

Rapport de la Commission des finances



concernant

le budget 2016 et

le plan intégré mission-financement 2017-2019

Adopté le 26.10.2015

TABLE DES MATIÈRES

1. Synthèse	4
2. Travail de la Commission des finances	6
3. Budget 2016 / plan intégré mission-financement 2017-2019 : l'essentiel en bref	7
3.1 Compte de fonctionnement.....	9
3.2 Compte des investissements.....	10
3.3 Frais de personnel.....	11
3.4 Mise en œuvre des résultats de l'évaluation de NOG – Modifications apportées au budget et au plan intégré mission-financement par rapport à l'an dernier.....	12
4. Priorités de la Commission des finances	14
4.1 Situation financière générale	14
4.2 Plafonnement de l'investissement net.....	15
4.3 Motions financières concernant l'exercice précédent – Mise en œuvre par le Conseil-exécutif	17
4.4 Elaboration du budget dans les Directions– Croissance des dépenses	18
4.5 Association de la CFin au processus budgétaire du Conseil-exécutif	20
4.6 Pilotage à moyen terme – Influence par le PIMF	22
5. Propositions et déclarations de planification.....	24
5.1 Proposition concernant le BU 2016 : Plafonner l'investissement net sans les financements spéciaux à 440 millions de francs	24
5.2 Proposition concernant le BU 2016 : Augmenter de 21 millions de francs le poste « Coûts des subventions cantonales » du groupe de produits Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales	24
5.3 Proposition concernant le BU 2016 : Améliorer le solde du compte de fonctionnement du canton de 54 millions (plafonnement des charges de biens, services et marchandises).....	24
Déclaration de planification concernant la mise en œuvre du BU 2016 : Plafonner les charges de biens, services et marchandises à 800 millions de francs.....	24
5.4 Proposition subsidiaire concernant le BU 2016 : Supprimer les bénéfices de la Banque nationale des chiffres du budget	25
5.5 Déclaration de planification concernant le BU 2016 : Affecter 0,3 pour cent des mesures salariales au rattrapage des retards salariaux.....	26
5.6 BU 2016 : Approbation du budget complété par les propositions de la CFin (sauf la proposition subsidiaire), avec les repères suivants :	26
5.7 Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Créer de la latitude financière.....	26
5.8 Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Plafonner l'investissement net à 440 millions de francs	26

5.9	Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Augmenter de 42 millions de francs le poste « Coûts des subventions cantonales » du groupe de produits Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales.....	26
5.10	Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Plafonner les charges de biens, services et marchandises à 800 millions de francs.....	26
5.11	Plan intégré mission-financement 2017-2019 : rejet du PIMF	27

1. Synthèse

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) prend position sur le budget 2016 (BU 2016) et sur le plan intégré mission-financement 2017-2019 (PIMF 2017-2019).

Globalement, la situation financière du canton enregistre cette année encore une stabilisation et une amélioration. Le découvert de 2012 est maintenant entièrement résorbé grâce aux excédents de l'exercice 2014 et il ne grève plus les finances publiques. Les excédents de chaque exercice sont plus élevés que ne le prévoyait le dernier cycle de planification ; de même, le solde de financement, l'indicateur le plus important, est positif les quatre années.

La mise en œuvre réussie de l'EOS 2014, l'inscription des bénéfices de la Banque nationale au budget de chaque exercice et les pronostics favorables concernant les rentrées fiscales expliquent la situation satisfaisante dans la colonne des dépenses.

La CFin est grosso modo satisfaite du budget et du plan intégré mission-financement. Elle formule néanmoins trois propositions concernant le budget :

1. Plafonnement de l'investissement net à 440 millions de francs

Compte tenu des coupes opérées ces dernières années dans le compte des investissements (environ 60 mio CHF), la CFin persiste à proposer, comme l'an dernier, de plafonner l'investissement net sans les financements spéciaux à 440 millions de francs.

2. Augmentation des ressources prévues pour la réduction des primes, selon les chiffres décidés par le Grand Conseil

L'adaptation des critères d'allocation par le Conseil-exécutif s'est traduite par un fort recul de la réduction des primes. La CFin propose d'augmenter de nouveau la subvention cantonale de 42 millions de francs pour ainsi ajuster les ressources disponibles aux valeurs cibles décidées par le Grand Conseil en novembre 2013.

3. Plafonnement des charges de biens, services et marchandises à 800 millions de francs

La CFin constate qu'après le recul de 2014 dû à l'EOS, les charges repartent à la hausse. Elle estime que le Conseil-exécutif ne se montre pas assez entreprenant pour freiner cette évolution et elle propose dès lors de plafonner à 800 millions de francs les charges de biens, services et marchandises.

Ces dernières années, c'est principalement par le budget que le Grand Conseil et la CFin ont assuré le pilotage des finances cantonales. Cette option était parfaitement légitime, compte tenu des chiffres, qui se dégradaient, et des sombres perspectives qui, finalement, ont débouché sur l'EOS. Mais ce pilotage à courte vue présente des inconvénients : le temps imparti pour préaviser le budget et le plan intégré mission-financement, entre août et novembre, ne permet pas un examen en profondeur des mesures ni la consultation de toutes les parties susceptibles d'être concernées. Or, depuis la révision du droit parlementaire, le Grand Conseil ne se contente pas de prendre connaissance du plan intégré mission-financement, il l'approuve. Pour la CFin, il s'agit d'un nouvel élément justifiant que le pilotage à court terme cède la place au pilotage à moyen terme par le plan intégré mission-financement. Il faut toutefois pour ce faire que les chiffres du plan intégré mission-financement reflètent si possible toutes les évolutions connues de manière fiable. Or, la CFin a constaté que le Conseil-exécutif a tendance à inscrire le plus tard possible au plan intégré mission-financement les projets dont les conséquences financières sont difficiles à chiffrer. Mais il peut aussi arriver que les répercussions financières de certains projets soient intégrées dans la planification malgré l'opposition du Grand Conseil, comme c'est le cas par exemple avec le fonds des bénéfices de la Banque nationale. Globalement, il n'y a manifestement pas de pratique cohérente concernant le choix des évolutions à prendre en compte. C'est

la raison pour laquelle la CFin ne peut approuver le plan intégré mission-financement. Elle discutera l'année prochaine avec le Conseil-exécutif la question de savoir comment procéder en pratique pour planifier les exercices du plan intégré mission-financement et piloter les finances à moyen terme.

La composition de la CFin, comme celle de toutes les autres commissions, reflète la force numérique des groupes représentés au Grand Conseil. Après un débat nourri et controversé, les propositions et les déclarations de planification n'ont pas pu toutes être adoptées à l'unanimité. Dans certains cas, la minorité présentera donc ses propres propositions au Grand Conseil.

La CFin a reçu préalablement le rapport de la Commission de justice concernant le budget et le plan intégré mission-financement de la Justice. Elle en retient en particulier la création de 15,3 postes au Ministère public. La CFin a pris connaissance de la proposition ; elle n'a aucune remarque à formuler à ce sujet.

2. Travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances informe le Grand Conseil sur les principaux éléments du budget 2016 et du plan intégré mission-financement 2017-2019, et motive ses propositions concernant ces deux affaires.

La directrice des finances a présenté les deux documents à la CFin le 19 août 2015. Après un premier examen, la CFin a adressé des questions aux Directions, qui ont présenté leurs réponses par écrit. La CFin s'est ensuite rendue dans les Directions pour approfondir les questions d'ordre général et celles concernant spécifiquement les Directions. Cette année, la CFin ne s'est rendue qu'à la TTE, l'ECO et la FIN. A la TTE, l'information s'est concentrée sur la planification des investissements. La CFin fait office de commission spécialisée pour les affaires des deux autres Directions. A l'issue du présent cycle de planification, elle tirera le bilan et décidera s'il faut de nouveau se rendre dans les autres Directions.

Sur la base des informations obtenues par écrit et de vive voix, la CFin a défini les grandes lignes de son rapport concernant le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019 avant de charger son secrétariat de le rédiger. Elle a en outre discuté les propositions susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 26 octobre à l'attention du Grand Conseil. En cours de procédure, le projet de rapport et les propositions provisoires ont été soumis au Conseil-exécutif pour qu'il puisse donner son avis.

L'examen du budget et du plan intégré mission-financement est un travail absorbant pour toute la commission : en septembre et en octobre, le plénum s'est réuni à huit reprises pour une séance de deux heures, sans compter les visites dans les Directions, et le bureau a tenu trois séances d'une heure et demie.

3. Budget 2016 / plan intégré mission-financement 2017-2019 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019 se trouvent dans les rapports et les chiffres du Conseil-exécutif. La CFin présente brièvement ci-après ce qu'elle estime être les principaux chiffres et repères:

En mio CHF	BU 2016	PIMF 2017	PIMF 2018	PIMF 2019
1. Compte de fonctionnement				
Situation en novembre 2014	158	131	53	53 ¹
Changements intervenus dans la procédure principale ²	68	108	134	132
Solde du compte de fonctionnement (août 2015)	226	239	187	185
2. Compte des investissements				
Situation en novembre 2014	606	562	550	550 ³
Changements	-47	-27	-36	-29
Investissement net (août 2015)	559	536	515	522
3. Solde de financement				
Situation en novembre 2014	8	-29	-54	-54 ⁴
Changements	+102	+118	+96	+107
Solde de financement (août 2015)	110	89	42	53
4. Autres indicateurs				
Amortissements	443	426	410	430
Suppression de la réserve de revalorisation (MCH2/IPSAS)	0	-40	-40	-40
Autofinancement	668	625	557	575
Degré d'autofinancement	120 %	117 %	108 %	110 %

Illustration 1: Principaux indicateurs des quatre exercices 2016–2019

Compte de fonctionnement⁵ : durant la procédure principale, le Conseil-exécutif a pu considérablement améliorer les chiffres des quatre exercices. Le surcroît de rentrées fiscales, l'augmentation des subventions fédérales pour la réduction des primes, la redéfinition des intérêts passifs et des frais d'acquisition du capital ainsi que la baisse de la reconnaissance de dette envers les caisses de pension cantonales sont les principaux facteurs à l'origine de cette amélioration.

¹ Même solde que l'exercice précédent

² Pour les détails, voir BU 2016 / PIMF 2017–2019, chiffre 2, p. 35 ss

³ Même solde que l'exercice précédent

⁴ Même solde que l'exercice précédent

⁵ Le solde du compte de fonctionnement correspond à la différence entre le total des revenus et le total des charges. S'il est positif, le canton peut financer intégralement ses dépenses avec ses propres ressources. Sinon, il doit emprunter pour couvrir ses dépenses courantes et, partant, s'endetter un peu plus.

ration. Ajoutons encore l'augmentation des versements de la péréquation financière fédérale et les changements dans les besoins d'amortissement résultant de l'introduction du nouveau modèle de comptes harmonisé MCH2.

Parmi les importants postes de charges supplémentaires, citons le manque à gagner, induit par l'augmentation à 6700 francs de la déduction des frais de déplacement (révision de la loi sur les impôts), sur les recettes fiscales escomptées par la planification du Conseil-exécutif, ainsi que l'accroissement des besoins dans le domaine hospitalier (soins aigus) et dans celui de l'aide sociale. Suite à l'adoption du projet FAIF, la Confédération va désormais se charger de l'infrastructure de transport régional. Mais, en contrepartie, les cantons devront verser des subventions forfaitaires : on observera donc un glissement des dépenses du compte des investissements au compte de fonctionnement. On enregistre une croissance marquée des dépenses pour les transports publics à partir de 2018 (2018 : +20 mio / 2019 : +33 mio CHF).

Compte des investissements⁶ : du fait de l'abaissement du plafond de l'investissement de 500 à 470 millions de francs, il a fallu opérer des coupes de 30 millions environ dans les investissements, toutes les années du plan. L'investissement net, financements spéciaux compris, oscille entre 515 et 559 millions durant les quatre exercices. Mais seuls nous intéressent les investissements financés selon le régime ordinaire, qui ont un impact direct sur le solde de financement. Parmi ces fonds, le plus significatif est celui d'investissements hospitaliers (FIH) sur lequel devraient être prélevés 57 millions de francs l'an prochain. Le Fonds de couverture des pics d'investissement est lui aussi sans impact budgétaire. En effet, les prélèvements opérés sur ce fonds sont toujours intégralement amortis et ils sont dès lors sans effet sur le solde de financement.

Solde de financement⁷ : les excédents du compte de fonctionnement étant en hausse par rapport au précédent cycle de planification, le solde de financement est positif les quatre années. Le Conseil-exécutif a dès lors réalisé la motion financière du Grand Conseil qui interdisait l'inscription d'un nouvel endettement au plan intégré mission-financement⁸.

⁶ Le solde, soit l'investissement net, est le principal indicateur du compte des investissements. Il correspond à la somme que le canton doit prélever sur ses ressources propres pour financer ses investissements, déduction faite des contributions de tiers (Confédération et communes principalement).

⁷ Le solde de financement indique si le canton est en mesure de financer ses investissements par ses propres moyens. Tel est le cas s'il est positif. Si le solde de financement est négatif, le canton doit emprunter pour financer l'investissement. Il doit donc s'endetter et payer des intérêts.

⁸ Motion financière 202-2014 CFin (Iseli, Zwieselberg) « Pas de nouvel endettement dans le PIMF »

3.1 Compte de fonctionnement

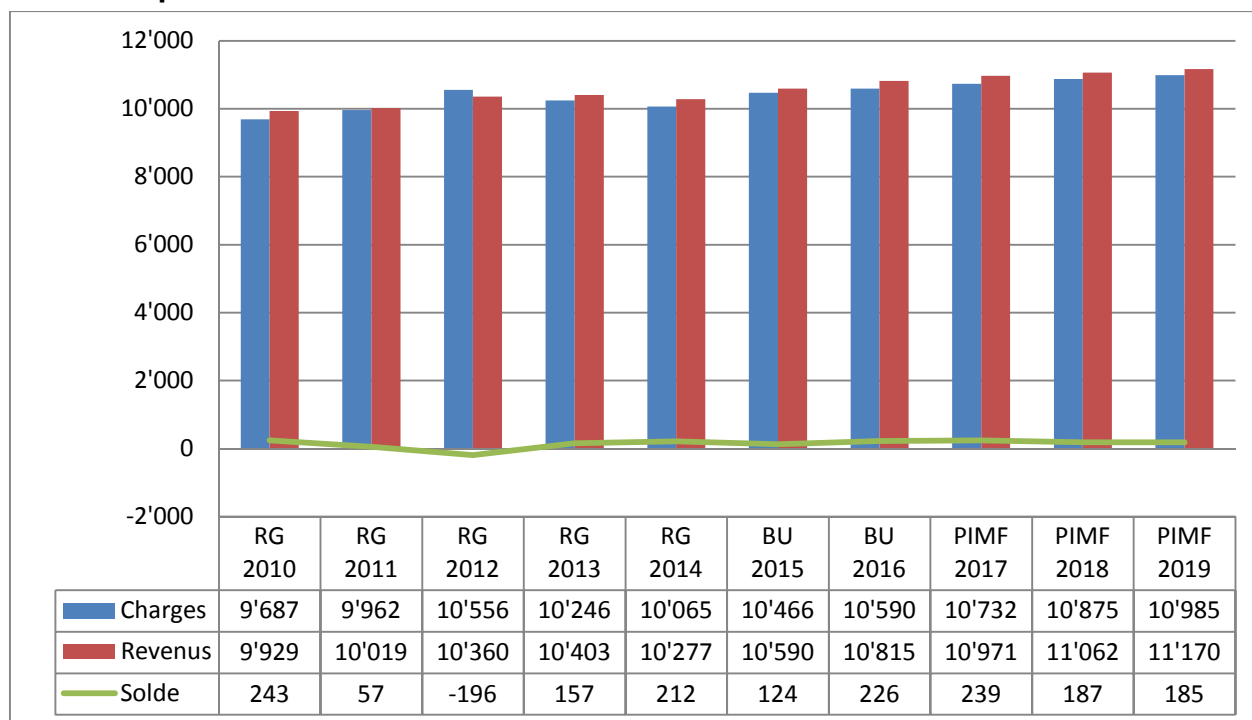


Illustration 2 : Compte de fonctionnement des exercices 2010-2019 (en mio CHF)

Le canton de Berne dégage des excédents de revenus pendant toute la période illustrée dans le tableau, sauf en 2012. L'excédent, qui était inférieur à 200 millions de 2011 à 2013, dépasse cette barre de justesse à partir de 2014.

Un excédent de revenus de 200 millions de francs correspond à deux pour cent à peine du budget global. Il suffit que les rentrées fiscales accusent un recul même relativement faible, que la Banque nationale n'effectue pas de versement ou encore que quelques hypothèses se révèlent imprécises pour que l'excédent escompté s'évapore.

C'est uniquement grâce aux bénéfices de la Banque nationale que les excédents sont plus élevés que prévu en 2014, ce qui est contraire à la motion financière 252-2014 adoptée par le Grand Conseil. Si l'on retransche ces quelque 80 millions par an de la colonne des revenus, le solde de financement des exercices 2018 et 2019 repasse dans le rouge et la situation n'évolue globalement quasiment pas par rapport au précédent cycle de planification.

3.2 Compte des investissements

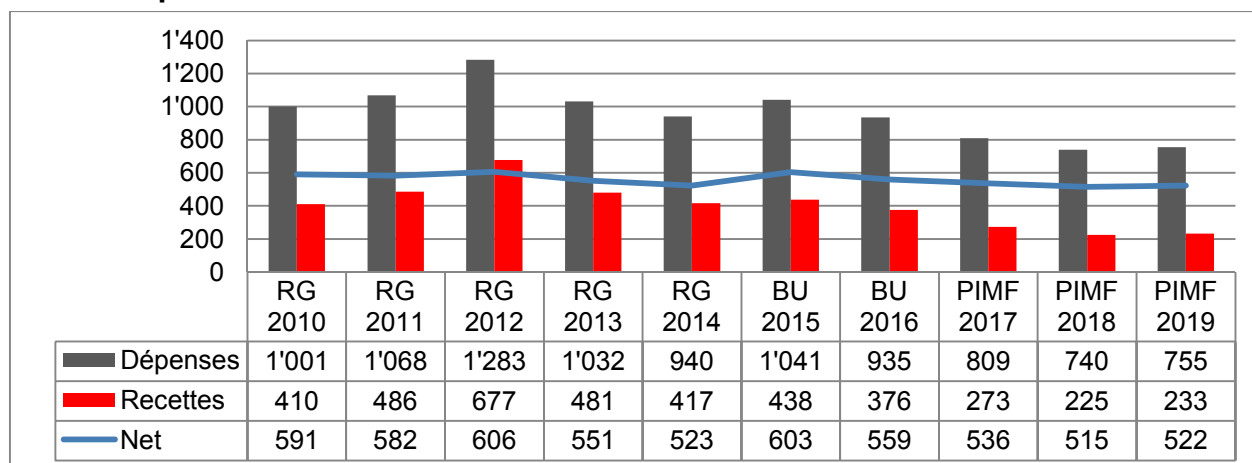


Illustration 3 : Compte des investissements des exercices 2010-2019 (en mio CHF)

L'investissement net (financements spéciaux compris) enregistre un léger recul durant la période considérée. Il s'élève à 559 millions en 2016. On remarque qu'après un pic en 2012, l'investissement global régresse fortement. Cette courbe s'explique par la dissolution du Fonds d'investissements hospitaliers en 2011 et celle du Fonds de couverture des pics d'investissements en 2015, ainsi que par l'allègement du compte des investissements. Outre les changements déjà mentionnés dans les transports publics (projet FAIF), les hautes écoles sont devenues autonomes et sont dès lors désormais responsables de l'entretien de leurs bâtiments. Les allègements du compte des investissements représentent environ 60 millions de francs.

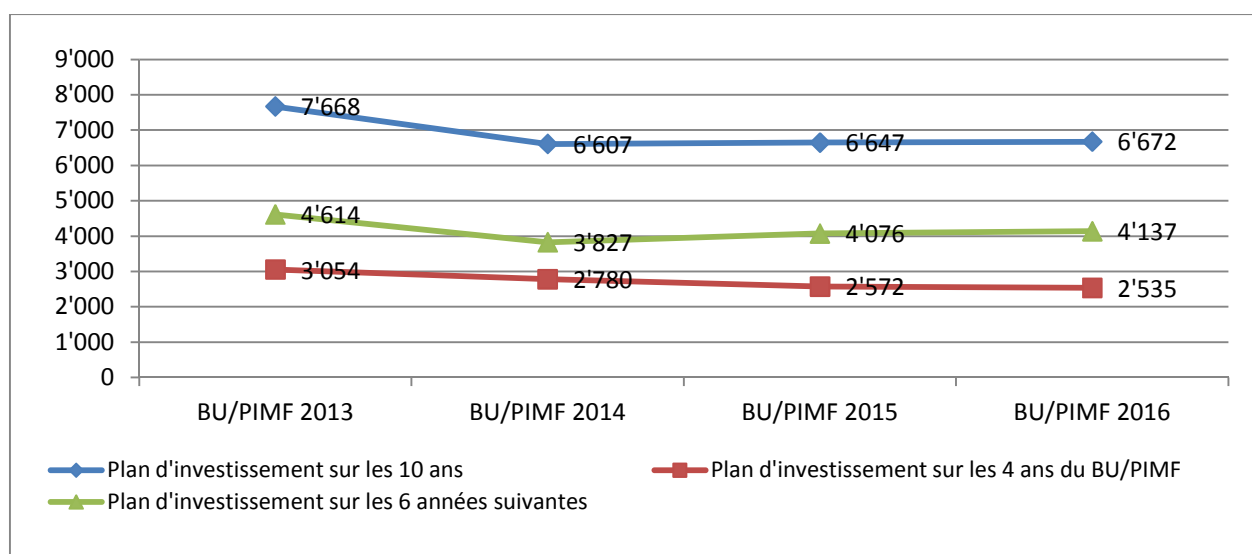


Illustration 4 : Plan d'investissement des exercices 2013-2016 (en mio CHF)

C'est la CFin qui avait demandé à ce que le plan d'investissement, sur une longue période, figure dans le budget et le plan intégré mission-financement. Il l'a été pour la première fois dans le budget 2013 et le plan intégré mission-financement 2014-2016. On y trouve tous les projets des dix années à venir. Une comparaison des quatre plans d'investissement montre une baisse de l'investissement d'environ un milliard de francs entre 2013 et 2014 (de 7668 mio en 2013 à 6607 mio en 2014). Depuis le budget 2014 et le plan intégré mission-financement 2015-2017, l'investissement est remarquablement stable, à 6,6 milliards. Les glissements s'opèrent entre les quatre exercices du budget et du plan intégré mission-financement et les six exercices suivants du plan d'investissement : l'investissement a été légèrement réduit à partir de 2014 et il a fallu reporter certains projets au-delà des quatre exercices du budget et du plan intégré mission-financement.

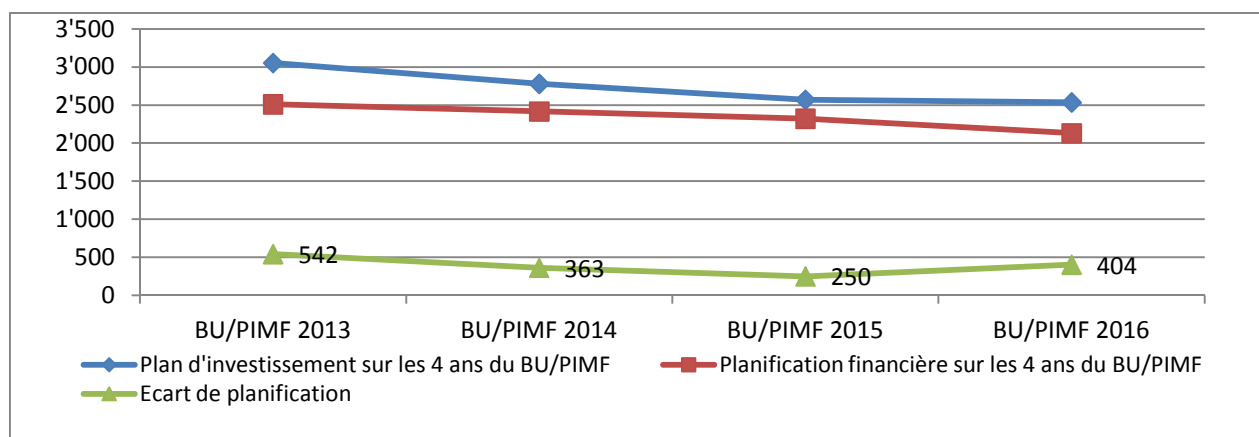


Illustration 5 : Comparaison du plan d'investissement et de la planification financière des exercices 2013-2016 (en mio CHF)

La comparaison du plan d'investissement et de la planification financière montre que cette dernière présente une courbe descendante, sans toutefois le creux observé entre 2013 et 2014 pour les investissements (cf. illustration 4). L'écart de planification, soit la différence entre les ressources nécessaires pour financer l'investissement prévu au plan et les chiffres effectivement inscrits dans la planification financière, recule jusqu'en 2015, mais repart à la hausse dans le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019. C'est à n'en pas douter dû à la pression exercée par le Grand Conseil, qui n'a de cesse d'opérer des coupes dans l'investissement.

Du point de vue de la CFin, cela vaudrait la peine de sonder une nouvelle fois les besoins en profondeur pour hiérarchiser rigoureusement les priorités du plan d'investissement et pour l'alléger encore, comme entre 2013 et 2014. Relevons toutefois qu'un modeste écart de planification est parfaitement souhaitable. En effet, la réalisation des projets prend toujours du retard, pour une raison ou pour une autre (procédures d'opposition et de recours, retards dus aux intempéries). En pareil cas, on peut privilégier d'autres projets pour ainsi utiliser si possible toutes les ressources inscrites au budget. Il est impossible de chiffrer précisément le montant idéal de l'écart de planification. D'après la TTE, plus l'horizon de planification est éloigné, plus l'écart de planification est gros.

3.3 Frais de personnel

en %	BU 2016	PIMF 2017	PIMF 2018	PIMF 2019
Progression individuelle des salaires	0,7	0,7	0,7	0,7
Gains de rotation utilisés pour la progression individuelle des salaires	0,8	0,8	0,8	0,8
Progression générale des salaires	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL des mesures salariales	1,8	1,8	1,8	1,8

Illustration 6 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2016-2019⁹

Le Conseil-exécutif prévoit une augmentation de la masse salariale de 0,7 pour cent sur toute la période, pour la progression individuelle des salaires. A quoi s'ajoute 0,8 pour cent tiré des gains de rotation, qui servira également à la progression individuelle des salaires. On obtient des gains de rotation quand des collaborateurs ou collaboratrices d'un certain âge démissionnent ou prennent leur retraite et que des personnes plus jeunes, généralement moins bien payées au début

⁹ Cf. BU 2016 / PIMF 2017-2019, chiffre 2.5.1.1, p. 52

de leur carrière, sont engagées pour les remplacer. Enfin, 0,3 pour cent est prévu pour la progression générale des salaires de tous les agents et agentes du canton.

Pour que le système cantonal de progression salariale puisse fonctionner, il faudra qu'à moyen terme, 1,5 pour cent de la masse salariale puisse être libéré pour les mesures salariales. Durant les années 2000, ce taux n'était bien souvent que de 0,5 pour cent, du fait des mesures d'austérité, si bien qu'aujourd'hui, plusieurs études en attestent, le canton accuse un retard significatif par rapport aux rémunérations proposées par les employeurs comparables. De plus, les collaborateurs et collaboratrices entre 25 et 50 ans, engagés pendant les années 2000 « de vache maigre », ont un creux dans leur courbe de progression salariale. La situation s'est améliorée en 2015, puisque cette année-là, il a été possible d'affecter 1,8 pour cent de la masse salariale à la progression des salaires. Le maintien de ce taux ces prochaines années signifie que les ressources à disposition permettront de financer la progression des salaires.

La CFin se range sur le fond aux arguments du Conseil-exécutif, raison pour laquelle elle n'a pas remis en question les mesures salariales l'an dernier. Pour 2016, elle propose, dans une déclaration de planification, que la part de 0,3 pour cent prévue pour la progression générale serve en fait à corriger les retards individuels, s'il n'y a pas d'inflation. A l'avenir, la CFin analysera la situation chaque année. Selon l'évolution globale des finances publiques, elle se réserve le droit de diverger de l'opinion du Conseil-exécutif.

3.4 Mise en œuvre des résultats de l'évaluation de NOG – Modifications apportées au budget et au plan intégré mission-financement par rapport à l'an dernier¹⁰

Le canton de Berne a introduit NOG en 2005, en s'alignant sur les principes de la nouvelle gestion publique. En mode NOG, le pilotage des finances publiques n'est plus assuré par l'allocation des ressources, mais par la définition des prestations et des effets attendus, les effets étant mesurés et gérés au moyen d'indicateurs. En pratique, NOG n'a pas répondu à toutes les attentes ; ni le Grand Conseil, ni le Conseil-exécutif n'ont pu utiliser effectivement les nouveaux outils de pilotage. Les autorités ont continué d'assurer le pilotage politique avec les outils traditionnels (augmentation/coupe des ressources financières, interventions parlementaires, plans sectoriels et rapports). L'évaluation menée en 2013 a confirmé ce constat. Dans le rapport qu'il a adressé au Grand Conseil en juillet 2013, le Conseil-exécutif a proposé diverses mesures qui sont maintenant mises en œuvre dans le présent budget et plan intégré mission-financement. Les modifications apportées sont notamment les suivantes :

1. Le nombre de groupes de produits est passé de 90 à 60 environ.

Chaque groupe de produits correspond à un office de l'administration cantonale. Divers groupes de produits ont dû fusionner pour respecter ce principe et leur nombre a diminué d'environ un tiers. Pour compenser cette réduction, le Grand Conseil a décidé que l'approbation des soldes des produits (niveau des services) relèverait également de sa compétence. Ce changement n'entrera toutefois en vigueur qu'en 2017 et il sera appliqué l'an prochain, lors de la délibération du budget 2017 et du plan intégré mission-financement 2018-2020. Les commentaires du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion continueront de se référer aux groupes de produits. Pour les produits, la seule information donnée concernera les soldes.

2. Les objectifs de prestation et d'effet ainsi que les indicateurs sont remplacés par des « informations parlantes sur les prestations ».

¹⁰ Cf. BU 2016 / PIMF 2017-2019, p. 31-34

L'élément central de NOG, le pilotage par objectif de prestation et d'effet et par les indicateurs, a disparu. Le Grand Conseil dispose désormais d'« informations parlantes sur les prestations » pour chaque groupe de produits, informations si possible faciles à comprendre par les profanes. Ces informations doivent indiquer les principaux facteurs de coût et de revenu d'un groupe de produits. Mais ces informations ne sont un paramètre ni de décision, ni de pilotage pour le Grand Conseil.

3. Le schéma de calcul des marges contributives des groupes de produits a été simplifié.

La distinction entre coûts directs et coûts indirects s'est avérée trop compliquée. Les charges de personnel et celles de biens, services et marchandises apparaissent désormais sous un seul poste. Le solde I correspond à l'ancienne marge contributive III et représente « l'enveloppe budgétaire » du groupe de produits. Le solde II correspond quant à lui à l'ancienne marge contributive IV et englobe désormais également les postes « coûts des subventions cantonales », « rentrées financières des subventions cantonales » et « rentrées fiscales et amendes ». Le solde III n'apparaissait jusqu'à présent pas sous les groupes de produits. Il comprend les différences d'incorporation liées à la matière, à la valeur et à la période et correspond ainsi au solde de la comptabilité financière. En ajoutant tous les soldes III d'un groupe de produits, on obtient le solde de la comptabilité financière de la Direction. La lisibilité des chiffres et la transparence sont ainsi améliorées.

4. Mise en place d'une plateforme d'information électronique

L'une des principales critiques émises lors de l'évaluation de NOG portait sur les documents de la planification financière – le budget, le plan intégré mission-financement et le rapport de gestion, qui présentent une trop grande masse d'informations et ne permettent pas d'avoir la vue d'ensemble. La décision a donc été prise que les informations dites statiques, soit celles qui ne changent pas tous les ans, seront déplacées sur une plateforme électronique. On y trouve ainsi les bases légales, la description des bénéficiaires des prestations des groupes de produits et des informations complémentaires.

Outre le fait d'alléger le budget et le plan intégré mission-financement, la plateforme permet de publier les chiffres des indicateurs importants sur plusieurs années. On y trouve ainsi les soldes du compte de fonctionnement et du compte des investissements, le solde de financement et d'autres indicateurs financiers sur dix ans (actuellement de 2010 à 2019).

Lien vers la plateforme électronique :

<http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/publikationen/finanzinformationen.html>

5. Nouveaux graphiques, présentation en couleurs

De nouveaux graphiques sont ajoutés. Ils sont présentés en couleurs, de même que ceux qui existaient déjà.

La présente édition du budget et du plan intégré mission-financement correspond à une phase intermédiaire. Toutes les mesures seront mises en œuvre intégralement dans la prochaine édition, celle du budget 2017 et du plan intégré mission-financement 2018-2020. A partir de ce moment, la version française et la version allemande seront éditées séparément. Cette mesure permettra d'alléger une nouvelle fois considérablement les documents. Enfin, le programme informatique de mise en forme des documents a été modernisé et amélioré, si bien que l'administration pourra recourir à de nouvelles présentations.

La CFin a le sentiment que la mise en œuvre des améliorations est sur la bonne voie, même si elle n'est pas encore achevée. Les documents sont désormais plus maniables et plus faciles à lire.

4. Priorités de la Commission des finances

4.1 Situation financière générale

L'Examen des offres et des structures (EOS) 2014 et les rentrées fiscales au-delà des espérances ont permis de stabiliser une nouvelle fois les finances du canton, après le déficit de l'exercice 2012. Les mesures EOS adoptées par le Grand Conseil lors de la session de novembre 2013 ont pour une bonne part été mises en œuvre. Sur les 431 millions d'allègement votés par le Grand Conseil, 415 millions sont effectivement prévus au budget 2016, soit 96,3 pour cent¹¹. Un bémol toutefois : lors de l'adaptation de la réduction des primes, le Conseil-exécutif s'est montré trop restrictif dans sa pratique d'allocation, si bien que l'objectif d'économie a été dépassé de 42 millions de francs¹². D'un autre côté, le Grand Conseil a décidé de sa propre initiative de porter le plafonnement de la déduction des frais de déplacement à 6700 francs et non pas à 3000, ce qui vaut au canton un manque à gagner sur les recettes fiscales de 34 millions de francs par rapport à la planification du Conseil-exécutif. Globalement, la CFin constate que l'EOS était nécessaire et qu'il a rempli son office. Sans ce programme d'économie en effet, le canton serait aujourd'hui selon toute probabilité dans le rouge vif.

Les comptes de 2015 vont vraisemblablement boucler sur un excédent plus élevé que prévu au budget grâce à une évolution globalement positive. La situation se présente bien également pour l'exercice 2016.

Si les nombreuses incertitudes qui planent actuellement ne provoquent pas globalement d'effondrement des revenus ces prochaines années, la stabilisation puis l'augmentation des excédents que la CFin appelle de ses vœux pourraient devenir une réalité.

La situation devrait également évoluer favorablement après 2016. La charge fiscale pesant sur les personnes physiques étant plus lourde à Berne que dans d'autres cantons, la CFin estime toutefois qu'il faut agir. Elle dépose donc une déclaration de planification concernant le plan intégré mission-financement dans laquelle elle demande au Conseil-exécutif de créer de la latitude financière pour qu'à moyen terme, une baisse des impôts des personnes morales et des personnes physiques puisse être envisagée.

Les chiffres du plan intégré mission-financement doivent être lus avec prudence, et pas seulement parce que les prévisions sont par essence incertaines. Le Conseil-exécutif a envoyé sa Stratégie fiscale en procédure de consultation mi-septembre 2015 ; les mesures prévues dans ce document devraient prendre effet à partir de 2018¹³. Le Conseil-exécutif propose une série de mesures, certaines se soldant par une augmentation des rentrées fiscales, d'autres par une baisse. Il prévoit ainsi d'alléger la fiscalité des personnes morales en baissant l'impôt sur les bénéfices et l'impôt sur le capital et d'augmenter (une nouvelle fois) la déduction des frais de garde des enfants. Pour compenser ce manque à gagner, le Conseil-exécutif suggère de réaugmenter l'impôt sur les véhicules à moteur. Il propose également au Grand Conseil de procéder à l'évaluation générale des immeubles non agricoles et des forces hydrauliques. Les répercussions de la Stratégie fiscale ne sont pas prises en compte dans le budget et le plan intégré mission-financement. En l'état actuel des choses, ce choix est compréhensible car les chiffres sont ceux du projet envoyé en consultation et ils ne sont pas suffisamment fiables. Si la procédure de consultation permet toutefois d'identifier des lignes claires, le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 devront intégrer les effets de la Stratégie fiscale.

¹¹ Cf. BU 2016 / PIMF 2017-2019, chiffre 5, p. 100 ss

¹² Cf. également la proposition concernant le BU 2016, chiffre 5.2

¹³ La documentation de la conférence de presse du 17 septembre 2015, qui correspond aux documents de la procédure de consultation, est publiée à l'adresse suivante (consultée le 05.10.15):

http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2015/09/20150916_16_26_steuerstrategie_zursteigerungderstandortattraktivitaet

4.2 Plafonnement de l'investissement net

La CFin a profité de sa visite à la TTE pour se pencher cette année de très près sur la question de l'investissement. Elle a en particulier demandé des explications sur l'entretien des routes cantonales et sur les bases conceptionnelles de la gestion du parc immobilier. En ce qui concerne les routes cantonales, 60 millions de francs sont nécessaires chaque année pour le maintien du réseau en état. Cette somme permet d'atteindre à moyen terme l'objectif selon lequel 90 pour cent des chaussées doivent être maintenues dans un état moyen à bon. Le canton a trop peu investi dans les années 2000 dans la préservation de la substance, raison pour laquelle la baisse des indices de l'état des routes se manifeste avec un décalage. Ces indices sont maintenant repartis à la hausse et les chaussées sont dans un état moyen à bon dans 80 pour cent des cas. La TTE a par ailleurs démontré qu'il est inutile de dépenser plus de 60 millions : l'Office des ponts et chaussées et les entreprises bernoises de travaux publics ne sont pas en mesure de gérer plus de projets et de chantiers. Dans le cas des bâtiments, une valeur d'état de 80 pour cent de la valeur à neuf est considérée comme bonne. Dans ce cas également, les crédits inscrits au budget et au plan intégré mission-financement suffisent tout juste. La CFin se satisfait du fait que les ressources à disposition suffisent à préserver l'état des bâtiments selon les normes reconnues par la profession. Elle a en outre l'impression que la TTE privilégie nettement la préservation de la substance par rapport aux nouvelles constructions, ce qui lui semble juste.

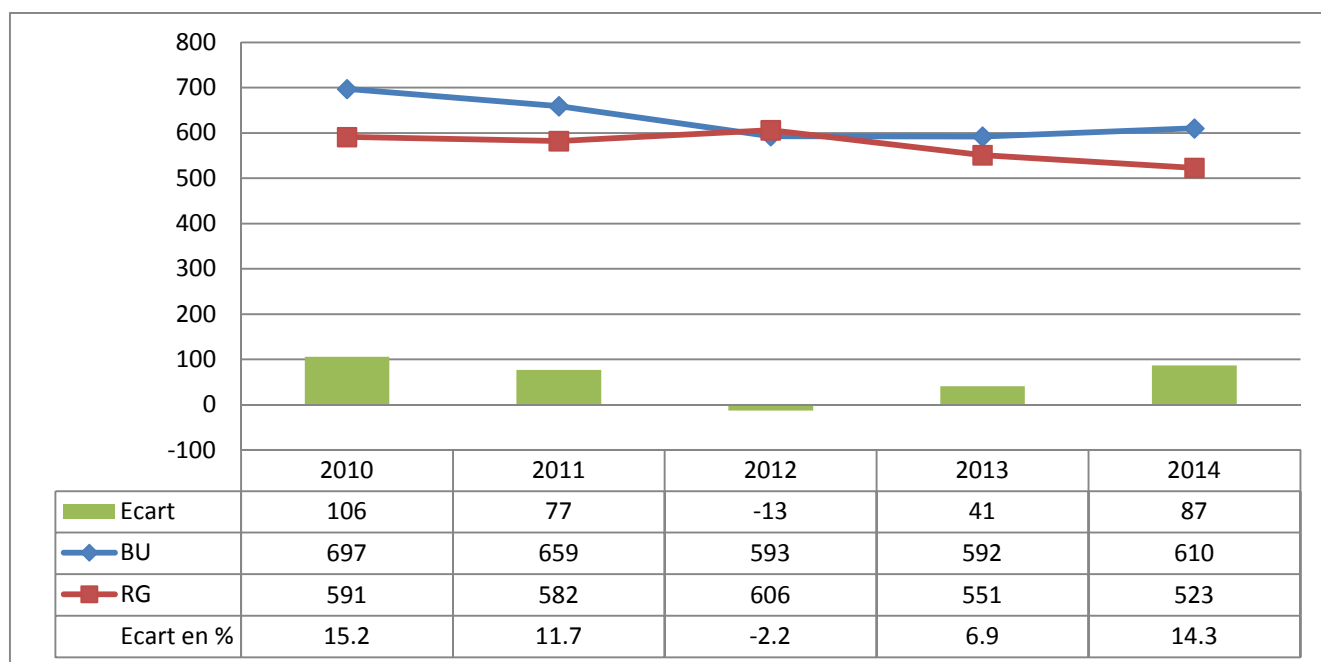
Lors du débat budgétaire de 2014, le Grand Conseil a adopté par 98 voix contre 48 et 3 abstentions la motion financière de la CFin qui réclamait la réduction de l'investissement net (sans les financements spéciaux) à 440 millions de francs¹⁴. Etant donné que la motion financière ne se référait pas au budget 2015, mais à l'exercice 2016 du plan intégré mission-financement d'alors, le Conseil-exécutif n'était pas tenu de réaliser la motion financière ; en cas de défaut de mise en œuvre, il devait toutefois en exposer les motifs en détail¹⁵. Le Conseil-exécutif a maintenant fixé le plafond de l'investissement à 470 millions : il justifie l'écart de 30 millions par le report des travaux d'entretien et les nombreux gros projets à venir. Selon lui, cette somme est un compromis entre les 500 millions qu'il avait proposés initialement et les 440 millions demandés par la CFin (toujours sans les financements spéciaux).

Les arguments du Conseil-exécutif ne convainquent pas la CFin. Elle rappelle en particulier que ces dernières années, le compte des investissements a été considérablement allégé¹⁶. De plus, le report des travaux d'entretien est un argument qui n'est plus pertinent. Nous l'avons dit plus haut, lors de la visite de la CFin, la TTE a confirmé que des ressources suffisantes sont prévues pour assurer l'entretien courant. La CFin propose d'économiser non pas sur le maintien de la valeur, mais sur les nouvelles constructions en les réalisant par étape ou en réduisant les dépenses.

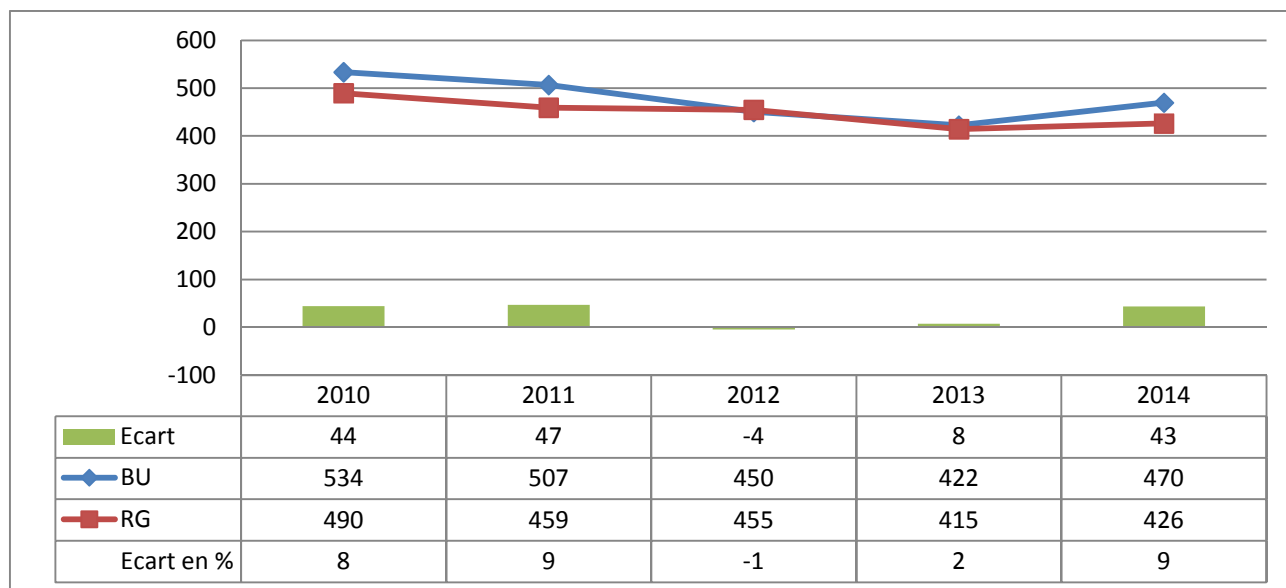
¹⁴ Motion financière 201-2014 CFin (Iseli, Zwieselberg) « Adaptation du plafond de l'investissement net à partir de 2016 »

¹⁵ Cf. article 64 LGC et le BU 2016 / PIMF 2017-2019, chiffre 1.5.2, p. 22 s.

¹⁶ Cf. chiffre 3.2, p. 10 s. La CFin a traité la question plus en détail dans son rapport de l'an dernier, cf. rapport de la CFin concernant le BU 2015 / PIMF 2016-2018, chiffre 4.3, p. 16 s.

Illustration 7: Investissement net (avec les financements spéciaux): écart entre le BU et le RG, exercices 2010-2014

De plus, la comparaison du budget et des comptes de ces derniers exercices révèle toujours une assez grosse différence entre les chiffres inscrits au budget et les sommes effectivement dépensées (cf. illustration 8). A l'exception de l'exercice déficitaire de 2012, l'écart concernant l'investissement net (financements spéciaux compris) est toujours de 8 pour cent au moins, soit près de 50 millions de francs.

Illustration 8: Investissement net (sans les financements spéciaux): écart entre le BU et le RG, exercices 2010-2014

Même si l'on exclut les financements spéciaux, l'écart entre le budget et les comptes reste important. Il se situe toujours au-dessus de 40 millions, sauf en 2012 et en 2013, exercice sous le coup du déficit de l'année d'avant et de l'EOS 2014. Sachant que l'on prévoit délibérément un écart de planification, ne pas dépenser presque 10 pour cent des investissements inscrits au budget, c'est beaucoup. Il semble qu'il ne soit pas toujours possible en pratique, si un projet a pris du retard, d'en anticiper un autre au pied levé.

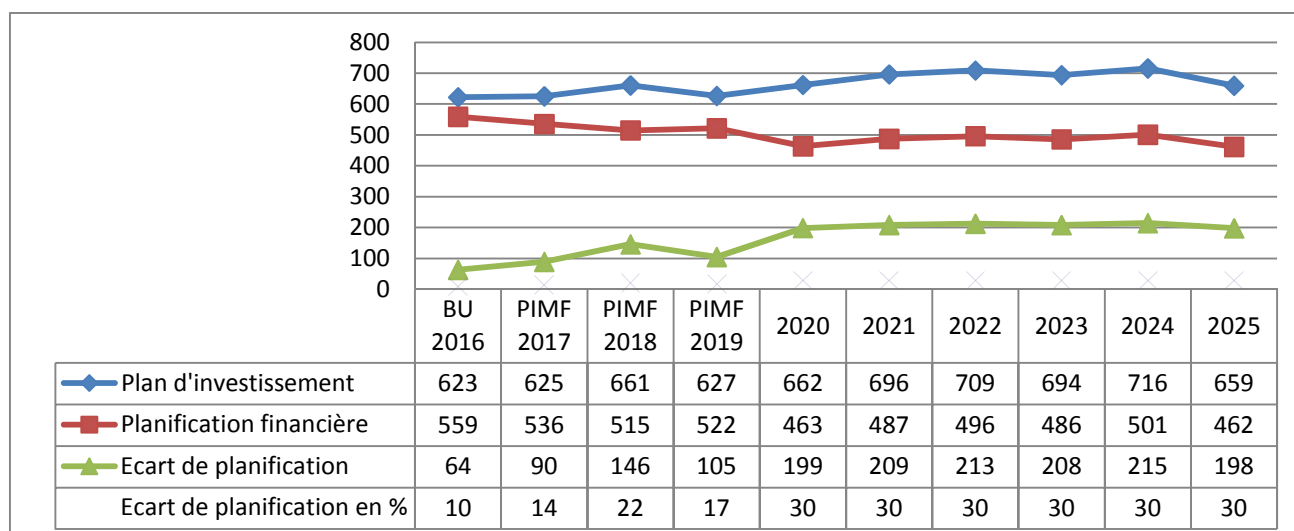


Illustration 9: Comparaison entre le plan d'investissement et la planification financière, exercices 2016-2025

Le plan d'investissement prévoit une augmentation de l'investissement de 50 millions par an au plus les années qui font suite aux exercices de la planification financière. A supposer que de 2020 à 2025, l'écart de planification ne dépasse pas 30 pour cent, l'investissement net prévu par la planification financière oscillerait entre 463 et 501 millions de francs (cf. illustration 9)¹⁷. A partir de 2020, l'investissement serait même ainsi inférieur à la moyenne des exercices de l'actuel plan intégré mission-financement. La réduction proposée du plafond de l'investissement hors financements spéciaux à 440 millions va certes encore ajouter à la pression sur les exercices post plan intégré mission-financement, mais dans des conditions acceptables. Si l'évolution globalement légèrement positive de la situation financière persiste, il devrait être possible de maîtriser les besoins d'investissement sans devoir s'endetter de nouveau.

La CFin juge dès lors opportun de maintenir sa revendication de l'an dernier et de demander le plafonnement de l'investissement net à 440 millions de francs ces prochaines années.

4.3 Motions financières concernant l'exercice précédent – Mise en œuvre par le Conseil-exécutif

Pour préparer le budget 2016, le Conseil-exécutif devait tenir compte de quatre motions financières adoptées par le Grand Conseil¹⁸. Trois d'entre elles ont été déposées dans le cadre de la délibération du budget 2015 et du plan intégré mission-financement 2016-2018. Elles n'étaient donc pas contraignantes pour le budget 2016 mais le Conseil-exécutif devait, en cas de défaut de mise en œuvre, en exposer les raisons en détail (art. 64 LGC). Deux des trois motions ne sont pas mises en œuvre, ou alors elles le sont en partie seulement : les bénéfices de la Banque nationale sont de nouveau inscrits au budget et le Conseil-exécutif propose de fixer à 470 millions le plafond de l'investissement net au lieu des 440 millions exigés par le Grand Conseil. Seule la revendication excluant un nouvel endettement dans le plan intégré mission-financement est mise en œuvre complètement. La quatrième motion financière (MF 255-2014 concernant la for-

¹⁷ Sollicitée par la CFin, la TTE a communiqué les chiffres suivants :

Ecart de planification du BU : 10 à 20%

Ecart de planification des exercices du PIMF : 20 à 30%

Ecart de planification des exercices post PIMF : 30 à 50%

¹⁸ Il s'agit des motions financières suivantes :

MF 126-2014 PBD (Feller, Münsingen) « Budget 2015 et 2016 : ne pas tenir compte des bénéfices de la BNS »

MF 201-2014 CFin (Iseli, Zwieselberg) « Adaptation du plafond de l'investissement net à partir de 2016 »

MF 202-2014 CFin (Iseli, Zwieselberg) « Pas de nouvel endettement dans le PIMF »

MF 255-2014 pvl (Sollberger, Berne) « Budget 2016 : garantir la formation postgrade en médecine »

Cf. également BU 2016 / PIMF 2017-2019, chiffre 1.5, p. 21-24

mation postgrade en médecine) ayant été adoptée par le Grand Conseil en 2015, elle était contraignante pour le Conseil-exécutif, qui devait la mettre en œuvre.

S'agissant des bénéfices de la Banque nationale, le Conseil-exécutif a saisi le prétexte du double versement de l'année en cours pour proposer la création d'un fonds destiné à faciliter la budgétisation des bénéfices. Le Grand Conseil doit adopter une loi pour que le fonds puisse être créé. Le projet de loi lui sera soumis lors de la session de novembre 2015. Il a suscité des réactions contrastées lors de la procédure de consultation. Mais, en dépit des chances incertaines de succès, le Conseil-exécutif a intégré les effets de cette loi dans les chiffres du budget 2016 et du plan intégré mission-financement 2017-2019.

Si le Grand Conseil accepte la proposition du Conseil-exécutif, les 80 millions ne sont garantis que pour les exercices 2016 et 2017. En l'état actuel des choses, il est toutefois impossible de dire si la Banque nationale distribuera à l'avenir des bénéfices aux cantons et, dans l'affirmative, pour quel montant. Au pire des cas, si les versements sont totalement supprimés, le fonds pourra tout au plus permettre de gagner deux ans. L'expérience de ces dernières années montre toutefois que le marché monétaire international est beaucoup plus volatile que par le passé et qu'il est presque impossible d'émettre des pronostics fiables. La Confédération et la Banque nationale vont en outre devoir renégocier en 2016 la convention qui règle la distribution des bénéfices. Impossible pour l'heure de dire quelle sera l'issue de ces négociations.

Le Grand Conseil ayant clairement affirmé sa volonté, la CFin estime qu'il aurait été judicieux de renoncer à inscrire les bénéfices de la Banque nationale au budget. Même ainsi, le Conseil-exécutif aurait respecté les règles du frein à l'endettement pour l'exercice 2016. Et pour les exercices du plan intégré mission-financement, il aurait suffi de corriger légèrement les chiffres.

Les bénéfices de la Banque nationale ayant été intégrés sans changement dans les chiffres du plan intégré mission-financement 2017-2019 contre l'avis du Grand Conseil, la CFin ne peut approuver le plan et elle propose son rejet.

Si le Grand Conseil rejette en novembre 2015 la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la Banque nationale suisse, la CFin forme en outre la proposition subsidiaire selon laquelle les bénéfices soient biffés du budget.

4.4 Elaboration du budget dans les Directions– Croissance des dépenses

Lors de ses visites, la CFin a demandé qu'on lui explique les modalités d'élaboration du budget à l'échelon des Directions et à celui du canton et qu'on lui indique les règles et directives en vigueur. Les présentations des Directions étaient claires et informatives et la CFin saisit l'occasion pour exprimer encore une fois ses remerciements.

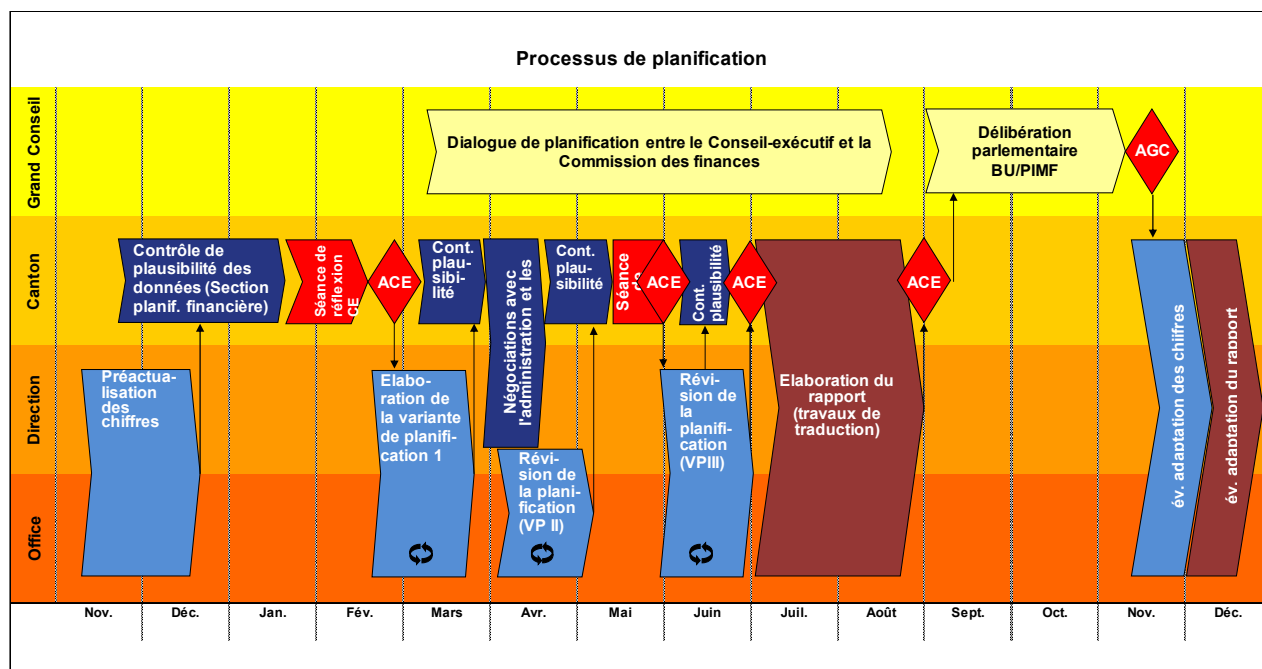


Illustration 10: Représentation synoptique du processus de planification

Le processus débute dans les Directions à l'automne, quatorze mois avant le début de l'exercice, par la préactualisation des chiffres. Début février, le Conseil-exécutif mène des séances de réflexion sur la politique financière et adopte un arrêté de cadrage budgétaire. Trois variantes de planification sont ensuite élaborées sur cette base entre février et juin. La Direction des finances négocie avec chaque Direction sur la base de la variante de planification I, l'accent étant mis principalement sur les écarts par rapport à l'exercice précédent et sur les nouveaux besoins. La Direction des finances se soumet elle aussi à cet exercice, la Direction de l'économie publique jouant alors le rôle de « l'examineur ». Les commentaires des chiffres sont rédigés en juillet, juste avant que le Conseil-exécutif adopte et publie le budget et le plan intégré mission-financement en août.

Le processus à l'échelon du canton est très standardisé. Toutes les Directions gèrent les données dans le système d'informations financières (FIS) (variantes de planification I à III). Par contre, les processus de préactualisation ne sont pas homogènes et on note des différences entre les Directions. Mais cette étape ne peut pas être gérée dans FIS et il n'existe par ailleurs pas de règles applicables à toutes les Directions.

La CFin comprend bien que les Directions établissent en général leur planification sur la base de celle de l'exercice précédent. L'accomplissement des tâches est plutôt statique dans l'administration cantonale. Les grands changements prennent du temps, car dans la plupart des cas, ils sont demandés et décidés par les autorités politiques ; il est parfois même nécessaire de réviser des actes législatifs. On remarque toutefois que certaines Directions plus que d'autres tentent de soumettre leur budget à un examen critique. Même si les tâches ne changent pas, les modalités d'accomplissement peuvent, elles, parfaitement être adaptées. La CFin serait heureuse que toutes les Directions profitent de l'étape de préactualisation pour réexaminer les schémas de fonctionnement et les processus et pour identifier ainsi le potentiel d'optimisation. Elle recommande dès lors au Conseil-exécutif de compléter l'arrêté de cadrage budgétaire par des directives concernant le réexamen de la planification précédente.

La CFin est parfaitement consciente du fait que, ces dernières années, l'arrêté de cadrage budgétaire précisait toujours qu'aucun nouveau poste ne pouvait être créé (moratoire). L'arrêté pourrait en outre prévoir que chaque fois qu'un poste se libère, il faut examiner si le poste en question est toujours nécessaire sous cette forme. On devrait même aller plus loin encore en ce qui

concerne les postes à durée déterminée : lorsque la durée prévue arrive à échéance, les rapports de travail doivent dans tous les cas être dissous. Or, la CFin a appris que ce n'est pas toujours le cas. Si la durée des rapports de travail doit malgré tout être prolongée, il faut définir et appliquer des critères très stricts. Sinon, il est trop facile le tourner le moratoire.

Toutes les Directions ont insisté sur la grande importance qu'elles accordent au processus budgétaire et sur le fait qu'elles essaient de budgéter le plus exactement possible et d'améliorer chaque année la précision. Ces affirmations viennent toutefois contredire certains des constats de la CFin. Ainsi, les bénéfices de la Banque nationale, qui étaient bien inscrits au budget 2014, n'ont pas été versés et la FIN a dû demander un crédit supplémentaire pour le groupe de produits Trésorerie. Etant donné que les Directions sont tenues de si possible compenser les crédits supplémentaires, la FIN a dû révéler que dans le seul groupe de produits Informatique et télécommunication (OIO), il était possible de compenser 18,2 millions de francs ; autrement dit, cet office n'utilise pas 18 pour cent de son budget de quelque 100 millions.

Le facteur de correction appliqué au budget dans son ensemble témoigne bien de la nécessité d'améliorer encore la précision. Selon le Conseil-exécutif, ce facteur de correction doit être maintenu tel quel, même après l'introduction du MCH2. Il s'élève à 136 millions de francs et il est appliqué par la FIN au groupe de matières Subventions acquises dans la comptabilité financière. Il se traduit par des revenus supplémentaires fictifs¹⁹ auxquels on peut opposer des dépenses certes inscrites au budget, mais qui ne sont pas engagées dans les faits. Ce qui revient à dire indirectement que le budget est surévalué, de 136 millions. Toutefois, si le facteur de correction n'était pas appliqué, les revenus baisseraient de 136 millions ; le solde de financement redevenirait négatif et le Conseil-exécutif devrait prendre des mesures (d'allégement). On pourrait sinon essayer d'affiner la budgétisation pour ainsi, au minimum, réduire le facteur de correction.

Le Conseil-exécutif écrit que, pour l'exercice 2014, l'écart concernant les postes directement liés à l'accomplissement des tâches n'était que de 21 millions de francs et qu'il concernait principalement les intérêts passifs, le revenu fiscal, le rendement de la fortune et les amortissements. La CFin estime que le budget doit être préparé avec le même soin dans tous les domaines, indépendamment du fait que le poste soit ou non directement lié à l'accomplissement des tâches. Par ailleurs, on ne voit pas, dans le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019, quels postes sont ou non directement liés à l'accomplissement des tâches. S'agissant des groupes de produits qui, de l'avis de la CFin, entrent certainement dans cette catégorie, soit Assistance somatique, Psychiatrie, Garantie du minimum vital et intégration et Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation de la SAP, ou encore Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte de la JCE, la lecture du rapport de gestion 2014 montre que même dans ces cas, il existe des écarts parfois considérables entre les prévisions budgétaires et les comptes. On pourrait là encore améliorer la précision budgétaire, car le faible écart de 21 millions en tout s'explique surtout par le fait que les dépassements sont en partie compensés par les écarts à la baisse.

Compte tenu du gros potentiel d'amélioration du processus budgétaire, la CFin propose de plafonner à 800 millions de francs les charges de biens, services et marchandises dans le budget 2016.

4.5 Association de la CFin au processus budgétaire du Conseil-exécutif

La CFin demande depuis des années déjà à être associée de plus près aux travaux d'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement durant les six premiers mois de l'année. Le

¹⁹ Cf. BU 2016 / PIMF 2017-2019, chiffre 2.5.5, p. 61

Conseil-exécutif a exaucé ce vœu surtout dans le cas du budget 2013 et du plan intégré mission-financement 2014-2016. En effet, à la mise en œuvre du budget 2012, on avait le sentiment que les perspectives financières du canton allaient considérablement se dégrader. On évoquait en particulier un risque d'effondrement des rentrées fiscales. Au printemps 2013, à l'occasion de trois séances, le Conseil-exécutif avait informé la CFin en détail sur l'évolution de la situation et les mesures envisagées, l'une d'entre elles étant l'EOS 2014. La CFin était alors partie du principe que ce dialogue renforcé se poursuivrait les années d'après. Tel n'a toutefois pas été le cas. Le Conseil-exécutif s'est en effet contenté, lors de la présentation des comptes annuels, de donner des indications sommaires sur la mise en œuvre du budget et sur l'élaboration en cours du budget de l'exercice suivant. Il a fallu que la CFin en fasse la demande pour obtenir des informations supplémentaires et encore les a-t-elle obtenues fin juin, début juillet. Or, à cette date, la variante de planification III est sur le point d'être bouclée, si bien que la CFin ne peut plus influencer sur la proposition du Conseil-exécutif, ne serait-ce que pour des questions de délai.

La CFin conçoit bien que le Conseil-exécutif n'ait plus, ces dernières années, fourni d'informations aussi détaillées qu'en 2013 puisque, et elle s'en félicite, la situation financière s'est améliorée. La situation actuelle n'est toutefois pas satisfaisante. Le Conseil-exécutif se plaît à mentionner souvent le renforcement du dialogue de planification avec la CFin. Ce dialogue figure d'ailleurs en bonne place dans la représentation synoptique du processus de planification²⁰. En réalité, la CFin estime recevoir les informations trop tard et encore, uniquement parce qu'elle en fait la demande. Lors de ses visites, la CFin a demandé aux Directions de lui expliquer le processus budgétaire et elle a obtenu des informations claires. Trois variantes de planification sont préparées à l'échelon du canton (fin février, mi-mai et fin juin). Dorénavant, la CFin souhaite être informée brièvement des principales caractéristiques et des tendances de chacune des trois variantes. Elle souhaite obtenir des réponses aux questions telles que les suivantes :

- Comment évoluent les principaux postes de revenus et de charges (revenu fiscal, investissements, subventions cantonales, charges de personnel, charges de biens, services et marchandises) ?
- Quels sont les principaux changements par rapport à l'exercice précédent ?
- Où se situent les plus gros écarts ?
- Dans quels domaines le processus budgétaire a-t-il permis d'améliorer les schémas de fonctionnement et les processus ? Quelles mesures ont-elles été mises en œuvre ?

La CFin se réserve le droit de donner son avis par écrit sur les informations ainsi obtenues et, si nécessaire, de déposer une motion financière. Cet outil permet au Grand Conseil, à un stade précoce, d'exercer une influence contraignante sur le budget ou le plan intégré mission-financement. La motion financière doit être adoptée par le Grand Conseil au plus tard lors de la session de juin pour que le Conseil-exécutif et l'administration puissent matériellement en tenir compte dans le budget ou le plan intégré mission-financement de l'exercice suivant. L'avantage, c'est qu'ainsi, les chiffres du budget ou du plan intégré mission-financement reflètent les répercussions financières de la motion financière. C'est la raison pour laquelle, lors de la formation dispensée aux membres du Grand Conseil pendant la session de septembre 2014, la Direction des finances leur a d'elle même recommandé de déposer si possible les motions financières avant la fin du premier semestre. Si une motion financière concernant le budget n'est traitée et, le cas échéant, adoptée que pendant la délibération du budget en question, ce dernier doit être adapté après-coup. Ce qui ne favorise pas nécessairement la transparence et la lisibilité, car les chiffres adaptés ne sont pas portés à la connaissance du Grand Conseil.

La CFin doit pouvoir aussi aborder avec le Conseil-exécutif la question de son association aux travaux durant la phase faisant suite à l'adoption du budget et du plan intégré mission-financement par le Conseil-exécutif et à la délibération parlementaire (période de mi-août à mi-

²⁰ Cf. illustration 10, p. 19.

novembre environ). Pour le Conseil-exécutif, le processus budgétaire prend fin avec l'adoption des deux documents en août. Le gouvernement remet alors les chiffres au parlement et ne les modifie plus jusqu'à l'approbation par le Grand Conseil. Il faut attendre les décisions du Grand Conseil pour que les chiffres subissent de nouvelles modifications. Comme le montre le tableau synoptique du processus de planification, de nombreux chiffres sont inscrits au budget et au plan intégré mission-financement dès le mois de juin, si bien qu'en novembre, ils sont vieux de six mois. Certes, nul ne conteste que le budget et le plan intégré mission-financement sont un instantané qui, outre des informations vérifiées, renferme également des hypothèses et se fonde sur des pronostics plus ou moins fiables. Il faut néanmoins se demander si les changements importants intervenant après l'adoption des deux documents par le Conseil-exécutif ne devraient pas être intégrés à la proposition adressée au Grand Conseil. Dans d'autres cantons, le gouvernement adopte le budget et le plan financier plus tard et les changements importants sont signalés juste avant la délibération parlementaire²¹. Avec le système actuel, on se demande régulièrement au Grand Conseil quels sont les bons chiffres et comment formuler les propositions si certains postes ont subi des changements qui ne sont pas encore pris en compte dans le budget et le plan intégré mission-financement. Enfin, l'actualisation rapide des chiffres empêcherait le Conseil-exécutif de prendre des décisions ayant un impact sur le budget après son adoption, puisqu'il ne voudrait pas risquer de compromettre le respect des consignes et des indices importants.

4.6 Pilotage à moyen terme – Influence par le PIMF

Depuis la mise en œuvre des mesures EOS, le Conseil-exécutif s'efforce de ramener le calme. C'est ce qu'il appelle une politique financière apaisée. Même si la CFin n'y voit pas que du bon, elle donne raison au Conseil-exécutif sur un point au moins : préparer des propositions entre août et novembre ne laisse pas suffisamment de temps pour mener une planification financière digne de ce nom. Le Grand Conseil devrait dès lors centrer le pilotage financier sur le premier ou le deuxième exercice du plan intégré mission-financement. En introduisant la motion financière et le régime de l'approbation du plan intégré mission-financement, le Grand Conseil s'est doté de nouveaux outils à cet égard.

Un facteur vient toutefois compliquer – considérablement – la tâche du Grand Conseil en ce qui concerne le pilotage financier à moyen terme : le Conseil-exécutif a tendance à n'inscrire les grands projets au budget et au plan intégré mission-financement que lorsqu'il est sûr des chiffres les concernant. Ainsi, le projet d'autonomisation de la psychiatrie, qui sera complètement mis en œuvre dans un peu plus de 14 mois, n'est mentionné que dans le chapitre Autres perspectives de l'actuel budget et plan intégré mission-financement et, encore, laconiquement, sans aucun chiffre. Si des projets aussi importants ne sont jamais pris en compte dans les chiffres du plan intégré mission-financement avant d'apparaître dans le budget, alors le pilotage des finances à moyen terme est quasiment impossible. Les possibles répercussions de la Stratégie fiscale sur le budget et le plan intégré mission-financement sont connues, mais elles ne sont pas prises en compte dans les chiffres, compte tenu du fait qu'il est tout sauf certain que les propositions de la stratégie seront acceptées par la classe politique.

La question qui se pose en définitive à la CFin, c'est de savoir comment utiliser le nouveau régime de l'approbation du plan intégré mission-financement. Si elle constate, lors de l'examen préliminaire, que le Conseil-exécutif persiste à ne pas intégrer les projets importants, la CFin ne

²¹ Dans les cantons de BL, BS et ZH, le gouvernement approuve le BU/PIMF à l'intention du Grand Conseil en septembre seulement. Le Grand Conseil en délibère en décembre.

Dans le canton de ZH, le gouvernement publie les additifs au budget en novembre (*Novemberbrief*), juste avant la délibération parlementaire. Dans le canton de BL, le Conseil d'Etat émet en novembre des propositions en vue de la délibération, si des changements importants sont intervenus.

pourra pas approuver le plan intégré mission-financement²². La CFin abordera la question avec le Conseil-exécutif durant l'année et tentera de définir des critères concernant le moment opportun pour prendre en compte un projet dans les chiffres du budget et du plan intégré mission-financement.

²² Art. 49, al. 4 LGC : « Il [le plan intégré mission-financement] est soumis au Grand Conseil pour qu'il l'approuve. Les parties que le Grand Conseil n'a pas approuvées sont renvoyées assorties de charges au Conseil-exécutif qui les soumet de nouveau à son approbation dans un délai de quatre mois. »

5. Propositions et déclarations de planification

5.1 Proposition concernant le BU 2016 : Plafonner l'investissement net sans les financements spéciaux à 440 millions de francs

La CFin avait proposé l'an dernier de plafonner l'investissement net sans les financements spéciaux à 440 millions de francs. La situation générale n'ayant quasiment pas évolué, la CFin reprend sa proposition. Se reporter au chiffre 4.2 (p. 15-17) pour le développement de la proposition.

5.2 Proposition concernant le BU 2016 : Augmenter de 21 millions de francs le poste « Coûts des subventions cantonales » du groupe de produits Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales

Lors du débat financier de novembre 2013, le Grand Conseil avait décidé d'améliorer de 35 millions de francs le solde du groupe de produits Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales. Cette mesure EOS devait ne concerner que la subvention cantonale. Avant les coupes, une subvention cantonale de 126 millions était prévue pour l'exercice 2016 au titre de la réduction des primes ; après les coupes, elle aurait donc dû s'élever à 91 millions. Or, la JCE a tellement resserré les critères d'octroi de la réduction des primes que la somme inscrite au budget 2016 n'est plus que de 49 millions, ce qui correspond à une coupe supplémentaire de près de la moitié du montant initialement prévu pour la subvention cantonale (46,2%). La CFin propose de fixer le montant de la subvention cantonale selon les chiffres décidés en novembre 2013 par le Grand Conseil. Les critères d'octroi devront être adaptés pour que les ressources supplémentaires puissent être allouées le plus rapidement possible aux personnes qui y ont droit. Etant donné que la révision de l'ordonnance nécessaire à cet égard ne pourra pas entrer en vigueur avant la mi-2016, la CFin propose de débloquer 21 millions de plus cette année-là. La subvention cantonale sera augmentée de 42 millions à partir de 2017.

5.3 Proposition concernant le BU 2016 : Améliorer le solde du compte de fonctionnement du canton de 54 millions (plafonnement des charges de biens, services et marchandises)

Déclaration de planification concernant la mise en œuvre du BU 2016 : Plafonner les charges de biens, services et marchandises à 800 millions de francs

La CFin l'explique au chiffre 4.4, la croissance des dépenses reprend, malgré la mise en œuvre des mesures EOS, et ce phénomène la dérange.

L'analyse des postes de dépenses les plus importants donne le tableau suivant : les charges de personnel représentent 30 pour cent à peine du total des charges. Nous l'avons dit au chiffre 4.2, un réexamen systématique des processus et des ressources humaines à chaque fluctuation permettrait de ne pas repourvoir immédiatement les postes qui se libèrent et de ne pas les repourvoir nécessairement dans les mêmes proportions. La CFin reconnaît toutefois que le canton a du retard par rapport à la concurrence en ce qui concerne les rémunérations, retard qu'il importe au minimum de ne pas creuser encore dans les prochaines années. C'est la raison pour laquelle la CFin s'abstient pour l'heure de former des propositions dans le domaine du personnel.

Les subventions cantonales (Subventions accordées) s'élèvent à 4,6 milliards de francs et représentent 43,8 pour cent du total des charges. Il s'agit du plus gros poste de dépenses. Or, il est quasiment impossible de modifier ce poste dans le cadre du processus budgétaire. Il faut d'abord

adapter les contrats passés avec les fournisseurs de prestations et, éventuellement, modifier des lois. Certains facteurs échappent en outre à l'influence du canton (démographie) ou alors il n'est pas disposé à les modifier (limitation du nombre de cas dans les hôpitaux). Opérer une réduction générale des subventions cantonales de 20 pour cent, comme le permettrait la loi sur les subventions cantonales dans certaines conditions²³, serait exagéré. Là encore, la CFin s'abstient pour le moment de faire des propositions.

Le seul poste modulable relativement facilement à court terme est celui des charges de biens, services et marchandises. Il englobe notamment les dépenses de télécommunication, l'essentiel des dépenses d'informatique, les dépenses pour le matériel de toute sorte et le mobilier (quand il ne s'agit pas d'investissements) et celles pour les mandats à des tiers. Il s'élève à 854 millions de francs, soit 8,1 pour cent du total des charges (BU 2015: 842 mio, soit 8,1% également du total des charges). A examiner les comptes des exercices précédents, on constate que les crédits inscrits au budget pour les charges de biens, services et marchandises sont rarement épuisés, tant s'en faut :

	2012	2013	2014
BU	907,2	926,4	829,8
RG	788,7	797,3	746,7
Ecart	118,5	129,1	83,1
Ecart en %	13,1	13,9	10,0

Illustration 11: Charges de biens, services et marchandises 2012 – 2014

Etant donné que les écarts entre le budget et les comptes s'élèvent à 10 pour cent et plus et que les crédits prévus pour les exercices 2015 et 2016 sont encore un peu plus élevés qu'en 2014, la CFin propose de plafonner à 800 millions de francs les charges de biens, services et marchandises à partir de 2016.

Cette proposition permet de compenser l'augmentation des moyens affectés à la réduction des primes et de dégager des excédents plus importants pour créer de la latitude financière. Les charges de biens, services et marchandises échappant à la décision du Grand Conseil, la CFin exige une augmentation de l'excédent au niveau du canton de 54 millions de francs. La déclaration de planification indique au Conseil-exécutif comment s'y prendre, soit en réduisant les charges de biens, services et marchandises.

5.4 Proposition subsidiaire concernant le BU 2016 : Supprimer les bénéfices de la Banque nationale des chiffres du budget

Conformément au chiffre 4.3 (p. 17 s.), la CFin propose de supprimer les bénéfices de la Banque nationale des chiffres du budget 2016, pour le cas où le Grand Conseil refuserait en novembre prochain la création d'un fonds visant à régulariser les recettes des distributions du bénéfice de la BNS.

²³ Cf. art. 18, al. 1 LCSu

5.5 Déclaration de planification concernant le BU 2016 : Affecter 0,3 pour cent des mesures salariales au rattrapage des retards salariaux

Conformément au chiffre 3.3 (p. 11 s.), la CFin propose d'affecter la part de 0,3 pour cent prévue par le Conseil-exécutif pour la progression générale des salaires²⁴ au rattrapage des retards salariaux, sauf obligation de compenser le renchérissement.

5.6 BU 2016 : Approbation du budget complété par les propositions de la CFin (sauf la proposition subsidiaire), avec les repères suivants :

- | | |
|--|-------------|
| • Solde du compte de fonctionnement | 258 mio CHF |
| • Investissement net | 529 mio CHF |
| • Solde de financement | 172 mio CHF |
| • Quotité d'impôt | 3,06 |
| • Cadre du nouvel endettement (limite de crédit) | 600 mio CHF |
| • Fonds des rives des lacs et des rivières: | 2 mio CHF |
| Report 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 | |

5.7 Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Créer de la latitude financière

La CFin propose de créer de la latitude financière dans le plan intégré mission-financement pour la nécessaire baisse de la fiscalité des personnes morales et des personnes physiques. Le but étant que le canton de Berne améliore considérablement sa position en comparaison intercantonale.

5.8 Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Plafonner l'investissement net à 440 millions de francs

La proposition 5.1 concernant le budget 2016 est reprise pour le plan intégré mission-financement.

5.9 Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Augmenter de 42 millions de francs le poste « Coûts des subventions cantonales » du groupe de produits Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales

La proposition 5.2 concernant le budget 2016 est reprise pour le plan intégré mission-financement, y compris l'augmentation des ressources à distribuer.

5.10 Déclaration de planification concernant le PIMF 2017-2019 : Plafonner les charges de biens, services et marchandises à 800 millions de francs

La proposition 5.3 concernant le budget 2016 est reprise pour le plan intégré mission-financement.

²⁴ Cf. le tableau dans le BU 2016 / PIMF 2017-2019, p. 52

5.11 Plan intégré mission-financement 2017-2019 : rejet du PIMF

La CFin propose le rejet du plan intégré mission-financement. Le Conseil-exécutif doit supprimer des chiffres les bénéfices de la Banque nationale et soumettre de nouveau le plan intégré mission-financement au Grand Conseil lors de la session de mars 2016.

Au nom de la Commission des finances

Le président : Jürg Iseli

Berne, le 26 octobre 2015