



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 2023 de la Commission des finances

Date: 25 janvier 2024
Version : 1.3
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 2022	6
4.	Budget 2024 / plan intégré mission-financement 2025-2027	6
5.	Corapports	7
6.	Préavis d'actes législatifs	8
6.1	Révision 2024 de la loi sur les impôts	8
6.2	Décret visant à modifier la loi sur les impôts pour compenser les effets de la progression à froid	8
7.	Surveillance financière	9
7.1	Activité générale	9
7.2	Comité Contrôle des finances	9
8.	Informatique (TIC)	10
8.1	Crédits-cadres TIC.....	10
8.2	Projet ERP (Enterprise Resource Planning).....	11
9.	Autres affaires.....	11
9.1	Personnel.....	11
9.2	Dépenses liées	12
9.3	Interventions parlementaires.....	13
9.4	Initiative parlementaire 275-2022 « Davantage de sécurité dans la planification du processus budgétaire ».....	13
10.	Proposition.....	13
11.	Annexe.....	14

1. Avant-propos

Dans le courant du premier semestre, la CFin a pris connaissance des comptes 2022, qui bouclent sur un résultat très positif. Le bilan du canton de Berne renoue ainsi avec un excédent pour la première depuis les années 1990, ce qui représente une excellente nouvelle.

Toujours au chapitre des bonnes nouvelles, la CFin s'est félicitée de l'aboutissement de la révision constitutionnelle qu'elle avait préparée concernant les freins à l'endettement. Les citoyennes et citoyens ont approuvé le projet par 68,7 % de oui en juin 2023. L'instauration d'une perspective pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements figurait au cœur de ce projet.

Le système ERP pour les services des finances et du personnel est devenu opérationnel le 3 janvier 2023. Bien que le changement se soit déroulé avec succès sur le plan technique, le nouveau système a parfois posé de grands défis aux utilisatrices et utilisateurs. De ce fait, la phase d'assistance renforcée (*hypercare*) de janvier à mars 2023 a fait place, d'avril à juin 2023, à une phase non prévue initialement afin de régler des aspects problématiques (*smartcare*). La situation s'est améliorée dans le courant de l'année. L'encaissement des amendes, pour lequel aucune solution définitive n'était encore en vue fin 2023, constitue toutefois une exception de taille. Les problèmes rencontrés lors du déploiement de l'étape 1 ont aussi des répercussions sur l'étape 2, où des retards pourraient survenir.

Les nombreux crédits-cadres pour les applications spécialisées et les applications de groupe des Directions ont marqué la seconde moitié de 2023. La CFin a préavisé les crédits-cadres TIC lors de plusieurs réunions entre septembre et novembre. Pour la commission, force a été de constater que malgré les efforts déployés, il était très difficile, voire impossible pour une autorité de milice d'appréhender tous les tenants et aboutissants de telles affaires. C'est pourquoi la CFin a assorti l'adoption de ces affaires de charges et s'est résolue à déposer une motion. La commission entend se ressaisir de la question l'année prochaine et réfléchir à d'autres mesures.

Deux membres ont quitté la commission en 2023 : Tanja Bauer (PS-JS) et Raphael Lanz (UDC). Tanja Bauer avait rejoint la CFin en 2022, Raphael Lanz en 2017. Je tiens à saisir ici l'occasion de remercier les membres sortants pour leur bonne collaboration et leur fort investissement au sein de la commission.

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 de la CFin se sont déroulées dans un esprit de collégialité et de respect pendant l'année sous revue. Je remercie mes collègues ainsi que le personnel du secrétariat pour leur bonne collaboration.

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 budget et le plan intégré mission-financement (BU/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 offre 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 ressortiraient au 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, elle 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). Elle préavise les projets de loi et les affaires à l'intention du Grand Conseil qui émanent de ces deux Directions. 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 celles présentées par la Justice.

En vertu de l'article 30, alinéa 4 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21), la CFin fait part de son avis aux commissions spécialisées responsables sur les affaires qui relèvent de sa compétence ou qui ont des répercussions financières substantielles pour le canton. En général, la CFin le fait par écrit sous forme de corapports.

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, le bureau 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, sachant que ceux-ci concernent en général des affaires de la DTT. Lors de la préparation du BU/PIMF et du RG, les sections sont chargées d'examiner dans le détail les chiffres et les textes de « leurs » Directions.

L'organigramme de la CFin tel qu'il se présente à la fin de l'année sous revue se trouve en annexe.

Les changements suivants ont été enregistrés au cours de l'année écoulée :

¹ Art. 30, al. 1 à 3 LFin

Membre sortant	Groupe parlementaire	Date de sortie	Membre entrant	Groupe parlementaire	Date d'entrée
Tanja Bauer	PS-JS	07.03.23	Maurane Riesen	PS-JS	07.03.23
Raphael Lanz	UDC	31.12.23	Martin Schlup	UDC	01.01.24

En 2023, la commission s'est réunie en plénum à 27 reprises² (soit autant de fois qu'en 2022). Les sections et le bureau ont en outre tenu 24 séances (soit autant de fois qu'en 2022). En 2023, la CFin a donc organisé exactement le même nombre de réunions qu'en 2022.

La CFin a préavisé plus d'affaires que l'année précédente (34 en 2023 contre 23 en 2022), dont deux actes législatifs (premières et secondes lectures comptées séparément), six rapports et dix-neuf affaires de crédit. Cette augmentation s'explique en premier lieu par les nombreux crédits-cadres pour les applications spécialisées et les applications de groupe des Directions.

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

3. Rapport de gestion 2022³

Les comptes annuels 2022 ont affiché un résultat doublement positif, avec un excédent de 357,8 millions de francs au compte de résultats et un solde de financement positif de 326,8 millions de francs. C'est contre toute attente que le canton de Berne a bouclé l'exercice sur des comptes positifs, étant donné que le budget laissait présager des déficits au compte de résultats et au compte des investissements. Au compte de résultats, la différence entre le budget et les comptes annuels tient en premier lieu à l'évolution positive des recettes fiscales. Du fait du recul de la pandémie de COVID-19 et de la levée de la plupart des mesures de restriction, la conjoncture a connu une évolution plus favorable que prévu. Le compte des investissements a lui aussi bouclé sur un résultat meilleur que prévu, même si cela signifie que les objectifs d'investissement de 2022 n'ont pas été atteints. Les investissements sont restés en dessous des prévisions, et il n'a pas encore été possible de s'atteler à la réduction des besoins accrus d'investissement. Grâce à des comptes annuels au beau fixe, le bilan du canton de Berne a révélé un excédent à hauteur de 86 millions de francs fin 2022, une première depuis les années 1990.

En 2022, le canton de Berne a été en mesure de respecter la consigne constitutionnelle de frein à l'endettement et de compenser la totalité du déficit de 2021. Au vu des comptes annuels 2022, le canton a pour ainsi dire tourné la page de la pandémie de COVID-19, des mesures prises contre la pandémie et de leurs répercussions sur les finances publiques. Les dépenses totales pour lutter contre la pandémie se sont montées à 449 millions de francs.

4. Budget 2024 / plan intégré mission-financement 2025-2027⁴

Le budget 2024 et le plan intégré mission-financement (PIMF) 2025 à 2027 présentent des comptes de résultats positifs et sont donc conformes aux dispositions relatives au frein à l'endettement appliqué au compte de résultats. Le solde de financement pour 2024 est en revanche négatif (-182 millions de francs), ce qui signifie que le canton de Berne ne sera vraisemblablement pas en mesure d'autofinancer la totalité de ses investissements. Les excédents de financement des années précédentes suffisent

² 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. 95).

³ Pour le compte rendu détaillé sur le rapport de gestion 2022, la CFin renvoie au rapport qu'elle a soumis au Grand Conseil : [Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2022](#).

⁴ Pour le compte rendu détaillé sur le budget 2024 et le plan intégré mission-financement 2025-2027, la CFin renvoie à son rapport sur le sujet à l'attention du Grand Conseil : [Rapport de la Commission des finances concernant le BU 2024 / PIMF 2025-2027](#).

toutefois pour compenser ce solde de financement négatif et respecter les dispositions relatives au frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Les exercices couverts par le PIMF, à savoir de 2025 à 2027, présentent des soldes de financement positifs, ce qui permet de tabler sur une réduction de la dette durant la période en question.

Le budget 2024 ne comporte pas de part au bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS), car les résultats semestriels de celle-ci donnaient déjà à penser que son bénéfice n'atteindrait pas le niveau nécessaire pour une distribution.

Une légère baisse d'impôts pour les personnes morales (abaissement de la quotité de l'impôt de 2,82 à 2,62) figure au budget 2024, tout comme des mesures salariales de respectivement 3,3 et 3,5 % en faveur du personnel cantonal et du corps enseignant, dont 2,0 % versés à titre de compensation générale du renchérissement. La distribution des bénéfices de la BNS n'ayant pas eu lieu, il a fallu reporter d'un an, c'est-à-dire à 2025, la baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques.

Le Conseil-exécutif a en outre présenté une planification alternative pour le budget 2024. Celle-ci aurait été appliquée si, contre toute attente, la BNS avait quand même procédé à une distribution du bénéfice. Les 160 millions de francs supplémentaires auraient servi à financer la baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques en 2024. Par ailleurs, le Conseil-exécutif avait prévu une légère hausse des subventions cantonales aux trois hautes écoles bernoises ainsi que l'affectation de ressources supplémentaires aux projets d'informatique et de transformation numérique, mais le Grand Conseil a suivi la CFin et les a rejetées.

Au total, cinq commissions spécialisées ont fait usage du droit de consultation sur le BU/PIMF. La CFin a reçu des questions concernant le BU/PIMF de la Commission de la formation (CFor), de la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc), de la Commission de la sécurité (CSéc) et de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE). La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), la CFor et la CSoc ont adressé à la CFin un corapport avec des propositions ou des déclarations de planification concrètes. La CFin en a discuté et a statué à leur propos par vote. La CFor a fait usage de la possibilité d'envoyer une délégation de ses membres à une séance de la CFin. Aux yeux de la CFin, l'implication des autres commissions s'est déroulée de manière satisfaisante dans l'ensemble.

5. 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 matière de politique financière. En 2023, elle a ainsi pris position sur douze affaires d'autres commissions (contre neuf en 2022 et 2021 et sept en 2020). La hausse du nombre de corapports découle des nombreuses affaires en lien avec le transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura et la réorganisation de l'administration cantonale dans le Jura bernois (projet Avenir Berne romande).

Les corapports ont porté sur les affaires suivantes :

- 2022.BVD.5136 Berne, Université de Berne, construction d'un centre de recherche et de formation pour la médecine, périmètre d'évolution 07. Crédit d'engagement pour la réalisation
- 2021.STA.644 Rapport du Conseil-exécutif. Sous-projet 2 : Projet « Avenir Berne romande » Vers une administration francophone moderne, accessible et efficiente
- 2022.BVD.6182 Avenir Berne Romande, locaux provisoires dans le Jura bernois pour la justice et la police, crédit d'engagement pour l'étude de projet
- 2022.BVD.8882 Avenir Berne romande. Avenir Berne romande, crédits d'engagement Tavannes Machines, rénovation et extension du bâtiment / Locaux provisoires Justice et Police, réalisation, location et aménagement locatif
- 2023.BVD.305 Avenir Berne romande, Reconvilier, construction du nouveau Centre Justice et Police (CJP). Crédit d'engagement pour la procédure de sélection et l'étude de projet

- 2022.BVD.6820 Bienne, Haute école spécialisée bernoise BFH, construction du campus, 2^e crédit complémentaire pour la réalisation
- 2022.BVD.5642 Navigation bernoise : subvention cantonale pour 2021 destinée au soutien des offres touristiques en raison des pertes financières dues au COVID-19
- 2023.STA.543 Secrétariat à l'administration numérique : autorisation de dépenses pour le financement de l'agenda Administration numérique suisse (ANS). Crédit d'objet 2024–2027
- 2023.DIJ.7489 Autorités judiciaires et Ministère public (JUS) : autorisation de dépenses pour les applications spécialisées et applications de groupe et pour la transformation numérique. Crédit-cadre 2024-2026
- 2023.DIJ.7491 Ministère public du canton de Berne ; adaptation de l'application spécialisée Rialto au standard SAP S/4 Hana (mesure anticipée de cycle de vie, système de gestion des affaires pour la Police cantonale et le Ministère public). Crédit d'ouvrage
- 2022.WEU.5404 Des réserves stratégiques de terrains à bâtir pour le canton de Berne. Rapport sur la mise en œuvre de la motion 011-2019 CIAT (Klauser, Berne) adoptée sous forme de postulat
- Loi sur la sécurité de l'information et la cybersécurité (LSIC) (pas encore délibérée par le Grand Conseil)

6. Préavis d'actes législatifs

6.1 Révision 2024 de la loi sur les impôts

Outre la reprise de dispositions du droit fédéral, la révision 2024 de la loi sur les impôts comprenait différentes incitations fiscales pour les installations photovoltaïques et les panneaux solaires thermiques, auxquelles la CFin était favorable. Le Conseil-exécutif a renoncé à des mesures d'allègement supplémentaires dans certains domaines et à une baisse générale du barème fiscal dans le cadre de cette révision de la loi sur les impôts. La CFin a soutenu l'orientation proposée et n'a pas contesté l'entrée en matière sur le projet.

La première lecture remonte à la session d'automne 2022. Le Grand Conseil avait alors accepté la proposition faite par la CFin pour la première lecture d'augmenter la déduction des frais de garde d'enfants de 12 000 francs à 16 000 francs. Quant à l'entrée en vigueur avec effet rétroactif au début de 2023 des incitations fiscales pour les installations photovoltaïques et les panneaux solaires thermiques et de la déduction plus élevée des frais de garde d'enfants, que la CFin avait demandée en vue de la seconde lecture à la session de printemps 2023, elle n'a, quant à elle, pas passé la rampe du Grand Conseil.

6.2 Décret visant à modifier la loi sur les impôts pour compenser les effets de la progression à froid

Lorsque le renchérissement entraîne une hausse des revenus salariaux, le pourcentage de la charge fiscale pour les personnes physiques augmente en raison des barèmes d'imposition progressifs. Afin d'y remédier, la loi sur les impôts du canton prévoit un ajustement des barèmes, des déductions et des montants exonérés d'impôt qui se fait en fonction du renchérissement. Le Conseil-exécutif adapte les barèmes de l'impôt sur le revenu pour l'imposition cantonale et communale, tandis que le Grand Conseil procède à l'ajustement des autres barèmes, déductions et montants exonérés d'impôt lorsque le renchérissement atteint 3 %. Le niveau de l'indice suisse des prix à la consommation de l'avant-dernier mois de décembre précédant l'entrée en vigueur de l'adaptation détermine la nécessité d'une compensation.

En 2022, le renchérissement a atteint 2,8 % en Suisse. La dernière compensation globale de la progression à froid s'était opérée lors de l'année fiscale 2011. Depuis celle-ci et jusqu'à fin 2022, le renchérissement cumulé a ainsi atteint 3 %. Par conséquent, en application des dispositions de la loi sur les impôts, les barèmes, les déductions et les montants exonérés d'impôt ont fait l'objet d'un vaste ajustement avec effet au 1^{er} janvier 2024. Le Conseil-exécutif a adopté l'ordonnance requise pour les barèmes de l'impôt sur le revenu et préparé, pour les autres ajustements, le décret du Grand Conseil prévoyant une compensation intégrale du renchérissement cumulé de 3 %. En ce qui concerne les rentrées fiscales servant de base à l'établissement du budget et de la planification financière, la mise en œuvre technique se traduit par une baisse de 40 à 60 millions de francs de l'impôt cantonal et de 20 à 30 millions de francs des impôts communaux.

La CFin a estimé qu'il ne fallait pas alourdir davantage la charge fiscale déjà importante des Bernoises et des Bernois en une période de forte hausse des prix et a approuvé le décret, comme l'a fait par la suite le Grand Conseil lors de la session d'automne 2023.

7. Surveillance financière

7.1 Activité générale

Aux termes de l'article 36, alinéa 5, lettre a RGC, la CFin contrôle 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 s'appuie essentiellement sur les 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 elle en discute à intervalles réguliers 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 une séance 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 des affaires spécifiques que dans des situations exceptionnelles⁵. Durant l'année sous revue, la commission a décidé dans plusieurs cas de demander à recevoir les rapports de révision, qui ont ensuite 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.

7.2 Comité Contrôle des finances

La nouvelle loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) est entrée en vigueur début 2023. Une des nouveautés de la loi concerne le Comité Contrôle des finances (art. 34 à 37 LCCF). Il s'agit d'un nouveau comité qui se compose des membres suivants :

- de la présidente ou du président de la Commission des finances (présidence)
- de la présidente ou du président de la Commission de gestion (CGes)
- de la directrice ou du directeur des finances

⁵ 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.

- d'un autre membre du Conseil-exécutif : à l'heure actuelle, le directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE)
- de la chancelière ou du chancelier
- de la cheffe ou du chef du Contrôle des finances
- de la ou du secrétaire de la Commission des finances (procès-verbal)

Le Comité Contrôle des finances assume en premier lieu un rôle de coordination et de conseil. Il a pour vocation de contribuer à améliorer la collaboration entre les autorités concernées, en particulier le Contrôle des finances et l'administration.

Le comité s'est constitué en 2023 et a tenu trois séances. Lors de la dernière séance de l'année, il a décidé de rechercher un nouveau prestataire pour la révision externe du Contrôle des finances. Il va inviter des sociétés intéressées à soumettre une offre dans le cadre d'une procédure de gré à gré. Le choix du nouveau prestataire se fera dans le courant du premier trimestre de 2024. Comme jusqu'ici, c'est la société BDO SA à Lucerne qui se chargera de la clôture des comptes 2024.

8. Informatique (TIC)

Afin de prévenir d'éventuelles redondances dans la haute surveillance concomitante sur l'informatique, la CFin et la CGes ont convenu que la responsabilité dans ce domaine continuerait d'incomber à la CGes jusqu'à nouvel avis. La CFin se concentre 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 (voir chapitre 8.2).

8.1 Crédits-cadres TIC

Lors de plusieurs séances entre septembre et novembre 2023, la CFin a préavisé les crédits-cadres TIC pour les applications spécialisées et les applications de groupe des Directions. Il s'agissait en l'occurrence de dix demandes de crédit portant sur un montant total de 386,5 millions de francs pour les années 2024 à 2026, soit un quart de plus que pour la dernière période triennale (308,6 millions de francs). L'augmentation des coûts s'explique notamment par la loi sur l'administration numérique, entrée en vigueur en mars 2023.

Lorsque la CFin a examiné les demandes de crédit, il lui a semblé que la coordination et la collaboration entre les Directions offraient un potentiel d'amélioration. Les compétences sont décentralisées dans les Directions, et il n'y a pas de pilotage à l'échelle du canton. Les outils qui permettraient d'avoir une vision globale des applications déjà en service ou faisant l'objet de nouvelles demandes ne sont pas utilisés systématiquement. La CFin a cherché à obtenir une amélioration du pilotage et de la collaboration interdirectionnels. Il faut également que les unités administratives mettent à profit leurs contacts dans d'autres cantons pour pouvoir profiter de solutions éprouvées.

La CFin n'a pas proposé de réduction des montants demandés, car elle ne conteste pas la nécessité des mesures visant à faire avancer la transformation numérique de l'administration cantonale. Elle a toutefois assorti les crédits de charges ayant pour but d'améliorer la collaboration entre les Directions et de renforcer la fonction de contrôle de la Direction des finances. En outre, par la voie d'une motion de commission, la CFin a chargé le Conseil-exécutif d'élaborer, à l'attention du Grand Conseil, un rapport montrant comment il est fondamentalement possible de remanier le pilotage et la surveillance exercés à l'échelle de l'administration cantonale dans le domaine des applications spécialisées et des applications de groupe.

8.2 Projet ERP (Enterprise Resource Planning)

Le canton de Berne procède à la mise en place en trois étapes d'un progiciel de gestion intégrée. La première étape, dont le lancement opérationnel a eu lieu début 2023, a consisté à remplacer FIS (système d'informations financières) et Persiska (système de gestion du personnel), deux solutions qui avaient été spécifiquement développées pour le canton, par le logiciel SAP, et à en transférer les fonctionnalités de base dans la nouvelle application. La deuxième phase est consacrée à l'optimisation de l'efficacité et la troisième à des améliorations d'ordre organisationnel plus poussées, comme l'examen de l'introduction de centres de services partagés. La CFin reçoit un rapport semestriel sur l'avancement de la mise en œuvre du projet ERP.

Les deux premières étapes ont un coût d'environ 115 millions de francs. Pour la deuxième étape, le Conseil-exécutif a demandé un crédit de 26 millions de francs, que la CFin a approuvé et que le Grand Conseil a adopté lors de la session de printemps 2023. La mise en œuvre de la troisième étape devrait elle aussi générer des coûts se chiffrant en millions de francs.

De l'avis de la CFin, ces coûts élevés doivent avoir une utilité confirmée. Il est incontestable que les systèmes ERP modernes avec leurs fonctionnalités supplémentaires permettent d'améliorer la qualité et de traiter des volumes croissants sans effectifs supplémentaires. La CFin estime cependant qu'il doit en outre être possible de réaliser d'autres économies, en premier lieu des économies de postes. C'est pourquoi la CFin a soumis une motion financière au Grand Conseil en vue des délibérations sur le crédit pour la deuxième étape du projet ERP. La motion financière demandait de compenser les cinq postes supplémentaires requis pour la deuxième étape. Des calculs effectués en interne dans le cadre du projet avaient même révélé un potentiel d'économie théorique de 165 équivalents plein temps. La CFin a déposé encore une autre motion dans le même temps pour s'assurer qu'il y aura une réduction supplémentaire de 80 équivalents plein temps après la troisième étape du projet ERP (vers 2029).

Alors que la mise en service de la première étape au 3 janvier 2023 s'est bien déroulée sur le plan technique et que le système fonctionne de façon stable, certains problèmes sont apparus dans la transformation concrète du travail quotidien. Les problèmes touchant l'encaissement des amendes, en particulier, n'avaient pas encore été entièrement résolus à la fin de l'année.

9. Autres affaires

9.1 Personnel

L'entretien annuel sur le personnel 2023 du bureau et de la section FIN-DSE-TIC avec la Direction des finances a porté dans une grande mesure sur la mise en œuvre de la stratégie relative au personnel 2020 à 2023 et l'élaboration de la stratégie relative au personnel 2024 à 2027.

L'ajustement des salaires en raison du renchérissement a représenté une question de première importance pour le personnel du canton en 2023. La CFin a appuyé les mesures salariales prévues par le Conseil-exécutif en faveur du personnel cantonal et du corps enseignant en 2024. Elles atteignent 3,3 % pour le personnel cantonal et 3,5 % pour le corps enseignant, soit 2 % au titre de la compensation du renchérissement ainsi que 1,3 % (personnel cantonal) et 1,5 % (corps enseignant) au titre de la progression individuelle des traitements, y compris les gains de rotation. Au vu des prévisions d'inflation persistante pour les prochaines années, une compensation du renchérissement de 0,5 % par an est budgétée sur l'ensemble de la période couverte par le PIMF. Le Grand Conseil a suivi les recommandations du Conseil-exécutif et approuvé les mesures salariales lors de la session d'hiver 2023.

Sur proposition de la CFin, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport « Évaluation de l'horaire de travail fondé sur la confiance » pour certaines fonctions de l'administration cantonale et de la magistrature lors de la session d'hiver 2023. Au vu des nombreux retours positifs après l'introduction de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres supérieures et supérieurs, la CFin s'est montrée favorable à une extension de ce modèle à 160 personnes supplémentaires, affectées aux classes de traitement 25 à 28. Au moyen de déclarations de planification, la commission a demandé que le Conseil-exécutif examine l'introduction facultative de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour un cercle élargi de cadres et ainsi que pour des engagements à temps partiel.

9.2 Dépenses liées

La CFin examine les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif portant sur des montants qui, si les dépenses étaient nouvelles, ressortiraient au Grand Conseil (art. 30, al. 3 LFin en relation avec l'art. 36, al. 4, RGC).

En 2023, le Conseil-exécutif a soumis à la CFin un total de 16 affaires, ce qui représente moins d'affaires que l'année précédente (20 en 2022 ; 14 en 2021). Le graphique 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 arrêtés de dépenses soumis, la CFin a pu confirmer qu'il s'agissait bien de dépenses liées. Dans un cas, elle était d'un autre avis quant au caractère lié de la dépense, mais elle a renoncé à l'approbation a posteriori par le Grand Conseil, car le Conseil-exécutif avait manifesté son intention de soumettre volontairement au Grand Conseil à partir de 2024 l'autorisation de dépenses pour les quatre prochaines années.

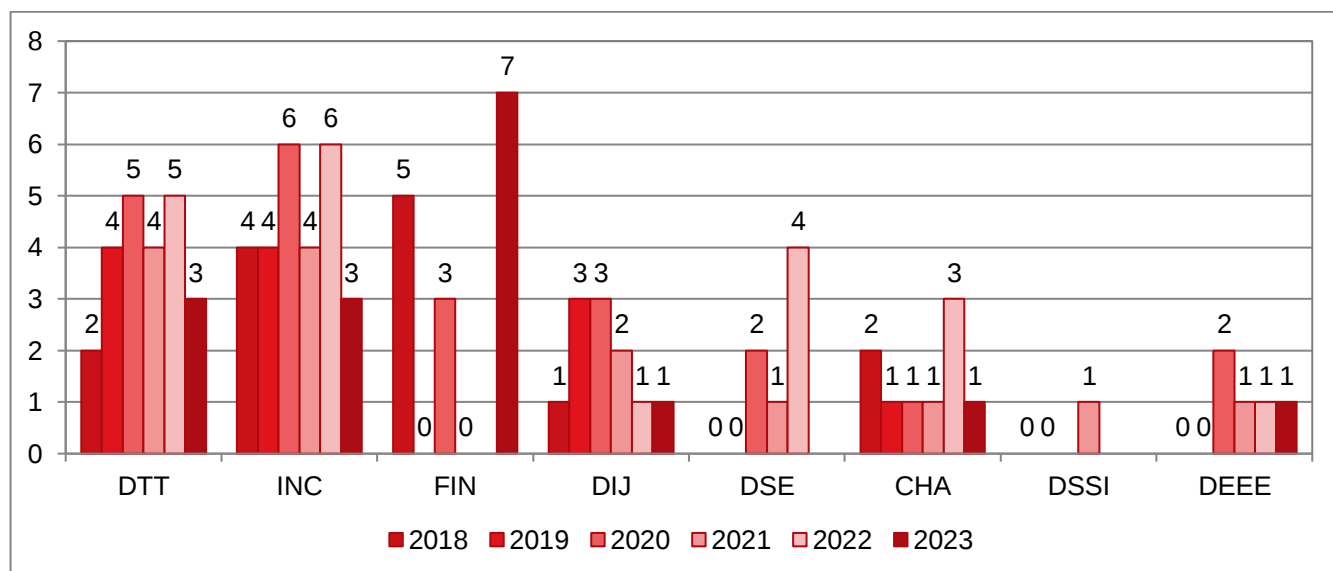


Illustration 1 : Vue d'ensemble des dépenses liées dont la CFin a pris connaissance (2018-2023)

9.3 Interventions parlementaires

La CFin a déposé les interventions parlementaires suivantes durant l'exercice sous revue :

2023.RRGR.24 Motion financière 005-2023 CFin (Bichsel, Zollikofen) : « Mise en œuvre du projet ERP, 2^e étape – Compensation des besoins en ressources supplémentaires au sein des Directions, de la Chancellerie d'État et de la Justice »

Le Grand Conseil a adopté les deux points sous forme de motion financière lors de la session d'été.

2023.RRGR.25 Motion 006-2023 CFin (Bichsel, Zollikofen) : « Mise en œuvre du projet ERP – Compensation des gains d'efficience »

Le Grand Conseil a adopté les trois points sous forme de motion lors de la session d'été.

2023.RRGR.117 Motion 090-2023 CFin (Bichsel, Zollikofen) : « Rétablir l'équilibre financier du Fonds pour la gestion des déchets et du Fonds pour l'alimentation en eau »

La CFin a retiré la motion avant les délibérations lors de la session d'hiver 2023. Elle a fait ce choix en raison de l'avis du Conseil-exécutif et sur la base de documents complémentaires.

9.4 Initiative parlementaire 275-2022 « Davantage de sécurité dans la planification du processus budgétaire »

La distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) est source d'incertitudes, étant donné que la marche des affaires de la BNS est sujette à de fortes variations et que le montant de la distribution n'est fixé qu'une fois que le Grand Conseil a déjà adopté le budget du nouvel exercice. La planification se retrouve ainsi entachée d'incertitudes. Pour y remédier, l'initiative parlementaire 275-2022 « Davantage de sécurité dans la planification du processus budgétaire » propose que les millions de la BNS ne soient plus budgétés pour l'année au cours de laquelle la distribution a lieu, mais seulement pour l'année suivante.

La CFin a entamé les délibérations sur l'initiative parlementaire en 2023. Elle soumettra au Grand Conseil sa demande de soutien provisoire, probablement lors de la session de printemps 2024.

10. 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

11. Annexe

Organisation de la Commission des finances

État au 31 décembre 2023

1. Présidence

2 membres

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

2. Bureau

7 membres

Présidence	Vice-présidence	Responsable section FIN	Responsable section DEEE	Responsable section DTT	Autre membre	Autre membre
Daniel Bichsel (UDC)	Andrea Rüfenacht (PS-JS)	Fredy Lindegger (Les VERT-E-S)	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
Responsable	Fredy Lindegger (LES VERT-E-S)	Tobias Vögeli (PVL)	Christine Bühler (Le Centre)
	Patrick Freudiger (UDC)	Ueli Augstburger (UDC) (resp. suppléant)	Maurane Riesen (PS-JS)
	Michael Köppli (PVL) (resp. suppléant)	Ueli Egger (PS-JS)	Raphael Lanz (UDC) (resp. suppléant)
	Samuel Kullmann (UDF)	Samuel Krähenbühl (UDC)	Stephan Lack (PLR)
	Carlos Reinhard (PLR)	Rahel Ruch (LES VERT-E-S)	Barbara Stotzer-Wyss (PEV)