

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



Rapport de la Commis- sion des finances sur le rapport de gestion 2016

Date:

5 mai 2017

Statut:

version définitive

Table des matières

1	Préface	3
2	Méthode de travail.....	4
3	L'essentiel en bref.....	6
3.1	Compte de fonctionnement.....	6
3.2	Compte des investissements	8
3.3	Bilan	10
3.4	Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons.....	11
4	Aspects prioritaires.....	Error! Bookmark not defined.12
4.1	Appréciation du résultat	Error! Bookmark not defined.12
4.1.1	Investissements.....	Error! Bookmark not defined.12
4.1.2	Biens, services et marchandises	Error! Bookmark not defined.13
4.2	Office des immeubles et des constructions (OIC) – avis d'audit avec réserve du Contrôle des finances	Error! Bookmark not defined.16
4.3	Solde de financement et endettement net – pertinence des indicateurs	Error! Bookmark not defined.17
5	Perspectives de politique financière.....	Error! Bookmark not defined.20
6	Propositions	25
7	Glossaire.....	26

1 Préface

Les comptes 2016 ont été bouclés sans écart par rapport au budget. En outre, les chiffres clés sont positifs, si bien qu'on peut parler d'un exercice comptable réjouissant. Ainsi, après avoir été en déficit en 2012, le canton aura connu des comptes de clôture positifs pendant quatre années consécutives. Cette évolution ne va pas de soi et a nécessité quelques efforts, notamment l'examen des offres et des structures (EOS 2014), qui ont permis d'alléger le budget cantonal de quelque 400 millions de francs. En 2018, un autre allègement sera vraisemblablement nécessaire afin de préserver l'équilibre des finances du canton. Cela montre que la situation financière du canton de Berne est fragile, même en période de prospérité économique.

L'année 2016 a été marquée par les travaux préparatoires de l'introduction du MCH2. Ces travaux ne se déroulent pas sans anicroche. La tenue des comptes de l'OIC n'a pas été conforme en raison du passage à un nouveau système informatique (SAP) au 1^{er} janvier 2016. Cet élément n'a par conséquent pas renforcé la confiance des membres de la Commission des finances dans la réussite de ce projet. La commission reste en contact étroit avec les services responsables et suit au plus près la progression. En outre, elle a décidé de proposer au Grand Conseil d'annuler à court terme la délibération du rapport de gestion lors de la session de juin 2017 si le travail de correction de la comptabilité de l'OIC n'avance pas comme prévu. Alors que les problèmes comptables de l'OIC ont des répercussions limitées sur les comptes annuels 2016, ils pourraient gravement affecter l'introduction du MCH2. L'OIC procède à une grande partie des réévaluations du patrimoine cantonal, qui varient au total entre quatre et cinq milliards de francs. Avec l'introduction du MCH2, les réévaluations n'ont, à titre exceptionnel, pas d'incidence sur le résultat. Si des corrections ultérieures devaient être apportées aux valeurs, celles-ci devraient être traitées dans le compte de résultats et auraient ainsi une incidence sur le résultat du canton. Cela pourrait entraîner des conflits avec le respect des freins constitutionnels à l'endettement.

La Commission des finances a pris connaissance de l'avis d'audit restreint du Contrôle des finances et des problèmes dans la comptabilité de l'OIC dans le cadre de la haute surveillance parlementaire sur les finances du canton. En raison de l'introduction imminente du MCH2 et des problèmes rencontrés plus tôt (retraitement I), la Commission des finances a décidé d'accompagner les travaux. Concrètement, cela signifie qu'elle s'informerait tous les mois de l'état des travaux. La commission ne porte toutefois pas un regard direct sur la comptabilité et n'influence pas les travaux concrets. La Commission des finances a formulé une réserve pour pouvoir intervenir de nouveau au niveau politique avant l'examen des comptes annuels. Une prise d'influence opérationnelle dépasserait les capacités et les prérogatives de la haute surveillance parlementaire. A l'inverse, il relève exclusivement du Conseil-exécutif de conduire l'administration au plan opérationnel et d'assurer la révisibilité de la comptabilité, des finances et des systèmes d'informations financières. En outre, le pilotage et la coordination des finances et de la comptabilité incombent à la Direction des finances. En définitive, la Commission des finances partage l'avis du Contrôle de finances : le rapport de gestion 2016 doit être validé malgré un avis d'audit avec réserve, dans la mesure où son influence éventuelle sur les comptes en l'état actuel des informations n'est pas déterminante.

La Commission des finances avait proposé de plafonner les charges des biens, services et marchandises à 800 millions de francs dans le budget 2016. Le Grand Conseil a suivi la proposition de la commission contre l'avis du Conseil-exécutif. On peut voir dans les comptes que le gouvernement n'a pas pu respecter la consigne. La commission estime que le Conseil-exécutif n'a pas cherché à mettre en œuvre systématiquement le mandat de politique financière du parlement avec la diligence requise. C'est pourquoi elle consacre un chapitre entier du présent rapport à cette question.

2 Méthode de travail

Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 63 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). Conformément à l'article 101 de la Constitution du canton de Berne (ConstC), la gestion des finances est économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur. Les finances doivent par ailleurs être équilibrées à moyen terme.

Le rapport de gestion est établi selon les règles de la nouvelle gestion publique NOG au moyen du système d'informations financières SIF 2000. Il se présente désormais en trois volumes, à savoir le « Rapport de gestion et comptes annuels du canton de Berne », l'« Annexe des comptes annuels du canton de Berne » et les « Groupes de produits (à l'inclusion des comptes spéciaux et des financements spéciaux) » 2016. Certains chapitres du quatrième volume ont été intégrés au deuxième. Depuis 2016, les interventions listées précédemment dans le quatrième volume sont soumises au Grand Conseil dans une affaire séparée (rapport sur les interventions parlementaires et les déclarations de planification). La Commission des finances ne soumet ainsi plus de propositions de classement ou de non-classement dans le cadre du rapport de gestion.

Conformément à l'article 76, lettre *b* ConstC, à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* LFP et à l'article 50 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les décisions concernant le rapport de gestion et les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil. Plus précisément, il approuve les éléments suivants :

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

Selon l'article 36, alinéa 3, lettre *c* du règlement du Grand Conseil (RGC), il incombe à la Commission des finances de préavisier le rapport de gestion. Début mars, la directrice des finances a brièvement informé la Commission des finances sur la clôture des comptes, en suite de quoi les sections ont traité les chapitres relevant de leur compétence et formulé les questions qu'elles entendaient poser aux Directions. Le bureau de la Commission des finances a finalisé ces questions lors de sa séance du 20 mars 2017 avant de les transmettre à la Direction des finances. Les Directions y ont donné réponse par écrit. La directrice des finances a par ailleurs pris position oralement sur les questions posées lors de la séance de la Commission des finances du 6 avril 2017. La commission a ensuite consacré trois séances au rapport de gestion. Elle a terminé ses délibérations et adopté le présent rapport ainsi que les propositions le 18 mai 2017.

Pour mener l'examen préliminaire du rapport de gestion 2016, la Commission des finances s'est fondée sur les documents suivants :

- rapport de gestion avec les comptes annuels 2016 en trois volumes, épreuve du 7 mars 2017 ;
- rapport de révision du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2016 et rapport détaillé du 17 mars 2017 sur la révision des comptes annuels au 31 décembre 2016 (avec la prise de position des Directions), complétés par les informations présentées oralement par le chef du Contrôle des finances lors de la séance du bureau du 20 mars 2017 ;
- réponses apportées par écrit par la Direction des finances aux questions de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2016 et précisions fournies par la directrice

des finances et les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration des finances lors de la séance plénière du 6 avril 2017.

Pour le traitement du rapport de gestion, la Commission des finances a pu bénéficier de la bonne collaboration du Contrôle des finances et de l'administration. Le rapport détaillé du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2016 a été fort utile. La commission apprécie grandement sa bonne lisibilité et la clarté de sa mise en forme.

La responsabilité de la préparation du rapport incombait au bureau de la commission, dont les membres sont les suivants : Daniel Bichsel, président, Béatrice Stucki, vice-présidente et rapporteuse de la commission pour le rapport de gestion, Natalie Imboden, Raphael Lanz, Hans Kipfer, Hans-Jörg Pfister et Daniel Wyrsh.

Dans le présent rapport, la Commission des finances résume les informations les plus importantes à son point de vue et motive ses propositions concernant le rapport de gestion du canton de Berne pour l'année 2016.

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

3 L'essentiel en bref

La Commission des finances ne présentera pas dans son rapport les détails des comptes 2016. Les tableaux et les détails se trouvent dans le rapport de gestion 2016.

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

	Comptes 2015	Budget 2016	Comptes 2016
Charges	10 739	10 555	10 666
Revenus	10 909	10 775	10 888
Compte de fonctionnement	170	219	221
Investissement net	480	529	440
Solde de financement	97	132	139
Degré d'autofinancement en %	120	125	132
Endettement brut I	6 528	5 966	7 036
Endettement brut II	8 499	8 720	8 899

3.1 Compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement 2016 boucle avec un excédent de 221 millions de francs, dépassant ainsi de 2 millions de francs le résultat prévu au budget. Ce résultat coïncide ainsi avec les prévisions budgétaires.

Les charges sont supérieures de 111 millions de francs aux prévisions budgétaires, en réduction de 0,7 pour cent par rapport à l'année précédente. Les revenus dépassent de 113 millions le montant prévu au budget, en baisse de 0,2 pour cent par rapport à 2015.

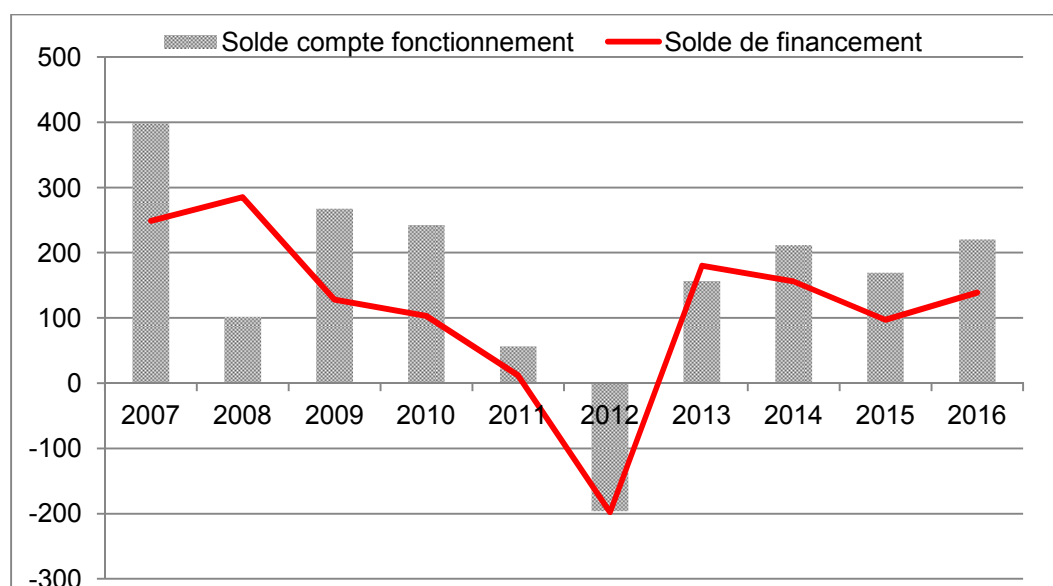
Les principaux écarts des charges et des revenus par rapport au budget 2016 sont récapitulés ci-après :

Ecart	
Résultats moins bons que prévu	
Facteur de correction général ²	-136
Augmentation des subventions principalement dans les domaines suivants : soins hospitaliers, aide sociale, 3 ^e âge et soins de longue durée.	-127
Augmentation des attributions / baisse des prélèvements sur les financements spéciaux	-16

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

² Pour le facteur de correction général, il s'agit de revenus fictifs. Ils sont utilisés dans le cadre du budget afin d'augmenter la précision budgétaire. Il n'y a ainsi aucun résultat effectif moins bon que prévu.

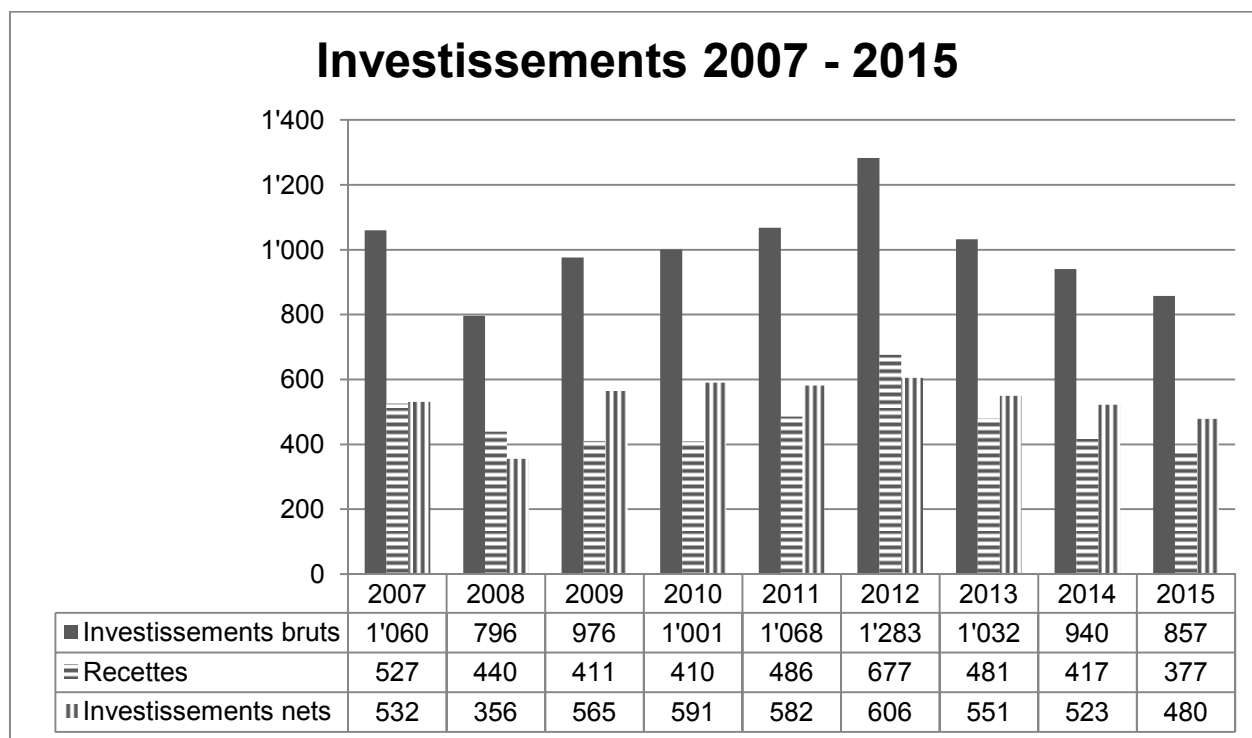
Augmentation des charges : les écarts concernent surtout le groupe de produits APEA et l'Office de la population et des migrations pour l'hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés	-14
Résultats meilleurs que prévu	
Produit des impôts : des recettes supplémentaires sont enregistrées dans la part à l'impôt fédéral direct. Pour les personnes morales, les recettes ont été supérieures au budget. Il y a aussi eu des recettes supplémentaires pour les personnes physiques.	+97
Augmentation des revenus de la fortune : d'une part, seule la moitié du bénéfice de la Banque nationale était budgétée, d'autre part il y a eu des versements de dividendes des participations cantonales plus élevés. En outre, la vente d'un bien immobilier prévue pour 2017 a eu lieu en 2016, ce qui s'est traduit par un bénéfice comptable supplémentaire.	+70
Augmentation des contributions : dans les domaines du 3 ^e âge, des soins de longue durée et de l'aide aux personnes handicapées, il y a eu un remboursement plus élevé de subventions d'exploitation. De même, les remboursements APEA de tiers ont été supérieurs au budget.	+53
Diminution des amortissements : en 2016, il n'y a eu aucun prélèvement sur le Fonds de couverture des pics d'investissement. A cela s'ajoutent des amortissements moins importants pour l'achèvement du réseau de routes nationales. Dans le domaine hospitalier, il y a eu moins d'investissements que prévu, d'où le besoin moindre de procéder à des amortissements.	+38
Diminution des charges de personnel grâce aux postes vacants et aux gains de rotation dans toutes les Directions.	+32



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

Le solde de financement se chiffre à 139 millions de francs, un résultat en progression de 7 millions par rapport au budget. Le degré d'autofinancement s'élève à 132 pour cent, ce qui indique que le canton de Berne peut financer intégralement les investissements nets par ses propres moyens.

3.2 Compte des investissements



En 2016, les investissements nets (y c. les investissements financés par un fonds) sont inférieurs d'environ 89 millions de francs aux valeurs budgétées, s'établissant à 440 millions de francs. Les investissements bruts sont également inférieurs de 177 millions de francs au montant budgété. Les dépenses moindres pour l'achèvement des routes nationales et les projets de promotion économique et de développement touristique et régional ainsi que les retards des grands projets du centre hospitalier Bienne et de l'Hôpital de l'Île ont conduit ont eu pour effet principal que le volume d'investissement prévu au budget n'a pas été entièrement exploité. En comparaison de l'année précédente, les investissements bruts sont en baisse de 96 millions, les investissements nets de 55 millions de francs.

Investissement net	Budget 2016	Comptes 2016
Investissements ordinaires	430	399
dont : Fonds de couverture des pics d'investissement.	10	0
Financements spéciaux	89	41
TOTAL	539	440

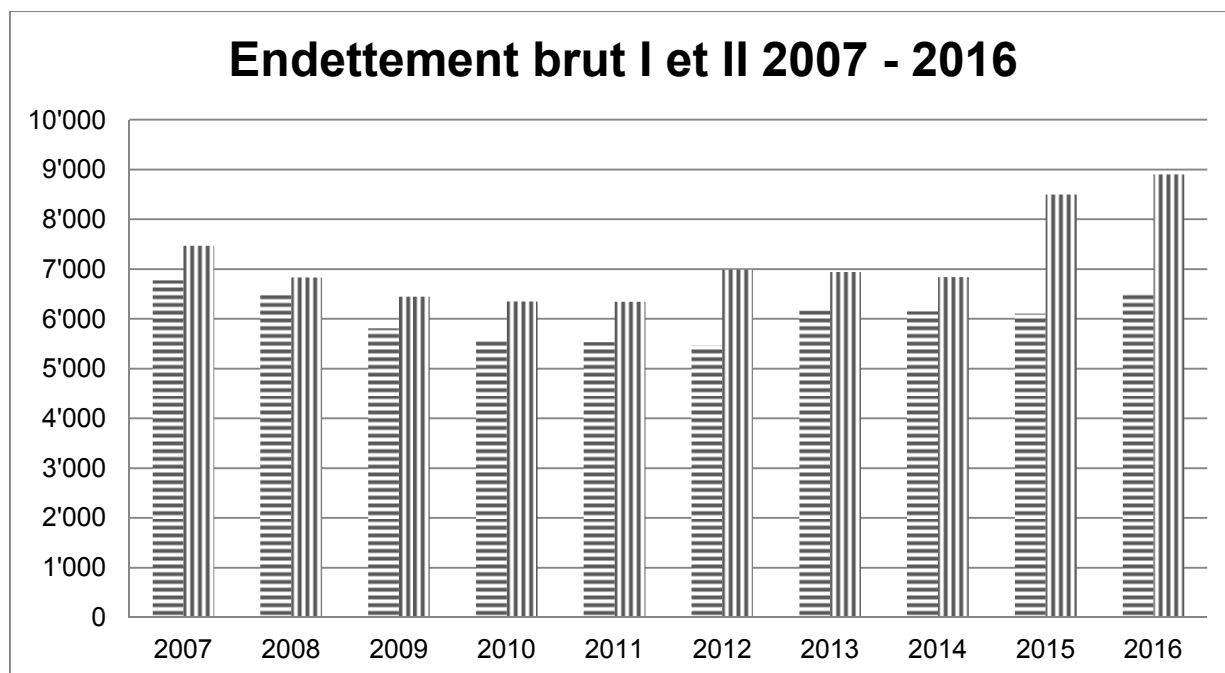
En matière d'investissements, il convient de distinguer les investissements tirés de moyens ordinaires et ceux tirés de financements spéciaux. Les financements spéciaux proviennent essentiellement de fonds, notamment du Fonds d'investissements hospitaliers, appelé Fonds hospitalier. Fin 2011, le Grand Conseil a promis des moyens du Fonds hospitalier pour des projets qui sont maintenant en cours de mise en œuvre. En 2016, les projets concernant le Centre hospitalier de Bienne et l'Hôpital de l'Île ont peu avancé et sont en retard sur la planification. Par conséquent, seuls 26 millions de francs ont été prélevés du Fonds hospitalier au lieu de 57 millions initialement prévus. Il existe en parallèle d'autres financements spéciaux, par exemple pour l'Office de l'agriculture et de la nature et le beco à l'ECO.

Certains fonds tels que le Fonds hospitalier ont été créés à la fin des années 2000 afin d'apporter une mesure corrective aux freins à l'endettement très restrictifs. Les freins à l'endettement ne permettent en effet pas au canton d'épargner des fonds durant les bons périodes afin de procéder à des investissements ultérieurs. La création de fonds est une possibilité pour malgré tout mettre de moyens de côté en vue de futurs investissements. Les dispositions des fonds ont pour effet que les prélèvements sur les fonds n'ont pas d'impact sur le budget cantonal. Ils sont intégralement amortis l'année du prélèvement et n'affectent ainsi pas le solde du compte de fonctionnement.

Le Fonds de couverture des pics d'investissement, appelé Fonds d'investissement, constitue un autre cas spécial. Il est mentionné comme partie des investissements ordinaires, mais son exploitation est la même que pour les financements spéciaux. Les prélèvements sont également amortis immédiatement à 100%. Le Fonds d'investissement n'influence ainsi pas le résultat des comptes.

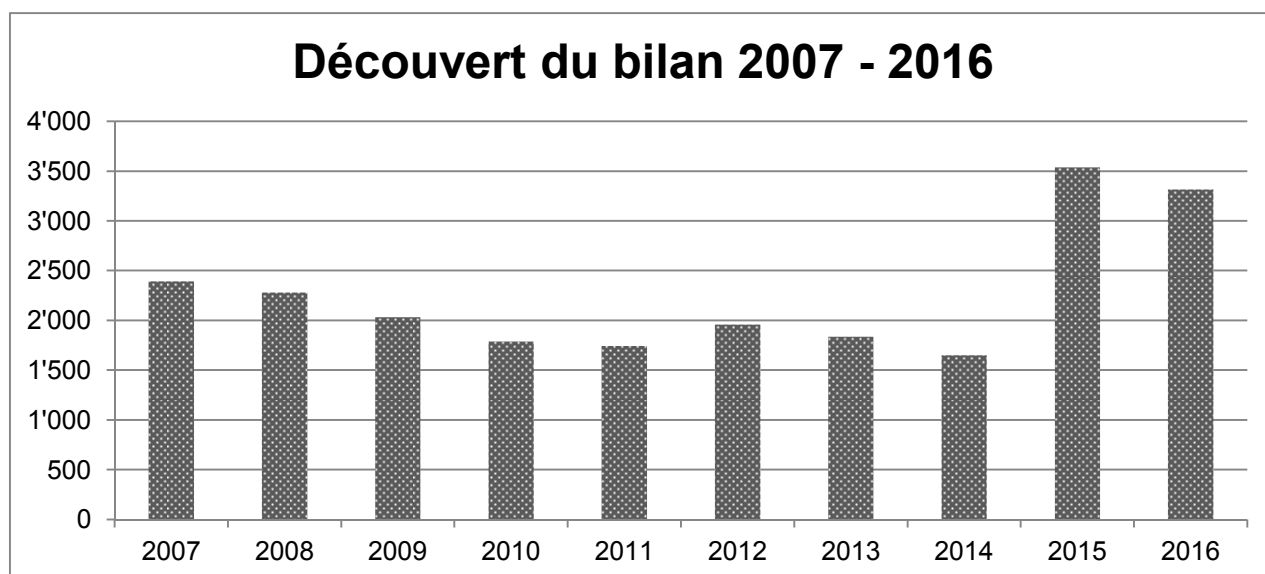
Les financements spéciaux et le Fonds de couverture des pics d'investissement n'ont certes aucune incidence sur le budget cantonal, mais ont un impact sur les liquidités et ont des répercussions sur les dettes : les moyens inscrits dans le fonds sont seulement indiqués à des fins comptables mais ne sont pas disponibles dans les faits. Bien que le fonds ait été alimenté, ces moyens ont été utilisés pour amortir la dette. Si des prélèvements sont opérés, les montants correspondants doivent être disponibles à ce moment, soit sous forme de liquidités soit par acquisition sur le marché des capitaux.

3.3 Bilan



L'endettement brut I et l'endettement brut II ont de nouveau augmenté en 2016, le premier de 508 millions, le second de 400 millions de francs. Cette progression s'explique par les mesures visant à éviter les taux négatifs. Le solde de financement positif laisse supposer une réduction de la dette, mais il est seulement indicatif de la résorption de la dette, ce qui explique pourquoi les dettes peuvent toutefois augmenter.

L'endettement brut II tient compte en sus des provisions, qui ont baissé de 108 millions de francs pour s'établir à 1 863 millions de francs. En conséquence de cette diminution, l'endettement brut II a augmenté dans une moindre mesure que l'endettement brut I.



Grâce aux résultats positifs des comptes, le découvert du bilan s'est réduit à 221 millions. Après avoir diminué de 537 millions de 2008 à 2011, il avait augmenté de 214 millions de francs en raison du déficit en 2012, pour atteindre 1 961 millions de francs. Il a ensuite subi une nouvelle hausse de 2 051 millions en 2015 en raison de la saisie unique, sans impact sur le résultat, des engagements envers les deux caisses de pension (CPB et CACEB).

3.4 Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons

Dans le rapport de BAKBASEL sur l'EOS 2014, les cantons de Berne, 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 » du canton de Berne, autrement dit un ensemble de cantons comparables au canton de Berne de par leur structure et leur taille.

Canton	Charges	Clôture
Berne	10 666 mio	Excédent de 221 mio
Zurich	14 739 mio	Excédent de 390 mio
Saint-Gall	4 874 mio	Excédent de 8 mio
Lucerne	3 704 mio	Déficit de 49.3 mio
Vaud	9 639 mio	Excédent de 186 mio
Grisons	2 350 mio	Excédent de 16.4 mio
Fribourg	3 545 mio	Déficit de 75.8 mio

Alors qu'en 2015 l'ensemble des cantons dégageaient encore un excédent, le tableau est bien différent en 2016. Quatre cantons du « peer group » ont clôturé leurs comptes annuels 2016 avec un excédent et deux avec un déficit. Le canton de Zurich, qui a de loin les plus grosses charges, a atteint un meilleur résultat que budgété. Le canton de Saint-Gall a bouclé un exercice équilibré.

Alors qu'en 2015 sept cantons enregistraient un déficit et 19 un excédent, la situation s'est quelque peu modifiée en 2016. Sur les 26 cantons, la moitié a dégagé un excédent (BE, GE, AI, SZ, ZH, SG, VD, GR, SZ, UR, VS, TG, GL) et l'autre a enregistré un déficit (AR, JU, LU, FR, BL, AG, ZG, BS, SO, NE, TI, OW, NW). Ainsi, le nombre de cantons ayant terminé l'exercice 2016 dans les chiffres rouges a augmenté par rapport à l'année précédente.

Pour les cantons de Bâle-Campagne et de Soleure, il faut toutefois noter que, bien que le compte des résultats soit négatif, le résultat opérationnel est positif. Les cantons de Schwyz et de Zoug – les plus gros contributeurs à la péréquation financière nationale proportionnellement à leur population – ont, comme en 2015, bouclé l'année 2016 sur un excédent de 11,9 millions de francs (Schwyz) et un déficit de 92 millions de francs (Zoug). Le canton d'Argovie, qui a réalisé un excédent en 2015 grâce à la double part sur la distribution du bénéfice de la BNS, présente en 2016 un déficit de 105 millions de francs. Bâle-Ville avait anticipé un déficit de 952 millions de francs, qui a finalement été largement inférieur, à savoir 452 millions de francs. Cet écart est dû à la réforme des caisses de pension entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, sans laquelle le canton aurait enregistré un excédent de 562 millions de francs.

Le résultat des comptes d'une année est une photographie dont il faudrait bien se garder de tirer des conclusions générales. Certains facteurs, telles que des recettes fiscales plus importantes ou une distribution du bénéfice de la BNS non inscrite au budget ou des modifications des lois sur les caisses de pension peuvent fortement influencer le résultat. A souligner toutefois que, comme en 2015, la quasi-totalité des cantons ont adopté une politique stricte en matière de dépenses ou des programmes d'économies.

4 Aspects prioritaires

La Commission des finances a étudié en priorité les aspects suivants au cours de son examen préliminaire du rapport de gestion 2016.

4.1 Appréciation des résultats

4.1.1 Investissements

Comme les années précédentes, les moyens d'investissement n'ont pas été entièrement épuisés. S'élevant à 440 millions de francs, les investissements nets ont été inférieurs de 89 millions de francs au montant inscrit au budget (529 millions de francs), ce qui représente un écart de 17 pour cent. Comme en 2015, cet écart a notamment résulté de retards dans des projets du domaine hospitalier, à hauteur de 31 millions de francs. L'achèvement du réseau de routes nationales a en outre connu des retards (25 millions de francs), tout comme certains projets de promotion économique, de développement touristique et de développement régional. De nombreux autres petits écarts sont en outre survenus (22 millions de francs au total). La Commission des finances s'est informée des projets qui ont été reportés aux années suivantes et de ceux qui ont été abandonnés. Le projet des aires de séjour pour les gens du voyage, qui n'a pas pu être mis en œuvre suite au rejet de l'affaire au Grand Conseil, ainsi que la construction de nouvelles cellules de prison à Berthoud, pour laquelle on attend la stratégie en matière carcérale de la POM, font partie des projets reportés.

Le besoin d'investissement élevé et la nécessité d'un écart de planification dans le budget sont relevés de manière récurrente, en particulier par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Cet écart permet en principe de privilégier certains projets lorsque d'autres subissent des retards, par exemple en raison d'oppositions. En réalité, ces dernières années ainsi que 2016 ont montré qu'il est extrêmement difficile de privilégier des grands projets à court terme pour mieux exploiter le budget d'investissement. En 2016, ce sont avant tout des projets pour lesquels le canton n'est pas le maître d'ouvrage (hôpitaux, routes nationales) qui ont subi des retards.

Selon la Commission des finances, les résultats du compte des investissements des années précédentes indiquent qu'il était judicieux de réduire les investissements ordinaires (Fonds de couverture des pics d'investissement inclus, sans financements spéciaux) à 440 millions de francs. Avec des investissements bruts n'atteignant plus que 761 millions de francs, 2016 affiche le niveau le plus faible de ces dix dernières années. Le montant des investissements nets est le second plus faible sur cette période, après celui de 2008. Ce bas niveau d'investissement est dû aux facteurs suivants :

- report des subventions d'investissement du compte des investissements vers le compte de fonctionnement (on peut citer en exemple le nouveau régime de financement des soins ou le financement de l'infrastructure ferroviaire par FAIF),
- transferts dans le système de subventionnement comme pour les hautes écoles et la psychiatrie, et
- financement des investissements par des financements spéciaux, par exemple par le Fonds de couverture des pics d'investissement (aucun prélèvement en 2016)³.

Selon le Conseil-exécutif, les investissements nets ordinaires se situent dans l'ensemble à un niveau plus ou moins stable compte tenu des changements évoqués. Il affirme que le besoin d'investissement augmentera fortement dans les années à venir si l'on se réfère à la planification des investissements 2017-2026. Durant cette période, différents grands projets seront réalisés quasi simultanément, comme la construction du Campus Biel/Bienne et du Campus Berne de la Haute école spécialisée bernoise, la construction d'un centre de police à Juch/Köniz, la réalisation de la ligne de tram Berne-Ostermündingen ou encore la transformation de la gare de Berne avec l'accès depuis le Bubenbergrasse et la gare RBS souterraine. Le besoin d'investissement reste donc élevé et devrait sensiblement augmenter à partir de 2022. Les projets d'aménagement routier dans les régions d'Aarwangen-Langenthal Nord et de Berthoud-Oberburg-Hasle seront éga-

³

A partir de 2017 s'ajouteront d'autres retards liés au MCH2 entraînant un transfert de subventions d'investissement du compte des investissements vers le compte de résultats.

lement réalisés à partir de 2022. Ils seront toutefois en partie financés par le Fonds de couverture des pics d'investissement et ne représenteront donc pas une charge supplémentaire pour le compte des investissements ordinaire.

L'écart de planification est la différence entre les moyens inscrits au budget ainsi qu'au plan intégré mission-financement et les coûts des projets prévus dans le plan d'investissement cantonal. Pour diverses raisons, les projets peuvent subir des retards impossibles à prévoir dans leur réalisation. L'écart de planification permettra, le cas échéant, de privilégier un autre projet afin d'exploiter au mieux les moyens inscrits au budget. Il y a quelques années, la TTE a commencé à prévoir un écart de planification allant jusqu'à 30 pour cent dans le plan financier. Le plan d'investissement cantonal contient donc bien plus de projets que ne le permettent les moyens financiers disponibles.

Pour le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020, la TTE a revu la planification, en particulier pour les terrains bâtis, afin de l'adapter aux priorités suivantes : les moyens prévus pour le maintien de la valeur des bâtiments et des biens immobiliers sont suffisants (2,3 pour cent de la valeur d'assurance immobilière, dont 1 pour cent pour la maintenance et 1,3 pour cent pour les remises en état). Pour les projets de construction, tous les besoins des utilisateurs et utilisatrices communiqués à l'OIC ont été évalués au moyen d'une analyse d'utilité et priorisés dans le calendrier selon les moyens disponibles. Dans ce contexte, certaines affaires ont été supprimées, d'autres ont été reportées et leur ampleur a partiellement été restreinte. Dans l'ensemble, l'écart de planification a été réduit à environ 10 pour cent dans le budget 2017.

4.1.2 Biens, services et marchandises

Sur proposition de la Commission des finances, le Grand Conseil a réduit les charges de biens, services et marchandises à 800 millions de francs dans le budget 2016. Le Conseil-exécutif n'a pas pu observer cette consigne dans la mise en œuvre du budget. Dans les comptes 2016, les charges de biens, services et marchandises étaient de 814 millions de francs, un montant supérieur de 1,8 pour cent à celui des consignes budgétaires. Par rapport à l'année précédente, les charges ont même augmenté de près de 4 pour cent.

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Budget	907	926	830	842	800
Compte	789	797	747	784	814
Ecart	-118	-129	-83	-58	+14
En pour cent	-13	-14	-10	-7	+2

En 2016, les charges de biens, services et marchandises ont dépassé 800 millions de francs pour la première fois depuis cinq ans, atteignant un niveau maximal en comparaison pluriannuelle. Etant donné que les montants prévus au budget dépassaient toujours 800, voire 900 millions de francs les années précédentes, les écarts ont en partie atteint plus de 10 pour cent durant ces dernières années. L'écart est de 1,8 pour cent pour l'année 2016. Il s'agit de l'écart le moins important en pourcentage depuis 2012.

Le Conseil-exécutif n'était pas d'accord avec la proposition de la Commission des finances concernant le plafonnement des charges de biens, services et marchandises lors des débats sur le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019. Déjà avant la décision, il a déclaré qu'il transmettrait les consignes budgétaires du Grand Conseil aux Directions de manière linéaire. Il existe de plus le risque de manquer l'objectif en matière d'économies, ce qui est maintenant le cas. La Commission des finances se demande si le Conseil-exécutif a fait un usage approprié de l'arrêté du Grand Conseil. Le droit budgétaire fait partie des compétences essentielles du Grand Conseil. Lorsque le parlement entreprend de modifier les chiffres du budget, le mandat impératif du Conseil-exécutif consiste à observer au mieux la consigne.

A la question de la Commission des finances visant à savoir comment le gouvernement évalue a posteriori le choix de la méthode de réduction linéaire des charges de biens, services et marchandises, la FIN a répondu que cette méthode a entre autres été choisie pour des raisons de temps, afin de pouvoir présenter un budget 2016 correct sur le plan technique à la fin 2015. Dans l'idéal, la réduction se baserait sur les parts de charges de biens, services et marchandises des Directions. Certaines adaptations seraient cependant apportées. Premièrement, l'ensemble des charges de biens, services et marchandises ne pouvant être influencées à court terme serait éliminé. Deuxièmement, les résultats de l'année précédente seraient analysés au niveau des différentes unités comptables et pris en compte dans le calcul des parts de charges de biens, services et marchandises des Directions. Troisièmement, les postes des charges de biens, services et marchandises pour lesquels une réduction est liée à une diminution des recettes seraient éliminés. Quatrièmement, il faudrait tenir compte des besoins supplémentaires annoncés par les Directions pour l'exercice budgétaire correspondant. Toutefois, selon la FIN, cette méthode serait extrêmement coûteuse et ne pourrait pas être mise en œuvre dans le temps imparti.

La Commission des finances peut comprendre que la méthode idéale ébauchée aurait en effet nécessité trop de temps. Il aurait toutefois été approprié qu'après la décision, le Conseil-exécutif étudie au moins encore une fois la question concernant sa mise en œuvre optimale. Les consignes de coupe budgétaire auraient pu ne pas être distribuées linéairement, mais par exemple sur la base des postes influençables à court terme dans les charges de biens, services et marchandises. Un seul des quatre points aurait ainsi dû être appliqué et le plafond aurait pu être respecté, même si les mesures n'auraient pas encore été mises en œuvre partout (baisse des recettes).

Charges de biens, services et marchandises par Direction (en milliers de CHF)	CPTES15	BU16	CPTES16	Ecart entre CPTES16 et CPTES15	En pour cent
AUT	1 385	1 653	943	-442	-32
CHA	14 495	14 276	14 193	-302	-2
ECO	27 704	32 004	27 423	-281	-1
SAP	62 881	62 277	70 229	7 348	+12
JCE	149 267	132 156	154 308	5 041	+3
POM	146 812	155 122	150 981	-4 169	+3
FIN	109 388	117 839	119 207	9 819	+9
INS	73 848	73 847	74 949	1 101	+1
TTE	150 673	162 268	149 873	-800	-1
JUS	47 677	48 092	51 786	4 109	+9

CF / BPSD	270	566	208	-62	-23
TOTAL	784 400	800 100	814 100	29 700	+4

Ce sont les unités administratives et autorités de taille plutôt modeste, à savoir la CHA, l'ECO et le Contrôle des finances/Bureau pour la surveillance de la protection des données, qui enregistrent une baisse des charges de biens, services et marchandises par rapport à l'année précédente. La TTE constitue une exception. Les autres Directions ont toutes enregistré une hausse. Dans l'ensemble, les charges de biens, services et marchandises ont augmenté de 4 pour cent par rapport à l'année précédente.

Charges de biens, services et marchandises dans différents groupes de produits (en milliers de CHF)	CPTES15	BU16	CPTES16	Ecart entre CPTES16 et CPTES15	En pourcent
SAP					
- Assistance somatique	1 601	2 316	1 532	-69	-4
- Psychiatrie	46 935	45 668	54 422	7 487	+16
JCE					
- Gestion décentralisée et ressources	8 464	11 142	8 384	-80	-1
- APEA	132 952	111 476	137 711	4 759	+4
POM					
- OPM	30 821	29 053	45 100	14 279	+46
- OPLE (établissements pénitentiaires)	23 251	35 153	27 541	4 290	+18
FIN					
- OIO	77 164	76 351	82 207	5 043	+7
INS					
- OSP	90 821	94 250	110 592	19 771	+22
TTE					
- Eau, déchets	7 245	9 456	7 289	44	+1
JUS					
Ministère public	936	1 116	857	-79	-8

Si l'on compare les charges de biens, services et marchandises des différents groupes de produits au budget, les écarts les plus importants sont les suivants :

- pour l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), les dépenses supplémentaires sont justifiées par le coût des mesures ;
- pour l'Office de la population et des migrations (OPM), les dépenses supplémentaires ont résulté des frais de tiers pour des prestations dans le cadre de l'hébergement et de l'encadrement de requérants d'asile mineurs non accompagnés. Ces dépenses supplé-

mentaires de l'OPM n'ont pas pu être entièrement compensées par la baisse des dépenses de la Police cantonale et du Foyer d'éducation de Prêles ;

- pour la psychiatrie, les dépenses ont augmenté en ce qui concerne les projets informatiques réalisés par les institutions psychiatriques en vue de leur autonomisation.

Dans les trois groupes de produits, l'écart est également plus important que l'année précédente. L'APEA relève que ses charges de biens, services et marchandises ont été réduites de 8,8 millions de francs. Sans cette réduction et sans les provisions liées à un jugement du Tribunal administratif, elle aurait été en dessous du montant budgété.

Toutefois, si l'on observe le tableau, d'autres groupes de produits comme l'OIO, l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle ainsi que la Justice se sont distingués par un écart plus important. L'OIO affirme que le dépassement du budget et l'écart par rapport à l'année précédente est dû à la réduction des charges de biens, services et marchandises par le Grand Conseil.

En 2016, les charges de biens, services et marchandises ont enregistré dans l'ensemble une hausse de 29,8 millions de francs par rapport à 2015. L'augmentation la plus importante est celle des coûts pour l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile mineurs, pris en charge par l'Office de la population et des migrations (OPM). D'autres écarts importants concernent le groupe de produits « psychiatrie » ainsi que l'APEA. Pour le groupe de produits « psychiatrie », d'une part, le volume de prestations est plus élevé, avec des recettes supérieures en conséquence. D'autre part, des investissements préalables ont été effectués dans le domaine de l'informatique en vue de l'autonomisation des services psychiatriques. Pour l'APEA, la hausse des charges par rapport à l'année précédente est due aux provisions liées à un jugement du Tribunal administratif. En ce qui concerne la FIN, les charges supplémentaires sont avant tout liées au développement des prestations de l'OIO dans le domaine des services TIC de base et au renouvellement technologique des applications spécialisées NESKO de l'Intendance des impôts ainsi qu'à un changement de système dans l'assurance de personnes suite au nouvel appel d'offres pour l'assurance d'indemnités journalières.

4.2 Office des immeubles et des constructions (OIC) – avis d'audit avec réserve du Contrôle des finances

Comme durant les années précédentes, le Contrôle des finances a remis son attestation pour les comptes annuels, avec toutefois une réserve concernant la régularité de la comptabilité à l'Office des immeubles et des constructions (OIC). L'OIC représente une partie importante des comptes annuels du canton de Berne vu sa part au patrimoine administratif de 25 pour cent, sa part aux amortissements sur le patrimoine administratif de 27 pour cent et sa part aux investissements nets de 33 pour cent.

La Commission des finances s'est informée en détail de la situation à l'OIC, aussi bien auprès de la Direction concernée elle-même qu'auprès du Contrôle des finances. Les indices se sont alors accumulés, montrant que les répercussions financières directes sur la clôture des comptes 2016 sont limitées. Entre-temps, le Contrôle des finances a confirmé que, selon toute probabilité, l'erreur en rapport avec le compte de fonctionnement 2016 ne dépassera pas le montant de 70 millions de francs et n'aura donc pas d'incidence majeure sur le résultat annuel. En conséquence, le Contrôle des finances propose à la Commission des finances et au Grand Conseil d'approuver les comptes annuels avec réserve.

Les problèmes de comptabilité de l'OIC sont en majeure partie liés au changement de système de comptabilité principale de FIS à SAP début 2016. Le système SAP était déjà utilisé à l'OIC

depuis 2012 pour les comptes auxiliaires. Début 2016, l'occasion n'a pas été saisie d'éliminer les charges des années précédentes et d'établir un bilan d'ouverture mis au net. Au sein de la TTE, le problème n'a pas été identifié, ou trop tard, en raison d'un contrôle interne insuffisant. Entre-temps, la TTE a mis en place un groupe de travail bénéficiant d'un soutien externe pour résoudre les problèmes au plus vite. La Commission des finances est informée mensuellement de l'avancement des travaux. Elle a l'impression que les travaux de mise au net en rapport avec la clôture des comptes 2016 avancent bien. Elle peut probablement proposer au Grand Conseil d'approuver les comptes annuels lors de la session de juin 2016 (cf. réserve précédant les propositions, chiffre 6).

Outre la clôture annuelle 2016, les problèmes au sein de la TTE affectent également l'introduction du MCH2, particulièrement en ce qui concerne le retraitement. Avec le MCH2, le canton de Berne entreprend une réévaluation du patrimoine induisant une revalorisation de plusieurs milliards de francs. Cette revalorisation doit impérativement se faire sur une base comptable claire et mise au net, qui fait actuellement défaut en raison des problèmes au sein de l'OIC.

Les services financiers de toutes les Directions sont actuellement très occupés. Ils traitent les affaires courantes, se trouvent en plein processus de planification pour le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021, en plus de quoi ils doivent élaborer le programme d'allègement et opérer le passage au MCH2. A cela s'ajoute le problème de mise au net des chiffres dans SAP à l'OIC. En ce qui concerne la revalorisation prévue du patrimoine administratif, l'OIC est l'un des offices les plus importants. Même si la TTE a mis en place un groupe de travail et a fait appel à un soutien extérieur, les délais sont si serrés que la Commission des finances doute encore que la situation au sein de l'OIC puisse être rectifiée à temps. Elle demande par conséquent – comme dans le rapport sur le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 – une nouvelle fois à tous les services concernés d'entreprendre tout ce qui est nécessaire et possible pour offrir une flexibilité maximale dans cette situation extraordinaire, afin que le MCH2 puisse être introduit avec succès. Elle renonce pour l'instant à demander de reporter l'introduction du MCH2, ou du moins le retraitement. Elle soutient la décision du Conseil-exécutif de donner plus de temps à tous les services impliqués pour l'élaboration du rapport de gestion 2017 et donc de repousser son adoption par le Grand Conseil à la session de septembre 2018.

4.3 Solde de financement et endettement net – pertinence des indicateurs

L'indicateur le plus important des finances bernoises de ces dernières décennies, placées entièrement sous le signe de la réduction des dettes, est le solde de financement. Celui-ci se calcule sur la base du solde du compte de fonctionnement et des amortissements, moins l'investissement net. Si la valeur est positive, cela signifie que les investissements peuvent entièrement être financés par les moyens propres du canton ; si elle est négative, les investissements doivent être financés par de nouveaux fonds étrangers, ce qui implique de nouvelles dettes. L'endettement brut est également comptabilisé. L'endettement brut I correspond aux dettes propres, alors que l'endettement brut II inclut également les provisions.

Dans la clôture des comptes 2016, il est frappant de constater que le solde de financement est positif (+139 mio de francs), alors même que l'endettement brut I a fortement augmenté (+508 mio de francs). Bien que le solde de financement et l'endettement n'ont pas systématiquement augmenté ou diminué exactement dans la même mesure, une différence aussi marquée est exceptionnelle. Des écarts sont possibles, car il existe toujours des opérations qui ont une incidence sur les liquidités mais pas sur le résultat ou qui ont un effet sur le résultat, mais pas encore sur les liquidités. Les dettes du compte courant envers des institutions détachées telles que l'Université

de Berne, la Haute école spécialisée bernoise et la Haute école pédagogique, par exemple, ont un effet sur les liquidités, mais pas sur le résultat.

Les mesures visant à éviter des taux négatifs sont la principale raison de la hausse de l'endettement brut I à la fin 2016. Etant donné qu'au vu de la situation particulière en matière d'intérêts, il n'est pas judicieux de laisser de l'argent sur des comptes bancaires, le canton de Berne ne retire les avoirs auprès de tiers, comme les créances impayées auprès de la Confédération pour les impôts anticipés, qu'au dernier moment possible. Alors que les années précédentes, il les exigeait toujours peu avant la fin de l'année, cette fois, il ne les exige qu'en 2017. Une des conséquences est qu'à la date du bilan au 31 décembre 2016, la Trésorerie a dû augmenter les dettes à court terme afin de payer les obligations. Le taux d'intérêt négatif sur les avoirs serait pourtant supérieur au taux d'intérêt pour les dettes à court terme.

A court terme, de telles mesures impliquent une hausse de l'endettement brut. Etant donné que cette hausse a perduré au-delà de la nouvelle année, les indicateurs de la clôture des comptes ont été influencés. L'écart entre les indicateurs montre en outre que la valeur informative du solde de financement est limitée. Un solde de financement positif ne signifie pas automatiquement que les dettes pourraient être réduites de ce montant. Dans des cas de figure particuliers comme celui dans lequel nous nous trouvons, une hausse significative des dettes est même possible, sans que le solde de financement ne soit influencé. A cela s'ajoute le fait que le financement d'investissements par les fonds (financements spéciaux et Fonds de couverture des pics d'investissement, cf. point 3.2) n'est également pas inclus dans le solde de financement. Cette exclusion des fonds du solde de financement a toutefois été décidée délibérément sur le plan politique lors de la création de leurs bases légales.

4.4 Introduction du MCH2

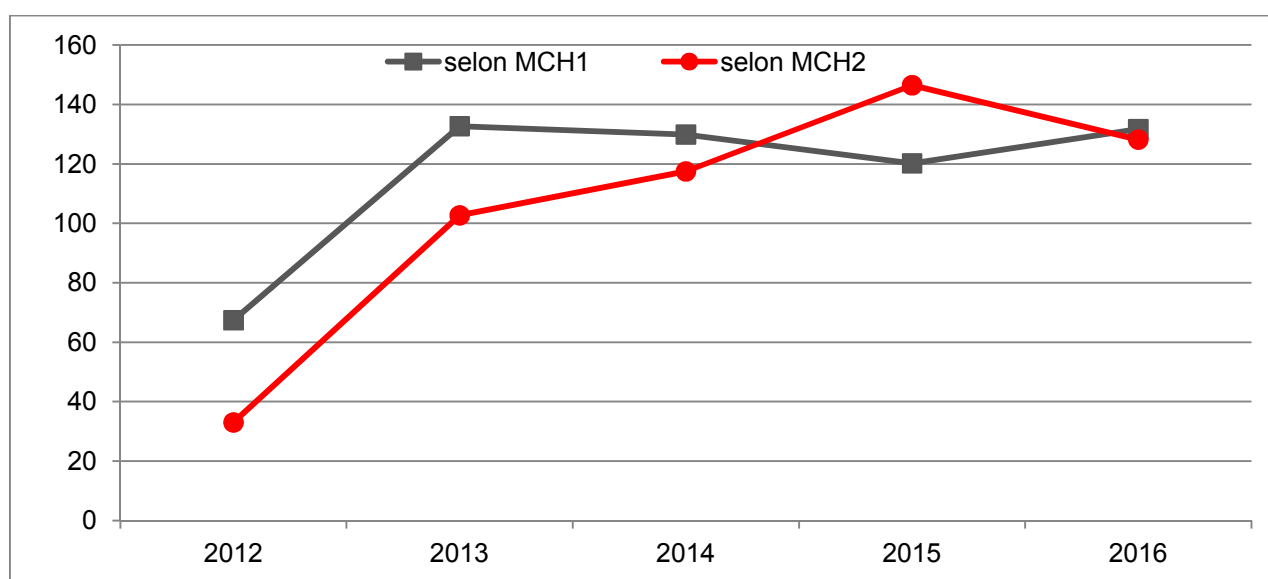
Le rapport de gestion 2016 est le dernier à être établi selon les prescriptions relatives à la présentation des comptes du MCH1. La clôture des comptes de l'année suivante sera établie selon les principes du MCH2. La présentation des chiffres dans le rapport de gestion, le budget et le plan intégré mission-financement ainsi que la nouvelle désignation du compte de fonctionnement, rebaptisé « compte de résultats », ne sont pas les seules modifications introduites par le MCH2.

- **Nouveaux indicateurs** : parmi les indicateurs de première priorité, on peut citer le quotient d'endettement net, le degré d'autofinancement et la quotité de la charge des intérêts. Parmi les indicateurs de deuxième priorité, on cite la dette brute par rapport aux revenus, la quotité d'investissements, la quotité de la charge financière ainsi que l'endettement net en francs par habitant. Ces indicateurs garantissent la comparabilité des comptes des différents cantons.
- **Capital propre** : le canton disposera désormais d'un capital propre. Celui-ci est déterminé par la revalorisation du patrimoine, en particulier des biens immobiliers. Le montant dépend donc de l'évaluation des biens immobiliers.
- **Réévaluation des biens immobiliers** : les biens immobiliers sont revalorisés selon le principe du coût d'acquisition. Si la valeur d'acquisition ne peut plus être estimée lors de la première évaluation, comme pour l'Hôtel du gouvernement, on l'évalue en appliquant la méthode de la valeur réelle (valeur intrinsèque), à laquelle on se réfère.
- **Rapports adaptés sur les affaires de crédit** : avec le MCH2, les rapports relatifs aux affaires de crédit comporteront de nouveaux éléments. Ils contiendront notamment des indications concernant la part des investissements générant une plus-value et celle visant à maintenir la valeur du bien dans le montant du crédit demandé. Par ailleurs, la durée

d'utilisation en années d'un objet sera indiquée, tout comme les charges d'amortissement annuelles ordinaires. Pour les investissements de remplacement, les charges d'amortissement annuelles ordinaires occasionnées par l'objet, la valeur résiduelle et les charges d'amortissement exceptionnelles nécessaires seront en outre indiquées. En cas de charges d'amortissement exceptionnelles, l'année dans laquelle celles-ci devraient être mises à la charge du compte de résultats sera précisée. La procédure décrite a été convenue par la Commission des finances et la Direction des finances. Elle n'a cependant pas encore été appliquée dans les affaires de crédit de 2017.

Avec le MCH2, de nouveaux indicateurs sont introduits. Le degré d'autofinancement est calculé différemment et inclut en particulier les attributions aux fonds et les prélèvements sur ces derniers. Etant donné que les freins à l'endettement dans le canton de Berne ont toutefois été définis selon les règles du MCH1, qui conservent leur validité, le solde de financement et le degré d'autofinancement « officiels » seront toujours calculés selon l'ancienne méthode. Les deux tableaux suivants montrent les chiffres de 2012 à 2016 :

Calcul du degré d'autofinancement selon MCH2	2012	2013	2014	2015	2016
Solde du compte de fonctionnement	-196	157	212	170	221
Amortissements du patrimoine administratif	380	345	262	230	230
Amortissements, subventions d'investissement	223	230	206	178	127
Attributions aux fonds et financements spéciaux	10	16	17	181	17
Prélèvements sur les fonds et financements spéciaux	-212	-174	-82	-56	-32
Prélèvements sur les capitaux propres	-7	-7	0	0	0
Degré d'autofinancement selon MCH2	200	565	614	703	564
Investissement net	606	551	523	480	440
Solde de financement	-406	15	92	223	124
Degré d'autofinancement selon MCH2 en pour cent	33.0	102.7	117.5	146.5	128.2



Avant et en 2014 ainsi qu'en 2016, le degré d'autofinancement selon le MCH1 était toujours supérieur au degré d'autofinancement selon le MCH2. Le degré d'autofinancement était plus élevé

que si les attributions aux fonds et les prélèvements sur ces derniers ainsi que les financements spéciaux avaient été pris en compte. En 2015, les amortissements étaient plus bas et les attributions aux fonds étaient sensiblement plus élevées que les années précédentes, de sorte que la valeur calculée selon le MCH2 était supérieure. En ce qui concerne 2016, les deux valeurs sont très proches. Aussi bien les amortissements que les attributions aux fonds et les prélèvements sur ces derniers ont été bien moins élevés en 2016 qu'en 2015, raison pour laquelle les deux valeurs ont été plus proches.

5 Perspectives de politique financière

Le Conseil-exécutif a annoncé l'élaboration d'un programme d'allègement pour 2017. Les économies doivent atteindre jusqu'à 300 millions de francs afin que les finances cantonales puissent être maintenues en équilibre dans les années à venir. La Commission des finances a été informée du processus et de l'approche méthodique pour la première fois en mars 2017. Elle part du principe qu'elle sera également mise au courant des propositions concrètes prévues par le Conseil-exécutif et qu'elle pourra s'exprimer à leur sujet de manière appropriée.

En 2017, le canton adapte sa présentation des comptes au MCH2. Pour les services financiers, il s'agit d'un projet de grande envergure comportant des risques, comme l'a expliqué la Commission des finances, notamment dans le présent rapport ainsi que dans le rapport sur le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020. A la question de la Commission des finances visant à savoir pourquoi le Conseil-exécutif n'a pas mentionné le MCH2 en tant que risque opérationnel dans le rapport de gestion 2016, la Direction des finances a répondu que, pour chaque projet informatique, il est nécessaire de juger s'il représente un risque opérationnel ou non. Les risques liés à l'introduction du MCH2 en rapport avec l'OIC n'étaient pas encore connus sous cette forme à la fin 2016. Selon la Commission, cette déclaration est à relativiser dans le sens où il ne s'agit pas uniquement d'un projet informatique en ce qui concerne le MCH2. Dans son rapport sur l'évaluation du retraitement au 1^{er} janvier 2016, le Contrôle des finances a en outre inclus, en août 2016 déjà, suffisamment d'indications signalant le risque opérationnel lié au MCH2.

La Commission des finances voit par ailleurs des risques en relation avec le MCH2, en particulier vu la situation actuelle à l'OIC. Avec la revalorisation des biens immobiliers, la part du patrimoine administratif cantonal total de l'OIC passe par ailleurs de 25 à 43 pour cent. Les amortissements, quant à eux, passent de 27 à 52 pour cent. Cela démontre la grande importance de l'OIC et l'intérêt de mettre de l'ordre dans la comptabilité.

Un risque important est lié au fait que le Contrôle des finances pourrait être dans l'incapacité de fournir une attestation pour le compte 2017 car trop d'erreurs ont été constatées lors de la revalorisation des biens immobiliers et en raison de la situation à l'OIC. L'année dernière, aussi bien le Contrôle des finances que la Commission des finances ont relevé à plusieurs reprises le risque de surévaluation des biens immobiliers. Le Contrôle des finances a constaté que différentes méthodes ont été utilisées lors de la revalorisation. Dans sa présentation sur l'évaluation du retraitement au 1^{er} janvier 2016, il a indiqué que seules une base stable et une situation initiale fiable (fondement) peuvent garantir la qualité des comptes annuels futurs. Cette affirmation n'a rien perdu de son actualité au vu de la situation à l'OIC. En été 2016, le Contrôle des finances ne pouvait pas attester le bilan de retraitement au 1^{er} janvier 2016 de l'OIC. En raison du nombre excessif d'erreurs constatées, il a interrompu le contrôle. La même année, il a constaté que la comptabilité de l'OIC n'était pas régulière et a dû par conséquent formuler une réserve pour les comptes annuels 2016 au printemps 2017. Le second évènement n'est certes pas directement lié au MCH2 et aurait pu se produire sans son introduction. Le Contrôle des finances a toutefois également constaté qu'en 2016, les comptes de l'OIC avaient déjà été établis selon les principes du MCH2 dans le nouveau système informatique (SAP), ce qui a induit d'autres erreurs. Dans l'ensemble, il en résulte d'importants frais supplémentaires tant pour les travaux de remise en ordre que pour l'introduction du MCH2, accompagnés d'une charge de travail élevée pour les collaborateurs. La Commission des finances salue par conséquent l'intention du gouvernement de remettre l'approbation du rapport de gestion 2017 à la session de septembre 2018. Cela laissera plus de temps à toutes les parties concernées : à l'administration pour établir les comptes annuels, au Contrôle des finances pour mener l'activité de contrôle et aux Directions pour corriger les éventuelles erreurs. L'objectif est d'adapter les comptes cantonaux au MCH2, sans se

charger d'hypothèques pour l'avenir. L'introduction du MCH2 est une occasion unique de revaloriser les actifs sans incidence sur le résultat. Si des rectifications de valeur s'avéraient toutefois nécessaires dans les prochaines années en raison de la réévaluation, elles auraient une incidence sur le résultat et influenceraient le résultat annuel.

6 Propositions

Réserve

A la TTE, les travaux visant à retrouver une comptabilité régulière au sein de l'OIC sont en cours. La Commission des finances se réserve le droit de demander que l'examen du rapport de gestion soit supprimé à court terme du programme de la session de juin, au cas où les travaux à l'OIC n'avançaient pas comme prévu ou si de nouveaux problèmes graves devaient survenir.

En application de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lit. f LFP, la Commission des finances propose au Grand Conseil :

1. d'approuver le rapport de gestion de 2016 avec les valeurs-repères des comptes de 2016 suivantes :

Excédent de revenus	CHF	221 223 051.67
Investissement net	CHF	439 503 397.66
Découvert du bilan	CHF	3 319 755 455.40

2. d'approuver les dépassements de crédits budgétaires suivants au compte administratif (art. 57, al. 5 LFP) :

CF Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	CHF	95 276 975.49
CF Direction de la police et des affaires militaires	CHF	11 015 337.56
CF Direction de l'instruction publique	CHF	26 060 598.72
CI Direction de l'instruction publique	CHF	366 349.69
CI Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données	CHF	34 776.00

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

3. d'approuver les dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec art. 75, al. 1, lit. h LFP), qui sont présentés dans les indications complémentaires sur les comptes annuels de 2016 (rapport de gestion 2016, volume 2, chapitre 5.1).

Au nom de la Commission des finances

Daniel Bichsel, président

Berne, le 18 mai 2017

7 Glossaire

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

Endettement brut I : dette publique portant intérêts

Endettement brut II : dette publique portant intérêts plus provisions

Solde de financement : le solde de financement se calcule sur la base du solde du compte de fonctionnement et du patrimoine administratif moins l'investissement net. Cela permet de calculer les fonds propres à disposition du canton pour la réduction de la dette.

LFP : loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations

MCH2 : modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH1, qui s'applique encore pour la présentation des comptes cantonaux jusqu'à fin 2016. Le MCH2 est introduit ou en cours d'introduction dans pratiquement tous les cantons. Les communes bernoises sont passées au MCH2 début 2016.

CI : compte des investissements

CF : compte de fonctionnement

Degré d'autofinancement : un degré d'autofinancement supérieur à 100 pour cent signifie que l'excédent de revenu et les amortissements réalisés sur le patrimoine administratif dépassent l'investissement net. Si le degré d'autofinancement est inférieur à 100 pour cent, le canton doit contracter de nouvelles dettes.

Patrimoine administratif : le patrimoine administratif comprend tous les actifs servant à l'exécution des tâches publiques et donc non négociables (p. ex. bâtiments administratifs, routes).

8 Propositions

Réserve

Les travaux de rétablissement de la conformité dans la comptabilité de l'OIC sont en cours à la TTE. La Commission des finances se réserve le droit de proposer de retirer à court terme l'examen du rapport de gestion de la liste des points à l'ordre du jour de la session de juin. Ce droit est prévu pour le cas où le travail de l'OIC n'avancerait pas comme prévu ou si des problèmes majeurs venaient à survenir.

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

4. Approbation du rapport de gestion 2016 et des comptes avec les repères suivants :

Excédent de revenus	CHF	221 223 051,67
Investissement net	CHF	439 503 397,66
Découvert du bilan	CHF	3 319 755 455,40

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

CF Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	CHF	95 276 975,49
CF Direction de la police et des affaires militaires	CHF	11 015 337,56
CF Direction de l'instruction publique	CHF	26 060 598,72
CI Direction de l'instruction publique	CHF	366 349,69
CI Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données	CHF	34 776,00

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

6. Approbation des dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec art. 75, al. 1, lit. h LFP), qui sont présentés dans les indications complémentaires sur les comptes annuels 2016 (rapport de gestion 2016, volume 2, chapitre 5.1).

Au nom de la Commission des finances

Daniel Bichsel, président

Berne, le 18 mai 2017

9 Glossaire

BU/PIMF : budget/plan intégré mission-financement

CF : compte de fonctionnement

CI : compte des investissements

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

Endettement brut I : dette publique portant intérêts.

Endettement brut II : dette publique portant intérêts plus provisions.

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

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

MCH2 : Modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH1, qui s'applique encore pour la présentation des comptes du canton. Le MCH2 est introduit ou en cours d'introduction dans pratiquement tous les cantons. Les communes bernoises ont adopté le MCH2 en 2016.

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

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