



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 2022 de la Commission des finances

Date : 24 mai 2023
Version : 1.0
État : Version finale

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 2021	6
4.	Budget 2023 / plan intégré mission-financement 2024-2026	7
5.	Investissements dans les bâtiments ainsi que dans les ponts et chaussées	7
6.	Corapports	8
7.	Préavis d'actes législatifs	9
7.1	Révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)	9
7.2	Loi sur la dissolution du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers	9
7.3	Loi sur les finances (LFin)	9
7.4	Constitution du canton de Berne (modification) : Initiative parlementaire 189-219 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »	10
7.5	Révision de la loi sur les impôts 2024	10
8.	Surveillance financière	11
8.1	Activité générale	11
8.2	Reconduction du chef du Contrôle des finances	11
9.	Informatique	12
9.1	Rapport sur les TIC 2021	12
9.2	Progiciel de gestion intégré (PGI)	13
10.	Autres affaires.....	13
10.1	Personnel.....	13
10.2	Dépenses liées	14
10.3	Interventions parlementaires.....	14
10.4	Arrêtés de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus.....	14
11.	Proposition.....	15
12.	Annexe.....	16

1. Avant-propos

L'année 2022 a été marquée par deux événements majeurs : d'une part, la fin de la pandémie de coronavirus, ce qui a soulagé les finances du canton et, d'autre part, le début de la guerre en Ukraine, dont les répercussions sur l'économie mondiale ont eu un impact négatif dans différents domaines.

Les comptes annuels 2021 font certes état d'un excédent de charges, mais ce résultat peut être jugé satisfaisant, tant il est nettement meilleur que ce que le budget laissait craindre.

Les prévisions pour les années à venir, présentées dans le budget (BU) 2023 et le plan intégré mission-financement (PIMF) 2024-2026, sont à première vue réjouissantes. Les excédents de recettes devraient se chiffrer en millions, notamment en raison des distributions de bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) inscrites au budget. Toutefois, en raison des pertes qu'elle a accusées sur les marchés des changes et des capitaux en 2022, la BNS ne distribuera aucun bénéfice en 2023, ce qui assombrit considérablement les prévisions pour cette année-là et au-delà. Le budget 2023 a pu être équilibré sur le plan comptable, mais il intègre des fonds de la BNS d'un montant de 320 millions de francs qui ne seront pas versés.

Après la priorité accordée au secteur du bâtiment, le Grand Conseil a formulé une déclaration de planification qui demande d'accorder le même degré de priorité au domaine des ponts et chaussées. Le Conseil-exécutif a pris en compte cette demande et a fait parvenir début juillet 2022 à la Commission des finances (CFin) ainsi qu'à la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) un rapport en ce sens, qui a finalement été publié en août 2022, en même temps que le BU/PIMF. La CFin a apprécié ce rapport de grande qualité, qui décrit les priorités dans ce domaine.

2022 a vu un changement de législature. Compte tenu des résultats des élections et de la limitation de la durée de participation dans les commissions à huit années, la moitié des membres de la CFin a été remplacée. Je tiens à saisir cette occasion pour remercier les membres sortants pour leur bonne collaboration et leur fort investissement au sein de la commission durant toutes ces années.

Bien que les finances, la fiscalité et l'économie soient des domaines politiques controversés, où les positions de fond entre les camps politiques divergent fortement et où les compromis ne sont que rarement possibles, les réunions se déroulent dans un esprit de collégialité et de respect. Le large renouvellement intervenu l'année dernière n'a rien changé à la bonne ambiance générale. Je remercie mes collègues ainsi que les collaborateurs du secrétariat pour leur bonne collaboration, et me réjouis d'une nouvelle année intéressante et intense au sein de la CFin.

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.

^{3a} Elle consulte en règle générale les autres commissions permanentes concernant les affaires au sens de l'alinéa 3, lettres a et b.

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 préavisier 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.

En date du 1^{er} juin 2022, l'article 36 RGC a été complété par l'alinéa 3a (droit de consultation des autres commissions pour le BU/PIMF). La CFin a mis en œuvre la nouvelle disposition sans délai, offrant aux autres commissions la possibilité de poser des questions sur le BU/PIMF, de soumettre un corapport et, le cas échéant, de participer à une séance de la CFin afin de faire part de leurs éventuelles préoccupations en échangeant directement avec elle.

La CFin 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, la CFin 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.

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 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 de fond.

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 ainsi que l'organigramme de la CFin tel qu'il se présente à la fin de l'année sous revue se trouvent en annexe. Compte tenu du changement de législature et de la limitation de la durée de participation à huit ans, plusieurs changements ont été enregistrés au cours de l'année écoulée :

¹ Art. 48, al. 1 à 3, LFP.

² Pour d'autres informations sur les corapports, cf. ch. 6, p. 8.

Membre sortant	Groupe parlementaire	Date de sortie	Membre entrant	Groupe parlementaire	Date d'entrée
Madeleine Amstutz	UDC	31.05.2022	Patrick Freudiger	UDC	09.06.2022
Hans Ulrich Grädel	UDF	31.05.2022	Samuel Kullmann	UDF	09.06.2022
Adrian Haas	PLR	31.05.2022	Stephan Lack	PLR	09.06.2022
Natalie Imboden	Les Verts	31.05.2022	Rahel Ruch	Les Verts	09.06.2022
Maurane Riesen	PS-JS-PSA	31.05.2022	Tobias Vögeli	pvl	09.06.2022
Barbara Streit-Stettler	PEV	31.05.2022	Barbara Stotzer-Wyss	PEV	09.06.2022
Daniel Wyrsch	PS-JS-PSA	31.05.2022	Fredy Lindegger	Les Verts	09.06.2022
Fritz Wyss	UDC	31.05.2022	Samuel Krähenbühl	UDC	09.06.2022

En 2022, la commission s'est réunie en plénum à 27 reprises³ (2021 : 28). Les sections et le bureau ont en outre tenu 24 séances (2021 : 33), un nombre en légère baisse par rapport à l'année précédente. La commission a préavisé moins d'affaires qu'en 2021 (23 contre 32), dont sept actes législatifs (premières et secondes lectures comptées séparément), deux rapports et douze affaires de crédit.

Depuis juin 2021, le secrétariat de la CFin compte 1,4 équivalent plein temps. Le secrétaire, Dominique Cléménçon, travaille à 90 pour cent, tandis que le collaborateur scientifique, Mikaël Rédin, exerce sa fonction à 50 pour cent.

3. Rapport de gestion 2021⁴

Les comptes annuels 2021 ont affiché un résultat doublement négatif, l'excédent de charges réalisé dans le compte de résultats s'élevant à 63,2 millions de francs et le solde de financement évoluant en zone négative à hauteur de 114,6 millions de francs. Ce résultat peut néanmoins être considéré comme satisfaisant, dans la mesure où il est nettement meilleur que ce que l'on pouvait craindre sur la base du budget (excédent de charges de 548,7 mio.), en raison d'une distribution de bénéfice de la BNS plus élevée que prévu au budget, à l'instar de l'année précédente. De plus, la pandémie a eu un impact financier bien moindre qu'attendu : d'une part, les dépenses liées à la lutte contre la pandémie sont restées inférieures au budget, d'autre part, les répercussions économiques ont été moins fortes, de sorte que la baisse des recettes fiscales, notamment, a été moins importante que prévu.

Pour respecter le frein à l'endettement, le déficit du compte de résultats doit être compensé par des excédents à hauteur d'un montant au moins égal au cours des cinq prochaines années. Cela semble plausible au vu du déficit peu important.

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).

⁴ Pour le compte rendu détaillé sur le rapport de gestion 2021, la CFin renvoie au rapport qu'elle a soumis au Grand Conseil : Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2021 du 19 mai 2022 avec les comptes annuels.

Le Grand Conseil a donné suite à la proposition commune du Conseil-exécutif et de la CFin de renoncer à compenser le découvert du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Pour cela, il fallait réunir la majorité qualifiée de 96 voix prévue pour les freins à l'endettement, ce qui n'a pas posé problème, la décision ayant été adoptée à l'unanimité des voix. Cela montre que les dispositions relatives au frein à l'endettement peuvent être respectées dans le canton de Berne, même dans une situation exceptionnelle et imprévisible comme le fut la pandémie.

4. Budget 2023 / plan intégré mission-financement 2024-2026⁵

À première vue, le budget 2023 et le plan intégré mission-financement 2024-2026 présentent des chiffres très réjouissants. On peut donc s'attendre à des excédents dès 2023, qui devraient encore augmenter fortement au cours des années du PIMF.

Les distributions de bénéfice de la BNS ont été estimées à 480 millions de francs pour chacune des années 2023 et 2024, et à 320 millions de francs pour chacune des années 2025 et 2026. Cela étant, compte tenu de l'évolution des marchés financiers et des devises durant l'année sous revue, la BNS a toutefois dû décider de renoncer à toute distribution de bénéfice, une décision qui se profilait déjà à l'horizon en automne 2022. La CFin y a réagi en proposant de viser l'équilibre budgétaire, de sorte que les fonds de la BNS inscrits au budget ont été ramenés de 480 millions de francs à 320 millions de francs. Ce montant correspond ainsi à celui qui était inscrit au BU 2022 / PIMF 2023-2025. Éliminer entièrement les fonds de la BNS aurait entraîné un déficit important, alors qu'il n'était plus possible d'élaborer des mesures pour le compenser dans le court laps de temps disponible.

Conséquence de la diminution des recettes à hauteur de 160 millions en provenance de la BNS, la marge de manœuvre pour des dépenses supplémentaires à d'autres endroits a fait défaut, y compris pour une prise en compte plus importante du renchérissement dans les mesures salariales en faveur du personnel. Au final, le budget 2023, qui présente un léger excédent de recettes dans le compte de résultats de 0,1 million de francs et un solde de financement négatif de 111,2 millions de francs, a été adopté par 105 voix contre 50 et une abstention.

Au total, trois commissions spécialisées ont fait usage du nouveau droit de consultation sur le BU/PIMF⁶. Ainsi, la CFin s'est vu remettre un corapport par la CIAT, tandis que la Commission de la formation (CFor) et la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) lui ont toutes deux posé des questions et soumis un corapport, alors que la Commission de la sécurité (CSéc) a formulé des questions tout en renonçant à tout corapport. La CFin a transmis les questions qu'elle a recueillies aux Directions et les réponses qu'elle a reçues en retour aux commissions. Elle a discuté des propositions et des déclarations de planification, et statué à leur propos par vote. À ses yeux, l'implication des autres commissions s'est déroulée dans l'ensemble de manière satisfaisante. Diverses possibilités d'optimiser le processus seront examinées et discutées avec les commissions.

5. Investissements dans les bâtiments ainsi que dans les ponts et chaussées

Le Conseil-exécutif a intégré dans les chiffres du BU/PIMF la priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments, à laquelle le Grand Conseil avait réservé un accueil favorable lors du débat sur le budget 2021. Les chiffres de l'année précédente sont restés quasi inchangés. Ils ne tiennent en particulier pas encore compte de la flambée des prix de la construction intervenue cette année. Le cycle de planification des investissements dans le cadre de l'élaboration du budget/PIMF s'est toutefois déroulé comme à l'accoutumée, et le plan d'investissement intégré du canton (PIC) a été adapté en conséquence.

⁵Pour le compte rendu détaillé sur le budget 2023 et le plan intégré mission-financement 2024-2026, la CFin renvoie à son rapport sur le sujet à l'intention du Grand Conseil : Rapport de la Commission des finances concernant le BU 2023 / PIMF 2024-2026 du 7 novembre 2022.

⁶ Cf. ch. 2.1, p. 4 s. du présent rapport.

Après la priorité accordée au secteur du bâtiment, le Grand Conseil a formulé une déclaration de planification lors de la session d'hiver 2021, qui demande d'accorder le même degré de priorité au domaine des ponts et chaussées. Le Conseil-exécutif en a tenu compte et a envoyé un rapport à ce sujet à la CFin et à la CIAT début juillet 2022, qui a finalement été publié en août 2022, en même temps que le BU/PIMF.

Le domaine des ponts et chaussées se distingue du bâtiment en ce sens qu'il comporte une multitude de petits projets, peu de projets de taille moyenne et seulement quelques rares projets d'envergure. Une planification sur dix ans ne fait dès lors guère sens pour les ponts et chaussées, car les projets ne peuvent souvent pas être planifiés à long terme, tant ils résultent de nouveaux besoins qui se font sentir ou de dépendances à l'égard de tiers. Pour les ponts et chaussées, il est donc nécessaire de mettre en place un processus de priorisation dynamique à court terme, qui tienne compte de la périodicité des instruments de planification et de financement à plus haut niveau. Par ailleurs, dans ce domaine, il existe déjà des instruments de planification dûment établis et en partie ancrés dans la loi, tels que les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) et les programmes d'agglomération (PA), ainsi que le plan du réseau routier et les crédits-cadres d'investissement.

Une étude menée l'année dernière a par ailleurs révélé que l'état de nombreux ouvrages d'art, en particulier les ponts et les murs de soutènement, s'était davantage dégradé que ce que l'on pensait jusqu'à présent. Le rapport publié montre qu'il faudrait augmenter progressivement les investissements dans le maintien de la substance dans ces domaines de 25 à 30 millions de francs par an d'ici 2032 par rapport à la situation de 2021. De nombreux ponts remontent aux années 1960 et 1970 et nécessitent désormais des travaux d'assainissement quasi simultanés en raison de leur cycle de vie. Par ailleurs, l'usure des routes cantonales et des ouvrages d'art n'a cessé de s'amplifier en raison du poids croissant des véhicules et de l'augmentation continue du trafic. En dépit de ce constat, le Conseil-exécutif a décidé de maintenir pour le moment le plafond d'investissement actuel de 130 à 150 millions de francs par an pour des raisons de politique budgétaire et de donner la priorité au maintien de la substance plutôt qu'à l'extension et à la transformation.

La CFin a réservé un accueil favorable à ce rapport. Bien qu'il existe déjà de nombreux instruments de planification dans le domaine des ponts et chaussées, le mandat du Grand Conseil a été mis en œuvre avec pragmatisme et offre une valeur ajoutée. Le nouveau processus de priorisation s'ajoute aux instruments de planification déjà existants et peut être élaboré moyennant des efforts supplémentaires raisonnables.

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 2022, elle a ainsi pris position sur neuf affaires d'autres commissions (contre sept en 2021 et huit en 2020).

Les corapports portaient sur les affaires suivantes :

- Crédit d'engagement pour le réaménagement du réseau routier d'Aarwangen
- Crédit d'engagement pour le réaménagement du réseau routier Berthoud – Oberburg – Hasle
- Crédit d'engagement pour l'étude de projet pour la rénovation totale du Centre de formation professionnelle de Bienne
- Subvention cantonale pour l'acquisition d'un nouveau bateau destiné au transport de passagers (MS Thunersee)
- Initiative pour un congé parental cantonal

- Crédit d'engagement pour la réalisation du campus de Berne de la Haute école spécialisée bernoise
- Crédit d'engagement pour le nouveau centre de police de Berne
- Crédit d'engagement pour les loyers et les aménagements locatifs des bâtiments sis Güterstrasse 24/26, Université de Berne, location de l'attique pour l'Institut de génétique, la plate-forme de séquençage de l'ADN à haut débit et l'unité de bioinformatique
- Crédit d'engagement⁷ pour les loyers et les aménagements locatifs des bâtiments sis Güterstrasse 24/26, Université de Berne, location du 2^e étage et aménagements locatifs pour une utilisation neutre des infrastructures de recherche comprenant des laboratoires et des bureaux

7. Préavis d'actes législatifs

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

La révision totale de la loi sur le Contrôle des finances a été élaborée dans le cadre d'un processus pluriannuel sous la direction de la Chancellerie d'État, avec l'étroite collaboration de la CFin et du Contrôle des finances. L'un des principaux objectifs était de rapprocher institutionnellement le Contrôle des finances du Grand Conseil afin d'accroître son indépendance. La révision totale de la LCCF prévoit en outre de clarifier et, si nécessaire, d'améliorer la collaboration entre les différents acteurs au niveau cantonal. Grâce aux travaux préparatoires intensifs, l'examen préalable du projet au sein de la commission s'est déroulé en mode allégé et sans grandes divergences. Par rapport au projet du Conseil-exécutif, la CFin n'a eu besoin d'adapter que quelques points, notamment celui concernant les différences relatives à l'obligation de collaborer et de fournir des données des services internes au canton : le Grand Conseil a traité cet objet en première lecture lors de la session d'hiver 2021 et a approuvé toutes les propositions de la majorité de la commission. La seconde lecture a eu lieu lors de la session de printemps 2022 et ne contenait que quelques modifications formelles. Le Grand Conseil a adopté l'affaire à l'unanimité en seconde lecture.

7.2 Loi sur la dissolution du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers

Les dissolutions du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers sont des mesures destinées à financer un nombre extraordinaire de projets d'investissement qui revêtent une grande importance pour le développement du canton de Berne dans les années à venir. Fin 2020, les deux fonds disposaient d'un montant non utilisé d'environ 430 millions de francs : 250 millions pour le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et 180 millions de francs pour le Fonds d'investissements hospitaliers. La loi sur la dissolution du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers n'a dès lors pas fait de vagues au sein de la CFin. Le Grand Conseil a traité cette affaire en première lecture lors de la session de printemps 2022 et a approuvé toutes les propositions de la majorité de la commission. Il a donné suite à la recommandation de la CFin et a adopté l'affaire en une seule lecture (par 143 voix contre 0 et 3 abstentions).

7.3 Loi sur les finances (LFin)

Le 1^{er} janvier 2023, l'administration cantonale adoptera le logiciel standard SAP, moderne et bien établi, comme progiciel de gestion intégré (PGI). Le Conseil-exécutif a saisi cette occasion pour soumettre à une révision totale la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), entrée en vigueur en 2005 et qui avait depuis lors fait l'objet de plusieurs révisions partielles. Nouvellement intitulée loi sur les finances

⁷ Les remarques de la CFin concernant les locations à la Güterstrasse (attique et 2^e étage) ont été intégrées dans un seul corapport.

(LFin), elle règle la présentation des comptes et le pilotage des finances cantonales. La loi révisée a été restructurée et épurée des articles qui étaient axés sur la « nouvelle gestion publique », qui était datée. Des thèmes tels que le pilotage des participations cantonales, qui n'étaient traités que de manière lacunaire dans la LFP, feront désormais l'objet d'une réglementation moins dense. Peu contestée au sein de la CFin, la nouvelle loi n'a donné lieu qu'à quelques demandes de compléments ou de corrections. Le Grand Conseil a adopté le projet de loi à l'unanimité en première lecture lors de la session de printemps 2022.

7.4 Constitution du canton de Berne (modification) : « Initiative parlementaire 189-219 « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements »

La CFin a mené la consultation sur une adaptation générale des freins à l'endettement de mi-novembre 2021 à début mars 2022. Le projet proposait notamment un article de crise qui aurait permis de réagir rapidement à des événements exceptionnels ainsi que des dispositions autorisant un nouvel endettement en cas d'augmentation du besoin d'investissement. Au vu des réponses à la consultation, la CFin a renoncé à l'article de crise et à la possibilité de contracter un nouvel endettement pour financer des investissements. Elle a en effet estimé qu'aucune de ces deux propositions ne réunissait une majorité politique suffisante pour passer la rampe en votation populaire sur un sujet aussi sensible politiquement. De plus, le succès de la lutte contre la pandémie de coronavirus sur le plan financier montre qu'il est possible de surmonter des périodes difficiles avec les freins à l'endettement tels qu'ils sont conçus actuellement.

Au cœur du projet figure l'instauration d'une perspective pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, à laquelle la CFin est restée favorable. Le but est de permettre l'utilisation des excédents des années précédentes pour les investissements à venir, ce qui entraînera une augmentation modérée des montants à disposition. Ce volet du projet découle de l'initiative parlementaire « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements » (189-2019).

Par ailleurs, la majorité des trois cinquièmes du Grand Conseil pour les décisions dérogeant aux dispositions ordinaires régissant les freins à l'endettement sera maintenue. Un excédent de charges dans le compte des investissements sera permis uniquement en présence d'un excédent du bilan. La commission souhaite en outre que les freins à l'endettement restent régis au niveau constitutionnel exclusivement. Enfin, il s'agissait d'adapter la terminologie et de moderniser les indicateurs.

Le Grand Conseil a traité cette affaire en première lecture lors de la session d'automne 2022 et a adopté le projet de loi par 127 voix contre 23. La seconde lecture a eu lieu lors de la session d'hiver 2022 et le projet n'a subi aucune modification, le Grand Conseil adoptant l'affaire en seconde lecture par 117 contre 24 et 4 abstentions. Comme il s'agit d'une modification de la Constitution, elle nécessite un référendum obligatoire, qui aura probablement lieu le 18 juin 2023.

7.5 Révision de la loi sur les impôts 2024

Outre la reprise obligatoire de dispositions fédérales, la révision de la loi sur les impôts 2024 prévoit différentes incitations fiscales pour les installations photovoltaïques et les panneaux solaires thermiques, auxquelles la CFin est favorable. Le Conseil-exécutif a renoncé à des mesures d'allègement dans certains domaines et à une baisse générale du barème fiscal. Il a toutefois laissé entrevoir qu'aus sitôt que les conditions générales de la politique budgétaire le permettront, il s'agira de trouver d'autres allègements en abaissant le taux d'imposition cantonal. La CFin soutient l'orientation proposée par le Conseil-exécutif pour la révision de la loi sur les impôts 2024. Elle n'a pas contesté l'entrée en matière sur le projet.

En outre, la CFin a proposé au Grand Conseil, pour la session d'automne 2022, d'augmenter la déduction pour garde d'enfants de 12 000 francs à 16 000 francs. Cette augmentation avait déjà été discutée lors de

la dernière révision de la loi sur les impôts en 2021, mais elle avait été rejetée par le Grand Conseil. La majorité de la commission est d'avis qu'une déduction pour garde d'enfants plus élevée améliore la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et renforce l'attractivité du canton de Berne en tant que place économique. Une minorité qualifiée de la commission s'est opposée à la proposition.

Le Grand Conseil a adopté l'affaire à l'unanimité en première lecture lors de la session d'automne 2022 et a rejeté toutes les propositions minoritaires. La seconde lecture est prévue pour la session de printemps 2023.

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, 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 détaillé du Contrôle des finances. 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 par écrit auprès des Directions concernées. La CFin n'élabore un rapport sur certaines affaires que dans des situations exceptionnelles⁸. Durant l'année sous revue, la commission a décidé dans plusieurs cas de demander à recevoir les rapports d'examen, qui ont été traités par son bureau. Dans certains cas, les Directions concernées ont été conviées à une séance plénière afin de présenter leur point de vue et les mesures prises en lien avec les constatations du Contrôle des finances.

Durant l'exercice sous revue, il n'y a eu aucune observation ni événement relevant du domaine de compétence de la CFin qu'il y aurait lieu de relever 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. La composition de l'organe de contrôle des finances changera à la suite de la révision de la loi sur le Contrôle des finances (LCCF)⁹.

8.2 Reconduction du chef du Contrôle des finances

En vertu de l'article 5, alinéa 1, LCCF, le Conseil-exécutif nomme le chef ou la cheffe du Contrôle des finances pour une période de fonction de quatre ans, après avoir entendu la Commission des finances du Grand Conseil. La nomination doit être confirmée par le Grand Conseil.

⁸ D'autres informations sur l'activité du Contrôle des finances figurent en particulier dans le Rapport d'activité du Contrôle des finances, soumis chaque année au Grand Conseil lors de la session d'été.

⁹ En vertu de l'art. 34 LCCF révisée (RSB 622.1), le Comité Contrôle des finances se composera désormais comme suit : le président ou la présidente de la Commission des finances et de la Commission de gestion, le directeur ou la directrice des finances et un autre membre du Conseil-exécutif, ainsi que le chef ou la cheffe du Contrôle des finances.

Lors de sa séance du 4 mai 2022, le Conseil-exécutif a prévu de reconduire le titulaire actuel du poste, Monsieur Thomas Remund (expert-comptable diplômé, agent fiduciaire avec brevet fédéral, né en 1960), pour un nouveau mandat de quatre ans. Lors de sa séance plénière du 8 mars 2022, la CFin a discuté de la proposition du gouvernement et n'a pas formulé d'objection. Le Grand Conseil a confirmé la nomination lors de la session d'été 2022.

La nouvelle loi cantonale sur le contrôle des finances, entièrement révisée, entrera probablement en vigueur début 2023 et contiendra des modifications relatives à l'élection du chef ou de la cheffe du Contrôle des finances. Le Grand Conseil élira désormais le chef ou la cheffe du Contrôle des finances, sur proposition du Comité Contrôle des finances.

9. Informatique

Comme indiqué au chapitre 2.1, la CFin préavise tous les crédits TIC de toutes les Directions. Compte tenu de cette concentration, la CFin assure la responsabilité principale de ces affaires. Elle se trouve face au 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 les TIC 2021

L'année dernière, les TIC du canton de Berne ont continué à traiter et à développer divers thèmes. En 2022, l'accent a continué d'être mis sur le soutien à toute l'administration cantonale dans le cadre de la gestion de la pandémie de coronavirus. Avec un constat : les TIC du canton de Berne sont en mesure de maîtriser rapidement les défis qui se présentent, ainsi que de prendre et de mettre en œuvre les mesures qui s'imposent en temps utile, en grande partie grâce au fait que le canton de Berne dispose des services de base TIC uniformes et standardisés. Outre l'omniprésence thématique du COVID-19 et la situation particulière qui en a découlé, divers projets et développements TIC ont été initiés, poursuivis ou achevés l'année dernière.

Afin d'éliminer efficacement les doublons, la CFin a confié début 2022 la haute surveillance du domaine des TIC à la CdG pour se concentrer à l'avenir sur les domaines qui correspondent aux tâches d'une commission spécialisée. Au cœur de ses activités figurera donc toujours l'examen préalable des affaires de crédit TIC. La CFin renoncera également à l'avenir à déléguer des représentantes ou représentants aux discussions sur l'informatique. En se retirant de la haute surveillance dans le domaine des TIC, la commission renonce à profiter des observations formulées dans les rapports trimestriels du Contrôle des finances sur le thème des TIC pour procéder à ses propres clarifications.

Le bouclage du programme IT@BE entraîne la suppression du rapport annuel y relatif. En conséquence, à partir de l'année sous revue 2021, les informations du rapport annuel IT@BE et du rapport sur la gestion des coûts TIC seront consolidées et présentées dans le présent rapport sur les TIC. La CFin a fait part de ses remarques à la CdG dans un courrier. Elle s'inquiète de la hausse continue des coûts prévue pour la période 2022-2023 : à ses yeux, l'automatisation et la numérisation progressives devraient se traduire par une baisse des coûts à long terme, en particulier dans le domaine du personnel. Cela ne semble pas être le cas, un constat qu'elle juge insatisfaisant. C'est pourquoi elle continuera à surveiller les futures dépenses dans ce domaine.

9.2 Progiciel de gestion intégré (PGI)

La CFin reçoit chaque semestre un rapport sur l'état de la mise en œuvre du PGI, les systèmes informatiques FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel) étant appelés à être remplacés par le produit standard SAP. 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 an¹⁰. Pour le Conseil-exécutif, ce potentiel d'économies reste tout à fait réaliste¹¹.

Dans l'ensemble, le projet PGI respecte le calendrier prévu. Ainsi, en février 2022, le processus de planification (élaboration du BU 2023 / PIMF 2024-2026) a pu être mis en œuvre avec succès dans le nouveau système. La première étape, qui consiste pour l'essentiel à remplacer les anciens systèmes FIS et PERSISKA par le nouveau système PGI de SAP, a été mise en production le 3 janvier 2023. Tant les formations nécessaires au système que la communication et la coordination au sein du projet ont pu être assurées grâce à des mesures appropriées et à l'implication étroite des « têtes de pont » des DIR/CHA/JUS. Les coûts totaux prévus pour la mise en œuvre d'un système PGI, qui se chiffrent à environ 83 millions de francs d'après les connaissances actuelles, restent nettement inférieurs au crédit-cadre total de près de 90 millions de francs.

Les deux prochaines 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. L'étape 2 a été lancée le 21 septembre 2021. À ce jour, les coûts liés aux étapes 2 et 3 restent estimés à quelque 30 millions de francs. La discussion sur le crédit pour la mise en œuvre de l'étape 2 est prévue pour la session de printemps 2023.

10. Autres affaires

10.1 Personnel

L'entretien annuel sur le personnel 2022 du bureau et de la section FIN-DSE-TIC avec la Direction des finances a notamment porté sur la révision partielle de l'ordonnance sur le personnel au 1^{er} janvier 2023. Celle-ci comprend comme éléments essentiels la mise en œuvre de demandes découlant de la *stratégie relative au personnel du canton de Berne 2020 à 2023*, comme l'élaboration de dispositions claires en matière de temps de travail. En outre, les nouvelles réglementations au niveau fédéral visant à améliorer la conciliation entre vie professionnelle et prise en charge des proches sont en partie reprises dans le droit cantonal. D'autres adaptations découlent du projet PGI ainsi que diverses demandes et expériences provenant de la pratique des unités organisationnelles. Le 3 novembre 2022, la CFin a pris officiellement position sur le contenu de la révision partielle de cette ordonnance dans un courrier adressé au Conseil-exécutif. Lors de l'entretien sur le personnel, elle s'est également vu présenter des données sur les effets de la pandémie sur l'administration cantonale. Les chiffres montrent que la situation s'est normalisée en 2022. Le nombre de jours de formation continue ainsi que les congés de courte durée correspondent au niveau d'avant la pandémie. Les heures de travail déclarées varient fortement d'une Direction à l'autre, mais c'est la DSSI qui a été le plus touché. À l'échelle de l'administration cantonale, l'impact de la pandémie sur le personnel reste globalement supportable. Avec la disparition de la pandémie, la part du télétravail a continuellement diminué en 2022.

¹⁰ 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).

¹¹ *Achtes Reporting zum Stand des Projekts Enterprise Resource Planning (ERP): Abschluss Vorprojekt und Start Realisierung der Etappe 1*, 24 mars 2022, p. 3 (document interne, en allemand).

10.2 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 2022, la CFin s'est vu soumettre en tout 20 affaires de dépenses liées par le Conseil-exécutif, ce qui représente plus d'affaires que l'année précédente mais un nombre similaire à celui de 2020 (2021 : 14 ; 2020 : 22). Le graphique 1 ci-après fait état du nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées qui ont émané des différentes Directions ces six dernières années.

Lors de la prise de connaissance des 19 arrêtés de dépenses soumis, la CFin a pu confirmer l'évaluation quant au caractère lié des dépenses. Une affaire a nécessité des clarifications supplémentaires et sera poursuivie en 2023.

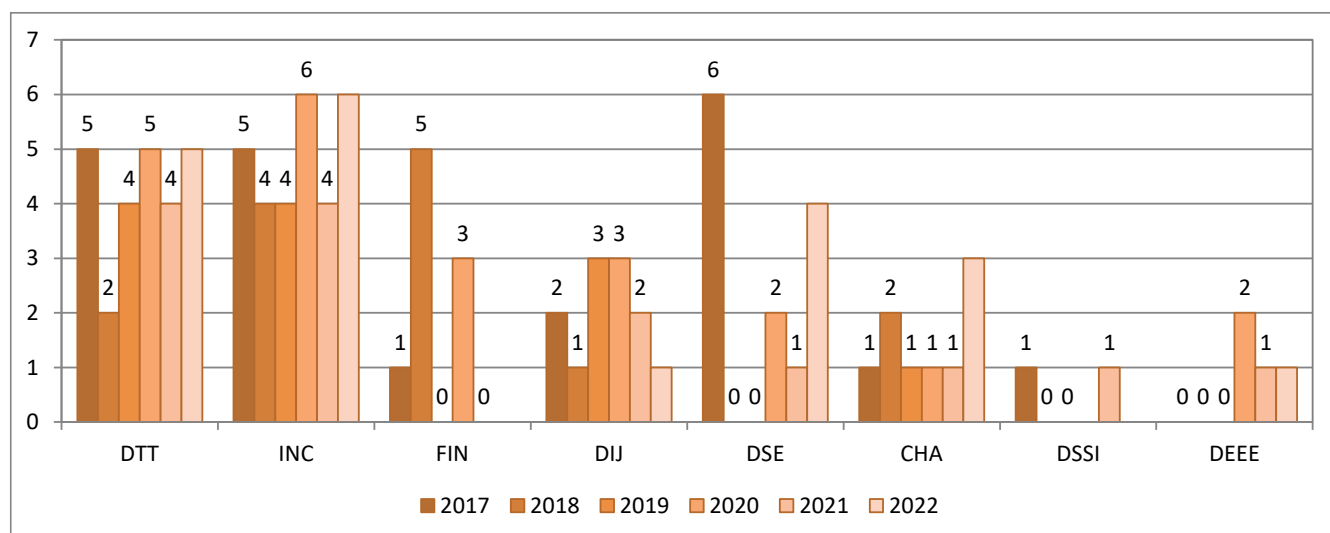


Illustration 1 : Vue d'ensemble des dépenses liées dont la CFin a pris connaissance (2017-2022)

10.3 Interventions parlementaires

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

10.4 Arrêtés de dépenses urgents du Conseil-exécutif pour maîtriser la crise du coronavirus¹²

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 arrêtés édictés.

La Direction des finances a par ailleurs régulièrement adressé 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. Jusqu'au 31 mars 2022, le Conseil-exécutif a approuvé des crédits pour un total de 487,4 millions de francs, dont 449,4 millions ont été dépensés.

¹² 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 du 14 mai 2020, p. 11 s.

Comme il n'y a pratiquement plus eu de dépenses liées à la pandémie après mars 2022, aucun rapport n'a plus été établi. Le compte-rendu final sera présenté dans le cadre du rapport annuel 2022.

11. Proposition

La CFin propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport au sens de l'article 61, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC).

Au nom de la Commission des finances

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Cléménçon

12. Annexe

Organisation de la Commission des finances

État au 31 décembre 2022

1. Présidence

Deux membres

Président	Daniel Bichsel (UDC)
Vice-présidente	Andrea Rüfenacht (PS)

2. Bureau

Sept membres

Présidence	Vice-présidence	Responsable section FIN	Responsable section DEEE	Responsable section DTT	Autre membre	Autre membre
Daniel Bichsel (UDC)	Andrea Rüfenacht (PS)	Fredy Lindegger (Les Verts)	Tobias Vögeli (pvl)	Christine Bühler (Le Centre)	Carlos Reinhard (PLR)	Raphael Lanz (UDC)

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
Responsible	Fredy Lindegger (Les Verts)	Tobias Vögeli (pvl)	Christine Bühler (Le Centre)
	Patrick Freudiger (UDC)	Ueli Augstburger (UDC) (resp. suppléant)	Tanja Bauer (PS)
	Michael Köpfli (pvl) (resp. suppléant)	Ueli Egger (PS)	Raphael Lanz (UDC) (resp. suppléant)
	Samuel Kullmann (UDF)	Samuel Krähenbühl (UDC)	Stephan Lack (PLR)
	Carlos Reinhard (PLR)	Rahel Ruch (Les Verts)	Barbara Stotzer-Wyss (PEV)