



Rapport de la Commission des finances concernant le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020

Version du 27.10.2016
Version définitive

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Travail de la Commission des finances	4
3	Budget 2017 / plan intégré mission-financement 2018-2020 : l'essentiel en bref	5
3.1	Compte de résultats.....	6
3.2	Compte des investissements	7
3.3	Solde de financement	10
3.4	Frais de personnel	11
3.5	Modifications apportées au budget et au plan intégré mission-financement par rapport à l'exercice précédent	12
4	Priorités de la Commission des finances	14
4.1	Situation financière générale	14
4.2	Introduction du MCH2 (Modèle comptable harmonisé 2) et IPSAS	15
4.2.1	Généralités	15
4.2.2	Réévaluation du patrimoine administratif.....	16
4.2.3	Evaluation des conditions générales d'organisation pour l'introduction du MCH2/IPSAS	20
4.3	Plan intégré mission-financement – posture face à un nouvel endettement	22
4.4	Fiabilité du budget et du plan intégré mission-financement.....	24
4.5	Diminution des charges de biens et services	25
5	Propositions concernant le budget 2017	26
5.1	Déclaration de planification concernant le budget 2017	26
6	Proposition concernant le plan intégré mission-financement	27
6.1	Proposition de la majorité : renvoi avec charges.....	27
6.2	Proposition de la minorité : approbation assortie d'une déclaration de planification	27

1 Synthèse

La situation financière générale du canton s'est détériorée par rapport à l'année passée. Le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019 s'inscrivaient encore sans exception dans les chiffres noirs et le compte de résultats affichait des excédents de recettes annuels de quelque 200 millions de francs. Pour le budget et le PIMF actuels, le solde de financement est négatif à partir de 2018 et le compte de résultats devrait présenter des excédents de charges à compter de 2019. Fort du constat que cette situation n'est pas viable, le Conseil-exécutif a décidé d'élaborer des mesures correctrices, qu'il ne souhaite toutefois soumettre à la Commission des finances et au Grand Conseil que l'an prochain. La commission et le parlement se voient ainsi contraints d'approuver un PIMF négatif sans connaître les mesures prévues pour remédier à ces chiffres rouges. Compte tenu de cette situation, une courte majorité des membres de la Commission des finances s'est résolue à renvoyer le PIMF au Conseil-exécutif en le priant d'élaborer un programme de mesures qui ne prévoient aucun nouvel endettement et qui permette de respecter les freins à l'endettement dans les années du plan. Pour réduire le travail de l'administration, la commission est d'avis qu'il ne faut pas adapter le PIMF et l'ensemble des chiffres. Elle se satisferait d'un rapport séparé du Conseil-exécutif. Une forte minorité des membres de la commission propose au Grand Conseil d'approuver le PIMF, tout en demandant, dans une déclaration de planification, l'élaboration et la présentation d'un catalogue de mesures dans les meilleurs délais.

Le compte de résultats et le solde de financement du budget 2017 s'inscrivent tous deux dans les chiffres noirs. La commission renonce à formuler des propositions concernant le budget.

En 2016, la commission s'est consacrée de manière intense au nouveau modèle comptable harmonisé MCH2/IPSAS, dont l'introduction est fondamentalement incontestée. C'est avant tout la question de l'ampleur de la réévaluation du patrimoine administratif qui a suscité des débats. Dans son rapport sur le retraitement, le Contrôle des finances souligne que le premier retraitement était entaché de nombreuses erreurs, tout comme il fait état de questions d'organisation fondamentales. En dépit du malaise ressenti et des réserves émises par la Commission des finances – et non aplanies – lors de ses échanges avec la Direction des finances, le Contrôle des finances et des experts externes, la commission juge disproportionné d'interrompre complètement les travaux. Elle appelle toutefois toutes les personnes impliquées à faire les efforts nécessaires pour boucler ce projet avec succès. Pour souligner l'importance de la question, la Commission des finances propose au Grand Conseil d'émettre une déclaration de planification concernant le budget 2017.

2 Travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) informe le Grand Conseil sur les principaux éléments du budget 2017 et du plan intégré mission-financement 2018-2020 (BU 2017/PIMF 2018-2020), et motive ses propositions concernant ces deux affaires.

La directrice des finances a présenté le BU 2017/PIMF 2018-2020 à la Commission des finances le 24 août 2016. 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 encore, la CFin ne s'est rendue qu'à la TTE, à l'ECO et à la FIN. La CFin fait office de commission spécialisée pour les affaires de l'ECO et de la FIN, tandis que la TTE est la direction qui gère le plus gros volume d'investissement.

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 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 avant de charger son secrétariat de le rédiger. Elle a en outre discuté des propositions susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 27 octobre 2016 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 sept reprises pour une séance de deux heures, sans compter les visites dans les Directions, et le bureau a tenu quatre séances d'une heure et demie.

3 Budget 2017 / plan intégré mission-financement 2018-2020 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 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 17	PIMF 18	PIMF 19	PIMF 20
1. Compte de résultats				
Situation en novembre 2015	239	187	185	185 ¹
Ecart intervenu durant la procédure principale ²	-140	-169	-279	-313
Solde du compte de résultats (août 2016)	99	18	-95	-128³
2. Compte des investissements				
Situation en novembre 2015	536	515	522	522 ⁴
Ecart	-79	-32	-49	-53
Investissement net (août 2016)	456	483	472	469
3. Solde de financement				
Situation en novembre 2015	89	42	53	53 ⁵
Ecart	-81	-145	-234	-246
Solde de financement (août 2016)	8	-103	-180	-193³
4. Autres indicateurs				
Amortissements	396	392	417	434
Dissolution réserve de réévaluation MCH2/IPSAS)	-30	-30	-30	-30
Autofinancement	464	380	292	316
Degré d'autofinancement	102 %	79 %	62 %	65 %
Degré d'autofinancement pour les exercices du plan	77 %			

Illustration n° 1 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2017-2020

¹ Même solde que l'exercice précédent.

² Pour les détails, voir BU 2017 / PIMF 2018-2020, chiffre 2, p. 24 ss.

³ Le solde du compte de résultats et le solde de financement de l'exercice de 2020 présentés ici affichent un écart de 40 millions de francs par rapport aux chiffres inscrits au BU/PIMF par le Conseil-exécutif, lesquels ne tiennent plus compte de la renonciation à la hausse de l'impôt sur les véhicules à moteur, voir BU 2017 / PIMF 2018-2020, chiffre 2, p. 19.

En cas d'approbation du PIMF par le Grand Conseil, ce sont les chiffres du budget et du PIMF du Conseil-exécutif qui sont valables et non plus ceux figurant dans le rapport de la Commission des finances.

⁴ Même solde que l'exercice précédent.

⁵ Même solde que l'exercice précédent.

3.1 Compte de résultats

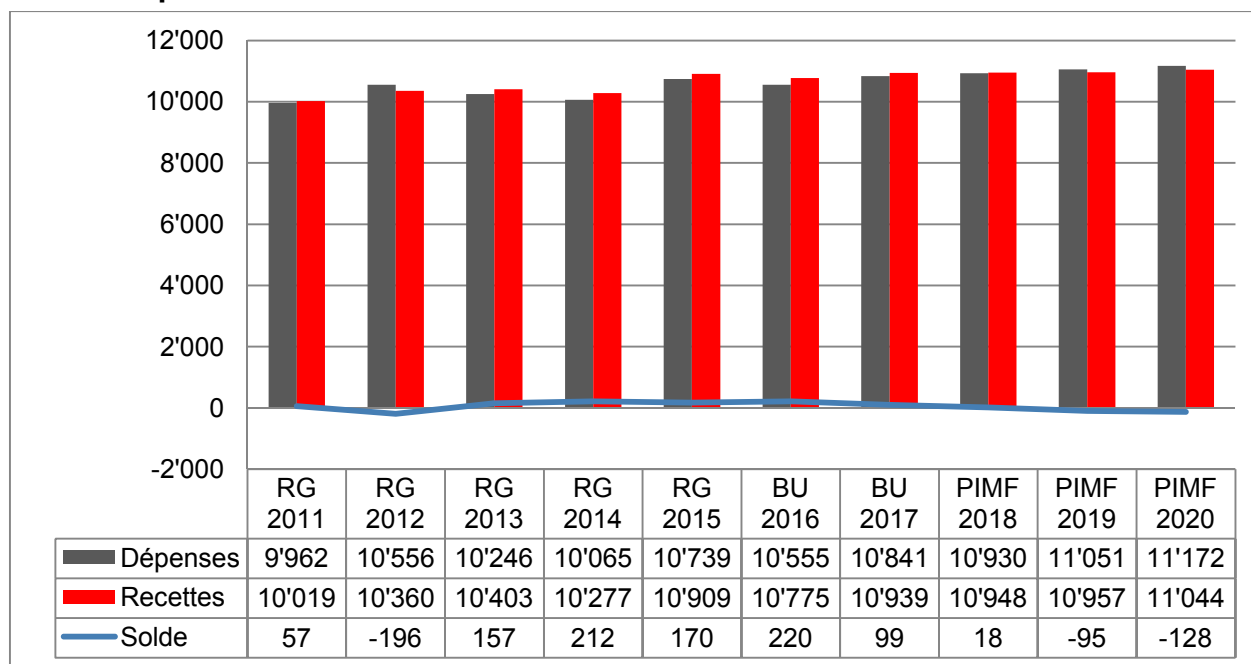


Illustration n° 2 : Compte de résultats des années 2011-2020 (en mio CHF)

Le solde du compte de résultats équivaut à la différence entre le total des recettes et le total des dépenses. S'il est positif, le canton est en mesure de couvrir ses dépenses par ses propres moyens. S'il est négatif, le canton doit emprunter pour financer les dépenses courantes et, donc, s'endetter.

Ces dernières années – exception faite de 2012 – le canton a toujours généré des excédents de recettes. Pour la période de planification allant de 2017 à 2020, seules les années 2017 et 2018 devraient encore se solder par un excédent, le plan intégré mission-financement prévoyant un déficit pour les exercices 2019 et 2020.

En comparaison de l'année 2015, la planification présente une détérioration des finances de plus de 300 millions de francs par an, due à l'adaptation de la réduction des primes, aux dépenses supplémentaires dans les domaines de la migration et du social, à la révision des pronostics concernant les rentrées fiscales (revues à la baisse en raison de l'assombrissement des perspectives conjoncturelles) et à la baisse des recettes provenant de la péréquation financière fédérale. L'introduction du MCH2/IPSAS a par ailleurs conduit à un transfert de subventions d'investissement du compte des investissements au compte de résultats. Globalement, la baisse des recettes est plus forte que la réduction des charges de biens et services, la diminution des dépenses consacrées aux prestations complémentaires ainsi que la baisse des intérêts passifs.

La baisse des recettes provenant de la péréquation financière fédérale signifie que le canton dispose d'un potentiel de ressources légèrement supérieur à la moyenne comparé à d'autres cantons pour la période de prévision 2017-2022, laquelle se fonde sur les bases fiscales des années 2011-2018. Ce recul traduit toutefois surtout le fait que, pour la période de référence actuelle, l'année 2012 – qui s'est caractérisée par une faible conjoncture – a eu un effet marquant encore sensiblement plus fort dans les cantons à fort potentiel de ressources que dans le canton de Berne.

En adoptant la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS lors de la session de novembre 2015, le Grand Conseil a décidé qu'à l'avenir, seule la moitié du bénéfice distribué au canton pourrait encore être inscrite au budget, soit 40 millions de francs au lieu de 80 millions de francs. Cela étant, la création du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS permet de

garantir des recettes à hauteur de 80 millions de francs pour les deux prochaines années, même sans distribution par la BNS.

3.2 Compte des investissements

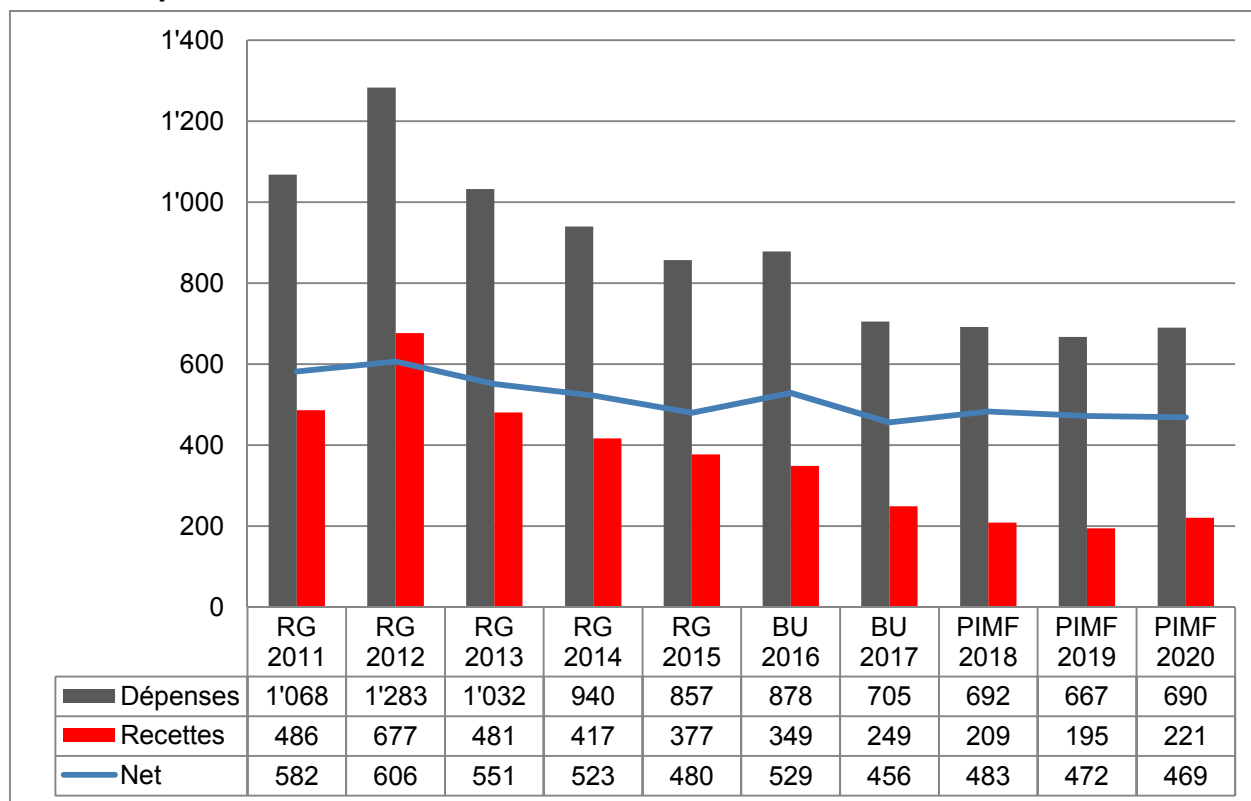


Illustration n° 3 : Compte des investissements des années 2011–2020 (en mio CHF)

Lors du débat budgétaire de 2015, le Grand Conseil a décidé de réduire à nouveau le plafond d'investissement (sans les financements spéciaux), le ramenant de 470 à 440 millions de francs. Une réduction que le Conseil-exécutif a acceptée et reprise pour tous les exercices du plan intégré mission-financement. Si on tient compte des financements spéciaux, les investissements nets oscillent entre 456 et 483 millions de francs pour les quatre années du plan. Les financements spéciaux comprennent divers fonds, dont le plus significatif est celui des investissements hospitaliers (FIH), sur lequel devraient être prélevés 27 millions de francs l'an prochain. Le Fonds de couverture des pics d'investissement (FI) n'a lui non plus aucune incidence sur le budget ; il est prévu de prélever 7,75 millions de francs sur ce fonds en 2017. Seuls les investissements financés selon le régime ordinaire, qui ont un impact direct sur le solde de financement, ont une incidence sur le budget.

Le solde, soit les investissements nets, est le principal indicateur du compte des investissements. Il correspond au montant que le canton doit prélever sur ses propres ressources pour financer ses investissements, déduction faite des contributions de tiers (Confédération et communes principalement).

Les investissements nets (financements spéciaux compris) accusent un léger recul durant la période allant de 2011 à 2020. En 2017, ils se monteront à 456 millions de francs. On remarque qu'après le pic atteint en 2012, les investissements globaux ont fortement régressé, une situation qui 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) et l'autonomisation des hautes écoles, suite à l'introduction du MCH2/IPSAS, on assiste à de nouveaux transferts du compte des investissements au compte de résultats, qui varient de 28 à 42 millions de francs selon l'année.

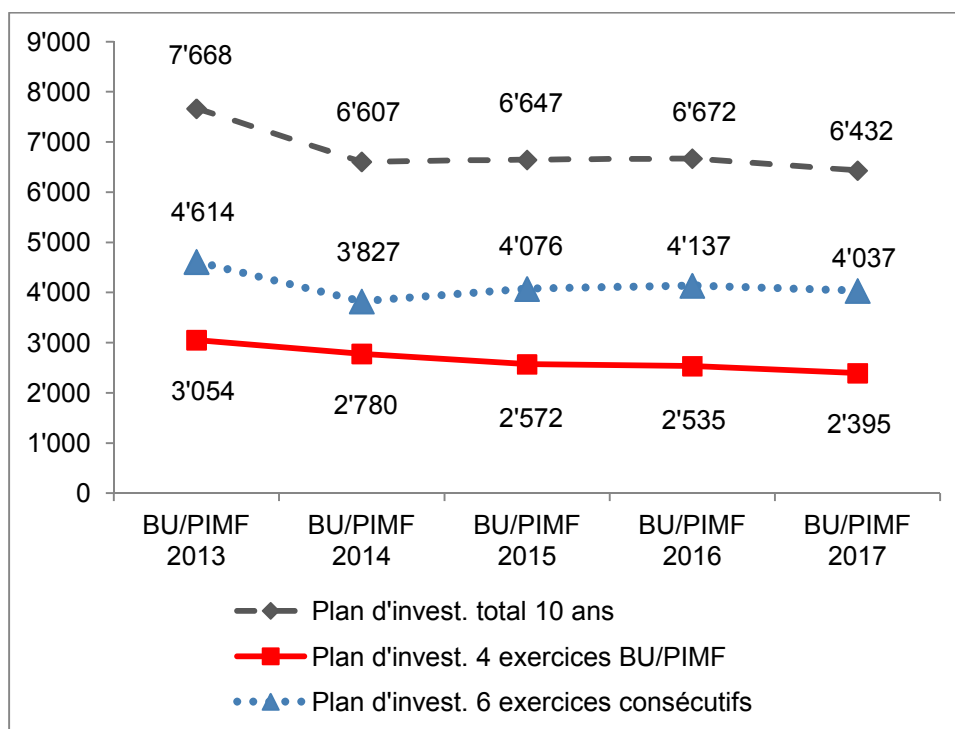


Illustration n° 4 : Plan d'investissement des exercices 2013–2017 (en mio CHF)

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. Pour des raisons de place, la version imprimée du rapport comprend uniquement un résumé des chiffres par Direction⁶. Le plan d'investissement détaillé, qui présente les différents projets, est disponible en ligne sur la plateforme d'informations financières de la Direction des finances⁷. Une comparaison des cinq plans d'investissement montre une baisse des investissements d'environ 1 milliard de francs entre 2013 et 2014. Depuis le budget 2014 et le plan intégré mission-financement 2015-2017, le total des investissements n'affiche plus qu'un léger fléchissement. Les reports d'investissement observés des exercices du budget et du PIMF sur les exercices suivants au cours des années précédentes n'apparaissent plus en 2017. Tant les exercices du budget et du PIMF que ceux du plan d'investissement affichent un léger recul.

⁶ Voir BU 2017 / PIMF 2018-2020, chiffre 7, p. 65 ss.

⁷ <http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/publikationen/finanzinformationen.html>.

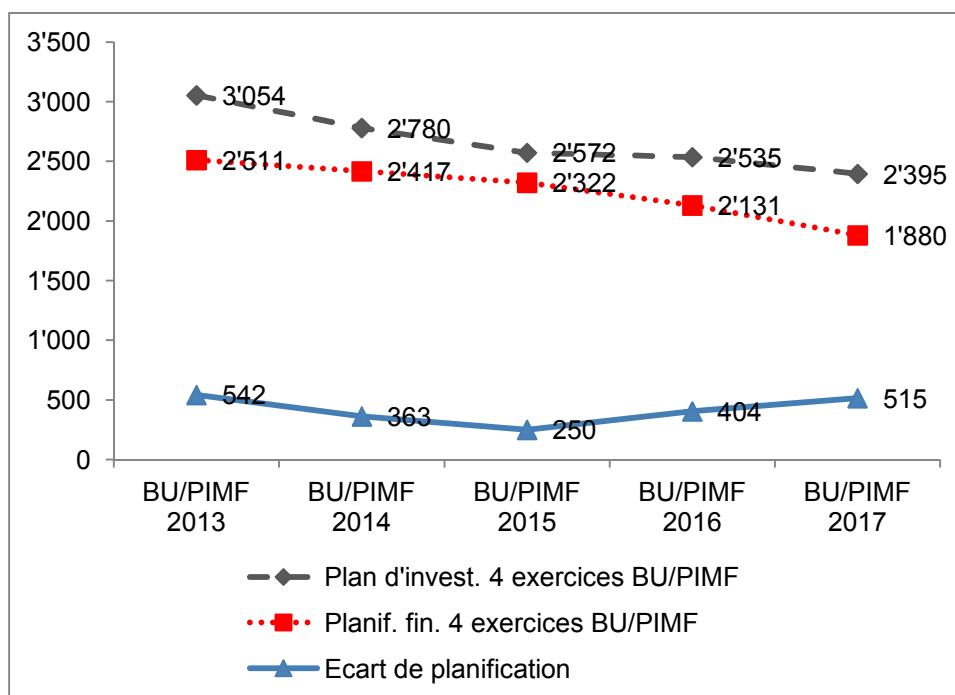


Illustration n° 5 : Comparaison du plan d'investissement et de la planification financière des exercices 2013-2017 (en mio CHF)

La comparaison du plan d'investissement et de la planification financière montre que tous deux présentent une courbe descendante. 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 ensuite à la hausse pour atteindre, en 2017, quasi le niveau de 2013. Exprimé en pour cent, l'écart de planification en 2017 est même supérieur à celui de 2013 (27% contre 22%), ce qui s'explique avant tout par la diminution des investissements nets ordinaires de 470 à 440 millions de francs dans la planification financière. Le plan d'investissement n'a, quant à lui, pas encore baissé dans les mêmes proportions que la planification financière.

Selon le plan d'investissement intégré, le canton devrait faire face à des besoins d'investissement sensiblement plus élevés à l'horizon 2022-2025. Si cette planification s'avère correcte et que les besoins supplémentaires se confirment, la Commission des finances est disposée à examiner les propositions du Conseil-exécutif en lien avec ces dossiers et à revoir les besoins d'investissement.

3.3 Solde de financement

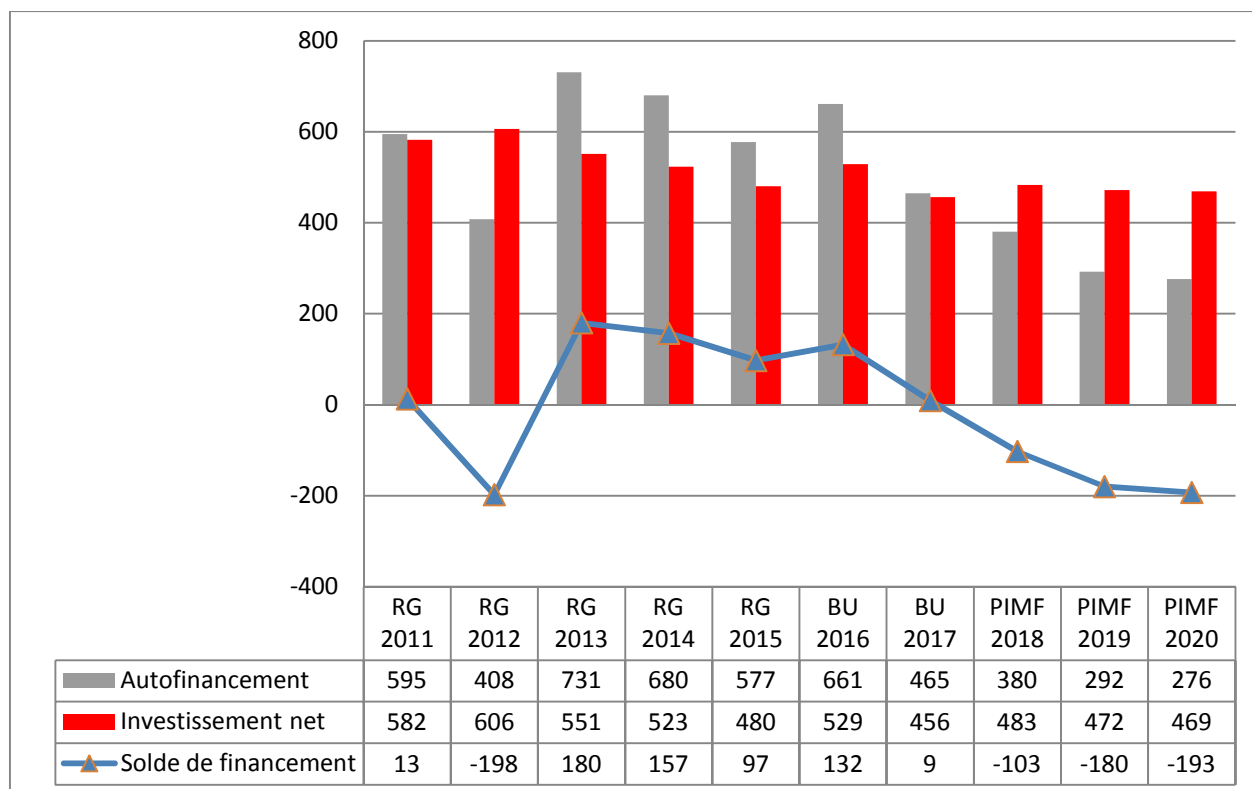


Illustration n° 6 : Solde de financement des exercices 2011-2020 en mio CHF

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.

Une observation de la situation sur une période plus longue, depuis 2011, montre qu'après un plongeon en 2012, le solde de financement est resté en zone positive les quatre années suivantes. Si le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019 affichaient encore des soldes de financement positifs, le budget 2017 et le PIMF 2018-2019 devraient présenter des valeurs négatives à partir de 2018. Le Conseil-exécutif ne respecte ainsi pas le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements⁸. On notera que les soldes de financement négatifs pourraient devenir réalité malgré la réduction des investissements nets à 440 millions de francs.

⁸ Art. 101b, al. 1 Cst : « Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme. » A moyen terme signifie sur les quatre exercices du plan intégré mission-financement, soit 2017-2020 à l'heure actuelle. L'article ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect ; il prend donc tout au plus la forme d'une demande d'action à l'égard du Conseil-exécutif et du parlement.

3.4 Frais de personnel

en % de la masse salariale	RG 11	RG 12	RG 13	RG 14	RG 15	BU 16	BU 17	PIMF 18	PIMF 19	PIMF 20
Progression individuelle des salaires	1,0	0,9	0,0	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Progression des salaires suite à des gains de rotation	0,0	0,0	0,4	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Progression générale des salaires et corrections de salaire	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Compensation du renchérissement	0,7	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL des mesures salariales	1,8	1,3	0,4	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
TOTAL de la progression de la masse salariale (hors renchérissement et gains de rotation)	1,1	0,9	0,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Illustration n° 7 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2017-2020⁹

En 2017, il est prévu d'affecter 0,8 pour cent de la masse salariale tiré des gains de rotation 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 de leur carrière, sont engagées pour les remplacer ; ils n'entraînent pas d'augmentation des charges de personnel. Durant les années sans progression salariale, ils ont servi à financer les mesures d'austérité, ce qui a conduit à une progression salariale insatisfaisante d'une grande partie du personnel. Du fait de l'exploitation de ces gains, le canton accuse un retard significatif par rapport aux rémunérations proposées par des employeurs comparables, en particulier pour les collaborateurs et collaboratrices âgés de 30 à 45 ans. Comme le montre l'illustration n° 7, l'exploitation des gains de rotation a été réduite progressivement à partir de 2013 pour disparaître totalement en 2015. Depuis lors, l'intégralité des gains de rotation peut être utilisée en faveur de la progression des salaires, ce qui autorise une évolution des salaires normale. Grâce à la bonne santé des finances cantonales, il a été possible, en 2011 et à partir de 2015, de consacrer des moyens supplémentaires au rattrapage des retards salariaux.

Outre les gains de rotation, une augmentation de la masse salariale de 0,7 pour cent sur toute la période est en outre prévue dans le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 pour financer la progression individuelle des salaires. A quoi s'ajoute 0,3 pour cent destiné à la progression générale des salaires de tous les agents et agentes du canton et aux corrections de salaire. Le Conseil-exécutif n'a procédé à aucun changement en la matière par rapport à la procédure de planification de l'exercice précédent. Au total, les moyens financiers investis représentent une progression de la masse salariale de 1,0 pour cent par an.

On notera toutefois qu'en 2017, il est prévu de consacrer 0,3 pour cent de la progression de la masse salariale à la mise en œuvre d'une progression dégressive des salaires pour les agentes et agents du canton. Ce pourcentage couvre les coûts supplémentaires uniques liés à cette

⁹ Voir BU 2017 / PIMF 2018-2020, chiffre 2.5.1.1, p. 32.

adaptation. Ces coûts réduiront d'autant la progression individuelle des salaires, qui s'élèvera donc à 0,4 pour cent.

La CFin se range sur le fond aux arguments du Conseil-exécutif, raison pour laquelle elle n'a pas remis en question la progression de la masse salariale ces trois dernières années. C'était toutefois dans un contexte de bonne santé financière du canton, qui a permis de faire progresser les salaires. Les finances cantonales devraient toutefois se péjorer au cours des prochaines années. Après le report des charges, les frais de personnel, qui représentent un peu moins de 30 pour cent des charges totales, constituent le plus grand groupe de produits, sans compter qu'il est facile à influencer à court terme. Si les pronostics se concrétisent, le canton sera contraint de tenir compte de manière appropriée des frais du personnel dans d'éventuelles mesures d'économies.

3.5 Modifications apportées au budget et au plan intégré mission-financement par rapport à l'exercice précédent

En adoptant l'arrêté sur la révision de la LFP en novembre 2013, le Grand Conseil a approuvé tant les résultats de l'évaluation de NOG que l'introduction du MCH2/IPSAS. L'évaluation de NOG a mis au jour un potentiel d'optimisation pour la présentation du budget et du PIMF ainsi que du rapport de gestion. Ce projet d'amélioration a été lancé dans les années suivantes et trouve aujourd'hui son aboutissement dans le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020. Si la plupart des nouveautés ont déjà été mises en œuvre l'an dernier¹⁰, l'exercice actuel comporte quelques changements additionnels :

- versions allemande et française distinctes ;
- plus de couleurs ;
- plus de graphiques et de tableaux ;
- ligne graphique générale plus attrayante ;
- présentation des soldes des produits.

De l'avis de la Commission des finances, les mesures d'optimisation se sont révélées payantes : la lecture du budget et du plan intégré mission-financement est bien plus conviviale.

L'autre nouveauté, outre l'amélioration de la ligne graphique, est la possibilité donnée au Grand Conseil, à partir de 2017, de piloter les soldes des produits. Si la reddition des comptes du Conseil-exécutif continue de se fonder sur les groupes de produits qui, d'une manière générale, correspondent à un office dans l'administration cantonale, le Grand Conseil s'est attribué la compétence de pilotage jusqu'au niveau des soldes de produits (soit jusqu'au niveau d'un service), qui figurent dès lors dans le nouveau modèle de budget et de plan intégré mission-financement.

Comme l'an dernier, la Commission des finances profite de l'occasion qui lui est donnée pour rappeler l'existence de la plateforme électronique d'informations financières de la Direction des finances, qui présente de nombreuses informations complémentaires sur les finances du canton¹¹, et plus particulièrement des indicateurs clés sur des périodes de dix ans concernant l'ensemble du canton, des Directions ainsi que des groupes de produits. Ces périodes permettent de dresser des comparaisons et de mettre au jour des évolutions qui dépassent le cadre du plan budgétaire et financier sur quatre ans. Sous la rubrique « Autres informations » se trouve en outre la brochure « Les finances cantonales », qui fournit de manière détaillée et compréhensible

¹⁰ Voir rapport de la Commission des finances concernant le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020, chapitre 3.4, p. 12 s.

¹¹ <http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/publikationen/finanzinformationen.html>.

des informations générales sur le budget et le plan intégré mission-financement, explique le fonctionnement du budget cantonal et en particulier les moyens à disposition du Grand Conseil pour influencer sur le budget et le PIMF.

4 Priorités de la Commission des finances

4.1 Situation financière générale

La situation financière générale du canton s'est sensiblement détériorée en comparaison de l'année passée.

en mio CHF	BU 17	PIMF 18	PIMF 19	PIMF 20
1. Solde du compte de résultats				
Situation en novembre 2015	239	187	185	185
Ecart	-140	-169	-279	-313
Moyenne sur 4 ans	-225			
Situation en août 2016	99	18	-95	-128
2. Compte des investissements				
Situation en novembre 2015	536	515	522	522
Ecart	-79	-32	-49	-53
Moyenne sur 4 ans	-53			
Situation en août 2016	456	483	472	469
3. Solde de financement				
Situation en novembre 2015	89	42	53	53
Ecart	-81	-145	-234	-246
Moyenne sur 4 ans	-174			
Situation en août 2016	8	-103	-180	-193

Illustration n° 8 : Evolution des principaux indicateurs entrant en ligne de compte dans la procédure de planification¹²

La lecture du tableau montre que les deux principaux indicateurs, à savoir le solde du compte de résultats et le solde de financement, ont évolué négativement. Le solde du compte de résultats s'est ainsi péjoré de plus de 220 millions de francs en moyenne sur les quatre exercices du plan, contre près de 180 millions pour le solde de financement. Une détérioration que le Conseil-exécutif justifie par de nombreuses charges supplémentaires et des recettes moindres¹³.

Vient s'y ajouter la stratégie fiscale pour la période 2019 à 2022 soumise par le Conseil-exécutif au Grand Conseil, qui prévoit des diminutions de recettes supplémentaires allant jusqu'à 140 millions de francs, étant précisé que les mesures préconisées ne déploieraient pleinement leurs effets qu'à partir de 2022 et ne sont dès lors pas encore intégrées dans le présent plan financier. En comparaison de l'exercice 2020 du plan financier, les charges supplémentaires se monteraient à 55 millions en 2021 et à 96 millions en 2022. En cas de mise en œuvre de la stratégie fiscale, la pression financière serait encore plus forte sur les exercices faisant suite à ceux du plan financier. Sans compter que le canton devrait indiscutablement aussi alléger les impôts des personnes physiques. Or des baisses d'impôt perceptibles par les contribuables auraient pour conséquence des rentrées fiscales moindres se chiffrant à plusieurs centaines de millions de francs. La stratégie fiscale actuelle prévoit quasi exclusivement des mesures concernant les personnes morales dont le but est avant tout d'éviter le départ d'entreprises vers des cantons pratiquant une fiscalité plus attrayante.

La Commission des finances est majoritairement d'avis qu'il convient de mettre en œuvre les mesures contenues dans la stratégie fiscale, ce qui signifie par ailleurs que la majorité de la

¹² Voir BU 2017 / PIMF 2018-2020, chiffre 2.5.1.1, p. 32.

¹³ Voir chiffre 3 du présent rapport et BU 2017 / PIMF 2018-2020, chiffre 2.4, p. 26 ss.

commission, convaincue qu'il faut éviter à tout prix un alourdissement de la dette, soutient les efforts du Conseil-exécutif visant à élaborer un programme d'allégement budgétaire.

Compte tenu de cette situation, la Commission des finances partage l'avis du Conseil-exécutif, selon lequel le canton sera amené à trancher, ces prochaines années, entre les baisses d'impôts et le maintien de services publics de qualité, deux objectifs contradictoires. La Commission des finances souhaite ajouter qu'il y aura toutefois également lieu, dans le cadre de ce processus, d'examiner l'art et la manière de fournir les prestations pour en améliorer l'efficacité. Depuis l'automne 2016, le Conseil-exécutif mène une discussion de fond sur un programme d'allégement budgétaire. Il entend soumettre ses propositions à la Commission des finances.

4.2 Introduction du MCH2 (Modèle comptable harmonisé 2) et IPSAS

4.2.1 Généralités

En adoptant la révision de la loi sur les finances et les prestations (LFP) lors de sa session de novembre 2013, le Grand Conseil a décidé de l'introduction du MCH2/IPSAS. Jusqu'à présent, la présentation des comptes de la Confédération, des cantons et des communes se fondait sur le MCH1, un modèle comptable datant de 1977, d'où la nécessité d'une révision. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances s'est attelée à la révision du MCH1 à partir de 2003 et a publié le « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes » en 2008, en recommandant de l'introduire au cours des dix prochaines années. Voici les principales nouveautés apportées par MCH2/IPSAS :

- clarté accrue du bilan et du compte de résultats ;
- amortissements des immobilisations sur la base de leur durée d'utilisation ;
- introduction d'une comptabilité des immobilisations ;
- nouveau plan comptable et classification fonctionnelle adaptée ;
- présentation échelonnée des résultats ;
- présentation consolidée ;
- tableau des flux de trésorerie ;
- annexe aux comptes annuels plus détaillée ;
- indicateurs financiers.

Comme le MCH2 est le plus petit dénominateur commun entre différentes collectivités, qu'il doit être aussi pertinent pour les grands cantons que pour les communes les plus petites et présente, de ce fait, un grand nombre de points laissés au libre choix de ces collectivités, le canton de Berne a décidé d'aller un pas plus loin et d'introduire une version du MCH2 conforme aux IPSAS. IPSAS est l'abréviation de « International Public Sector Accounting Standards », soit les normes de présentation des comptes du secteur public reconnues au plan international. Ces normes, qui existent depuis 2000 et ont été continuellement développées, visent à présenter la situation financière d'une collectivité en fournissant une image conforme à la réalité, selon le principe de l'image fidèle (« true and fair view »). Les normes IPSAS poursuivent en particulier les objectifs suivants :

- production des informations de gestion axées sur le potentiel de risque et le principe de la pertinence ;
- transparence dans la présentation des comptes, avec une présentation rigoureuse et très structurée des états financiers (comptes annuels avec annexe).

La plupart des pays de l'OCDE sont en train d'adopter les normes IPSAS ou les appliquent déjà depuis longtemps. En Suisse, les cantons de Genève, Lucerne et Zurich, ainsi que la Confédération, ont adopté les normes IPSAS.

A l'instar d'autres cantons, Berne ne peut pas appliquer intégralement les normes IPSAS, puisque cela supposerait de publier des comptes annuels consolidés intégrant, entre autres, la Banque cantonale bernoise et BKW AG. Le canton renonce à cette étape. Tous les écarts aux règles strictes d'IPSAS doivent toutefois figurer en annexe des comptes annuels, pour qu'on puisse voir les exceptions faites.

4.2.2 Réévaluation du patrimoine administratif

Un point clé de l'introduction de MCH2/IPSAS est le retraitement des comptes du bilan (« restatement » en anglais). MCH2/IPSAS n'acceptant plus les réserves latentes, le bilan doit intégrer toutes les immobilisations à leur valeur actuelle. Dans le patrimoine financier, les éléments du patrimoine sont évalués à leur valeur vénale. S'agissant du patrimoine administratif, l'administration a retenu le principe du coût d'acquisition. Actuellement, l'administration part du principe que le retraitement conduira à une réévaluation nette des comptes du bilan de quelque 4,4 milliards de francs.

La réévaluation du patrimoine administratif du canton d'environ 5 milliards de francs dans le sillage de l'introduction de MCH2/IPSAS est mentionnée dans le rapport sur la révision de la LFP publié en 2013¹⁴. Cette nouvelle évaluation sera réalisée selon le modèle du coût d'acquisition, ce qui signifie que les éléments du patrimoine sont inscrits au bilan à leur coût d'acquisition ou de fabrication diminué du cumul des amortissements et des dépréciations de valeur¹⁵. Ce modèle pose toutefois le problème suivant : pour nombre d'immeubles, il n'est pas possible de retracer les coûts de construction initiaux sans surcharge de travail disproportionnée (p. ex. coûts de construction de l'Hôtel du gouvernement). Dans ces cas, l'administration s'est fondée sur la valeur de remplacement, sans toutefois justifier cette pratique dans les documents concernés ou en informer dûment la Commission des finances¹⁶. Une pratique qui ne figure pas non plus dans la LFP. Or, le problème est que les coûts de remplacement sont fondamentalement plus élevés que les coûts de construction. Le recours à la valeur de remplacement a entraîné de vifs débats au sein de la Commission des finances. Le Conseil-exécutif veut créer rétroactivement une base légale à l'application du modèle du coût de remplacement en complétant l'ordonnance en question (OFP). Dans l'intervalle, des experts externes ont démontré à la Commission des finances que les méthodes d'évaluation alternatives selon IPSAS peuvent être admises lorsque les valeurs historiques ne peuvent plus être calculées.

Concrètement, la réévaluation a été entreprise comme suit : une évaluation individuelle, visite sur place comprise, a été réalisée par un spécialiste externe pour les 150 objets dont la valeur est la plus élevée, tandis que les plus de 4000 objets restants ont été évalués selon des méthodes de calcul standard (évaluation sommaire). Le spécialiste externe a ensuite procédé par échantillonnage sur 50 objets évalués sommairement pour confirmer les valeurs calculées.

Le niveau de réévaluation est un autre point litigieux qui oppose le Conseil-exécutif et la Commission des finances. La Commission des finances a mieux compris ce que peut signifier une réévaluation de plusieurs milliards de francs à l'occasion d'un contrôle extraordinaire du Contrôle

¹⁴ Rapport sur la révision de la LFP 2013, p. 11.

¹⁵ Modèle du coût d'acquisition : pour un immeuble érigé en 1995, on tient compte des coûts de construction de l'époque, y compris du renchérissement de la construction, pour obtenir les coûts du bâtiment s'il était construit aujourd'hui selon les normes de construction de 1995. On déduit ensuite du montant obtenu les amortissements linéaires opérés depuis la mise en exploitation ainsi que les éventuelles dépréciations de valeur. Le résultat équivaut à la valeur actuelle du bâtiment.

¹⁶ Modèle du coût de remplacement : à l'inverse du modèle du coût d'acquisition, cette méthode ne se fonde pas sur les coûts de construction initiaux mais sur les coûts qui résulteraient si l'on construisait un nouveau bâtiment aux normes de construction actuelles, déduction faite des amortissements et des dépréciations de valeur.

des finances en automne 2015 qu'elle avait commandé en lien avec l'autonomisation de la psychiatrie. Les valeurs immobilières des cliniques psychiatriques y ont été énumérées comme suit :

en CHF	Valeur selon <u>PwC</u> 01.01.2015	Valeur selon <u>MCH1</u> 31.12.2014	Valeur selon <u>MCH2</u> 31.12.2013	Valeur selon <u>CAE</u> 31.12.2014
SPU	32 680 669	4 048 506	132 429 563	90 834 481
CPM	28 624 283	4 156 514	108 668 888	82 241 021
SPJBB	5 744 229	1 137 946	38 826 928	12 748 959
Total	67 049 181	9 342 966	279 925 379	185 824 461

Illustration n° 9: Valeurs immobilières des cliniques psychiatriques¹⁷

L'élément le plus frappant est la valeur élevée selon le MCH2, la valeur immobilière des cliniques psychiatriques ayant été multipliée par 30 (!) dans la comptabilité financière, avec le passage au MCH2/IPSAS. La valeur selon le MCH2 est supérieure de 50 pour cent à la valeur actuelle selon la comptabilité analytique d'exploitation (CAE). Or, une valeur plus élevée selon la comptabilité financière que selon la comptabilité analytique peut poser problème, car les loyers et les tarifs sont calculés sur la base des valeurs de la comptabilité analytique. Or, si la valeur selon la comptabilité financière est plus élevée que celle obtenue selon la comptabilité analytique, les amortissements standard ne suffisent plus à amortir les valeurs dans la comptabilité financière, qui présente alors des déficits. Ces recettes moindres doivent être compensées par d'autres entrées, p. ex. des rentrées fiscales, ce qui pénalise les comptes du canton.

Dans le cas concret des cliniques psychiatriques, le canton a cédé les immeubles aux cliniques psychiatriques à la valeur calculée par PwC, qui est largement inférieure à la valeur selon la comptabilité analytique, pour que les cliniques n'aient pas à supporter une charge financière trop lourde en devenant autonomes et qu'elles puissent reprendre les immeubles à peu près aux mêmes conditions que celles offertes aux hôpitaux de soins aigus. Comme l'externalisation sera réalisée au 31 décembre 2016, le canton enregistre même un gain comptable de 58 millions de francs.

Les différences considérables entre les valeurs calculées par PwC et celles obtenues selon le MCH2 (facteur 4) traduisent un autre problème fondamental. Une fois la réévaluation entreprise et les valeurs selon le MCH2 comptabilisées, toute correction aura une incidence sur le résultat, c'est-à-dire qu'elle est imputée au compte de résultats et diminue donc l'excédent ou creuse la perte¹⁸. L'administration est tenue d'examiner périodiquement la valeur des éléments de son patrimoine. S'il ressort d'un tel examen que certains immeubles ont perdu de la valeur (p. ex. suite à un incendie, à des dégâts d'eau mais aussi à une surévaluation), il faudra procéder à une correction de valeur à l'avenir. Or, il est possible qu'à l'avenir – comme on l'a vu avec les hôpitaux et comme on le voit actuellement avec les cliniques psychiatriques – que d'autres services de l'administration centrale soient externalisés. Il faudrait alors corriger la valeur des immeubles surévalués. Si la réévaluation aboutit à un résultat aussi disproportionné que ce qui s'est passé

¹⁷ Tableau tiré du rapport du Contrôle des finances intitulé « Sonderprüfung Projekt Verselbständigung der Psychiatrie », 21 octobre 2015.

¹⁸ Si la réévaluation des immeubles des cliniques psychiatriques selon MCH2 avait déjà été mise en œuvre, le canton aurait enregistré une perte comptable de 212 millions de francs dans son compte de résultats, ce qui aurait péjoré le résultat de l'année dans les mêmes proportions.

pour les cliniques psychiatriques (facteur 4), il en résulterait un besoin d'amortissement extraordinairement élevé.

Cette réévaluation de taille peut aussi être interprétée comme une violation du principe de prudence. En temps normal, le canton aime se targuer de respecter ce principe dans sa présentation des comptes. Dans le cadre de la révision de la LFP, l'énoncé de l'article 16 a été adapté¹⁹, de manière que les éléments du patrimoine administratif soient inscrits au bilan à leur coût d'acquisition ou à leur valeur vénale. Est retenue la valeur la plus basse. La Commission des finances est d'avis qu'en procédant à une réévaluation de cette ampleur pour début 2017, le canton viole la disposition introduite lors de la révision du MCH2/IPSAS. D'une manière générale, la réévaluation des éléments du patrimoine entreprise par le canton, comparativement importante, représente un risque considérable pour l'avenir.

Cela étant, personne, au sein de la Commission des finances, ne souhaite revenir sur la décision d'introduire le MCH2/IPSAS. La présentation des comptes doit être modernisée. Berne est l'un des derniers cantons à introduire le MCH2, que les communes bernoises utilisent déjà depuis 2015, toutefois sans réévaluation du patrimoine administratif. Une appréciation modérée des immeubles n'est d'ailleurs pas fondamentalement contestée. Selon le Conseil-exécutif, c'est avant tout le respect de la « règle d'or du financement », à savoir que les amortissements et les investissements doivent s'équilibrer, qui plaide en faveur de la réévaluation, y compris dans les proportions prévues. Les soldes du compte de résultats et du solde de financement atteignent ainsi les mêmes niveaux, et le solde du compte de résultats peut servir intégralement à réduire la dette ou, le cas échéant, à financer des baisses d'impôts.

Le canton fait état d'un besoin d'investissement élevé pour les années et les décennies à venir. Sans compter que plusieurs projets d'envergure doivent être réalisés à partir de 2020, qui ne manqueront pas de renforcer encore le besoin d'investissement pendant quelques années. Si les amortissements sont inférieurs aux investissements prévus, il faut constituer des excédents pour être en mesure de financer les investissements sans nouvel endettement. Le problème se fait déjà sentir dans le budget et le PIMF actuel :

en mio CHF	BU 17	PIMF 18	PIMF 19	PIMF 20
Solde du compte de résultats	99	18	-95	-128
Amortissements du patrimoine administratif	366	362	387	404
Prélèvement sur la réserve de réévaluation²⁰	-30	-30	-30	-30
Autofinancement	464	380	292	276
Investissement net	456	483	472	469
Solde de financement	8	-103	-180	-193
Ecart entre les amortissements (y c. réserve de réévaluation) et l'investissement net	-90	-121	-85	-65

Illustration n° 10 : Ecart entre les amortissements et l'investissement net avec réévaluation en 2017-2020

Les amortissements, réserve de réévaluation comprise, sont inférieurs de 65 à 120 millions de francs au montant des investissements nets. La « règle d'or de financement » n'est ainsi pas

¹⁹ Art. 16 nLFP : alinéa 1 : « Les éléments du patrimoine financier sont inscrits au bilan à leur valeur vénale. »

Alinéa 2 : « Les éléments du patrimoine administratif sont inscrits au bilan à leur coût d'acquisition, déduction faite des amortissements, ou à leur valeur vénale si celle-ci est inférieure. »

²⁰ Réserve de réévaluation : Les immeubles financés à l'aide de financements spéciaux ont, jusqu'à présent, toujours été immédiatement amortis à 100%. Avec la réévaluation prévue dans le cadre du MCH2, ils seraient amortis une seconde fois, ce qui a incité le canton à constituer une réserve de réévaluation à hauteur des financements spéciaux, qui sera alimentée sur une période de 15 ans et permettra une réduction annuelle des amortissements de 30 millions de francs.

respectée, ce qui a pour effet que l'écart entre les deux principaux indicateurs du canton se creuse. Le solde du compte de résultats est sensiblement plus élevé que le solde de financement. Pour que la règle d'or du financement soit respectée, il faudrait que le solde de financement soit au moins équilibré. Lorsqu'il évolue en zone négative, les investissements nets doivent en partie être financés par un nouvel endettement. Si les chiffres prévus pour 2018 se concrétisent, le frein à l'endettement serait appliqué au compte des investissements et les 100 millions de francs devraient être corrigés dans les comptes de résultats à partir de 2020.

Le tableau ci-après montre ce qui se passerait en cas d'introduction du MCH2 sans réévaluation :

en mio CHF	BU 17	PIMF 18	PIMF 19	PIMF 20
Solde du compte de résultats	269	188	75	42
Amortissements du patrimoine administratif	196	192	217	234
Autofinancement	464	380	292	276
Investissement net	456	483	472	469
Solde de financement	8	-103	-180	-193
Ecart entre les amortissements (y c. réserve de réévaluation) et l'investissement net	-260	-291	-255	-235

Illustration n° 11 : Ecart entre les amortissements et l'investissement net sans réévaluation en 2017-2020

Les amortissements pourraient être inférieurs jusqu'à 300 millions de francs aux investissements nets. Les amortissements moindres pourraient atteindre jusqu'à 200 millions de francs, ce qui améliorerait le solde du compte de résultats dans les mêmes proportions. L'écart à la « règle d'or du financement » se creuserait toutefois dans les mêmes proportions et la pression exercée sur les investissements augmenterait fortement malgré les excédents, car le solde de financement serait négatif malgré tout.

Un autre argument qui plaide en faveur d'une réévaluation dans les proportions prévues est que l'administration s'y prépare depuis plusieurs années et que l'introduction du MCH2/IPSAS s'accompagnera, entre autres, de la mise en place d'une comptabilité des immobilisations. Cet état détaillé de tous les actifs patrimoniaux permettra de contrôler systématiquement les coûts générés par chaque immeuble. Ce gain de transparence permettra de comparer les coûts d'utilisation des locaux entre services et Directions, un exercice dont la Commission des finances espère qu'il améliorera la sensibilité de l'administration à ce type de coûts. Renoncer à la dernière minute à la réévaluation envisagée serait très défavorable à ce projet.

La réévaluation du patrimoine administratif selon le MCH2/IPSAS paraît ainsi indispensable, même si elle comporte certains risques. Dans ce contexte, la Commission des finances a décidé de ne pas fondamentalement s'opposer à la réévaluation. En revanche, elle déplore que des valeurs fondamentales aient été définies tardivement sous forme d'acte normatif. Selon la commission, la définition (trop) tardive s'explique en particulier par le fait que l'administration et le Conseil-exécutif avaient déclaré l'introduction du MCH2/IPSAS à bien des égards comme étant de nature essentiellement technique, de sorte que l'élaboration en temps utile des dispositions du droit cantonal sous forme d'acte normatif a été considérée comme moins urgente.

Suite aux discussions nourries entre la Direction des finances, le Contrôle des finances et la Commission des finances, des adaptations ponctuelles ont été apportées : ainsi, la durée d'utilisation des immeubles a été ramenée à 42 ans en moyenne, et les réévaluations ont été réduites de 318 millions de francs. La Commission des finances espère que les discussions seront menées à terme d'ici au bouclage des comptes 2017. Les partenaires sont tenus de s'entendre sur une procédure commune et de parvenir à boucler ce projet avec succès.

4.2.3 Evaluation des conditions générales d'organisation pour l'introduction du MCH2/IPSAS

L'introduction de MCH2/IPSAS touchera à sa fin avec l'élaboration des comptes annuels 2017, qui seront traités par le Grand Conseil lors de la session de juin 2018. Pour préparer cette étape, le bilan au 1^{er} janvier 2016, les comptes annuels 2016, le bilan au 1^{er} janvier 2017 et le budget 2017 devront être élaborés aussi bien selon le MCH1 que selon MCH2/IPSAS. Les deux bilans au début 2016 et 2017 seront soumis à un retraitement et révisés par le Contrôle des finances. Par ailleurs, le concept de retraitement de la Direction des finances prévoit que le Conseil-exécutif approuve un rapport sur l'adaptation du bilan, dans lequel il confirme les valeurs obtenues lors du retraitement. Ce rapport retrace de manière claire et transparente les modifications entre MCH1 et MCH2/IPSAS pour chaque poste du bilan.

Le Contrôle des finances a élaboré son rapport de révision sur le bilan du retraitement au 1^{er} janvier 2016 au début de l'été. Il y fait état d'un grand nombre de lacunes. La Commission des finances est consciente que l'introduction du MCH2/IPSAS constitue un projet d'envergure, complexe et chronophage mais est néanmoins surprise par le nombre et l'étendue des points relevés par le Contrôle des finances et les signaux obtenus directement de l'administration en relation avec MCH2/IPSAS. Outre les erreurs techniques commises dans le retraitement, le Contrôle des finances critique la planification et l'exécution du projet. Le passage au MCH2/IPSAS est planifié depuis 2009 mais a déjà dû être repoussé à deux reprises (2013 et 2015). En dépit de ces reports de délai conséquents, les principes fondamentaux de présentation des comptes n'ont toujours pas été arrêtés. L'importante ordonnance sur le pilotage des finances et des prestations (OFP) ne sera édictée par le Conseil-exécutif qu'en novembre 2016, alors que le retraitement a déjà été réalisé et que le budget 2017 et le PIMF 2018-2020 ont déjà été établis selon le MCH2/IPSAS. Même le « Manuel sur la présentation des comptes – Introduction du modèle comptable harmonisé MCH2 conforme aux IPSAS dans le canton de Berne » n'existe pour l'heure que dans une version provisoire. La version définitive doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Les bases contraignantes ont ainsi fait défaut et il n'est pas garanti que toutes les Directions aient comptabilisé les mêmes éléments comptables de la même manière.

La longue phase de mise en œuvre et la forte charge de travail qui a pesé sur les services des finances, surtout à la Direction des finances et à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ont eu pour conséquence une forte fluctuation de collaborateurs clés. Ces nombreux changements de personnel se sont traduits par une énorme perte de savoir ; il ne reste ainsi qu'une poignée de collaborateurs ayant accompagné le projet depuis le début et ayant une vue d'ensemble. Cette fluctuation du personnel a aussi eu des incidences négatives sur la direction et la gestion du projet. Plusieurs voix se sont fait entendre au sein de l'administration pour relever la gestion technique et administrative insatisfaisante du projet par la Direction des finances.

Le report de l'introduction du MCH2/IPSAS de 2015 à 2017 a été justifié par les adaptations complexes liées au système d'informations financières (FIS). Malgré ces deux années supplémentaires, FIS ne semble toujours pas en mesure de soutenir les collaborateurs de manière optimale pour les travaux d'adaptation (et de mise en exploitation, par la suite). Les problèmes ren-

contrés avec FIS et les coûts très élevés dont le rapport UPI faisait déjà état ont conduit au remplacement de FIS par un progiciel de gestion intégré (PGI). Le remplacement de FIS a été décidé par le Conseil-exécutif par l'ACE 805/2016 du 29 juin 2016. Compte tenu de la complexité du projet, le remplacement sera réalisé d'ici à 2022, si bien que FIS restera encore opérationnel durant six ans malgré la décision de le remplacer.

Le Contrôle des finances constate que l'organisation structurelle et fonctionnelle dans le domaine des finances constitue un frein à l'introduction du MCH2/IPSAS. Les services des finances sont fortement décentralisés. L'Administration des finances édicte certes des directives et met en vigueur des manuels mais il n'existe guère de contrôle sur l'application des directives techniques. En l'absence de retour de la part des Directions, l'Administration des finances part du principe que les directives sont appliquées correctement. Seul le Contrôle des finances procède à des contrôles ponctuels lorsqu'il effectue des travaux de vérification pour les comptes annuels ou qu'il passe en revue un service. A l'heure actuelle, l'Administration des finances ne peut pas contraindre les Directions à appliquer ses directives car elle ne dispose pas des compétences nécessaires. Or l'introduction du MCH2/IPSAS exige davantage de compétences techniques de la part des services des finances. Elle aurait constitué une bonne opportunité pour introduire un système PGI et soumettre les services des finances à un processus de changement pour qu'ils adaptent leurs structures et leurs processus. Dans d'autres cantons, cette fenêtre d'opportunité a été saisie, à l'inverse du canton de Berne.

Les agents de l'administration semblent insuffisamment préparés à ce changement. L'introduction du MCH2 exige de la part des collaborateurs concernés des compétences techniques plus pointues. Hormis les cours de formation au système FIS, aucune formation générale n'a encore été mise sur pied pour les collaborateurs concernés. Il est désormais prévu d'organiser de telles formations au 4^e trimestre 2016, lorsque la mise en œuvre du MCH2/IPSAS sera déjà largement avancée.

Le Conseil-exécutif rejette le jugement sévère porté par le Contrôle des finances. Il voit le retraitement du bilan au 1^{er} janvier 2016 comme un test qui doit précisément servir à déceler les problèmes et les lacunes pour ensuite prendre les mesures de correction nécessaires. Parmi les 166 points relevés par le Contrôle des finances, 76 ont d'ores et déjà été réglés et 60 autres points non contestés d'un point de vue technique ont été assortis d'un plan de mise en œuvre avec des dates butoirs. Pour les 30 points restants, le Conseil-exécutif partage un avis différent et n'est pas disposé à suivre les recommandations du Contrôle des finances. Il s'agit avant tout de questions d'évaluation déjà abordées au point précédent (voir ch. 4.2.). S'agissant des remarques résumées par le Contrôle des finances sous le mot-clé conditions générales (trop longue durée du projet, fluctuation du personnel élevée, gestion de projet lacunaire, FIS problématique, nécessité de soumettre les services des finances à un processus de changement), le Conseil-exécutif n'entre pas en matière. Il est d'avis que les exigences posées par le Contrôle des finances conduiraient à une augmentation des effectifs au sein des services des finances et à un besoin de contrôle accru, ce qui est contraire à la volonté du Grand Conseil de réduire la bureaucratie.

La Commission des finances ne peut comprendre qu'en partie la position du Conseil-exécutif. Elle est d'accord qu'il n'est pas raisonnable de soumettre les services des finances à un processus de changement avant la fin de l'introduction de MCH2/IPSAS mais pense clairement qu'il faudra procéder à une analyse de la structure organisationnelle et fonctionnelle par la suite. A l'instar de ce qu'avait révélé le rapport UPI dans le domaine informatique, une telle analyse devrait faire ressortir le potentiel d'amélioration existant. Depuis le lancement de l'UPI, toute l'informatique a été réorganisée de fond en comble sans que cela se soit traduit par un besoin accru en personnel.

Dans le domaine des finances, outre l'introduction du MCH2/IPSAS, il existe actuellement le projet de mise en œuvre d'un PGI qui, comme le Conseil-exécutif l'a écrit lui-même dans le rapport portant sur le crédit pour la phase de conception, est d'abord un projet d'organisation et ensuite seulement un projet informatique²¹. La Commission des finances attend de la part du Conseil-exécutif qu'il intègre les conclusions du rapport du Contrôle des finances sur le retraitement dans le projet PGI.

Dans son rapport, le Contrôle des finances parvient à la conclusion générale qu'il ne peut pas attester le retraitement²², ce qui fait que le Conseil-exécutif a dû se contenter de prendre connaissance du rapport sur l'adaptation du bilan au lieu de l'adopter. L'administration n'a ainsi pas été en mesure de procéder à un retraitement correct du bilan au 1^{er} janvier 2016. Le budget 2017 repose donc sur des chiffres non consolidés. En raison de la pression sur les délais et des nombreux travaux prévus, le Conseil-exécutif, suivant le conseil du Contrôle des finances, s'est résolu à se concentrer sur le deuxième retraitement du bilan au 1^{er} janvier 2017.

Le Contrôle des finances n'est pas le seul à avoir soulevé les problèmes évoqués. Certains d'entre eux étaient déjà connus de la Commission des finances, même s'ils n'atteignaient pas l'ampleur constatée par le Contrôle des finances. Ces constatations sont étayées par des informations émanant des Directions. La Commission des finances a ainsi pu se faire une idée d'ensemble de cette situation peu réjouissante. A l'heure actuelle, l'introduction du MCH2/IPSAS en bonne et due forme semble tout sauf acquise. Même indépendamment de la question de la réévaluation, le projet comporte un certain nombre de risques. La Commission des finances a l'impression que le Conseil-exécutif, avant tout, n'a pendant longtemps pas accordé toute l'importance requise à l'introduction du MCH2/IPSAS. En particulier, l'occasion n'a pas été saisie de profiter de l'introduction du MCH2/IPSAS pour remplacer le FIS, peu apprécié et coûteux, par un nouveau système PGI et de revoir la structure organisationnelle des finances. C'est pourquoi la Commission des finances appelle le Conseil-exécutif à déclarer tout de suite le projet d'introduction du MCH2/IPSAS comme une affaire prioritaire et à prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'il puisse être mené à terme avec succès en dépit des nombreux problèmes rencontrés et des délais serrés. Selon la Commission des finances, pour y arriver, il faudrait que le Contrôle des finances puisse attester les comptes annuels 2017 sans réserve, ce qui suppose que le gouvernement et l'administration règlent les divergences qui subsistent avec le Contrôle des finances et s'emploient à rapprocher leurs positions. La Commission des finances remercie d'ores et déjà tous les acteurs impliqués pour leur collaboration active.

4.3 Plan intégré mission-financement – posture face à un nouvel endettement

Lors de l'élaboration du budget et du plan intégré mission-financement, le Conseil-exécutif se concentre souvent sur le budget, en particulier les années où la présentation d'un budget excédentaire constitue un défi en soi – une démarche compréhensible. Il élabore un budget détaillé et décide de mesures permettant de parvenir à un exercice équilibré. En se concentrant sur le seul budget, on court le risque toutefois d'avoir des valeurs budgétaires certes positives mais que les valeurs du PIMF soient négatives, comme on peut le constater dans le cycle de planification actuel. S'agissant des chiffres rouges affichés par le PIMF, le Conseil-exécutif argumente qu'il est encore trop tôt pour prendre des mesures d'allègement, puisque les prévisions sont incertaines et que la conjoncture peut toujours encore connaître une embellie. Selon lui, il y aura encore

²¹ Rapport sur l'ACE 955/2016 du 24 août 2016 : Administration des finances : autorisation de dépenses pour la phase de conception du projet ERP (Entreprise Resource Planning, progiciel de gestion intégré, crédit-cadre 2017-2019, p. 4.

²² La procédure de contrôle a été interrompue après que 166 cas de surévaluations d'un montant net de 1,3 milliard de francs ont été constatés.

assez de temps pour dégager des chiffres noirs pour l'exercice budgétaire à venir lors du prochain cycle de planification.

La Commission des finances oppose un double argument à cette manière de faire : le premier est que cela fait un bon moment que la Commission des finances appelle de ses vœux un pilotage à moyen terme par le PIMF plutôt qu'un pilotage à très court terme par le budget, ce dernier offrant une marge de manœuvre bien moindre qu'un pilotage à plus long terme. Sur un horizon plus long, les mesures préconisées peuvent être discutées de manière plus large et approfondie et avec les instances concernées. En cas de besoin, il est également possible d'apporter les adaptations nécessaires aux actes législatifs, ce qui prend certes un certain temps mais a l'avantage d'étendre la marge de manœuvre du gouvernement et du parlement.

Depuis la révision du droit parlementaire en 2014, vient s'y ajouter un second argument : le Grand Conseil ne se contente plus seulement de prendre connaissance du plan intégré mission-financement, il lui appartient de l'approuver²³. Le Grand Conseil s'est attribué cette compétence parce qu'il voulait pouvoir influencer davantage sur la politique financière du canton. Il souhaitait pouvoir agir plus tôt (à l'aide de la motion financière) et de manière plus contraignante (par l'adoption du PIMF) sur le PIMF. L'adoption par le Grand Conseil d'un PIMF déficitaire enverrait un signal politique que le parlement est prêt à accepter un nouvel endettement. Dans la foulée, le Conseil-exécutif pourrait même présenter un budget déficitaire en arguant que le Grand Conseil a anticipé cette évolution dans le PIMF et l'a quand même approuvé ainsi.

La majorité de la Commission des finances n'est dès lors pas disposée à proposer au Grand Conseil d'approuver le présent PIMF. Sachant que le Conseil-exécutif a reconnu lui-même qu'il était nécessaire d'agir et prévoit d'élaborer un programme d'allégement budgétaire dont il discutera avec la Commission des finances, cette dernière soumet au Grand Conseil la proposition de renvoi différenciée suivante :

Il y a lieu de renvoyer le PIMF 2018-2020 au Conseil-exécutif avec les charges suivantes :

Le Grand Conseil doit être informé des mesures prévues par le Conseil-exécutif pour parvenir à des finances publiques équilibrées à partir de 2018.

1. Les mesures prévues doivent garantir qu'il n'y aura plus de nouvel endettement à l'avenir, même en tenant compte des incidences de la stratégie fiscale et des mandats de politique financière donnés par le Grand Conseil²⁴, ce qui signifie que le frein à l'endettement du compte des investissements doit aussi être respecté.
2. Le Conseil-exécutif tient compte des mandats de politique financière donnés par le Grand Conseil ces dernières années au plus tard dans l'exercice du plan 2020.

²³ Art. 49 LGC et art. 75, al. 1, lit. c LFP.

²⁴ Motion financière 012-2016 (Haas, Berne) : « Baisse des impôts des personnes physiques et des personnes morales »
Chiffre 2 : Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures nécessaires pour que, dans le PIMF 2018-2020, il soit prévu d'abaisser la quotité d'impôt de 0,5 dixième supplémentaire. Adopté par le Grand Conseil le 15 mars 2016 par 87 voix contre 63 et deux abstentions.

Chiffre 3 : Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures nécessaires pour que, de plus, la réduction de l'impôt sur les bénéfices prévue dans la réalisation de la stratégie fiscale du 17 septembre 2015 soit prise en compte ou que des excédents équivalents soient prévus dans le PIMF 2018-2020. Adopté par le Grand Conseil le 15 mars 2016 par 92 voix contre 62 sans abstention.

Déclaration de planification de la CFin 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. Adoptée par le Grand Conseil le 23 novembre 2015 par 87 voix contre 54 sans abstention.

Motion 165-2015 (PEV, Kipfer) « Après l'EOS, contrôler l'efficacité du travail administratif »

Le Conseil-exécutif est chargé de passer en revue les différents processus, les références de qualité et l'efficacité de l'administration afin d'examiner les moyens d'optimiser les coûts et de présenter au Grand Conseil un projet à cet effet. Adoptée par le Grand Conseil le 16 janvier 2016 par 83 voix contre 55 et 8 abstentions.

3. Les mesures doivent agir principalement sur les dépenses.
4. Les mesures peuvent être soumises au Grand Conseil dans le cadre d'un rapport séparé. Il n'est pas impératif d'adapter le PIMF.

En formulant cette proposition, la majorité de la commission tient compte du fait qu'en cas de renvoi du PIMF jusqu'à la nouvelle présentation, le délai sera vraisemblablement trop serré pour intégrer dans le PIMF un programme contraignant de mesures élaboré par les organes compétents.

D'ici à la session de mars 2017, le Conseil-exécutif devrait toutefois pouvoir présenter un programme de mesures au moins dans le cadre d'un rapport, ce qui permettrait à la Commission des finances, après approbation des mesures préconisées, de proposer l'approbation d'un PIMF négatif parce qu'il existe des perspectives d'amélioration concrètes. Pour préserver sa crédibilité, le parlement se doit de s'en tenir aux interventions qu'il a formulées, même si le mandat correspondant, assorti d'un horizon en 2020, prévoit un délai de traitement assez généreux.

4.4 Fiabilité du budget et du plan intégré mission-financement

Compte tenu des problèmes décrits au chiffre 4.2 en relation avec l'introduction du MCH2/IPSAS et le bilan non attesté au 1^{er} janvier 2016, le budget 2017 et le PIMF 2018-2020 reposent sur des données non consolidées. Un constat qu'il convient toutefois de relativiser en ce sens que le rapport du Contrôle des finances étaye le bilan, et que le budget ainsi que le PIMF reposent en première ligne sur le compte de résultats. Le risque le plus important tient aux amortissements. Par rapport au montant de 396 millions de francs inscrit par le Conseil-exécutif le 24 août 2016, il est déjà certain que les amortissements figurant dans les comptes annuels 2017 seront inférieurs de 8 millions de francs en raison de réévaluations moins importantes que prévu. Les discussions à propos de la réévaluation n'étant pas terminées, d'autres corrections sont toutefois possibles.

Il est aussi possible que d'autres postes viennent encore à changer, des erreurs étant encore susceptibles d'être décelées et corrigées dans le courant de l'exercice 2017. Cela étant, bien des erreurs ou des surévaluations seront sans doute seulement découvertes dans les années suivantes. Une incidence négative sur le résultat de l'exercice n'est donc pas exclue, comme expliqué sous le chiffre 4.2.2.

Un autre point qui remet en question la fiabilité du budget est le facteur de correction, maintenu malgré l'introduction de MCH2/IPSAS et qui s'élève à 136 millions de francs, un montant qui est comptabilisé dans la comptabilité financière au titre de recettes supplémentaires. D'après le Conseil-exécutif, le facteur de correction est indispensable parce que le budget, en comparaison pluriannuelle, est trop élevé dans les mêmes proportions mais que le gouvernement n'est pas en mesure de dire quels groupes de produits présentaient des valeurs budgétées trop élevées. La Commission des finances a déjà abordé la question de ce facteur dans le rapport précédent sur le budget et le PIMF et a demandé une élaboration plus fine du budget, avec une réduction à la clé. Elle espère que l'introduction du MCH2/IPSAS sera saisie opportunément pour renoncer définitivement au facteur de correction.

Durant la session de novembre 2015, le Grand Conseil a traité et approuvé la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, décidant ainsi que seule la moitié du bénéfice distribué chaque année peut être inscrite au budget. Il a ainsi créé lui-même des réserves latentes à hauteur de 40 millions de francs, des fonds qui viendront alimenter de manière fiable le trésor public au cours des prochaines années, bien qu'ils ne puissent pas être intégrés dans le budget. Ce procédé viole le principe de l'image fidèle (« true and fair ») qu'il faudrait appliquer dans le cadre

de l'introduction de MCH2/IPSAS. La Commission des finances peut imaginer une adaptation de cette réglementation à la prochaine occasion.

Enfin, s'agissant du PIMF pour l'année 2020, le Conseil-exécutif a visiblement décidé à la dernière minute de renoncer à augmenter l'impôt sur les véhicules à moteur pour assurer le financement de la stratégie fiscale. Cette modification a pu être intégrée dans le texte du budget et du PIMF mais plus dans les chiffres, de sorte que le PIMF portant sur l'année 2020 affiche un montant trop élevé de 40 millions de francs²⁵.

D'une manière générale, ces nombreuses incertitudes et les exceptions décidées en toute connaissance de cause nuisent à la lisibilité et à la fiabilité du budget et du PIMF. Le gouvernement et le parlement doivent se fixer pour objectif de maintenir les exceptions au strict minimum. C'est dans ce sens que s'inscrit l'introduction de MCH2/IPSAS, qui prône la présentation d'une image fidèle de la situation financière.

Cela étant, on ne saurait taire la mise en œuvre des premières mesures prises visant à améliorer la situation. Ainsi, à la demande de la Commission des finances, le Conseil-exécutif a intégré un nouveau chapitre intitulé « Vue d'ensemble des principaux projets – du point de vue financier – dont les répercussions financières ne figurent pas dans le budget 2017 et plan intégré mission-financement 2018 à 2020 » dans le budget et le PIMF actuel²⁶. S'agissant du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, une motion a été déposée, qui exige de réinscrire au budget la totalité des 80 millions de francs²⁷.

4.5 Diminution des charges de biens et services

Lors du débat budgétaire 2015, le Grand Conseil a adopté des propositions de la Commission des finances visant à réduire les charges de biens et services à l'échelle de toute l'administration cantonale. Dans son rapport sur le budget et le PIMF, le Conseil-exécutif indique qu'il a donné suite à ce mandat, même si des crédits supplémentaires seront peut-être nécessaires dans certains domaines.

La Commission des finances a abordé la question des charges de biens et services en particulier lors de sa visite à l'ECO. Elle a appris à cette occasion que le Conseil-exécutif avait demandé à ce que les coûts matériels soient réduits de manière linéaire dans toutes les Directions. Suite à l'autonomisation des cliniques psychiatriques, dont les coûts matériels représentaient à eux seuls 50 millions de francs, le plafond des coûts a été ramené de 800 à 750 millions de francs. Pour l'ECO, cette situation s'est traduite par un besoin d'économiser des coûts de plus d'un million de francs par rapport aux comptes annuels 2014. Au moment de formuler sa proposition, la Commission des finances s'est laissée guider par le fait que les charges de biens et services inscrites au budget ces dernières années était toujours sensiblement plus élevées que les moyens effectivement demandés. Outre la compensation de la mesure de réduction des primes, sa proposition visait à inciter les Directions à faire preuve de prudence dans l'élaboration de leur budget. Suite à l'effet obtenu, la Commission des finances espère que les réductions ont conduit à une plus forte prise de conscience des coûts, en particulier pour les mandats confiés à des tiers, et qu'il en résultera des économies de coûts effectives.

La commission remercie le Conseil-exécutif pour la poursuite de cette mesure pour les exercices de la planification financière, tout en s'imaginant une application non plus linéaire mais ciblée, de

²⁵ BU/PIMF 2017/2018-2020, p. 18

²⁶ BU/PIMF 2017/2018-2020, p. 43 ss.

²⁷ Motion 196/2016 Etter (Treiten, PBD) « Révision de la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (LFBNS) ».

manière que les réductions ne touchent que les postes pour lesquels, par exemple, il ne faut pas craindre d'incidence négative sur les recettes provenant de tiers²⁸. Les économies doivent si possible être réalisées là où le canton jouit d'une marge de manœuvre totale et où les dépenses sont effectivement réduites et non pas reportées à plus tard. La Commission des finances examinera toute éventuelle demande de crédit supplémentaire pour l'exercice 2016 en particulier sous l'angle du dépassement des coûts matériels et interviendra au besoin dans le sens des réflexions présentées ici. Elle renonce toutefois pour l'heure à formuler une nouvelle proposition en la matière.

5 Propositions concernant le budget 2017

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le budget 2017 avec les valeurs-repères suivantes :

• Excédent de revenus dans le compte de résultats (intitulé compte de fonctionnement jusqu'à présent)	98,5 mio CHF
• Investissement net (y c. financements spéciaux)	456,3 mio CHF
• Solde de financement	8,0 mio CHF
• Quotité d'impôt	3,06
• Cadre du nouvel endettement (limite de crédit)	600 mio CHF
• Transfert du compte de résultats de l'OPC au Fonds des rives des lacs et des rivières	2,0 mio CHF

La Commission des finances ne propose aucune modification du budget 2017 par rapport à la proposition et aux chiffres du Conseil-exécutif.

5.1 Déclaration de planification concernant le budget 2017

Le Grand Conseil appelle les acteurs impliqués, notamment le Conseil-exécutif, la Direction des finances et les services des finances des Directions, de la Chancellerie d'Etat et de la Justice à engager toutes leurs forces pour que le rapport de gestion avec les comptes annuels 2017 puisse être élaboré, attesté et approuvé par le parlement de manière conforme au droit et en application des principes de MCH2/IPSAS.

²⁸ Cf. BU/PIMF 2017/2018-2020, ch. 2.4.1, p. 26, quatrième paragraphe.

6 Proposition concernant le plan intégré mission-financement

6.1 Proposition de la majorité : renvoi avec charges

Le PIMF 2018-2020 est renvoyé au Conseil-exécutif avec la charge suivante :

Charge: Le Grand Conseil doit être informé des mesures prévues par le Conseil-exécutif pour parvenir à des finances publiques équilibrées à partir de 2018.

1. Les mesures prévues doivent garantir qu'il n'y aura plus de nouvel endettement à l'avenir, même en tenant compte des incidences de la stratégie fiscale et des mandats de politique financière donnés par le Grand Conseil²⁹, ce qui signifie que le frein à l'endettement du compte des investissements doit aussi être respecté.
2. Le Conseil-exécutif tient compte des mandats de politique financière donnés par le Grand Conseil ces dernières années au plus tard dans l'exercice du plan 2020.
3. Les mesures doivent agir principalement sur les dépenses.
4. Les mesures peuvent être soumises au Grand Conseil dans le cadre d'un rapport séparé. Il n'est pas impératif d'adapter le PIMF.

6.2 Proposition de la minorité : approbation assortie d'une déclaration de planification

Le PIMF 2018-2020 est approuvé.

Déclaration de planification : la CFin doit être informée d'ici fin mars 2017 au plus tard sur les mesures prévues par le gouvernement pour parvenir à un budget 2018 et un PIMF 2019-2021 équilibrés.

²⁹ Motion financière 012-2016 (Haas, Berne) : « Baisse des impôts des personnes physiques et des personnes morales »

Chiffre 2 : Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures nécessaires pour que, dans le PIMF 2018-2020, il soit prévu d'abaisser la quotité d'impôt de 0,5 dixième supplémentaire. Adopté par le Grand Conseil le 15 mars 2016 par 87 voix contre 63 et deux abstentions.

Chiffre 3 : Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures nécessaires pour que, de plus, la réduction de l'impôt sur les bénéfices prévue dans la réalisation de la stratégie fiscale du 17 septembre 2015 soit prise en compte ou que des excédents équivalents soient prévus dans le PIMF 2018-2020. Adopté par le Grand Conseil le 15 mars 2016 par 92 voix contre 62 et aucune abstention.

Déclaration de planification de la CFin 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. Adoptée par le Grand Conseil le 23 novembre 2015 par 87 voix contre 54 et aucune abstention.

Motion 165-2015 (PEV, Kipfer) « Après l'EOS, contrôler l'efficacité du travail administratif »

Le Conseil-exécutif est chargé de passer en revue les différents processus, les références de qualité et l'efficacité de l'administration afin d'examiner les moyens d'optimiser les coûts et de présenter au Grand Conseil un projet à cet effet. Adoptée par le Grand Conseil le 16 janvier 2016 par 83 voix contre 55 et 8 abstentions.

Annexe 1: Liste des illustrations

Illustration n° 1 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2017-2020	5
Illustration n° 2 : Compte de résultats des années 2011-2020 (en mio CHF)	6
Illustration n° 3 : Compte des investissements des années 2011-2020 (en mio CHF).....	7
Illustration n° 4 : Plan d'investissement des exercices 2013-2017 (en mio CHF).....	8
Illustration n° 5 : Comparaison du plan d'investissement et de la planification financière des exercices 2013-2017 (en mio CHF)	9
Illustration n° 6 : Solde de financement des exercices 2011-2020 en mio CHF	10
Illustration n° 7 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2017-2020	11
Illustration n° 8 : Evolution des principaux indicateurs entrant en ligne de compte dans la procédure de planification.....	14
Illustration n° 9: Valeurs immobilières des cliniques psychiatriques	17
Illustration n° 10 : Ecart entre les amortissements et l'investissement net avec réévaluation en 2017-2020	18
Illustration n° 11 : Ecart entre les amortissements et l'investissement net sans réévaluation en 2017-2020	19

Annexe 2: Glossaire

PIMF : plan intégré mission-financement.

Endettement brut I : L'endettement brut comprend les engagements courants, les dettes à court, moyen et long termes et les engagements envers des entités particulières.

Endettement II : L'endettement II comprend l'endettement I plus les provisions.

Compte de résultats : Le compte de résultats (anciennement « compte de fonctionnement ») indique les charges et les revenus d'un exercice et présente ainsi la nature du résultat, son montant et ses sources. Le résultat correspond à un bénéfice si les revenus sont excédentaires, et à un déficit si les charges prédominent, ce qui signifie que le canton s'endette, à savoir qu'il doit recourir à l'emprunt pour couvrir ses dépenses.

Solde de financement : Le solde de financement se calcule sur la base de l'autofinancement moins les investissements nets. Un solde positif (excédent de financement) signifie que tant les dépenses de consommation que les investissements nets ont pu être financés intégralement par des fonds propres. Lorsque le solde de financement négatif dépasse le volume des investissements nets, cela signifie que des dépenses de consommation ont été financées dans les mêmes proportions par l'emprunt.

Patrimoine financier : Le patrimoine financier comprend les actifs qui peuvent être vendus sans entraver l'exécution des tâches publiques, en particulier les valeurs à revenu fixe, les prêts, les participations, les biens-fonds et le matériel que le canton a acquis pour faire fructifier ses capitaux ou pour constituer des réserves.

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

RG : rapport de gestion.

Tableau des flux de trésorerie : Le tableau des flux de trésorerie met en regard la hausse et la baisse des liquidités sur une période donnée.

MCH2 : Modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH1. Le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 sont les premiers élaborés selon les directives du MCH2 (cf. ch. 4.2 du présent rapport).

Compte des investissements : Le compte des investissements comprend toutes les dépenses et les recettes pour l'affectation durable de fonds publics généraux à des biens du patrimoine, dont la durée d'utilisation s'étend sur plusieurs années et qui servent à accomplir une tâche publique.

IPSAS: Les « *International Public Sector Accounting Standards* » sont des normes comptables internationales du secteur public publiées par l'« International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) ». Tout comme les comités à l'origine des normes IAS (International Accounting Standards) et des Recommandations suisses relatives à la présentation des comptes (Swiss GAP RPC), l'IPSASB est un comité reposant sur une large représentation, qui examine avec professionnalisme les questions de comptabilité publique au niveau international. L'IPSASB comprend des représentants de différents Etats, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et d'autres milieux intéressés.

Retraitement : Le retraitement consiste en une réévaluation systématique de tous les postes du bilan selon les nouveaux principes comptables et d'évaluation. Dans le canton de Berne, le retraitement vise à faire figurer dans le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2017 l'ensemble des adaptations (corrections d'évaluation) qui résultent de l'application des nouveaux principaux comptables et d'évaluation. Les adaptations ne sont pas effectuées par l'intermédiaire du compte de résultats mais apportées directement au bilan, pour garantir la permanence et la comparabilité du compte de résultats, ainsi que pour respecter le principe de transparence.

Frein à l'endettement : Le frein à l'endettement a pour but de maintenir l'équilibre des finances cantonales. Cet équilibre est réalisé quand le compte de fonctionnement n'est pas déficitaire et que les investissements nets peuvent être financés par des fonds propres à moyen terme. Le frein à l'endettement, inscrit dans la Constitution bernoise du 6 juin 1993, se compose de trois éléments : le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement (art. 101a ConstC), le

frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (art. 101b ConstC) et le frein à l'augmentation des impôts (art. 101c ConstC).

Autofinancement : L'autofinancement correspond à la somme du solde du compte de résultats et des amortissements.

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

Principe de l'image fidèle : Le principe de l'image fidèle est un principe comptable supérieur qui impose que les processus financiers soient présentés de manière fidèle aux faits. En application de ce principe, les normes IPSAS exigent qu'en matière de réévaluation (retraitement), tous les postes du bilan qui font état d'évaluations s'écartant des valeurs effectives soient réévalués. Cette procédure entraîne une dissolution de toutes les réserves latentes constituées par le passé et, partant, donne lieu dans la plupart des cas à une réévaluation.

BU : budget.

Patrimoine administratif : Le patrimoine administratif compte les actifs qui servent directement à l'exécution des tâches publiques et qui ne sont donc pas réalisables (p. ex. bâtiments administratifs, routes).