



Finanzkommission
Commission des finances

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gc

Rapport d'activité 2020 de la Commission des finances

Date : 30 avril 2021
Version : 1.0
État : définitif

Table des matières

1.	Avant-propos	3
2.	Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation.....	4
2.1	Tâches	4
2.2	Organisation et méthode de travail	5
3.	Rapport de gestion 2019	6
4.	Budget 2021 / plan intégré mission-financement 2022-2024	6
5.	Investissements	7
6.	Corapports	7
7.	Préavis d'actes législatifs	7
7.1	Loi sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP)	7
7.2	Révision 2021 de la loi sur les impôts : seconde lecture	8
7.3	Décret sur l'évaluation générale des immeubles non agricoles et des forces hydrauliques (DEG) : première lecture	8
7.4	Révision de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI) : première et seconde lectures	8
7.5	Ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus	9
8.	Surveillance financière	10
8.1	Activité générale	10
8.2	Révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)	10
9.	Informatique	10
9.1	Rapport sur la gestion des coûts TIC	11
9.2	Affaires de crédit TIC	11
9.3	Progiciel de gestion intégré (PGI)	12
10.	Autres affaires.....	12
10.1	Actualisation de la stratégie de propriétaire de Bedag Informatique SA (Bedag). (rapport sur le postulat 028-2016 Köpfli)	12
10.2	Personnel.....	13
10.3	Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)	13
10.4	Dépenses liées	13
10.5	Interventions parlementaires.....	14
10.6	Arrêtés de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus.....	14
11.	Proposition.....	15
Annexe		16

1. Avant-propos

L'année 2020 a marqué un tournant dans la politique des finances du canton de Berne. Durant les deux premières décennies du XXI^e siècle, elle était focalisée sur la réduction de l'endettement. En la matière, le canton peut se targuer de quelques succès, ayant réussi à diminuer fortement le fardeau de la dette. Pour respecter une stricte discipline en matière de dépenses, il a toutefois dû recourir à des programmes d'économies à plusieurs reprises.

Compte tenu de la pandémie actuelle de coronavirus, il a toutefois fallu renoncer à maintenir cette orientation. Au lieu d'un budget et d'un plan intégré mission-financement équilibrés, le Grand Conseil s'est vu contraint d'accepter des déficits élevés pour les années à venir. Vu les problèmes économiques auxquels un grand nombre de personnes et des pans entiers de l'économie font face, il n'est pas opportun de ficeler des programmes d'économies ou de relever les impôts. Autant d'actions qui ne feraient qu'alimenter la crise. En matière de politique financière, la position qui s'est clairement imposée est qu'il est inévitable d'accuser des déficits et de contracter de nouvelles dettes substantielles pour faire face à la situation de crise aiguë qui prévaut actuellement. Le canton, qui peut aujourd'hui se financer à des conditions très favorables, doit veiller, au moyen de mesures appropriées, à lutter de manière optimale contre la pandémie et à l'enrayer rapidement. Il s'agit par ailleurs d'atténuer autant que possible et nécessaire les difficultés économiques auxquelles la population et les entreprises sont confrontées. Ce n'est qu'une fois la phase aiguë de la pandémie et la crise économique surmontées que viendra le moment de dresser le bilan et de discuter des éventuelles mesures destinées à stabiliser les finances cantonales.

Outre les conséquences de la pandémie à court terme, on voit déjà se dessiner des défis à moyen terme. La crise sanitaire n'a pas effacé les besoins d'investissement supplémentaires, bien au contraire : pour donner un élan à l'économie, il est important d'effectuer des investissements conformément au plan. Les freins à l'endettement inscrits dans la Constitution cantonale restreignent toutefois le champ d'action politique. En outre, il faut s'attendre à ce que la solution privilégiée jusqu'à présent, qui consistait à utiliser les excédents des années précédentes pour financer les investissements, ne puisse pas avoir l'effet excompté dans un avenir proche, vu les déficits imminents. C'est pourquoi les travaux de la Commission des finances (CFin) sur les freins à l'endettement sont cruciaux pour l'avenir du canton. La commission procède actuellement à une analyse approfondie de ces freins, en collaboration avec la Direction des finances, et examine des propositions visant à les adapter (modérément).

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)

¹ La Commission des finances compte 17 membres.

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

³ Elle prévise 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.

⁴ 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].

⁵ 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.

⁶ Elle prévise les autres affaires financières qui ne relèvent de la compétence d'aucun autre organe du Grand Conseil.

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

⁸ 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) et les comptes annuels de l'année écoulée et, en automne, le plan intégré mission-financement (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 liées¹.

Dans son rôle de commission responsable de la tenue des comptes et de 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, de même qu'elle décide s'il y a lieu de prendre d'autres mesures.

¹ Art. 48, al. 1 à 3, LFP.

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 (FIN) et pour les domaines de l'économie et des redevances de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE), pour lesquelles elle préavise les projets de loi et les affaires à l'intention du Grand Conseil. En accord avec les autres commissions spécialisées, elle préavise par ailleurs toutes les demandes de crédit dans le domaine de l'informatique, à l'exception de la justice.

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 d'apprécier les incidences financières des affaires traitées, sous la forme de corapports².

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 ou de trois Directions (FIN-DSE-TIC, DEEE-INC-CHA et DTT-DIJ-DSSI).

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 la préparation du budget (BU), du plan intégré mission-financement (PIMF) et du rapport de gestion (RG), avec les comptes annuels. De même, il discute des questions stratégiques.

Deux sections permanentes préavisent les demandes de crédit de la FIN et de la DEEE. Les affaires TIC de l'ensemble des Directions sont traitées par la section FIN-DSE-TIC. La section DTT-DIJ-DSSI prépare la plupart des corapports à l'attention du plénum, puisqu'il s'agit généralement de corapports sur des dossiers de construction de la DTT. Lors de la préparation 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. Hans Kipfer (PEV) a quitté la commission et a été remplacé par Barbara Streit-Stettler (PEV) en mars de l'exercice sous revue.

En 2020, la commission s'est réunie en plénum à 28 reprises³ (2019 : 32). Les sections et le bureau ont en outre tenu 26 séances (2019 : 29). Le nombre de séances plénières était donc légèrement inférieur à l'année précédente. La commission a toutefois préavisé davantage d'affaires qu'en 2019 (46 contre 37), dont 14 actes législatifs (premières et secondes lectures comptées séparément), trois rapports et 23 affaires de crédit. Le nombre bien plus élevé d'actes législatifs est dû avant tout aux ordonnances de nécessité sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus (cf. chap. 7). Le nombre important d'affaires de crédit s'explique en grande partie quant à lui, par le fait que les demandes de crédit TIC ont pour la première fois été présentées de manière uniforme (cf. chap. 9.2).

Depuis septembre 2020, le secrétariat de la CFin compte 1,2 poste en équivalent plein temps (contre 1,3 EPT auparavant). Le secrétaire, Dominique Cléménçon, travaille à 90 pour cent, dont il consacre au moins 10 à 20 pour cent au Service des commissions, également placé sous sa responsabilité. Le taux d'activité du collaborateur scientifique, Ivar Trippolini, s'élève à 30 pour cent. En plus de son poste à la CFin, Ivar Trippolini a repris la fonction de secrétaire de la Commission de la formation (CFor), à 40 pour cent, étant toutefois précisé que le temps consacré à cette activité est variable.

² Pour d'autres informations sur les corapports, cf. ch. 3.3, p. 8.

³ 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).

3. Rapport de gestion 2019⁴

Les comptes annuels 2019 affichent de bons voire très bons chiffres : l'excédent de revenus s'élève à 265 millions de francs et le solde de financement est positif, à 249 millions de francs, sachant toutefois que ce dernier tient – une fois de plus – avant tout aux investissements plus faibles que prévu.

Grâce à la bonne collaboration et au travail conséquent de toutes les instances et personnes concernées, le rapport de gestion a pu être traité lors de la session d'été, comme c'était traditionnellement le cas avant 2017. La qualité n'a pas pâti des délais très courts, bien au contraire : le Contrôle des finances a formulé moins de constatations qu'au cours des années précédentes et a expressément loué la bonne collaboration avec l'administration, et plus particulièrement avec l'Administration des finances. Les manquements dans la tenue des comptes de l'Office des ponts et chaussées (OPC) n'ont pas encore tous été corrigés mais la situation s'améliore progressivement. La Commission des finances se rallie à toutes les propositions du Conseil-exécutif et ne formule aucune proposition à l'intention du Grand Conseil qui s'écarterait de celles du gouvernement.

L'examen de la conformité de la présentation des comptes aux normes IPSAS est maintenant bouclé. D'entente avec la CFin, le Conseil-exécutif a décidé d'abandonner la conformité de la présentation des comptes aux normes IPSAS⁵. Cette modification entrera en vigueur avec la révision totale de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), qui sera rebaptisée loi sur les finances. La première lecture au Grand Conseil est prévue pour le printemps 2022, et l'entrée en vigueur de la loi pour début 2023.

4. Budget 2021 / plan intégré mission-financement 2022-2024⁶

Les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 ont frappé de plein fouet le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024 (BU/PIMF 21/22-24) : pour 2021, le Grand Conseil a inscrit au budget un excédent de charges de 547 millions de francs. Les années suivantes devraient également être fortement déficitaires – une situation qui ne devrait s'améliorer qu'à la fin de la période de planification. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à un nouvel endettement pouvant atteindre jusqu'à deux milliards de francs au cours des prochaines années. Malgré ces prévisions financières très mauvaises, la CFin a renoncé à améliorer les chiffres à court terme en lançant un programme d'économies ou en relevant les impôts. Tout le monde s'est accordé à dire qu'il faut d'abord surmonter la pandémie avant de discuter des mesures à même de rééquilibrer les finances cantonales. Il s'agissait par conséquent de commencer l'année 2021 avec un budget valide et d'éviter de se retrouver sans budget, dans une période déjà difficile.

Comme le budget 2021 présentait un excédent de charges, le frein à l'endettement pour le compte de résultats s'est appliqué, son respect requérant l'approbation par trois cinquièmes (96) des membres du Grand Conseil lors de l'adoption du budget. La majorité requise a finalement été clairement atteinte, par 116 contre 31 et sept abstentions.

Compte tenu de la pandémie, les valeurs budgétaires sont bien moins certaines qu'en temps normal. Mais même si la pandémie devait finalement avoir un impact bien moins important que prévu sur les finances cantonales, il semble toutefois probable en l'état actuel de la situation que le frein à l'endettement très strict appliqué au compte de résultats ne pourra pas être respecté⁷. C'est pourquoi la CFin a décidé, dans le

⁴ Pour le compte rendu détaillé sur le rapport de gestion 2019, la CFin renvoie au rapport qu'elle a soumis au Grand Conseil : [Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2019 du 15 mai 2020](#).

⁵ L'explication détaillée du Conseil-exécutif sur l'abandon des normes IPSAS figure dans ce document : [Rapport de gestion 2019, volume 2, ch. 1.3.6, partie intitulée « Déclaration de planification 3 de la Commission des finances concernant les comptes annuels de 2017 \(Utilité d'une comptabilité fondée sur les normes IPSAS et conséquences d'un éventuel abandon de ces normes\) », p. 14 s.](#)

La CFin s'est prononcée à ce sujet au ch. 4.2 du [Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2019 du 15 mai 2020](#).

⁶ Pour le compte rendu détaillé sur le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024, la CFin renvoie à son rapport sur le sujet à l'intention du Grand Conseil : [Rapport de la Commission des finances concernant le BU 2021 / PIMF 2022-2024 du 3 novembre 2020](#).

⁷ Cf. ch. 4.1.1 du [Rapport de la Commission des finances concernant le BU 2021 / PIMF 2022-2024 du 3 novembre 2020](#).

cadre de l'élaboration de l'initiative parlementaire 189-2019 « Option pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements », de ne pas se contenter de formuler une proposition sur l'adaptation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, mais également d'envisager dans le même temps un éventuel ajustement du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats.

5. Investissements

Voilà de nombreuses années que la CFin n'est pas satisfaite de la politique d'investissement du Conseil-exécutif. A relever en particulier la sous-utilisation constante des montants budgétaires alloués.

Durant l'exercice sous revue, le Conseil-exécutif a en particulier pris des mesures en ce qui concerne le plan d'investissement intégré du canton (PIC)⁸. La CFin, à l'instar d'autres commissions spécialisées, n'est pas satisfaite des mesures prises à ce jour par le Conseil-exécutif en matière de politique d'investissement. C'est pourquoi les présidences des commissions spécialisées CFor, CSéc et CIAT se sont réunies avec la présidence de la CFin et sont convenues de demander au Bureau du Grand Conseil de coordonner son action en la matière et d'entreprendre des démarches auprès du Conseil-exécutif. Le Bureau a approuvé la demande le 9 novembre. Une première rencontre sur le sujet aura lieu durant la session de printemps 2021. Les commissions sont d'avis que le Conseil-exécutif doit établir une liste claire des priorités en matière d'investissements. Cela devrait se traduire par un échelonnement et, le cas échéant, par une réduction du nombre de projets.

6. Corapports

Comme évoqué au chapitre 2.1, dans l'exercice des droits de participation entre commissions, la CFin fait part de son avis aux commissions spécialisées responsables sur les affaires importantes en termes de politique financière. En 2020, elle a ainsi pris position sur huit affaires d'autres commissions (contre 14 en 2019, 8 en 2018 et 6 en 2017).

Les corapports portaient sur les affaires suivantes :

- Concours d'architecture pour le nouveau bâtiment de l'Office de la circulation routière et de la navigation à Münchenbuchsee
- Université de Berne : nouveau bâtiment pour les sciences naturelles, crédit d'engagement pour l'étude de projet et l'appel d'offres
- Swiss Innovation Park : location pour la Haute école spécialisée bernoise (HESB) à Bienne
- Loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc)
- Loi sur les soins hospitaliers (LSH)
- Crédit-cadre d'investissement routier
- Crédit-cadre TIC de la JUS
- Crédit complémentaire pour le Centre de police, crédit pour l'étude de projet

7. Préavis d'actes législatifs

7.1 Loi sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP)

La loi sur les fichiers centralisés de données personnelles crée une base uniforme pour la gestion des fichiers centralisés de données personnelles dans l'administration cantonale et remplace la loi existante sur

⁸ Le PIC est disponible sur Internet à l'adresse suivante : <https://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/finanzplanung.html>. Les mesures prises par le Conseil-exécutif sont décrites dans le BU/PIMF au point 2.7, Politique d'investissement, p. 31 ss.

l'harmonisation des registres officiels, qui date de 2006. Le projet a rallié une large majorité au sein de la CFin. Les discussions ont porté sur des questions de protection des données, de prévention contre les cyberattaques et de gestion des droits d'accès, en particulier par des instances externes au bénéfice d'un mandat public. La CFin a recommandé au Grand Conseil d'approuver la loi, à l'unanimité moins une voix. Les parlementaires ont suivi l'avis de la commission et adopté la loi à une large majorité, et ce après une seule lecture.

7.2 Révision 2021 de la loi sur les impôts : seconde lecture

Les principales décisions liées à la révision de la loi sur les impôts 2021 ont été prises durant la session d'hiver 2019 en première lecture (mise en œuvre des mesures RFFA : déduction des charges de R&D allant jusqu'à 90 % et réduction de la quotité d'impôt pour les personnes morales, découplage des quotités d'impôt des personnes physiques et des personnes morales). En seconde lecture, la commission et le Grand Conseil ont maintenu ces décisions. La déduction pour frais de garde des enfants a toutefois été revue : après qu'elle a été relevée de 8000 à 16 000 francs par enfant et par an en première lecture, la CFin et le Grand Conseil ont réussi à faire passer en deuxième lecture la proposition de la fixer à 12 000 francs.

7.3 Décret sur l'évaluation générale des immeubles non agricoles et des forces hydrauliques (DEG) : première lecture

Lors de la session d'hiver 2019, le Grand Conseil avait intégré, en première lecture, une nouvelle disposition à la loi sur les impôts, qui lui conférait le pouvoir de fixer la valeur médiane cible des nouvelles évaluations. L'inscription de cette disposition s'était imposée suite à un arrêt du Tribunal fédéral en 2019. Lors la session de printemps, il s'agissait encore fixer la valeur concrète. Pour la nouvelle évaluation des immeubles, on estime la valeur vénale, qui sert ensuite de base au calcul des nouvelles valeurs officielles, qui déterminent à leur tour, entre autres, le niveau de la taxe immobilière. Compte tenu de l'état déjà très avancé des travaux pour la nouvelle évaluation 2020, seule une décision sur une valeur médiane cible de 70 ou de 77 pour cent était encore possible. A la CFin comme au Grand Conseil, c'est la valeur de 70 pour cent qui s'est imposée.

7.4 Révision de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI) : première et seconde lectures

Pour la loi sur le commerce et l'industrie (LCI), les réglementations proposées sur les cigarettes électroniques n'étaient pas contestées : il s'agissait de traiter les cigarettes électroniques avec et sans nicotine comme les autres produits du tabac et, donc, d'interdire leur remise et leur vente aux mineurs.

Dans le même projet de loi, une majorité de la CFin demandait de libéraliser les horaires d'ouverture des magasins pour permettre aux commerces de rester ouverts le samedi jusqu'à 18 heures, ainsi que quatre dimanches par an au lieu de deux. En première lecture, le Grand Conseil s'est rallié à l'avis de la majorité de la CFin sur ces deux points. Durant les débats, il a été proposé de maintenir les horaires d'ouverture des magasins et de ne reprendre que les nouveautés concernant les cigarettes électroniques. Ce projet alternatif a été renvoyé en commission pour préparer la seconde lecture.

Durant l'examen préliminaire de la seconde lecture, la CFin s'est écartée de sa position relative aux horaires d'ouverture le samedi : une majorité de la commission a proposé au Grand Conseil de ne pas prolonger l'ouverture jusqu'à 18 heures, tout en maintenant les quatre ouvertures dominicales par an. Lors de la session d'été, une majorité du Grand Conseil a suivi la commission, et même le projet alternatif a été approuvé, tant par la commission que par le Grand Conseil. Suite à l'adoption de la loi au Grand Conseil, un comité a lancé un référendum et récolté le nombre de signatures requis. C'est ainsi que le 7 mars 2021, le peuple

bernois sera appelé à se prononcer sur le projet principal (protection de la jeunesse pour les cigarettes électroniques et quatre ouverture dominicales par an) et sur le projet alternatif (protection de la jeunesse pour les cigarettes électroniques sans adaptation des horaires d'ouverture des commerces).

7.5 Ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus⁹

Immédiatement après que le Conseil fédéral a qualifié la situation d'extraordinaire pour l'ensemble de la Suisse, le Conseil-exécutif du canton de Berne a pris des mesures supplémentaires pour maîtriser la crise du coronavirus. Dans les situations extraordinaires, conformément à l'article 91 de la Constitution du canton de Berne (ConstC), le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre publics ainsi qu'à des situations de crise sociale. Les ordonnances édictées dans ces circonstances doivent être immédiatement soumises à l'approbation du Grand Conseil ; elles sont caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur.

A partir du 20 mars 2020, le Conseil-exécutif a édicté les ordonnances de nécessité ci-dessous en lien avec la crise du coronavirus (y c. les modifications ultérieures) :

- Ordonnance du Conseil-exécutif du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus (OCCV)
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 26 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus dans le secteur sanitaire (OCCVS)
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 1^{er} avril 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires et aux demandes de vote populaire au plan cantonal et communal en raison de la crise du coronavirus
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 8 avril 2020 sur les mesures de soutien visant l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (OCCVC)
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine de l'accueil extrafamilial (OCCVAcc)
- Ordonnance du Conseil-exécutif du 22 avril 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine des loteries (OCCVL)

Lors de sa séance du 31 mars 2020, le Bureau du Grand Conseil a confié à la CFin l'examen préliminaire des ordonnances de nécessité. Sur le plan matériel, les dispositions des ordonnances ont été approuvées. Au niveau du contenu, seul l'article 12 de l'OCCV, qui prévoyait d'exclure de la mise en œuvre du frein à l'endettement les dépenses du canton liées à la maîtrise de la pandémie, était controversé¹⁰. La majorité de la CFin estimait qu'il n'était ni proportionné ni urgent de désactiver les dispositions sur le frein à l'endettement prévues par la Constitution au moyen d'une ordonnance de nécessité, comme le demandait le Conseil-exécutif. Durant la session d'été 2020, la proposition du gouvernement s'est toutefois imposée et l'article 12 a été adopté.

Cela n'a toutefois pas dissipé les préoccupations fondamentales quant à la constitutionnalité de l'article 12 OCCV. Comme le Conseil-exécutif voulait adapter rétroactivement la durée de validité de cet article jusqu'à la fin de l'année 2020, avec pour conséquence que la disposition controversée devait à nouveau être soumise au Parlement, la CFin a décidé à la majorité des voix de demander, durant l'été, un avis de droit sur la question de la constitutionnalité de l'article 12 OCCV. Dans son avis, le professeur Felix Uhlmann est parvenu à la conclusion que la désactivation préventive du frein à l'endettement au moyen de l'ordonnance de

⁹ Pour le compte-rendu détaillé sur les ordonnances de nécessité, la CFin renvoie au rapport qu'elle avait adressé à ce sujet au Grand Conseil : [Rapport de la Commission des finances sur les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus du 14 mai 2020](#).

¹⁰ Art. 12 OCCV :

¹ Les dépenses du canton découlant des mesures prises pour maîtriser la crise du coronavirus ne sont pas prises en compte dans le cadre de la mise en œuvre des freins à l'endettement au sens des articles 101a et 101b ConstC pour l'année 2020.

² Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'arrêté.

³ Il rend des rapports réguliers à la Commission des finances du Grand Conseil.

nécessité sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus était anticonstitutionnelle¹¹. A la lumière de cet avis de droit, le Grand Conseil a décidé, durant la session d'automne, de ne pas prolonger cet article, suite à quoi le Conseil-exécutif a renoncé à appliquer cette disposition.

8. Surveillance financière

8.1 Activité générale

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 avec le chef du Contrôle des finances et son suppléant.

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 exceptionnelles¹². Durant l'exercice sous revue, aucune constatation ou événement survenu dans le domaine de compétence de la CFin ne mérite d'être mentionné ici.

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

8.2 Révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)

La procédure de consultation sur la révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) s'est déroulée durant le second semestre de l'année sous revue. Il est prévu de soumettre ce projet de révision au Grand Conseil en première lecture lors de la session d'hiver 2021.

Durant la procédure de consultation, les présidences de la Commission de gestion (CGes) et de la Commission des finances ont discuté de leur divergence d'opinion à propos de l'article 31 P-révLCCF (implication de tiers). La CGes estime que le Contrôle des finances doit être l'autorité chargée d'impliquer les tiers concernés, tandis que la CFin est d'avis que c'est au service mandant de le faire. Les deux commissions ne sont pas parvenues à trouver un terrain d'entente sur ce point.

9. Informatique

Comme indiqué au chapitre 2.2, la CFin préavise les affaires TIC de toutes les Directions. Compte tenu de cette concentration, la CFin assure la responsabilité principale des affaires TIC. La CFin se trouve face au

¹¹ Cf. *Gutachten zuhanden der Finanzkommission des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern (Covid-19-Pandemie)* von Prof. Dr. Felix Uhlmann (en allemand).

¹² D'autres informations sur l'activité du Contrôle des finances figurent en particulier dans le Rapport d'activités du Contrôle des finances, soumis chaque année au Grand Conseil lors de la session d'été.

défi d'examiner les affaires TIC de manière probante et de les comprendre, tout en évitant de retarder l'approbation des décisions de dépenses ou d'entraîner des surcoûts en faisant appel à des experts externes.

9.1 Rapport sur la gestion des coûts TIC

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. Il fait également état des investissements ainsi que des charges de matériel et de personnel de l'infrastructure TIC cantonale. Le rapport concernant l'année 2019, discuté par la CFin, a été élaboré pour la première fois sous la direction de l'OIO et non sous celle des experts externes. De même, pour la première fois, la plupart des données ont pu être collectées de manière centralisée, ce qui permet d'uniformiser encore les sources de données et de réduire la charge de travail liée à la collecte des données pour la DIR/CHA/JUS.

En 2019, les coûts totaux de l'infrastructure informatique du canton se sont élevés à près de 247 millions de francs. Les charges de matériel TIC représentent près de 161 millions de francs (65 % des coûts totaux), les charges de personnel TIC environ 54 millions de francs (22 %) et les investissements 32 millions de francs (13 %). Comparé à l'exercice précédent, les dépenses TIC ont augmenté d'environ 8,2 pour cent en 2020, de manière que la part TIC dans les charges totales du canton se monte à 2,18 pour cent. Même si les TIC ne participent que pour une faible part aux charges totales du canton, la CFin est d'avis qu'il faut continuer de suivre de près l'évolution des coûts dans ce domaine. Elle s'attend toujours à ce que le programme IT@BE permette de concrétiser le potentiel d'économies d'environ 14 millions de francs par an promis d'ici à 2022 à travers la standardisation et la centralisation. Or les économies réalisées plafonnent depuis 2018 à près de 39 % de la valeur-cible¹³. Même le transfert de postes des Directions à l'OIO déclenché dans le cadre de la centralisation des services de base n'est pas encore terminé. A la demande de la CFin, le Conseil-exécutif a expliqué qu'il tablait toujours sur le potentiel d'économies prévu initialement d'ici à la fin du programme, en 2022.

9.2 Affaires de crédit TIC

Durant l'exercice sous revue, la standardisation des arrêtés de dépenses réclamée par la CFin a été menée à bien, parallèlement au dépôt simultané de toutes les affaires de crédit TIC portant sur les applications spécialisées des Directions. Cette uniformisation a permis pour la première fois de gagner une vue d'ensemble et, partant, facilite grandement la comparaison et la compréhension des affaires de crédit décidées par le Grand Conseil. D'un autre côté, le grand nombre d'affaires de crédit a posé un défi de taille à la CFin. La commission n'a pu les préavisier qu'au moyen de séances de sections supplémentaires et de la remise de catalogues de questions écrites détaillées et d'auditions. Une vue d'ensemble des affaires de crédit traitées a également fait l'objet d'un communiqué de presse¹⁴.

Il est ressorti des discussions au sein de la CFin qu'à l'avenir, les affaires de crédit devront mieux faire état de la rentabilité des investissements TIC du canton. Outre l'expansion des prestations, il s'agit également d'indiquer les contributions concrètes à l'amélioration de l'efficacité.

¹³ Rapport annuel 2019 IT@BE, 25 février 2020, p. 5 (document interne).

¹⁴ Communiqué de presse de la Commission des finances du 16 novembre 2020: https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html?portal/fr/meldungen/mm/2020/11/20201113_0834_kommission_stimmtinformatikkreditenzu?cq_ck=1605256764114.

9.3 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). Comme mentionné dans le rapport de 2014 sur l'audit indépendant de l'information dans l'administration cantonale, le remplacement des coûteuses solutions développées en interne permettra à lui seul de réaliser des économies de 10 à 15 millions de francs par an¹⁵. Pour le Conseil-exécutif, ce potentiel d'économies reste tout à fait réaliste¹⁶.

En 2020, le Conseil-exécutif a pu valider le bouclage de l'avant-projet, et le contrat de services avec le partenaire de mise en œuvre a été conclu. Le potentiel d'économies annoncé en 2019 pour la mise en œuvre ne s'est toutefois pas concrétisé : il y a eu des coûts supplémentaires du fait des adaptations apportées à la planification du projet après que des prestations prévues pour la phase 2 ont été avancées et réalisées à la phase 1, ainsi que d'autres exigences spécifiques au canton. Dans les phases de réalisation et de lancement en cours, toute nouvelle exigence d'importance majeure ne pourra être autorisée par le comité de projet que dans des cas exceptionnels. Selon le Conseil-exécutif, l'introduction du nouveau logiciel SAP se déroule comme prévu en ce qui concerne le contenu, le calendrier et les coûts. Le calendrier, qui prévoit le bouclage de la phase 1 et la mise en exploitation au 1^{er} janvier 2023, est néanmoins ambitieux.

Les étapes 2 et 3, qui dureront jusqu'en 2026, serviront à développer le système, le but étant d'intégrer d'autres fonctionnalités et d'accroître encore l'efficacité de l'administration. A ce jour, les coûts liés aux étapes 2 et 3 restent estimés à quelque 30 millions de francs.

10. Autres affaires

10.1 Actualisation de la stratégie de propriétaire de Bedag Informatik SA (Bedag). (rapport sur le postulat 028-2016 Köpfli)

Lors de la session d'été 2020, la CFin a proposé au Grand Conseil d'approuver le rapport sur la stratégie de propriétaire de Bedag Informatik SA (Bedag) élaboré par le Conseil-exécutif. Ce rapport porte principalement sur le constat que Bedag doit rester une entreprise indépendante. Lors des échanges nourris entre la Direction des finances et la CFin, il est ressorti que la variante d'une réintégration dans l'administration cantonale n'était pas une option réalisable. En revanche, sur le plan organisationnel, il s'avère pertinent de séparer le centre de calcul de l'activité de développement de logiciels, et de transférer cette dernière dans une filiale. Par ailleurs, la CFin a exigé dans une déclaration de planification que Bedag réduise encore son activité de développement de logiciels pour le compte de tiers, qui ne présente aujourd'hui déjà aucun intérêt économique.

Le canton doit pouvoir réagir rapidement aux mutations rapides dans le domaine de l'informatique. C'est pourquoi la variante d'une vente totale reste une option qui doit être poursuivie, de l'avis de la CFin, qui a adopté deux autres déclarations de planification en ce sens : la première demande d'attribuer au Conseil-exécutif la compétence de modifier, le cas échéant, la répartition des participations. La deuxième précise qu'en la matière, il doit consulter la CFin au préalable. Pour mettre en œuvre ces deux déclarations de planification, le Conseil-exécutif planche sur une adaptation de la loi sur Bedag.

Enfin, une quatrième déclaration de planification demandait que les solutions en nuage soient prises en compte au même titre que d'autres solutions lors d'acquisitions TIC. Jusqu'à présent, le canton n'a autorisé

¹⁵ Le potentiel d'économies a été calculé dans le rapport *Unabhängige Überprüfung der Informatik (UPI)* sur la base des coûts de l'année 2012, et a été confirmé à plusieurs reprises par le Conseil-exécutif. *Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI)*, Kurzbericht, 12 avril 2014, p. 20 (en allemand).

¹⁶ *Achtes Reporting zum Stand des Projekts Enterprise Resource Planning (ERP): Abschluss Vorprojekt und Start Realisierung der Etappe 1*, 8 septembre 2020, p. 7 (document interne, en allemand).

des solutions de logiciel en tant que service (*Software as a Service, SaaS*) qu'à titre exceptionnel. A l'avenir, il s'agit pour le Conseil-exécutif et l'OIO de soutenir l'administration cantonale pour qu'elle recourt davantage à ces technologies porteuses, afin que le canton ne soit pas déphasé par rapport aux développements technologiques dans le domaine de l'informatique.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif et a adopté à une forte majorité les déclarations de planification de la CFin.

10.2 Personnel

A l'occasion de l'entretien annuel du bureau et de la section FIN-DSE-TIC avec la Direction des finances, l'Office du personnel a fourni des informations sur les conséquences de la pandémie du coronavirus sur le personnel de l'administration cantonale. Il a constaté que les effets variaient d'une Direction à l'autre : alors que les Directions les plus concernées par la pandémie ont dû faire face à une charge de travail sensiblement plus élevée, d'autres, comme par exemple à la Direction de la police, ont vu leur activité diminuer par l'absence de grands événements et manifestations. Dans l'ensemble, le recours accru au télétravail a été vécu positivement par le personnel cantonal. La promotion du télétravail et des formes de travail mobiles est d'ailleurs l'un des objectifs de la Stratégie du personnel 2020-2023.

10.3 Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)

Les nouveautés évoquées dans le rapport 2018 de la CFin et leur introduction à titre d'essai ont été dans l'ensemble mises en œuvre. L'évaluation de cet essai et une prise de position du Conseil-exécutif à ce sujet font encore défaut : il est prévu d'y remédier en 2021.

10.4 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 2020, le Conseil-exécutif a soumis à la CFin en tout 22 affaires de dépenses liées, soit bien plus que durant les deux dernières années mais quasiment autant qu'en 2017 (2019 : 12 ; 2018 : 14 ; 2017 : 21 ; 2016 : 24). Le graphique 1 ci-dessous présente le nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées déposées par les différentes Directions au cours des cinq dernières années.

A noter cette année, les dépenses liées demandées par la Direction des finances pour l'assurance-accidents obligatoire selon la LAA et l'assurance-accidents complémentaire du personnel cantonal (2021-2023) ainsi que pour l'assurance immobilière obligatoire pour les bâtiments dont le canton est propriétaire (2021-2028). Par ailleurs, l'ancienne Direction de l'économie et actuelle Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE), désormais responsable du secteur de l'énergie, a demandé pour la première fois une dépense liée pour les subventions cantonales versées aux centres régionaux publics de conseil en énergie.

En prenant connaissance des 22 arrêtés de dépenses soumises, la CFin a pu confirmer l'évaluation quant au caractère lié des dépenses.

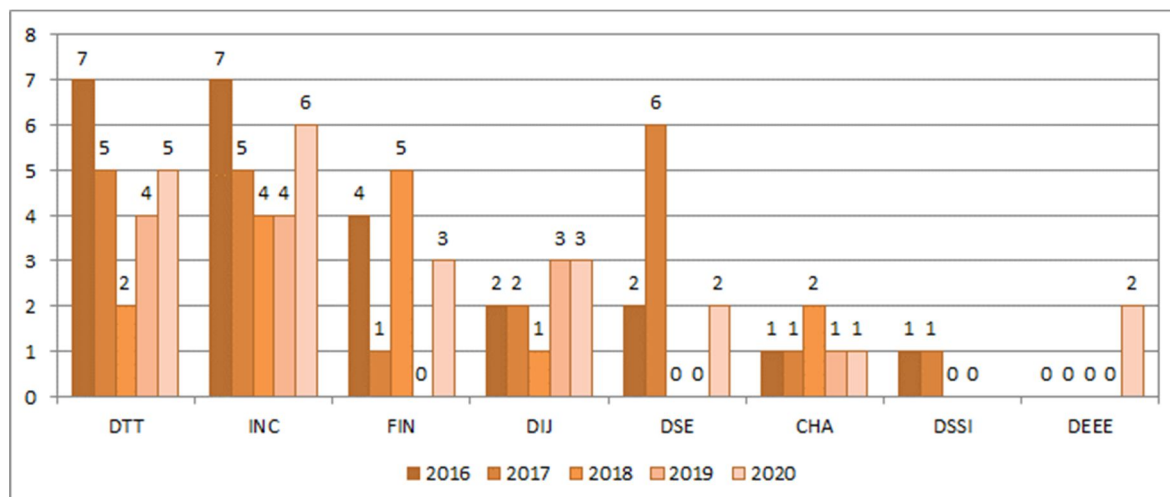


Illustration 1 : Vue d'ensemble des dépenses liées dont la CFin a pris connaissance (2016-2020)

10.5 Interventions parlementaires

La CFin n'a déposé aucune intervention parlementaire durant l'exercice sous revue.

La motion financière 259-2019 CFin (Bichsel, Zollikofen) « Révision de la loi sur les impôts : abaissement de la quotité d'impôt pour les particuliers et les entreprises » a été examinée durant la session de printemps 2020 et adoptée par le Grand Conseil. La motion visait à donner un signal politique sur la révision de la loi sur les impôts lancée par le Conseil-exécutif. Concrètement, elle demandait que le gouvernement, dans le cadre du budget 2021, prévoie une baisse de la quotité d'impôt cantonale d'au moins 40 millions de francs pour les personnes morales, et d'au moins 30 millions pour les personnes physiques. Elle chargeait également le Conseil-exécutif d'intégrer au budget une baisse supplémentaire de la quotité d'impôt d'au moins 40 millions pour les personnes physiques à partir de 2022.

10.6 Arrêtés de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus¹⁷

En vertu de l'article 80 de la loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi), les compétences en matière d'autorisations de dépenses du peuple et du Grand Conseil peuvent être déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en situation d'urgence. Le Conseil-exécutif doit informer la CFin sans délai des décisions prises.

Durant l'exercice sous revue, le Conseil-exécutif a adopté plusieurs arrêtés de dépenses en vertu de l'article 80 LCPPCi, qu'il a adressés sans délai à la CFin pour information, comme le prescrit la loi. La CFin a pris connaissance des arrêtés de dépenses et a posé quelques questions à leur propos.

La Direction des finances a par ailleurs adressé régulièrement à la CFin un rapport sur l'ensemble des dépenses du canton, qui récapitulait toutes les dépenses liées à la maîtrise de la crise du coronavirus. D'avril à juin, ce rapport a été établi toutes les deux semaines, puis tous les deux mois à partir de juillet.

Jusqu'au 30 novembre 2020, le Conseil-exécutif a approuvé des crédits à hauteur de 140,5 millions de francs, dont 111,8 millions ont été dépensés.

¹⁷ Cf. ch. 4 dans le Rapport de la Commission des finances sur les ordonnances de nécessité du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus, p. 11 s.

11. 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 2020

1. Présidence

Deux membres

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

2. Bureau

Sept membres

Daniel Bichsel (UDC)	Béatrice Stucki (PS)	Daniel Wyrsh (PS)	Hans-Rudolf Saxer (PLR)	Jakob Etter (PBD)	Raphael Lanz (UDC)	Natalie Imboden (Les Verts)
----------------------	----------------------	-------------------	-------------------------	-------------------	--------------------	-----------------------------

3. Sections permanentes

Trois sections composées de cinq membres (la présidence n'est pas représentée dans les sections)

	Section FIN/DSE/TIC	Section DEEE/INC/CHA	Section DTT/DIJ/DSSI
Respon- sable	Daniel Wyrsh (PS)	Natalie Imboden (Les Verts)	Jakob Etter (PBD)
	Barbara Streit-Stettler (PEV)	Fritz Wyss (UDC)	Ursula Marti (PS)
	Raphael Lanz (UDC)	Adrian Haas (PLR)	Hans-Rudolf Saxer (PLR)
	Madeleine Amstutz (UDC)	Hans Ulrich Grädel (UDF)	Andrea Rüfenacht (PS)
	Michael Köpfli (pvl)	Ursula Zybach (PS)	Ueli Augstburger (UDC)

4. Sections ad hoc

Une section composée de quatre membres

	Section Adaptation des freins à l'endettement
Respon- sable	Daniel Bichsel (UDC)
	Natalie Imboden (Les Verts)
	Ursula Marti (PS)
	Michael Köpfli (pvl)