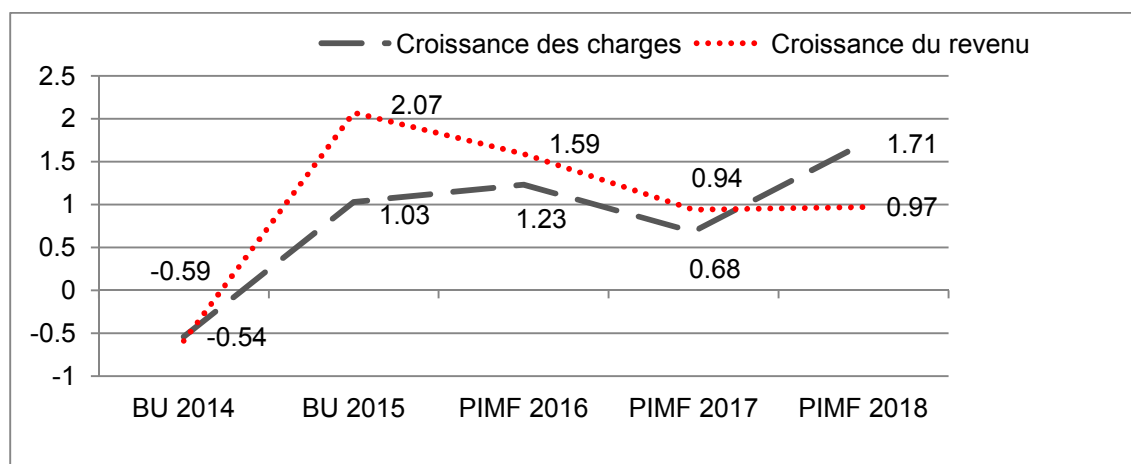
Graphique 5: Solde du compte de fonctionnement de 2009 à 2018



A l'exception de l'année 2012, le canton de Berne produit un excédent dans les années de l'illustration. Après avoir le plus souvent nettement dépassé les 100 millions de francs jusqu'en 2010, les excédents sont actuellement bien inférieurs. Pour l'année 2015 le budget prévoit un excédent de 119 millions de francs, mais il doit servir à compenser le découvert de 2012<sup>11</sup>.

En comparaison intercantonale, le canton de Berne est dans une position plutôt favorable. La plupart des cantons prévoient un déficit pour l'année 2015, même les cantons financièrement solides que sont Schwyz, Zoug et Zurich. Plusieurs cantons prévoient en outre une augmentation de leurs taux d'imposition ou l'ont même déjà décidée, comme Appenzell Rhodes-Extérieures, Schaffhouse, Schwyz et Soleure. Les cantons de Vaud, du Valais, d'Uri, d'Argovie et de Genève escomptent comme Berne un excédent budgétaire, même si ces excédents sont relativement modestes (inférieurs à CHF 100 millions).

Graphique 6: Croissance des charges et des revenus par rapport à l'an dernier



Dans les quatre années du PIMF, la croissance des charges reste relativement modérée. En particulier, elle reste inférieure au total des moyens (1.8%) tenus à disposition

<sup>11</sup> Cf. Chiffre 3.4, p. 12s

pour l'accroissement de la masse salariale. On voit que le canton maîtrise la croissance des charges ; il le doit principalement à l'examen des offres et des structures EOS 2014, qui a permis d'alléger durablement les finances cantonales, de 205 millions de francs en 2014 et de 466 millions de francs à compter de 2017.<sup>12</sup>

### 3.2. Frais de personnel

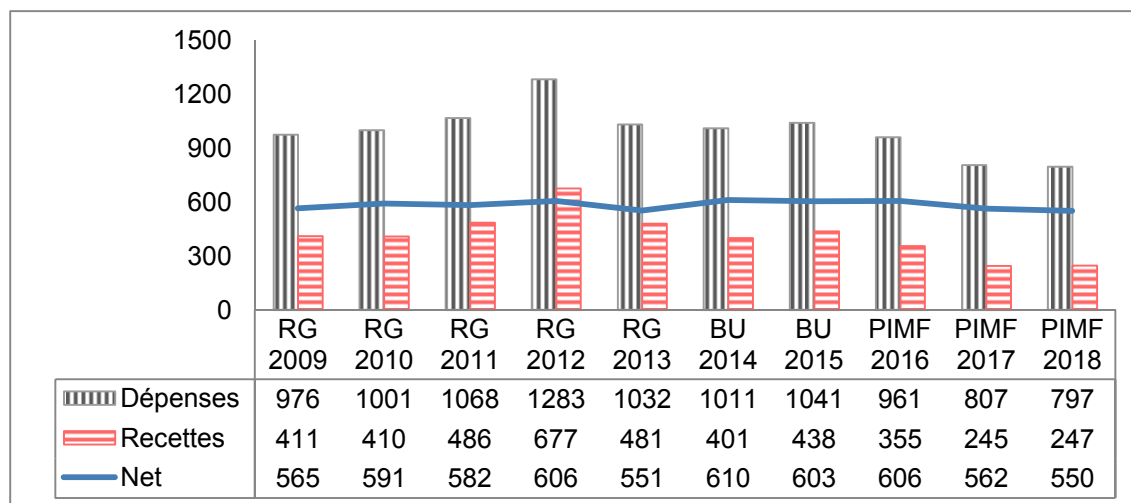
Tableau 7: Mesures salariales de 2015 à 2018

| en %                                          | BU 2015 | PIMF 2016 | PIMF 2017 | PIMF 2018 |
|-----------------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Croissance de la masse salariale              | 0,9     | 0,7       | 0,7       | 0,7       |
| Gains de rotation                             | 0,6     | 0,8       | 0,8       | 0,8       |
| Compensation du renchérissement <sup>13</sup> | 0,3     | 0,3       | 0,3       | 0,3       |
| TOTAL mesures salariales                      | 1,8     | 1,8       | 1,8       | 1,8       |

Le Conseil-exécutif a engagé entre 0,7 et 0,9 pour cent de la masse salariale pour l'augmentation des salaires. A cela s'ajoutent les gains de rotation, qui seront à nouveau entièrement consacrés à la progression des salaires individuels à compter de 2015. Ces dernières années, ils ont servi d'abord entièrement puis partiellement à l'assainissement des finances cantonales. Par ailleurs, les derniers pronostics des instituts de recherches conjoncturelles ont poussé le Conseil-exécutif à consacrer 0,3 pour cent de la masse salariale à la compensation du renchérissement.<sup>14</sup>

### 3.3. Compte des investissements

Graphique 8: Investissements dans les années 2009 à 2018



L'investissement net (financements spéciaux compris) se montre relativement stable dans la période indiquée. Il se situe entre 550 et 610 millions de francs par année. En

<sup>12</sup> Cf. BU/PIMF 15/16-18, p. 100

<sup>13</sup> En raison du renchérissement probable, le Conseil-exécutif a intégré 0.3 pour cent aux données chiffrées. C'est à la fin de l'année précédente qu'il prend la décision définitive concernant la compensation du renchérissement.

<sup>14</sup> BU/PIMF 15/16-18, p. 46

2015 il se chiffrera à 600 millions de francs net. On notera que l'investissement total décline fortement après le point culminant en 2012.

### 3.4. Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement

L'article 101a, alinéa 5 de la Constitution cantonale prévoit que les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte dans l'application du frein à l'endettement au compte de fonctionnement, autrement dit qu'ils doivent être déduits du solde du compte de fonctionnement. Le résultat doit être positif pour que le frein à l'endettement soit respecté.

*Tableau 9: Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement*

| en millions de francs                                                                  | BU 2015   | PIMF 2016  | PIMF 2017  | PIMF 2018 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|------------|-----------|
| Solde du compte de fonctionnement                                                      | 119       | 158        | 131        | 53        |
| Gains comptables et amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier | 50        | 7          | 2          | 0         |
| <b>Solde du compte de fonctionnement selon l'article 101a, alinéa 5 ConstC</b>         | <b>69</b> | <b>151</b> | <b>129</b> | <b>53</b> |

Ces chiffres permettent donc de voir que le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement est respecté dans toutes les années du PIMF.<sup>15</sup>

Quant au frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, il ne faut pas de calcul séparé. Si le solde de financement est positif, c'est que les règles sont respectées. C'est le cas de l'exercice 2015, où le solde de financement se chiffre à 1,7 million de francs.

### 3.5. Compensation du déficit 2012

En 2012, le compte de fonctionnement présentait un déficit de 225 millions de francs. Selon les règles du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement, l'excédent de charges est reporté au budget du deuxième exercice suivant.<sup>16</sup> Avec l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, donc 96 voix sur 160, le Grand Conseil peut étaler la compensation sur quatre ans. Le 20 novembre 2013, le Grand Conseil a adopté à une grande majorité, par 146 voix contre deux et cinq abstentions, une proposition dans ce sens de la CFin, et le délai de compensation a été étendu jusqu'à la clôture de l'exercice 2017.

Le déficit de 2012 se compose du solde du compte de fonctionnement (CHF 196 mio) ainsi que des gains comptables et des amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier (CHF 29 mio) qui en sont déduits. Avec l'excédent de l'exercice 2013, 125 millions de francs, le déficit qu'il reste à compenser s'élève encore à 100 millions de francs.

<sup>15</sup> cf. BU/PIMF15/16-18, p. 19s

<sup>16</sup> Art. 101a, al. 2 ConstC

Tableau 10: Compensation du déficit 2012 du compte de fonctionnement

| en millions de francs                                                          | Compte de fonctionnement |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>RG 2012</b>                                                                 |                          |
| Solde du compte de fonctionnement                                              | -196                     |
| Gains comptables/amortissements                                                | -29                      |
| <b>Solde du compte de fonctionnement selon l'article 101a, alinéa 5 ConstC</b> | <b>-225</b>              |
| à compenser                                                                    | 225                      |
| <b>RG 2013</b>                                                                 |                          |
| Solde du compte de fonctionnement                                              | 157                      |
| Gains comptables/amortissements                                                | -32                      |
| <b>Solde du compte de fonctionnement selon l'article 101a, alinéa 5 ConstC</b> | <b>125</b>               |
| à compenser                                                                    | 100                      |
| <b>BU 2014</b>                                                                 |                          |
| Solde du compte de fonctionnement                                              | 11                       |
| Gains comptables/amortissements                                                | -43                      |
| <b>Solde du compte de fonctionnement selon l'article 101a, alinéa 5 ConstC</b> | <b>-32</b>               |
| à compenser                                                                    | 100 <sup>17</sup>        |
| <b>BU 2015</b>                                                                 |                          |
| Solde du compte de fonctionnement                                              | 119                      |
| Gains comptables/amortissements                                                | -50                      |
| <b>Solde du compte de fonctionnement selon l'article 101a, alinéa 5 ConstC</b> | <b>69</b>                |
| à compenser                                                                    | 31                       |
| <b>PIMF 2016</b>                                                               |                          |
| Solde du compte de fonctionnement                                              | 158                      |
| Gains comptables/amortissements                                                | 7                        |
| <b>Solde du compte de fonctionnement selon l'article 101a, alinéa 5 ConstC</b> | <b>151</b>               |
| à compenser                                                                    | (120)                    |

Avec ces chiffres, il est possible de compenser le déficit 2012 dans le délai imparti. D'ici à la fin 2016, il sera entièrement résorbé.

Un excédent de 11 millions de francs est prévu au budget 2014; corrigé des gains comptables, il se transformerait en solde négatif de 32 millions de francs. Dans l'extrapolation pour l'année en cours, qui a été publiée en août, le Conseil-exécutif es-compte cependant un excédent de revenu de quelque 100 millions de francs<sup>18</sup>. Or l'expérience des extrapolations de ces dernières années amène à supposer que le résultat de l'exercice 2014 sera plutôt meilleur, et il y a de fortes probabilités que les

<sup>17</sup> Si les comptes 2014 devaient effectivement se solder par un déficit en ce qui concerne le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement, le déficit de l'année 2012 resterait inchangé. Par ailleurs, le déficit 2014 devrait être appréhendé conformément à l'article 101a ConstC.

<sup>18</sup> Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 21 août 2014

comptes 2014 boucleront sur un solde qui permettra de contribuer à la compensation du déficit 2012.<sup>19</sup>

### 3.6. Compensation du découvert des comptes 2012

Outre le déficit du compte de fonctionnement, le canton a enregistré en 2012 un découvert du compte des investissements de 198 millions de francs. Selon les règles du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que les trois années suivantes.<sup>20</sup> A la majorité de trois cinquièmes de ses membres, le Grand Conseil peut décider d'étendre à huit ans le délai de compensation, ou même de renoncer entièrement à la compensation.<sup>21</sup> Comme le Grand Conseil n'a pris aucune de ces deux options, c'est en l'espace de quatre ans que le découvert doit être compensé.

Tableau 11: Compensation du découvert 2012

| en millions de francs | Solde de financement |
|-----------------------|----------------------|
| <b>RG 2012</b>        | -198                 |
| <b>RG 2013</b>        | 180                  |
| <i>à compenser</i>    | -18                  |
| <b>BU 2014</b>        | 58                   |
| <i>à compenser</i>    | (40)                 |

Avec ces chiffres, il est possible de compenser le découvert à fin 2014. Selon l'extrapolation 2014, le solde de financement pourrait même se chiffrer à 100 millions de francs ou plus. Il est donc pratiquement certain que le découvert de 2012 pourra être entièrement compensé à fin 2014. C'est important puisque les soldes de financement prévus en 2015 et 2016 sont tout juste positifs et que les années suivantes, ils seront à nouveau négatifs. Autant dire qu'il n'y aura pas de moyens pour la compensation ces prochaines années.

<sup>19</sup> Concernant les Différences entre le budget, l'extrapolation et les comptes, cf. Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2013, chiffre. 4.2, p. 14

<sup>20</sup> Art. 101b, al. 3 ConstC

<sup>21</sup> Art. 101b, al. 4 ConstC

## 4. Priorités de la Commission des finances

### 4.1. Situation financière générale

Après le déficit de quelque 200 millions de francs de l'année 2012, le canton de Berne est parvenu à réaliser aussitôt l'année d'après un excédent de 157 millions de francs. Pour l'exercice en cours, un excédent de 11 millions de francs est inscrit au budget. L'extrapolation permet même de s'attendre à un excédent de plus de 100 millions de francs. Le découvert de 2012 pourrait ainsi être entièrement résorbé.

A partir de 2015, les excédents devraient être plus modestes, mais ils s'accompagneront de soldes de financement tout juste en équilibre ou même négatifs. Cela montre que malgré l'EOS 2014, les finances cantonales ne sont pas encore assainies. A cela s'ajoute qu'à partir de 2019, les investissements prévus sont considérablement plus importants et à plus long terme, il risque de devenir nécessaire de contracter de nouvelles dettes. Devant cette situation, l'appréciation de la CFin est la même que celle du Conseil-exécutif. Les finances cantonales sont pour l'heure stabilisées, mais il faut poursuivre l'effort. Il faut avant tout tenir compte des principaux risques de politique financière. Dans les années du PIMF, par exemple, on continue de tabler sur la redistribution des dividendes de la Banque nationale même si cette redistribution est incertaine, et l'accroissement des charges dans le domaine de la politique du handicap, du 3<sup>e</sup> âge, du social et de la santé continue sans fléchir.

Pour la majorité de la CFin, il serait souhaitable que le canton parvienne à réaliser des excédents de 200 à 300 millions de francs par année. Cette réserve permettrait à court terme d'éviter les plans d'austérité au moindre recul du revenu. A moyen terme, le canton pourrait envisager la réduction des impôts afin de s'approcher à cet égard de la moyenne suisse. Une forte minorité de la commission rejette cependant cette stratégie et se range plutôt derrière le Conseil-exécutif dans son effort de stabiliser les finances cantonales.

### 4.2. EOS 2014: réalisation par le Conseil-exécutif

En même temps qu'il présente le budget 2015 et le plan intégré mission-financement 2016-2018, le Conseil-exécutif rend compte de la manière dont il a mis en œuvre les mesures EOS adoptées en novembre 2013.<sup>22</sup> Ce qui est réjouissant, c'est que les objectifs financiers ont pour la plupart été atteints et que le budget cantonal pourra être allégé de plus de 450 millions de francs à compter de 2017. Ainsi, le déficit structurel identifié au début du processus EOS peut être entièrement résorbé.

A la lecture attentive du compte rendu, on voit que le Conseil-exécutif relève qu'il sera nécessaire de corriger à la baisse les effets d'allégement prévus de certaines mesures EOS. Il ne tient pas à révéler des chiffres, jugeant qu'ils sont encore entachés d'une grande incertitude.<sup>23</sup> Cela signifie que si le Conseil-exécutif a fait le controlling des mesures EOS, il n'a pas encore pris en compte les changements financiers qui en résultent. Ainsi, l'écart entre les données budgétaires de la JCE et les consignes dans le groupe de produits Dotation des paroisses en ecclésiastiques est resté dans les prévisions budgétaires même si cet écart a été annoncé et largement commenté. Les chif-

---

<sup>22</sup> BU/PIMF 15/16-18, p. 97ss

<sup>23</sup> BU/PIMF 15/16-18, p. 103

fres de l'EOS, en soi réjouissants, ne sont donc pas encore certains et les mauvaises surprises ne peuvent être exclues.

Ce qui est inacceptable, c'est que peu après l'adoption du budget 2015, le Conseil-exécutif ait décidé de ne pas mettre en œuvre l'une des mesures EOS adoptées par le Grand Conseil. Dans le domaine de la réduction des primes de l'assurance-maladie, le Conseil-exécutif a en effet décidé de renoncer aux coupes voulues par le Grand Conseil pour un montant de 10,7 millions de francs. A cet effet, il accepte un crédit supplémentaire dans le groupe de produits Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales. La CFin admet qu'en politique sociale, les coupes dans la réduction des primes de l'assurance-maladie constituent une mesure épineuse et que certains de ses membres approuvent sur le fond la décision du gouvernement. Mais la commission rejette unanimement cette manière de procéder. Lors du débat budgétaire de novembre 2013, le Grand Conseil a discuté les mesures EOS en détail quatre jours durant, examinant à la loupe pratiquement tous les domaines de l'action publique. Il a pris ses décisions en s'appuyant sur une vision globale, en toute connaissance des conséquences possibles.

De plus, le Conseil-exécutif a pris sa décision début septembre, donc immédiatement après l'adoption du BU/PIMF. Ainsi, les dépenses supplémentaires ne figurent pas dans les chiffres du budget. La dégradation du solde de financement de 10,7 millions de francs le pousserait en réalité dans les chiffres rouges et donc à l'inobservation des règles régissant le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. L'abandon de cette mesure EOS devrait donc être compensé. Il est vrai que le budget reproduit l'image d'un instant et que les chiffres changent continuellement. De nombreux postes changent sans que les autorités politiques ne puissent vraiment intervenir. Mais la décision de ne pas appliquer la mesure adoptée par le Grand Conseil produit un changement dans un poste budgétaire que les autorités politiques peuvent considérablement influencer. De toute évidence, le gouvernement a dû donner en mandat la préparation de sa décision avant l'adoption du BU/PIMF, d'où une contradiction flagrante avec le principe de la vérité budgétaire.

#### **4.3. Investissements**

On constate que l'investissement total diminue considérablement ces prochaines années. Après un pic de 1 283 millions de francs en 2012, l'investissement retombe au-dessous de 800 millions de francs jusqu'en 2018. C'est un recul de plus d'un tiers.<sup>24</sup>

Les raisons en sont diverses: premièrement, le Conseil-exécutif a décidé en 2012 le plafonnement de l'investissement net (sans les financements spéciaux) à 500 millions de francs. Les perspectives encore sombres des finances cantonales ont poussé le Conseil-exécutif à confirmer ce plafonnement dans le cycle budgétaire en cours. Pour pouvoir respecter les règles du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements dans le BU 2015, il a même été contraint de rester à 17 millions de francs au-dessous de ce plafond. Deuxièmement, l'investissement de fonds des financements spéciaux, qui n'entre pas dans le plafond de 500 millions de francs, ne cesse de reculer. Les financements spéciaux sont pour l'essentiel le Fonds d'investissements hospitaliers qui a servi jusqu'à la fin 2011 au financement des projets d'infrastructures des hôpitaux cantonaux. Ces projets seront menés à terme ces prochaines années.

---

<sup>24</sup> cf. graphique 8

Troisièmement on a assisté ces dernières années au déplacement des investissements du compte des investissements au compte de fonctionnement. L'un des exemples de ce phénomène est le domaine hospitalier, où les subventions cantonales ont dû être augmentées dans le budget 2012 de 260 millions de francs, notamment parce que les nouveaux tarifs comprennent une part d'investissements. Dans le financement des soins, le changement de système a eu lieu déjà en 2011. Il a entraîné l'augmentation de 39 millions de francs des subventions nettes prélevées sur le compte de fonctionnement et la suppression de subventions d'investissements pour un montant de 14,5 millions de francs. Dans les hautes écoles, le changement de système se fait progressivement ; l'Université est passée en 2013 au système de subventionnement, les HES et la HEP, en 2014. Le compte des investissements sera allégé de quelque 30 millions de francs par année. A partir de 2016, enfin, suite à l'adoption du projet FAIF, la Confédération prendra entièrement à sa charge l'infrastructure ferroviaire régionale, ce qui là encore allégera le compte des investissements de 30 millions de francs par année.

*Tableau 12: Déplacement des investissements du compte des investissements au compte de fonctionnement*

| Domaine                   | Somme  | Année   |
|---------------------------|--------|---------|
| Soins                     | 14 mio | 2011    |
| Hautes écoles             | 30 mio | 2013/14 |
| Transports publics (FAIF) | 30 mio | 2016    |

Il faut relever par ailleurs que ce qui a été nommé un supplément de planification sectorielle a diminué. Il s'agit en l'occurrence de la différence entre les moyens prévus au BU/PIMF et les coûts des projets prévus tels qu'ils figurent dans la planification de l'investissement. Dans la réalisation concrète, les projets peuvent prendre du retard pour des raisons qu'il est impossible de prévoir à l'avance. Le supplément de planification sectorielle permet cependant, en cas de retard dans la réalisation d'un projet, d'en anticiper un autre afin que les moyens à disposition soient utilisés le plus complètement possible. Ces dernières années, c'est surtout la TTE qui a opéré avec un tel supplément de quelque 30 pour cent. Dans les quatre années du PIMF, des projets étaient inscrits dans la planification cantonale des investissements dont la somme totale dépassait de jusqu'à un tiers les moyens qui y étaient consacrés dans la planification financière. Dans la perspective de l'actuel BU/PIMF, la TTE a retravaillé la planification surtout dans le domaine du bâtiment selon les priorités suivantes: des moyens suffisants ont été consacrés au maintien de la valeur des bâtiments et immeubles existants (2.3% de la valeur d'assurance immobilière, dont 1% pour l'entretien et 1.3% pour la réfection). En ce qui concerne les projets de construction, les besoins des utilisateurs et utilisatrices signalés à l'OIC ont été analysés à la lumière des critères de valeur-utilité, puis les projets ont été classés dans un ordre des priorités dans le temps, en fonction des moyens à disposition. Certaines affaires ont été biffées, d'autres reportées et certains projets partiellement redimensionnés. De cette manière, le supplément de planification a pu être réduit de dix pour cent.

#### 4.4. Frais de personnel directs et indirects

Lors de l'examen préliminaire du BU/PIMF et du rapport de gestion, la Commission des finances a remarqué à diverses reprises ces dernières années que dans le calcul des marges contributives, il y a souvent un écart important dans différents groupes de produits entre les frais de personnel directs et les frais de personnel indirects. Lors des visites administratives de cette année, la CFin s'est laissé informer en détail sur les règles qui régissent la manière de comptabiliser les différents coûts dans le bon poste budgétaire. Dans chaque Direction, elle a choisi un groupe de produits pour se faire expliquer les écarts parfois importants qui peuvent exister entre le BU et le RG de la même année ou entre les BU de deux années consécutives. Les explications des Directions ont montré que les raisons de l'ampleur même de ces écarts varient beaucoup, mais qu'elles sont toujours plausibles.

Les frais de personnel directs peuvent être attribués à un produit. Il s'agit par exemple du salaire des enseignants et des enseignantes de l'école primaire dans le groupe de produits Ecole obligatoire et offres périscolaires (OEEO).<sup>25</sup> Les frais de personnel indirects sont des frais qui ne peuvent pas être attribués directement à un produit. Dans le cas du groupe de produits Ecole obligatoire et offres périscolaires, ce sont par exemple les salaires des collaborateurs et collaboratrices de l'OEEO qui fournissent des prestations pour tous les produits de ce groupe. Il s'agit ainsi de fonctions transversales au sein de l'administration centrale dans les domaines de la direction, des finances, du personnel, des locaux et de l'informatique. Ces fonctions n'ont pas de rapport direct avec la prestation fournie, la fonction considérée du chef de l'OEEO n'est pas en l'occurrence celle de l'enseignant, mais elles sont indispensables pour le bon fonctionnement du groupe de produits.

Tableau 13: Frais par nature, centres de coûts et unités d'imputation

| Nature des coûts               |                |       | Centre de coûts         |           |              | Unité d'imputation |           |           |
|--------------------------------|----------------|-------|-------------------------|-----------|--------------|--------------------|-----------|-----------|
| Charges                        | Régularisation | Coûts | Finances + comptabilité | Personnel | Informatique | Produit 1          | Produit 2 | Produit 3 |
| Frais de personnel directs 12  |                |       |                         |           |              | 6                  | 4         | 2         |
| Frais de personnel indirects 8 |                |       | 5                       | 2         | 1            |                    |           |           |
| Finances + comptabilité        |                |       | -5                      |           |              | 1                  | 1         | 3         |
| Personnel                      |                |       |                         | -2        |              | 1                  |           | 1         |
| Informatique                   |                |       |                         |           | -1           |                    |           | 1         |
|                                |                |       | 0                       | 0         | 0            |                    |           |           |

Le tableau 13 est une représentation schématique du calcul des coûts: les frais par nature sont directement imputés aux produits, mais répartis entre les centres de coûts quand il s'agit de fonctions transversales, ou encore répartis entre les produits (unités d'imputation) selon une clé de répartition spécifique.

<sup>25</sup> cf. BU/PIMF15/16-18, p. 499

La définition des frais de personnel directs a amené la CFin à demander des coupes dans ce domaine, puisque les réductions ne seraient pas directement perceptibles pour les citoyens et citoyennes. Comme le poste des frais de personnel indirects ne constitue pas dans les groupes de produits un objet de décision à proprement parler, il échappe en partie au Grand Conseil et la Commission des finances renonce par conséquent à toute intervention directe.

La CFin observera cependant très attentivement ce domaine, notamment dans la réalisation des conclusions du rapport de l'audit sur l'informatique(UPI). Dans leur rapport, les experts chargés de l'audit recommandent que le système d'information financière SIF soit remplacé par un système ordinaire de Planification des ressources de l'entreprise. Le projet doit d'abord être traité comme un projet de réorganisation et ensuite seulement comme un projet informatique. Selon le rapport des experts, on distingue un important potentiel de synergies dans le domaine de l'informatique, mais également dans celui des finances et du personnel. Dans un autre contexte, la CFin a demandé l'uniformisation de la gestion des immeubles. Actuellement, l'administration cantonale travaille à la réalisation de cette revendication dans le cadre du projet intitulé OB BE (Optimierung des Beschaffungswesens in der Kantonsverwaltung [optimisation des marchés publics dans l'administration cantonale]).

Dans le nouveau calcul des marges contributives des groupes de produits, qui sera mis en place en vue de l'exercice 2017, les postes des frais de personnel directs et des frais de personnel indirects sont fondus en un seul poste budgétaire, un élément destiné à améliorer la vue d'ensemble et à faciliter la compréhension du calcul des marges contributives. Bien que les frais de personnel indirects ne figurent plus explicitement en tant que tels, la CFin entend poursuivre sa démarche pour la création de structures administratives plus sobres.

## 5. Propositions sur le budget 2015 et le plan intégré mission-financement 2016-2018

### 5.1. Budget 2015

#### 5.1.1. Déclaration de planification: Mise en œuvre complète de la mesure EOS 10.1a Coupes supplémentaires dans le domaine de la réduction des primes, comme l'a adoptée le Grand Conseil

Vu les explications données au chiffre 4.2, la CFin propose que la mesure 10.1a Coupes supplémentaires dans le domaine de la réduction des primes de l'assurance-maladie soit entièrement mise en œuvre comme l'a décidé le Grand Conseil à la session de novembre 2013.

#### 5.1.2. Déclaration de planification: Autres mesures EOS (sans la mesure 10.1a) – compensation des effets d'allégement prévus mais non réalisés

La CFin veut s'assurer que l'ensemble des effets d'allégement des mesures EOS soient entièrement réalisés conformément aux engagements du gouvernement. C'est pourquoi elle veut engager les Directions à prendre des mesures de compensation si les effets sont insuffisants. Elle propose que les Directions compensent à l'intérieur les montants qui manquent dans la réalisation des mesures EOS. Les écarts explicitement approuvés par le Grand Conseil depuis la session de novembre (tels que la dotation des paroisses en ecclésiastiques, approuvé lors de la session de septembre 2014) font exception à cet égard. Autrement, les montants approuvés par le Grand Conseil du fait de ses décisions de novembre 2013 sont déterminants.

Dans le BU 2015, ce sont les montants suivants:

| <b>Direction</b> | <b>Montant</b>        |
|------------------|-----------------------|
|                  | en millions de francs |
| ECO              | 0,52                  |
| SAP              | 1,30                  |
| INS              | 5,40                  |
| <b>TOTAL</b>     | <b>7,22</b>           |

#### 5.1.3. Proposition: Groupe de produits Nature – augmentation de la marge contributive

La marge contributive III du groupe de produits Nature doit être augmentée de 750 000 francs pour améliorer la mise en œuvre de la protection de la nature.

Motif : L'implémentation des inventaires fédéraux est actuellement insuffisante dans le canton de Berne. La mise en œuvre appelle plus de ressources. Les réserves naturelles doivent être entretenues et soignées, parfois revalorisées. De nouveaux territoires s'y ajoutent. Comme ce poste budgétaire est resté inchangé depuis des années, cela revient à réduire les moyens à disposition pour chaque réserve. L'augmentation du crédit doit permettre d'améliorer l'entretien et donc la mise en œuvre du droit supérieur.

#### **5.1.4 Approbation du budget 2015 à l'inclusion des propositions de la CFin et avec les chiffres suivants**

- Excédent de revenu du compte de fonctionnement : 118,25 millions de francs
- Investissement net de 603,7 millions de francs
- Solde de financement de 900 000 de francs
- Quotité d'impôt de 3,06
- Cadre du nouvel endettement (limite de crédit) : 1 800 millions de francs
- Report de 2 millions de francs du compte de fonctionnement de l'Office des ponts et chaussées au Fonds au sens de l'article 7 de la loi sur les rives des lacs et des rivières.

### **5.2. Plan intégré mission-financement 2016 – 2018**

#### **5.2.1. Déclaration de planification sur les mesures EOS: Poursuite de la mise en œuvre les années qui viennent**

La Commission des finances propose au Grand Conseil que les mesures revendiquées au sujet du budget dans les déclarations de planification soient mises en œuvre également dans les années 2016 à 2018.

#### **5.2.2. Motion financière: Adaptation du plafond de l'investissement net à 440 millions de francs**

Si le plafond de l'investissement net est laissé à 500 millions de francs, cela revient à l'augmentation réelle de l'investissement en raison du déplacement de certains montants du compte des investissements au compte de fonctionnement, décrit au chiffre 4.3. C'est pourquoi la CFin propose l'adaptation du plafond de l'investissement net de 60 millions de francs, ce qui le portera à 440 millions de francs à compter du budget 2016. Les effets du changement de système dans les hautes écoles et de l'allègement obtenu dans le financement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) sont équilibrés.

#### **5.2.3. Motion financière: Pas de nouvel endettement dans les années du PIMF**

La CFin propose au Grand Conseil de charger le Conseil-exécutif dans le prochain cycle budgétaire de biffer des chiffres le nouvel endettement dans les années 2017, 2018 et 2019. Cette revendication correspond en principe à la volonté du Conseil-exécutif, mais elle doit être entièrement réalisée ces prochaines années.

#### **5.2.4. Approbation du plan intégré mission-financement 2016-2018 à l'inclusion des déclarations de planification et des motions financières**

## **6. Motion financière 126-2014; Feller (Münsingen), PBD: Budget 2015 et 2016: ne pas tenir compte des bénéfices de la BNS**

La motion financière demande que les recettes provenant de la redistribution des dividendes de la Banque nationale suisse soient éliminées des chiffres des années 2015 et 2016. Dans sa réponse, le conseil-exécutif écrit qu'il a mis en œuvre cette demande pour l'année 2015, mais que pour 2016, il y renonce pour l'heure. Il propose l'adoption de la motion sous forme de postulat.

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'adopter la motion financière 126-2014 également pour l'exercice 2016 et d'éliminer les montants escomptés des chiffres de la planification BU 2016 / PIMF 2017-2019.

La Banque nationale n'a pas pour mission première de produire un bénéfice mais de gérer la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. En raison des variations des cours des changes ces dernières années, qui ne manqueront pas de se reproduire les prochaines années, il faut s'attendre à de fortes fluctuations des résultats financiers de la Banque nationale suisse. Autant dire que la redistribution de dividendes est plus qu'incertaine. Quand la redistribution des dividendes n'a pas lieu alors qu'elle est prévue dans les budgets cantonaux, les cantons se retrouvent dans une situation de déséquilibre à laquelle il faut remédier en prenant des mesures d'économie définies dans l'urgence. Si en revanche la redistribution des dividendes n'est pas inscrite dans les budgets, la nécessité de faire des économies à court terme disparaît et les bénéfices qui sont le cas échéant redistribués peuvent permettre par exemple de résorber la dette.

La majorité de la CFin, plus particulièrement, n'a pas l'impression que la BNS et le Département fédéral des finances risqueraient de mal interpréter la décision de ne pas faire figurer la redistribution des bénéfices dans les budgets comme l'a suggéré le Conseil-exécutif dans sa réponse à la motion financière 126-2014. Vu la situation financière générale du canton de Berne, il tombe sous le sens que les dividendes de la BNS seraient une contribution bienvenue à l'assainissement des finances cantonales même s'ils ne sont pas pris en compte dans l'établissement du budget.

### **Propositions :**

- 2015 : adoption et classement
- 2016 : adoption

## Annexe: Incidence du report de l'introduction du MCH2

Le Grand Conseil a adopté le point 1 de la Motion 153-2014: « Retards dans l'introduction du MCH2 » et le Bureau a chargé la Commission des finances de présenter un rapport à ce sujet au Grand Conseil. La CFin s'est engagée de son côté à présenter son rapport dans un chapitre séparé de son rapport sur le budget 2015 et le plan intégré mission-financement 2016-2018.

**La Commission des finances avait demandé à la Direction des finances de répondre au point 1 selon son point de vue. La CFin n'a rien à ajouter aux explications de la FIN.**

*Teneur du point 1 de la motion 153-2014:*

Le Bureau est chargé de présenter au Grand Conseil un rapport contenant les informations suivantes :

1. Une présentation détaillée et transparente des conséquences du report de l'introduction du MCH2, en particulier en ce qui concerne
  - l'établissement du budget et du plan financier,
  - les caisses de pension CPB et CACEB,
  - la quote-part de l'endettement (évaluation et amortissement des biens),
  - les finances des communes,
  - d'autres conséquences possibles.

### a) Remarque liminaire

La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a recommandé en 2008 aux cantons et aux communes de remplacer le plus rapidement possible, c'est-à-dire dans les dix prochaines années, leur actuel modèle comptable (HRM) par le MCH2. Concrètement, cela signifie que le MCH2 doit être en place avant la fin de l'année 2018 au plus tard. Malgré les retards, l'introduction du nouveau modèle comptable dans le canton de Berne se situe dans cette échéance. Les retards sont dus à la planification interne du projet. Dans ce qui suit, nous allons décrire les incidences du report de l'introduction du MCH2 jusqu'en 2017.

### b) « Etablissement du budget et du plan financier »

La **méthode d'amortissement** est l'un des éléments centraux du MCH2. Elle se répercute sur les besoins futurs en termes d'amortissement dans le **compte de fonctionnement** et donc aussi sur le budget et le plan intégré mission-financement. Selon la pratique actuelle, donc conformément au MCH1, les biens d'investissement sont amortis dégressivement selon le principe d'un autofinancement financièrement et économiquement adapté sur la valeur résiduelle de l'immobilisation au bilan. Sous le régime du MCH2, la valeur d'acquisition est amortie de manière linéaire en fonction de la durée économique d'utilisation de l'objet. Si l'on compare ces deux modèles, il faut relever qu'au fil des ans, la somme amortie est la même dans les deux variantes. Ce qui change, c'est le montant annuel de l'amortissement: dans le cas de l'amortissement linéaire, le montant est constant pour toute la durée d'utilisation de

l'objet alors que dans le modèle de l'amortissement dégressif, les montants sont élevés les premières années avant de diminuer année après année.

Dans le nouveau modèle, les valeurs d'immobilisation sont présentées dans le bilan comme si elles avaient depuis toujours été amorties selon la méthode linéaire. Un retraitement du bilan (réévaluation des immobilisations) est établi. Il en résultera à notre connaissance (cf. ACE 0713/2013) une augmentation de **la valeur du patrimoine** (Bilan – Actifs) d'une ampleur approximative de 5 milliards de francs. Les valeurs nouvelles du patrimoine administratif, qui sont nettement supérieures, ont pour effet de faire augmenter de quelque 60 millions de francs par année les amortissements à effectuer, ce qui entraîne la détérioration du compte de fonctionnement. Les amortissements résultant de la réévaluation de quelque 1,4 milliard de francs des actifs financés par des Fonds ont largement contribué à cette détérioration. Jusqu'ici, ces actifs ont été amortis à 100 pour cent de manière linéaire, et ils le seront également après l'introduction du MCH2.

Sous le régime du MCH2, les provisions de réévaluation du patrimoine administratif pourront être utilisées pour compenser en partie les besoins d'amortissement résultant de la réévaluation. Dès lors, à titre de mesure **EOS 2014**, la part de 1,4 milliard de francs provenant de la réévaluation des actifs financés par des Fonds sera portée au compte de fonctionnement en tant que revenu de transfert, de manière linéaire, soit 100 millions de francs par année sur une période de 15 ans. Si l'on place les 60 millions de francs de l'amortissement en regard de ce revenu, on voit qu'il en résulte un **allègement du compte de fonctionnement de 40 millions de francs** par année (Mesure EOS « Amortissements »).

En raison du report de l'introduction du MCH2, l'effet d'allègement de la mesure EOS « Amortissements » ne peut se concrétiser à partir de 2015, comme prévu, puisqu'il faudra attendre 2017. Dans le cadre de la réévaluation dans le domaine immobilier, les experts (Wüest & Partner AG, Zurich) concluent en revanche que la valeur intrinsèque des bâtiments est nettement supérieure au 31 décembre 2013 à la valeur inscrite actuellement au bilan. Cela signifie que dans l'optique de l'introduction du MCH2, les amortissements des années 2015 et 2016 pourront être réduits de quelque 40 millions de francs dans le domaine immobilier, malgré le report de l'introduction du nouveau modèle jusqu'en 2017, ce qui permettra d'éviter la constitution de réserves latentes.

*Conclusion: le report de la mise en place du MCH2 n'a pas d'impact sur le résultat du compte de fonctionnement et donc sur les chiffres du budget 2015 et du plan intégré mission-financement 2016-2018 présentés au Grand Conseil par le Conseil-exécutif le 20 août 2014. Les effets d'allègement voulus avec la mesure EOS «Amortissements» se déploieront en 2015 et 2016 par la réduction de la charge d'amortissement dans le domaine immobilier.*

### c) « Caisses de pension CPB et CACEB »

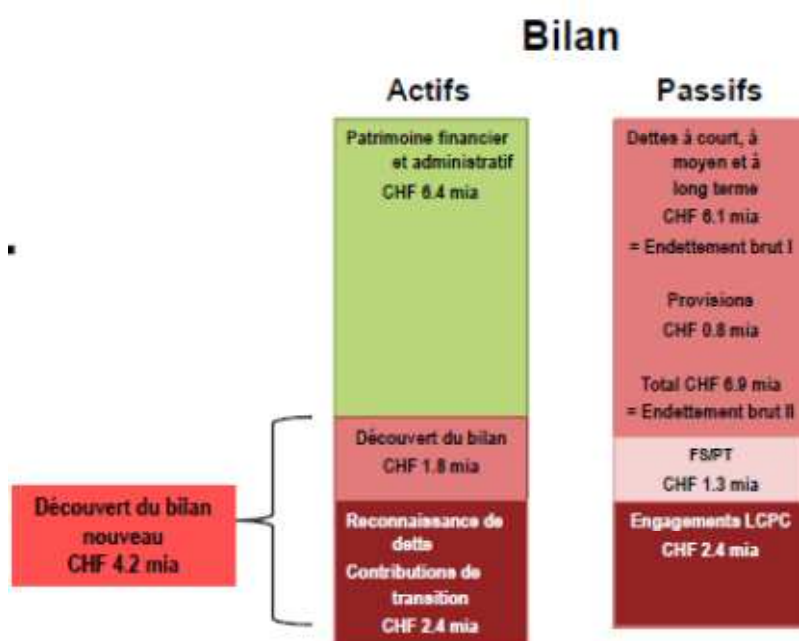
Lors de la votation populaire du 18 mai 2014, c'est le projet principal de la loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC) qui a été adopté. Dès lors, des **engagements de 2,4 milliards de francs doivent être inscrits au bilan** en tant que passifs au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ces engagements se composent comme suit:

- Reconnaissance de dette: Le canton reconnaît à l'égard de la CPB et de la CA-CEB une dette de l'ampleur du découvert auquel s'exposent les bénéficiaires de rente avec un taux technique de 3.0 pour cent.
- Provisions pour les contributions de transition: une contribution individuelle de transition permettra d'éviter la perte de prestations en conséquence du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations.
- Provisions pour les cotisations de financement: afin de pouvoir résorber en vingt ans le découvert qui restera après la reconnaissance de dette du canton, les assurés actifs et l'employeur devront verser des cotisations de financement en plus des cotisations ordinaires. Le canton de Berne doit constituer des provisions dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au titre des cotisations de financement apparaissant nécessaires.

Aussi bien la LCPC (inscription au bilan des engagements des caisses de pension) que l'introduction du MCH2 (retraitement du bilan) auront des incidences notables sur la présentation du bilan du canton de Berne. C'est la raison pour laquelle ces deux projets ont été coordonnés dans toute la mesure du possible, matériellement et chronologiquement. Comme les retards ne peuvent être exclus, les deux projets ont été menés séparément dans la mesure où la LCPC prévoit expressément à son article 55 que les engagements des caisses de pension sont imputés sur le capital propre du canton **sans incidence sur le résultat**, indépendamment de l'introduction du MCH2.

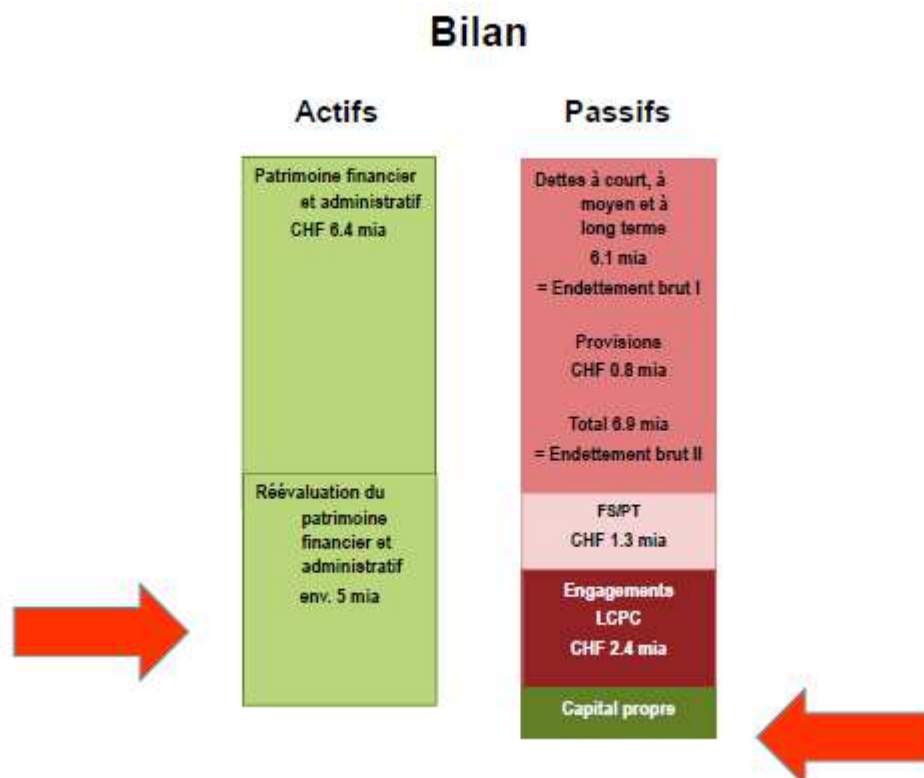
En conséquence du report de l'introduction du MCH2, **les engagements des caisses de pension sont dans un premier temps inscrits au bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2015** à la charge du découvert du bilan; le découvert passe de quelque 1,8 milliard de francs (à fin 2013) à 4,2 milliards de francs. Le schéma ci-dessous représente les conséquences de cette inscription au bilan sans incidence sur le résultat:

*Schéma 1: Inscription au bilan des engagements des caisses de pension au 1<sup>er</sup> janvier 2015*



**L'inscription au bilan du patrimoine financier et administratif réévalué** (retraitement du bilan, cf. lettre b) se fait dans un **deuxième temps**, décalé par rapport à l'introduction du MCH2, ce qui aura pour effet la résorption parallèle du découvert du bilan ou plus précisément la constitution au bilan d'un capital propre équivalent au **1<sup>er</sup> janvier 2017**. Cet effet se présente schématiquement comme suit:

*Schéma 2: Retraitement du bilan suite à l'introduction du MCH2 au 1<sup>er</sup> janvier 2017*



**Conclusion:** Le report de l'introduction du MCH2 a pour effet que dans un premier temps, les engagements des caisses de pension sont inscrits au bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2015 à la charge du découvert du bilan; le découvert passe de quelque 1,8 (à fin 2013) à 4,2 milliards de francs. L'inscription au bilan du patrimoine financier et administratif réévalué (retraitement du bilan) a lieu dans un deuxième temps dans la perspective de l'introduction du MCH2, ce qui entraîne la résorption du découvert du bilan ou la constitution au bilan d'un capital propre pour un montant équivalent au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### d) « Quote-part de l'endettement »

La **quote-part de l'endettement I** met en relation l'endettement brut I et le revenu cantonal. L'endettement brut I se compose des engagements courants et des dettes à court, à moyen et à long terme. A fin 2013, l'endettement brut I se chiffrait à 6 151 millions de francs, soit 11,2 pour cent du revenu cantonal de 55 076 millions de francs (quote-part de l'endettement I).

Schéma 3: Endettement brut I – quote-part de l'endettement I

| Bilan                             |                                                  |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------|
| Actifs                            | Passifs                                          |
| Patrimoine financier<br>3'312     | Dettes à court, à moyen et à long terme<br>6'151 |
| Patrimoine administratif<br>3'080 | Provisions                                       |
| Découvert du bilan<br>1'840       | Passifs transit.                                 |
|                                   | Financements spéciaux<br>815                     |

La **quote-part de l'endettement II** met en relation l'endettement brut II et le revenu cantonal. L'endettement brut II se compose des engagements au sens de l'endettement brut I et les provisions. A fin 2013, l'endettement brut II s'élevait à 6 940 millions de francs, soit 12,6 pour cent du revenu cantonal (quote-part de l'endettement II).

Schéma 4: Endettement brut II – quote-part de l'endettement II

| Bilan                             |                                                  |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------|
| Actifs                            | Passifs                                          |
| Patrimoine financier<br>3'312     | Dettes à court, à moyen et à long terme<br>6'940 |
| Patrimoine administratif<br>3'080 | Provisions                                       |
| Découvert du bilan<br>1'840       | Passifs transit.                                 |
|                                   | Financements spéciaux<br>815                     |

Comme on le voit dans le schéma 1, les **engagements** sont inscrits au bilan côté passifs en conséquence de l'entrée en vigueur de la **LCPC**. Ils entraînent l'augmentation équivalente de l'endettement brut I et II et donc **l'augmentation de la quote-part de l'endettement**. La quote-part de l'endettement II, qui est déterminante pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (cf. lettre f ci-après) va passer à 16 ou 17 pour cent du fait de l'inscription au bilan des engagements des caisses de pension.

Comme on le voit dans le schéma 2, la réévaluation du patrimoine financier et administratif qui sera effectuée après l'introduction du **MCH2** entraîne la résorption du découvert du bilan ou plus précisément la constitution d'un capital propre. La réévaluation n'a cependant **pas d'incidence** sur l'endettement brut et donc non plus d'incidence sur la **quote-part de l'endettement I et II**.

*Conclusion: L'inscription au bilan des engagements des caisses de pension entraîne l'augmentation de l'endettement brut I et II et donc l'augmentation de la quote-part de l'endettement I et II. En revanche, l'introduction du MCH2 ou plutôt le report de cette introduction n'a pas d'incidence sur les données de référence financières.*

#### **e) « Finances des communes »**

Le report de l'introduction du MCH2 au niveau cantonal n'a pas d'incidence sur les finances des communes.

#### **f) « Autres conséquences possibles »**

**Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement:** selon l'article 101a, alinéa 2 de la Constitution cantonale (ConstC), l'excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre. Comme expliqué à la lettre c, la réévaluation du patrimoine financier et administratif permet d'espérer que pour la première fois depuis le début des années 1990, le canton de Berne pourra se constituer un capital propre malgré l'inscription au bilan des engagements des caisses de pension. Cela signifie en ce qui concerne le frein à l'endettement qu'il ne serait pas nécessaire de compenser le cas échéant un déficit inscrit au rapport de gestion.

Toutefois, il reste l'obstacle du budget: selon l'article 101, alinéa 1 ConstC, le **budget** ne peut présenter d'excédent de charges. Au moment d'approuver le budget, le Grand Conseil a la possibilité de déroger à cette disposition (art. 101a, al. 1 et 3 ConstC). Cela vaut indépendamment du fait que le canton dispose ou non d'un capital propre.

**Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements:** le frein à l'endettement s'applique au compte des investissements quand la quote-part de l'endettement II est supérieure à 12 pour cent (art. 101b, al. 5 ConstC). Comme expliqué à la lettre d, le report de l'introduction du **MCH2** n'a pas d'incidence sur la quote-part de l'endettement II et donc pas d'incidence non plus pour l'application du frein à l'endettement au compte des investissements.

*Conclusion: la réévaluation du patrimoine financier et administratif conditionnée par l'introduction du MCH2 permet au canton d'espérer pouvoir se constituer un capital propre. Cela lèverait l'obligation de compenser un déficit du compte de fonctionnement tel que représenté dans le rapport de gestion. En revanche, il reste vrai qu'un budget déficitaire doit avoir l'approbation de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil. Le report de l'introduction du MCH2 n'a pas d'incidence sur le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.*

### Optimisation de la Nouvelle gestion publique NOG

A la session de novembre 2013, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif sur l'évaluation et l'optimisation de NOG et adopté en une seule lecture les modifications de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) qui en ont résulté. Dans l'optimisation et la simplification de NOG, les **mesures** suivantes sont prioritaires:

- Le nombre des groupes de produits qui réunissent les domaines de l'action publique est réduit.
- Dans les groupes de produits, des informations intelligibles sur les prestations remplaceront les actuels objectifs de prestations et d'effet et les indicateurs qui s'y rapportent.
- Le calcul des marges contributives, qui présente les résultats financiers d'un groupe de produit, est simplifié.
- Dans le budget, le Grand Conseil adopte non pas seulement le solde des groupes de produits mais également le solde des produits, donc le solde de chaque prestation.
- Le budget et le plan intégré mission-financement et le rapport de gestion seront présentés dans une structure allégée.
- Plusieurs fois au cours de l'année, la tendance prévisible du résultat des comptes continuera d'être présentée. En revanche, il n'y aura plus d'extrapolation fin août.

Selon la planification actuelle, la **principale conclusion** de l'évaluation NOG pourra être traduite en faits au plus tard lors du cycle de planification 2015 en vue du budget 2016 et du plan intégré mission-financement 2017-2019, en dépit du report de l'introduction du MCH2 et même si l'introduction ne sera pas entièrement prise en charge par le système informatique. Dans l'optique du cycle de planification 2015, des solutions transitoires ont été développées. Elles sont conçues de manière à éviter le travail supplémentaire aux Directions et à la Chancellerie d'Etat. A partir du cycle de planification 2016, en vue du budget 2017 et du plan intégré mission-financement 2018-2020, les mesures d'optimisation préconisées à l'issue de l'évaluation NOG pourront être mises en œuvre dans leur totalité avec l'appui des systèmes informatiques.

*Conclusion: Les mesures prévues dans le cadre de l'optimisation NOG pourront être en majeure partie réalisées en vue du budget 2016 et du plan intégré mission-financement 2017-2019.*