

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



## **Rapport d'activité 2018**

### **de la Commission des finances**

Date : 5 mars 2019

Etat : version définitive

## Table des matières

|          |                                                                                              |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Avant-propos .....</b>                                                                    | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation .....</b>                      | <b>4</b>  |
| 2.1      | Tâches.....                                                                                  | 4         |
| 2.2      | Organisation et méthode de travail .....                                                     | 5         |
| <b>3</b> | <b>Affaires clés et priorités.....</b>                                                       | <b>7</b>  |
| 3.1      | Rapport de gestion 2017 .....                                                                | 7         |
| 3.2      | Budget 2019 / plan intégré mission-financement 2020-2022.....                                | 7         |
| 3.3      | Alimentation temporaire d'un fonds d'investissement.....                                     | 7         |
| 3.4      | Révision de la loi sur les impôts 2019.....                                                  | 8         |
| 3.5      | Surveillance financière.....                                                                 | 8         |
| 3.6      | Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances.....                               | 9         |
| 3.7      | Informatique .....                                                                           | 10        |
| 3.7.1    | Progiciel de gestion intégré (PGI).....                                                      | 10        |
| 3.7.2    | Rapport sur la gestion des coûts.....                                                        | 10        |
| 3.8      | Personnel .....                                                                              | 11        |
| 3.9      | Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses<br>(affaires de crédit)..... | 11        |
| 3.10     | Dépenses liées.....                                                                          | 12        |
| 3.11     | Interventions parlementaires.....                                                            | 13        |
| <b>4</b> | <b>Proposition .....</b>                                                                     | <b>13</b> |
|          | <b>Annexe .....</b>                                                                          | <b>14</b> |

## 1 Avant-propos

En 2018, la Commission des finances (CFin) s'est largement consacrée au rapport de gestion 2017. L'établissement et l'ajustement des comptes annuels ont tiré en longueur, de sorte que le rapport n'a pu être soumis au Grand Conseil qu'à la session de novembre 2017.

Les problèmes rencontrés avec l'élaboration des comptes annuels ont suscité maintes questions, que la CFin a traitées en détail dans son rapport sur le rapport de gestion 2017. S'il convient incontestablement de remédier aux erreurs et d'adapter les bases légales, il se pose la question de savoir à quelles exigences la présentation des comptes devra satisfaire à l'avenir. Début 2017, le canton de Berne a introduit le MCH2 conforme aux IPSAS. Dans l'intervalle, tous les acteurs concernés ont pris conscience que la conformité aux normes IPSAS appelle indiscutablement des mesures de vaste portée et engendre de surcroît des coûts supplémentaires. On ne pourra pas se contenter du statu quo. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a été invité à examiner la réelle utilité, pour l'ensemble du canton, de la conformité aux normes IPSAS et des conséquences d'une éventuelle renonciation à la prise en compte des IPSAS dans la présentation des comptes.

A la lumière des enseignements tirés du bouclage des comptes 2017, le Grand Conseil a ordonné plusieurs mandats d'examen pour voir comment simplifier le système des finances et de la comptabilité du canton à l'avenir. Outre le réexamen du projet MCH2 et la définition des futures normes, il y a lieu de considérer la pertinence d'une réorganisation des unités d'organisation qui établissent les comptes, le tout idéalement avant l'introduction du nouveau progiciel de gestion intégré (SAP).

Le bouclage des comptes 2017 a également pesé sur les relations entre la CFin et le Conseil-exécutif. La commission se réjouit dès lors d'autant plus que l'élaboration de l'esquisse d'acte normatif sur la révision de la loi sur le Contrôle des finances se soit déroulée avec tous les acteurs (Conseil-exécutif, Contrôle des finances et CFin) (dans une ambiance positive et constructive cf. chapitre 3.5 du présent rapport). La CFin espère que la suite des travaux s'inscrira dans le même esprit constructif et que la collaboration avec le gouvernement se développera positivement.

Ces prochains mois, les débats de politique financière dans le canton tourneront fortement autour des besoins d'investissement accrus et de leur financement car les investissements nécessaires pour la période allant de 2022 à 2027 requièrent des moyens financiers plus importants. La lacune de financement qui se dessine place la politique cantonale face à des défis considérables, à la croisée entre les freins à l'endettement prévus par la Constitution, les ressources financières disponibles et nécessaires ainsi que le développement continu du canton à travers des projets d'investissement stratégiques.

Je suis heureux de pouvoir vous soumettre le présent rapport sur les activités menées par notre commission en 2018. Je tiens à exprimer mes vifs remerciements à ses membres et à son secrétariat pour leur fort investissement et leur précieux soutien tout au long de l'année écoulée.

*Daniel Bichsel, président de la Commission des finances*

## 2 Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation

La Commission des finances (CFin) est l'une des trois commissions de surveillance du Grand Conseil, aux côtés de la Commission de gestion (CGes) et de la Commission de justice (CJus). Elle rend exclusivement compte au Grand Conseil et lui présente chaque année son rapport d'activité au sens de l'article 50, alinéa 4 du règlement du Grand Conseil (RGC).

### 2.1 Tâches

Les tâches qui incombent à la CFin sont définies à l'article 36 RGC.

#### **Art. 36 RGC : Commission des finances (CFin)**

<sup>1</sup> La Commission des finances compte 17 membres.

<sup>2</sup> Elle s'occupe du pilotage des finances et des prestations et exerce la haute surveillance sur les finances cantonales.

<sup>3</sup> Elle préavise en particulier les affaires suivantes :

a le budget ;

b le plan intégré mission-financement, y compris le plan des investissements ;

c le rapport de gestion et d'autres rapports qui revêtent de l'importance pour le pilotage des finances et des prestations et la haute surveillance sur les finances cantonales ;

d les crédits supplémentaires ;

e la quotité d'impôt ;

f le cadre du nouvel endettement ;

g les crédits d'engagement et les crédits complémentaires qui n'ont pas été inscrits au budget ou qui n'entrent pas dans le domaine de compétence d'une commission spécialisée permanente ;

h les motions financières.

<sup>4</sup> Elle traite les dépenses liées au sens de l'article 48, alinéa 3 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) [RSB 620.0].

<sup>5</sup> Dans l'exercice de ses activités, elle contrôle en particulier, en coordination avec la Commission de gestion et la Commission de justice,

a la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière,

b le controlling financier du Conseil-exécutif, des Directions et des offices,

c la concordance des finances et des prestations.

<sup>6</sup> Elle préavise les autres affaires financières qui ne relèvent de la compétence d'aucun autre organe du Grand Conseil.

<sup>7</sup> Elle fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et pour l'économie et les redevances.

<sup>8</sup> Elle fait en outre office d'organe de surveillance du chef ou de la cheffe du Contrôle des finances.

La CFin a pour tâche principale de préaviser au printemps le rapport de gestion (RG) ainsi que les comptes annuels de l'année écoulée et, en automne, le budget et le plan intégré mission-financement (BU/PIMF) des quatre années à venir.

Elle examine par ailleurs les motions financières et prend connaissance des dépenses liées. Le Conseil-exécutif lui adresse les autorisations de dépenses supérieures au montant déterminant à partir duquel elles relèveraient de la compétence du Grand Conseil si elles n'étaient pas liées<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Art. 48, al. 1 et 2 LFP

Dans son rôle de commission responsable pour la tenue des comptes et la gestion financière, elle reçoit les rapports trimestriels du Contrôle des finances et en discute régulièrement lors de ses séances avec la direction du Contrôle des finances.

En plus d'exercer son rôle de commission de surveillance, la CFin fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et de la Direction de l'économie publique (FIN et ECO), pour lesquelles elle préavise les projets de loi et les affaires à l'intention du Grand Conseil. En accord avec les commissions spécialisées, elle préavise par ailleurs toutes les demandes de crédit dans le domaine de l'informatique.

Dans l'exercice des droits de participation entre commissions, la CFin a pris pour règle, pour les affaires de crédit d'importance, de faire part de son avis à la commission spécialisée responsable sur les incidences financières des affaires traitées, sous la forme de corapports. En 2018, elle a rédigé des prises de position sur huit affaires relevant de la compétence d'autres commissions (contre 6 en 2017 et 3 en 2016).

## 2.2 Organisation et méthode de travail

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

La présidence se compose du président et de la vice-présidente de la commission. Elle soutient le secrétariat dans les questions d'organisation et élabore conjointement avec lui les communiqués de la commission. Le président et la vice-présidente ne siègent pas dans les sections.

Les responsables des sections, deux autres membres de la commission et la présidence constituent le bureau. C'est à ce dernier qu'incombe la responsabilité de l'examen préliminaire du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion. De même, il discute des questions stratégiques.

Deux sections permanentes préavisent les demandes de crédit de la FIN et de l'ECO. Les affaires TIC de l'ensemble des Directions sont traitées par la section FIN-POM-TIC. La section TTE-JCE-SAP prépare la plupart des corapports sur les dossiers de construction de la CIAT à l'attention du plénum. Lors de l'examen préliminaire du PIMF et du rapport de gestion, les sections sont chargées d'examiner dans le détail les chiffres et les textes de « leurs » Directions.

La liste des membres et l'organigramme de la CFin se trouvent en annexe. Plusieurs changements sont intervenus dans la composition de la commission au cours de l'exercice sous revue : début juin, le Grand Conseil a nommé les députés ci-après pour remplacer Andreas Blank (UDC), Thomas Rufener (UDC), Franziska Schöni-Affolter (pvl), Barbara Streit-Stettler (PEV) et Adrian Wüthrich (PS) au sein de la CFin : Madeleine Amstutz (UDC), Ueli Augstburger (UDC), Michael Köpfli (pvl), Andrea Rüfenacht (PS) et Ursula Zymbach (PS). Daniel Bichsel (UDC) reste à la présidence de la commission et Béatrice Stucki (PS) conserve la vice-présidence.

En 2018, la commission s'est réunie en plénum à 23 reprises<sup>2</sup> (2017 : 35). Les sections ont en outre tenu 34 séances (2017 : 39). Le nombre de séances montre que la charge de travail de la CFin a diminué par rapport à l'année précédente. La commission a certes préavisé davantage d'affaires qu'en 2017 (35 contre 34) mais l'année précédente était particulièrement chargée en raison du programme d'allègement 2018 (PA 18). Par ailleurs, plusieurs séances ont été annu-

<sup>2</sup> Dans les statistiques, une séance d'une journée entière compte pour deux séances (le matin et l'après-midi valent chacun comme une séance, selon les règles en vigueur pour les jetons de présence au sens de l'art. 124 RGC et la Dir-GC, p. 91).

lées du fait du regroupement de l'examen préliminaire du rapport de gestion et du PIMF en vue de la session de novembre. En 2018, la CFin a préavisé dix actes législatifs (en comptant séparément les premières et les secondes lectures). A l'exception de la loi sur le personnel (introduction de l'horaire de travail fondé sur la confiance), il s'agissait toutefois de révisions de moindre envergure.

La durée moyenne des séances a quelque peu augmenté : elle était de deux heures et 30 minutes pour les séances plénières et d'environ une heure et 20 minutes pour les séances de section.

Depuis juin 2018, le secrétariat de la CFin compte 1,3 équivalent plein temps (contre 1,6 EPT auparavant). Le secrétaire, Dominique Cléménçon, travaille à 90 pour cent, dont il consacre au moins 10 pour cent au Service des commissions, également placé sous sa responsabilité. Le collaborateur scientifique, Ivar Trippolini, travaille désormais à 40 pour cent (contre 70 % précédemment), dont 20 pour cent qu'il consacre au soutien des commissions spécialisées CFor et CSéc. En plus de son poste à la CFin, Ivar Trippolini a repris la fonction de secrétaire de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE), officiellement à 30 pour cent, étant toutefois précisé que le temps consacré à cette activité est soumis à de fortes variations depuis son entrée en poste.

### 3 Affaires clés et priorités

#### 3.1 Rapport de gestion 2017

Dans son rapport sur le rapport de gestion, la CFin a présenté dans le détail les raisons pour lesquelles le Contrôle des finances a prononcé une opinion d'audit défavorable et pour lesquelles le rapport de gestion 2017 et les comptes annuels n'ont été traités qu'à la session de novembre 2018<sup>3</sup>. Les comptes 2017 ont bouclé sur une perte de 5 millions de francs alors qu'un excédent de revenus de 49 millions de francs avait été prévu initialement.

L'élaboration du rapport de gestion 2017 a constitué un dossier très chronophage pour la CFin, les premières activités y relatives remontant à 2016. Dans son rôle d'organe de surveillance, elle s'est fixée pour principe de ne pas manquer à ses devoirs tout en gardant à l'esprit les intérêts de l'ensemble du canton. Elle estime y être parvenue. Le débat sur le rapport de gestion 2017 durant la session de novembre 2018 a été factuel et ciblé. Le Grand Conseil a soutenu les déclarations de planification formulées par la CFin, qui doivent contribuer à améliorer et, le cas échéant, à simplifier la présentation des comptes à l'avenir. En font partie plus particulièrement l'examen de l'introduction des normes IPSAS et la prise en compte des enseignements tirés du bouclage des comptes 2017 en vue de l'introduction du progiciel de gestion intégré.

#### 3.2 Budget 2019 / plan intégré mission-financement 2020-2022

La CFin a déjà fait part de ses observations de manière détaillée dans son rapport sur le budget 2019 / plan intégré mission-financement 2020-2022 (BU/PIMF19/20-22)<sup>4</sup>. Le budget 2019 table sur un excédent de revenus du compte de résultats de 123,2 millions de francs et sur un solde du compte de financement de 52,2 millions de francs.

Dans son rapport sur le BU/PIMF19/20-22, la commission a exprimé son inquiétude quant à l'évolution future des finances cantonales. Dans l'intervalle, la révision de la loi cantonale sur les impôts 2019, qui prévoyait des rabais fiscaux pour les personnes morales, a été rejetée lors du scrutin populaire du 25 novembre 2018, une décision qui allège les finances du canton d'environ 100 millions de francs par an à moyen terme. La révision de la péréquation financière fédérale et le besoin d'investissement accru à compter de 2022 pèsent toutefois fortement sur la situation budgétaire. L'éventualité d'un ralentissement conjoncturel accompagné d'une moindre hausse voire d'une baisse des recettes fiscales exigerait impérativement la prise de mesures de stabilisation des finances. C'est pourquoi la CFin a proposé au Conseil-exécutif de prioriser les investissements selon des critères clairement définis.

#### 3.3 Alimentation temporaire d'un fonds d'investissement

La principale mesure préconisée par le gouvernement pour assurer les nombreux investissements dans les années à venir est la création d'un (nouveau) fonds destiné à financer les projets d'investissement stratégiques. Pour pouvoir y consacrer des moyens provenant de la double distribution de la Banque nationale suisse en 2018, le Conseil-exécutif a demandé au Grand Conseil, durant la session de novembre 2018, d'alimenter temporairement ce fonds d'investissement à hauteur de 55 millions de francs à charge du compte de résultats 2018.

<sup>3</sup> Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2017 du 29 octobre 2018, version définitive

<sup>4</sup> Rapport de la Commission des finances sur le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 du 29 octobre 2018, version définitive

Le projet a reçu un accueil mitigé de la part de la CFin comme du Grand Conseil, tant et si bien qu'elle a été rejetée par les députés à une courte majorité. La CFin espère que le gouvernement tiendra compte de la décision du Grand Conseil au moment de concevoir la deuxième mouture, qui prévoit la définition d'objectifs stratégiques et d'actions prioritaires pour le BU/PIMF20/21-23<sup>5</sup>, et qu'outre ce nouveau fonds, il élaborera d'autres scénarios pour financer les investissements à venir. La commission a thématiqué ce point dans le cadre de son rapport sur le BU/PIMF19/20-22 et demande l'ouverture d'un débat sur l'adaptation des freins à l'endettement<sup>6</sup>.

### 3.4 Révision de la loi sur les impôts 2019

En début d'année, la CFin a préavisé la seconde lecture de la révision de la loi sur les impôts 2019, dont la pièce maîtresse était la baisse d'impôt accordée aux personnes morales. Ces dernières années, de nombreux autres cantons les ont abaissés, de sorte que le canton de Berne s'est retrouvé dans une situation de plus en plus défavorable en comparaison intercantonale. Une majorité de la CFin s'est ralliée au Conseil-exécutif et a rejeté une proposition d'allègement fiscal moins important pour les entreprises qui avait été formulée au sein de la commission. Lors de la session de mars, une majorité des parlementaires s'est également ralliée à la proposition du gouvernement. Un référendum a été lancé contre la révision de la loi. Pour rédiger le message de votation, la section responsable de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures a demandé le soutien de la présidence de la CFin, qui représentait l'avis de la majorité en la personne du député Daniel Bichsel et l'opinion de la minorité en la personne de la députée Béatrice Stucki. Le projet de révision a été rejeté lors de la votation populaire du 25 novembre 2018.

### 3.5 Surveillance financière

Aux termes de l'article 36, alinéa 5, lettre a RGC, la CFin examine en particulier, en coordination avec la CGes et la CJus, la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière.

Dans l'exercice de la surveillance financière au sens strict, la commission se réfère essentiellement aux rapports du Contrôle des finances. Ce dernier rend compte dans ses rapports trimestriels des principales constatations faites lors des contrôles menés dans les différents services et d'autres travaux. La CFin reçoit dans ce contexte les mêmes documents et informations que le Conseil-exécutif et en discute à chaque fois avec le chef du Contrôle des finances et les collaborateurs et collaboratrices compétents.

Si la commission a besoin de compléments d'information au sujet d'une constatation du Contrôle des finances, elle demande à la Direction concernée de lui remettre le rapport. Elle peut en outre inviter la Direction à l'une de ses séances pour entendre son point de vue au sujet des constatations en question. Dans certains cas, la CFin intervient auprès des Directions concernées. L'exercice de la surveillance financière est une tâche confidentielle. La CFin n'élabore un rapport sur certaines affaires que dans des situations exceptionnelles.

---

<sup>5</sup> BU/PIMF 19/20-22, ch. 2.3, p. 23

<sup>6</sup> Rapport de la Commission des finances sur le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 du 29 octobre 2018, ch. 4.2, p. 11-14



Le bureau de la commission forme avec une délégation du Conseil-exécutif le Comité Contrôle des finances qui rencontre le chef du Contrôle des finances pour un entretien une ou deux fois par an.

### 3.6 Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances

Ces dernières années, la CFin a constaté que la nature du mandat du Contrôle des finances et la façon dont il s'en acquitte étaient une source constante de désaccords notamment entre le Conseil-exécutif, le Contrôle des finances et elle-même. Le gouvernement estime régulièrement que le Contrôle des finances a une interprétation trop extensive de son mandat et se mêle d'affaires qui ne relèvent pas de son champ de compétences. Sans compter l'excès de bureaucratie résultant des observations formulées par le Contrôle des finances. Le Contrôle des finances estime quant à lui qu'il doit adopter une approche d'audit moderne sur la base des normes en vigueur dans la branche (notamment en ce qui concerne l'orientation sur les risques et sur les effets). Pour la CFin, il importe que le Contrôle des finances reste fort et jouisse d'une grande indépendance, pour qu'il puisse exercer son rôle critique sans restriction.

D'un commun accord avec le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances, la CFin a mandaté un expert pour qu'il analyse la situation et pointe les domaines où il y a lieu d'agir. L'analyse a clairement mis en lumière la nécessité d'agir. C'est ainsi qu'une esquisse d'acte normatif pour la révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) a été commandée. Le texte adopté en mai 2018 propose des adaptations dans les domaines suivants :

1. Il faut rapprocher le positionnement institutionnel du Contrôle des finances du Grand Conseil.
2. Il faut définir précisément le catalogue des tâches du Contrôle des finances et, en particulier, faire la distinction entre la révision des comptes et la surveillance financière.
3. Il faut revaloriser le Comité Contrôle des finances, veiller à sa composition paritaire en la précisant et réduire sa taille.
4. Il faut clarifier le périmètre de surveillance du Contrôle des finances et inclure les participations.
5. Il faut redéfinir les responsabilités pour le rapport trimestriel et clarifier le déroulement des processus, en particulier en ce qui concerne la prise de position du Conseil-exécutif.
6. S'agissant des participations et des subventions cantonales, il faut ancrer le caractère subsidiaire du Contrôle des finances par rapport aux systèmes de pilotage et de contrôle internes ainsi que la coordination avec d'autres organes de surveillance compétents.
7. Il faut optimiser la terminologie (notamment parler d'appréciations et de recommandations plutôt que de critiques).
8. Il faut optimiser le traitement des divergences d'opinion. Si un service ne suit pas une recommandation du Contrôle des finances, la Direction tranche en cas de divergence et dans les cas de grande importance, la décision finale appartient dans tous les cas au Conseil-exécutif.
9. Le Contrôle des finances doit adhérer au principe de proportionnalité. Le terme de « grande importance » est renforcé. Il faut définir que la mise en œuvre des appréciations et des recommandations incombe à la hiérarchie.
10. Le plan d'audit doit être réévalué et le mandat de prestations supprimé.
11. La documentation du Contrôle des finances doit être clarifiée, en particulier en ce qui concerne la disponibilité des arrêtés du Conseil-exécutif.

Une fois l'esquisse d'acte normatif adoptée, une procédure législative ordinaire a été initiée, sous la responsabilité de la Chancellerie d'Etat. Les travaux sont en cours.

### 3.7 Informatique

Comme il a été dit au chapitre 2.2, la CFin préavise les affaires de crédit liées à l'informatique (TIC) de toutes les Directions. Compte tenu de cette concentration, la CFin assure la responsabilité principale dans l'examen préalable de ces affaires. Elle se trouve face au défi d'examiner les affaires TIC de manière appropriée, tout en évitant de retarder l'approbation des décisions de dépenses ou d'entraîner des surcoûts en faisant appel à des experts externes.

C'est pourquoi elle a conclu avec le Conseil-exécutif au cours de l'année 2016 différentes adaptations des décisions de dépenses pour que les rapports concernant ces affaires soient uniformisés et compréhensibles. Ces accords ont été en grande partie appliqués en 2017 et 2018.

#### 3.7.1 Progiciel de gestion intégré (PGI)

Tout comme la CGes, la CFin reçoit chaque semestre un rapport sur l'état de la mise en œuvre du PGI, appelé à remplacer les systèmes informatiques FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel). En 2018, le Conseil-exécutif a décidé d'adopter le système SAP. Toutefois, avant que le nouveau système puisse être acquis et introduit, il faut uniformiser et simplifier les structures et les processus relevant des finances et du personnel dans toutes les Directions. C'est à cette condition qu'une fois que le PGI aura été mis en place, les coûts récurrents pourront être réduits jusqu'à 15 millions de francs par an, tel qu'indiqué dans le rapport de 2014 sur l'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale<sup>7</sup>.

En milieu d'année, la FIN a constaté que les structures de projet et les procédures de décision mises en place étaient lourdes et complexes. Si rien n'était entrepris, il en résulterait des retards de projet et des coûts supplémentaires. Face à ce constat, le Conseil-exécutif a décidé de ramener le comité de projet à cinq personnes tout en lui accordant de larges pouvoirs, si bien que les Directions n'étaient plus toutes représentées au sein du comité. Le responsable de projet a par ailleurs été déchargé de ses tâches de direction pour qu'il puisse se consacrer pleinement au projet.

Les responsables partent du principe que ces mesures ont été de nature à remettre le projet sur les rails et permettront d'éviter les retards.

#### 3.7.2 Rapport sur la gestion des coûts

Dans le cadre du programme IT@BE, un rapport sur la gestion des coûts a été élaboré pour la première fois en 2016. Une fois par an, il fournit des informations détaillées sur l'évolution des coûts dans le domaine des TIC.

Les coûts totaux des TIC se sont montés à près de 220 millions de francs en 2017, ce qui représente 1,9 pour cent des charges totales du canton, qui se chiffrent à environ 11 303 millions de francs. Même si les TIC ne participent que pour une faible part aux charges totales du canton, la CFin est d'avis qu'il faut suivre de près l'évolution des coûts dans ce domaine. C'est une tâche prioritaire du gouvernement et du parlement d'alléger la pression exercée sur les finances cantonales grâce à des structures et des systèmes internes agiles et économes, afin d'éviter de devoir réaliser des économies par une réduction des prestations que la population ressentirait directement.

---

<sup>7</sup> Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI), Kurzbericht, 12 avril 2014, p. 20 (disponible uniquement en allemand)

En 2017, le rapport indiquait également qu'en comparaison des coûts de l'année 2012 recensés dans le rapport UPI, des économies d'environ 10,5 millions de francs avaient d'ores et déjà été réalisées dans le domaine des TIC.

### 3.8 Personnel

En 2018, la CFin a ordonné au Contrôle des finances de réaliser un contrôle extraordinaire sur la gestion du personnel dans l'Etablissement pénitentiaire (EP) de Thorberg car elle disposait d'informations sur l'existence de manquements dans ce domaine. Les résultats du contrôle ont confirmé les craintes de la CFin, la défaillance de la conduite et de la surveillance par l'Office de l'exécution judiciaire étant le principal point noir. Le Contrôle des finances a formulé 18 recommandations en tout. Le contrôle mené a toutefois également montré que les répercussions financières ne sont pas gravissimes et que les prescriptions relevant du droit du personnel sont largement respectées. La CFin demande à être régulièrement informée de la mise en œuvre des mesures.

La révision de la loi sur le personnel, dont la première lecture a eu lieu durant la session de novembre 2018, prévoit notamment l'introduction de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres supérieurs de l'administration cantonale. Le Grand Conseil a approuvé ce principe à une large majorité. Lors de la seconde lecture, qui se tiendra durant la session de printemps 2019, il faudra encore statuer sur le cercle des personnes concernées et les possibilités de compensation.

La CFin s'entretient chaque année avec la Direction des finances sur les questions actuelles qui ont trait au personnel. En 2018, elle s'est informée des effectifs dans les Directions. Elle reçoit désormais chaque année une liste de tous les postes dans l'administration cantonale, répartis par classes de traitement et équivalents plein temps, afin de pouvoir en suivre l'évolution.

La FIN l'a informée de la mise en œuvre de la stratégie relative au personnel 2016-2019 et de la création éventuelle de centres de prestations dans le domaine du personnel en lien avec l'introduction du PGI.

La CFin s'est également enquis des raisons à l'origine de la répartition inégale des notes d'évaluation entre les deux sexes dans les entretiens d'évaluation (EEP). La FIN a expliqué que le problème n'était pas grave si l'on excluait la Police cantonale. 1,3 pour cent d'hommes reçoivent davantage de « A+ » que les femmes, tandis que 2,5 pour cent de femmes se voient attribuer davantage de « A » que les hommes. Le Conseil-exécutif a tout de même décidé que l'Office du personnel devait sensibiliser les personnes exerçant des fonctions dirigeantes aux biais d'évaluation à travers différentes mesures : intégration dans les formations EEP, memento sur les biais d'évaluation, forum des cadres sur le sujet, information publiée dans le bulletin des cadres. Par ailleurs, l'expérience prise en compte dans la détermination du traitement au titre de pause familiale sera réexaminée à l'occasion de la révision de l'ordonnance sur le personnel 2020 et les responsables d'offices sont invités à examiner les évaluations prévues sous l'angle de la répartition entre les sexes avant la tenue des EEP.

### 3.9 Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)

Lors des débats sur les affaires de crédit, la CFin a constaté ces dernières années que les arrêtés du Conseil-exécutif et les rapports ne contenaient pas uniformément des informations pertinentes pour la décision. Il s'agit en particulier d'attester les coûts, les coûts induits (coûts induits

analytiques et d'exploitation) et de rattacher les différentes affaires de crédit au plan financier et au plan d'investissement intégré du canton (PIC).

La FIN a répondu favorablement à la demande de la CFin : sa mise en œuvre a été réalisée au sein d'un petit groupe de travail réunissant la CFin et la FIN, cette dernière s'étant chargée de récolter les avis des autres Directions.

En août 2018, la FIN a informé les autres Directions que les autorisations de dépenses en lien avec des investissements devraient à l'avenir contenir les informations complémentaires suivantes :

1. Justification des coûts d'un projet, en particulier pour les projets de construction s'appuyant sur un code des frais de construction (CFC).
2. Pour les coûts induits :
  - Différenciation entre les dépenses d'investissements préservant la valeur et celles générant une plus-value.
  - Amortissements / durée d'utilisation :
    - Durée d'utilisation de l'infrastructure existante/à rénover.
    - Indication des amortissements hors plan si la durée d'utilisation de l'infrastructure existante/à rénover n'a pas encore expiré.
    - Durée d'utilisation de l'infrastructure neuve/rénovée.
    - Montant des amortissements annuels
  - Autres coûts analytiques induits (p. ex. frais d'intérêt)
  - Autres coûts d'exploitation induits (frais de personnel pour le nettoyage, charges accessoires des bâtiments)
3. Incidences sur le BU/PIMF et sur le plan d'investissement intégré du canton (PIC) et/ou justification, dans l'affaire de crédit, de l'écart par rapport aux valeurs figurant dans le BU/PIMF et le PIC.

Ces informations doivent figurer de manière structurée dans une annexe à l'affaire de crédit. Elles sont mises à disposition de la commission qui préavise l'affaire et du Grand Conseil dans leur intégralité. La solution esquissée est appliquée pour un an à titre d'essai avant qu'il soit décidé de l'introduire de manière définitive.

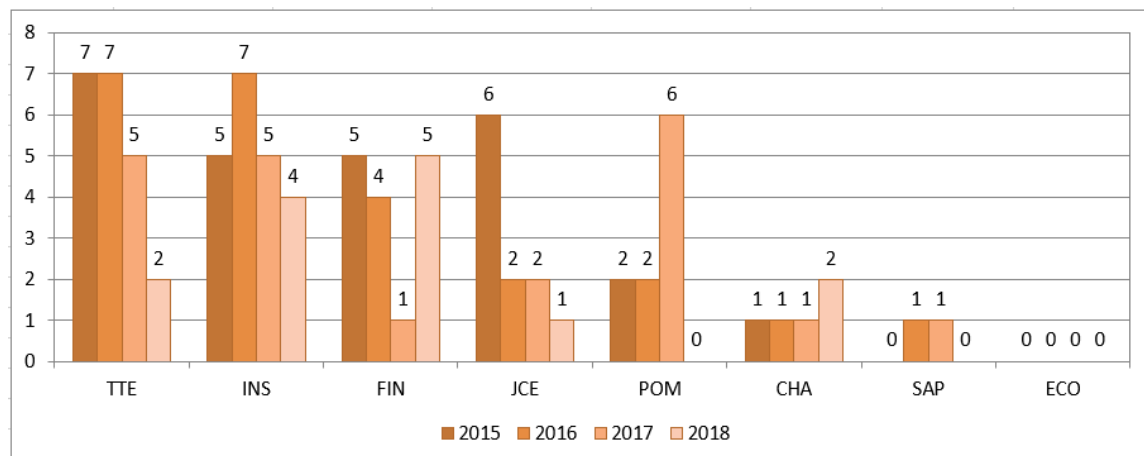
### 3.10 Dépenses liées

La CFin examine les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif portant sur des montants qui, si les dépenses étaient nouvelles, les placeraient dans la compétence du Grand Conseil (art. 48, al. 3 LFP / art. 36, al. 4 RGC).

En 2018, la CFin s'est vu soumettre en tout 14 affaires de dépenses liées par le Conseil-exécutif, soit moins que durant les années précédentes (2017 : 21 ; 2016 : 24 ; 2015 : 26).

Le graphique ci-après fait état du nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées qui ont émané des différentes Directions ces quatre dernières années. La hausse particulièrement forte qu'a connue la Direction des finances (FIN) en 2018 est essentiellement due au fait que l'Intendance des impôts a renouvelé plusieurs autorisations de dépenses pluriannuelles pour la période allant de 2019 à 2023 (indemnités versées aux villes de Berne, Bienne et Thoune pour la perception des impôts cantonaux et communaux et de l'impôt fédéral direct ; indemnités pour prestations à des tiers, en particulier aux services cantonaux chargés de procéder aux estimations ordinaires des valeurs officielles ; indemnité aux communes et à des tiers dans le domaine de l'impôt à la source ; autorisation de dépenses pour les parts cantonales aux impôts de suc-

cession et de donation et autorisation de dépenses pour le matériel de consommation courante [papier, formulaires et enveloppes] pour des envois en masse).



### 3.11 Interventions parlementaires

Durant l'exercice sous revue, la CFin a déposé l'intervention suivante :

Motion 108-2018 : « Compléter la loi sur les caisses de pension cantonales ».

Les délibérations au sujet de la loi sur les Eglises nationales bernoises ont été closes durant la session de mars 2018. Il a été décidé que l'Eglise catholique romaine et ses assurées et assurés actifs pouvaient sortir de la Caisse de pension bernoise (CPB), sans pour autant devoir emmener les rentières et les rentiers dans la nouvelle institution de prévoyance, ce qui se traduit par une charge financière pour la CPB. Durant les délibérations, la CFin avait déjà tenté de prévenir cette situation par une adaptation de la loi sur les Eglises nationales bernoises afin qu'à l'avenir en tout cas, les rentières et rentiers concernés doivent intégrer la nouvelle institution de prévoyance. N'ayant obtenu gain de cause, elle a déposé cette motion une fois les délibérations closes.

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a indiqué que cette exigence contrevenait au droit fédéral et qu'elle ne pouvait être appliquée contre la volonté de la nouvelle institution de prévoyance. Le gouvernement propose dès lors au Grand Conseil de rejeter la motion, qui sera traitée au parlement durant la session de printemps 2019.

## 4 Proposition

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

Au nom de la Commission des finances

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Cléménçon

## Annexe

# Organisation de la Commission des finances

Etat au 31 décembre 2018

## 1. Présidence

2 membres

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

Tâches : Préparation des séances, rédaction des communiqués de presse, communication avec les médias, traitement de la correspondance

## 2. Bureau

7 membres

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

Tâches : Préavis BU/PIMF et RG, contrôle des finances, dépenses liées, affaires stratégiques, tâches supérieures

## 3. Sections

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

|                  | Section FIN/POM/TIC*    | Section ECO/INS/CHA         | Section TTE/JCE/SAP     |
|------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Respon-<br>sable | Daniel Wyrsh (PS)       | Hans Kipfer (PEV)           | Jakob Etter (PBD)       |
|                  | Adrian Haas (PLR)       | Fritz Wyss (UDC)            | Ursula Marti (PS)       |
|                  | Raphael Lanz (UDC)      | Natalie Imboden (Les Verts) | Hans-Rudolf Saxer (PLR) |
|                  | Madeleine Amstutz (UDC) | Hans Ulrich Grädel (UDF)    | Andrea Rüfenacht (PS)   |
|                  | Michael Köpfli (pvl)    | Ursula Zybach (PS)          | Ueli Augstburger (UDC)  |

Tâches : Affaires des Directions, BU/PIMF et RG : compilation de questions concernant les Directions attribuées

\*Section FIN : affaires TIC de toutes les Directions