

Commission des finances

Finanzkommission

Postgasse 68

3000 Berne 8

Téléphone +41 (0)31 633 75 81

Télécopie +41 (0)31 633 75 88

www.be.ch/gr



**Rapport
de la Commission des finances
sur le rapport de gestion 2013
du canton de Berne**

Projet du 13 mai 2014

Table des matières

1	Avant-propos	3
2	Méthode de travail de la Commission des finances	4
3	L'essentiel en bref.....	6
3.1	Compte de fonctionnement.....	6
3.2	Bilan	7
3.3	Compte des investissements	9
3.4	Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons.....	10
4	Aspects prioritaires.....	12
4.1	Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement	12
4.1.1	Utilisation de l'excédent 2013 pour la résorption du découvert 2012	12
4.1.2	Allocation des gains comptables et des amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier à la résorption du découvert 2012.....	13
4.2	Différences entre le budget, l'extrapolation et les comptes	14
4.3	Modèle comptable harmonisé MCH2	15
4.4	Provisions	15
5	Perspectives de politique financière.....	17
6	Propositions	18
6.1	Motifs.....	18
7	Annexe: Glossaire.....	20

1 Avant-propos

Contrairement aux sombres pronostics de l'extrapolation du mois d'août 2013, le canton de Berne a dégagé un excédent du compte de fonctionnement, alors que le gouvernement avait été amené à annoncer un résultat négatif pour la première fois depuis des années. L'excédent servira à résorber le découvert de 2012. La Commission des finances se félicite de ce résultat. La majorité de la commission met toutefois en garde contre un relâchement des efforts d'économie.

En politique financière, le thème prioritaire de l'exercice 2013 a été l'examen des offres et des structures 2014. Les lugubres perspectives financières ont poussé le Conseil-exécutif à lancer en août 2012 le projet d'examen des offres et des structures 2014 (EOS), qui devait permettre de supprimer le déficit structurel du canton de Berne à moyen terme. Une analyse comparative entre les cantons a servi de base à un débat de fond sur les finances cantonales. Les résultats ont été présentés au public le 28 juin 2013, et en novembre, le Grand Conseil a traité en détail les mesures d'économie proposées par le Conseil-exécutif. S'il est vrai que les mesures adoptées ont permis de rétablir un semblant d'équilibre dans les chiffres des années suivantes, il suffirait de peu, par exemple une dégradation du revenu fiscal ou une forte augmentation des coûts de la santé pour compromettre ce fragile équilibre et plonger le canton dans les chiffres rouges. C'est pourquoi la Commission des finances est majoritairement d'avis qu'il ne faut pas s'écarter des mesures d'économie adoptées mais plutôt poursuivre l'examen des offres et des structures. Par ailleurs, la majorité de la Commission des finances refuse de revenir sur les mesures votées dans le cadre de l'EOS 2014.

Depuis que la situation a commencé à se dégrader en politique financière, la Commission des finances s'est occupée des finances cantonales et a suivi le processus de l'EOS 2014 au niveau stratégique, en orientant sa réflexion sur le long terme. Elle se trouve en dialogue permanent avec le Conseil-exécutif concernant les prochaines années du plan financier et elle entend le poursuivre.

2 Méthode de travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances motive ses propositions concernant le rapport de gestion du canton de Berne pour l'année 2013.

Le rapport de gestion est établi selon les règles de la nouvelle gestion publique NOG au moyen du système d'informations financières SIF 2000. Il se présente désormais en quatre volumes, à savoir le « Rapport de gestion et comptes annuels du canton de Berne », l'« Annexe des comptes annuels du canton de Berne », les « Groupes de produits (à l'inclusion des comptes spéciaux et des financements spéciaux) » et les « Rapports spéciaux ». La CFin ne préavise pas l'intégralité du RG 2013. Les rapports de la Haute école spécialisée bernoise, de la Haute école pédagogique, du Secrétariat du parlement et du Bureau pour la surveillance de la protection des données sont préavisés par la Commission de haute surveillance (CHS), ceux des autorités judiciaires et du Ministère public, qui ont accédé à l'autonomie le 1.1.2011 du fait de la réforme judiciaire, par la Commission de justice (CJus), en vertu des compétences qui leur sont conférées. Le rapport de l'Université, qui a été détaché des comptes du canton au 31.12.2012, sera préavisé à partir de l'automne 2014 par la nouvelle commission spécialisée de la formation.

Conformément à l'article 76, lettre b de la Constitution du canton de Berne (ConstC), à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres f et h de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) et à l'article 62 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les décisions concernant le rapport de gestion et les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil. Selon l'article 101 ConstC, la gestion des finances est économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur. Les autorités cantonales doivent donc remplir les tâches publiques qui leur sont confiées aux articles 31 à 54 ConstC.

Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 63 LFP.

Plus précisément, le Grand Conseil approuve les éléments suivants:

- le solde du compte de fonctionnement,
- le solde du compte des investissements,
- les variations de la fortune des financements spéciaux,
- les données chiffrées des comptes spéciaux,
- le calcul des marges contributives III des différents groupes de produits,
- les revenus fiscaux et les amendes par groupe de produits,
- les coûts et les revenus des subventions cantonales par groupe de produits.

Le 10 mars 2014 la directrice des finances a brièvement informé la Commission des finances sur la clôture des comptes.

Fin mars, les sections avaient traité les chapitres qui les concernaient plus particulièrement et formulé les questions qu'elles entendaient poser aux Directions. La section Rapport de gestion y a consacré ses séances des 26 mars et 10 avril 2014. La Commission des finances en a discuté lors des séances du 16 avril et des 8 et 13 mai 2014.

La commission s'est assurée de la plausibilité des propositions visant au classement de motions et de postulats.

Pour mener l'examen préliminaire du rapport de gestion 2013, la Commission des finances s'est fondée sur les documents suivants:

- le rapport de gestion 2013 avec les comptes annuels, épreuve du 11 mars 2014,
- le rapport de révision du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31.12.2013 et le rapport détaillé sur la révision des comptes annuels au 31.12.2013 du 21 mars 2014 (avec la prise de position des Directions), complétés par les informations présentées oralement par le chef du CF lors de la séance de la section Rapport de gestion du 26 mars 2014 et des séances plénières des 16 et 8 mai 2014,
- les réponses apportées par écrit par la Direction des finances aux questions de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2013 et les précisions fournies par la directrice des finances et les collaborateurs et collaboratrices de l'administration des finances lors de la séance de la section Rapport de gestion du 10 avril 2014,
- l'ACE 575 du 7 mai 2014 (Déclaration d'intégralité et proposition du Conseil-exécutif).

Pour le traitement du rapport de gestion, la Commission des finances a pu bénéficier de la bonne collaboration du Contrôle des finances et de l'administration. Le rapport détaillé du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2013 a été fort utile. La commission apprécie grandement sa bonne lisibilité et la clarté de sa mise en forme.

La responsabilité de la préparation du rapport incombait à la section Rapport de gestion, dont les membres sont les suivants: Béatrice Stucki (présidente), Natalie Imboden, Jakob Etter, Mathias Kohler et Ueli Jost.

3 L'essentiel en bref

La Commission des finances ne présentera pas dans son rapport les détails des comptes 2013. Les tableaux et les détails se trouvent dans le rapport de gestion 2013.

Les principaux repères financiers (en millions de francs) se trouvent dans le tableau ci-après :

	Comptes 2012	Budget 2013	Comptes 2013
Charges	10 556	10 426	10 246
Revenu	10 360	10 432	10 403
Solde du compte de fonctionnement	-196	6	157
Investissement net	606	592	551
Solde de financement	-198	52	180
Degré d'autofinancement en %	67	109	133
Endettement brut I	6 171	6 119	6 151
Endettement brut II	6 987	6 935	6 902
Découvert du bilan	1 961	1 955	1 840

3.1 Compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement 2013 clôt avec un excédent de 157 millions de francs, un résultat de 151 millions de francs meilleur que prévu au budget, soit environ 1,5 pour cent du total des charges. Les charges sont de 180 millions de francs moins élevées que prévu au budget, et elles sont en recul de 2.9 pour cent par rapport à l'année précédente. Le revenu est resté inférieur de 180 millions de francs aux prévisions budgétaires alors qu'il a augmenté de 0.4 pour cent par rapport à l'année précédente.

Les principaux écarts enregistrés dans les charges et le revenu ressortent du tableau ci-dessous.

Ecarts	Millions CHF
Dégradation par rapport au budget	
Troisième âge: les raisons en sont surtout l'accroissement des besoins en termes de soins et l'augmentation du nombre de journées de soins.	- 37
Réduction des primes de l'assurance-maladie: le surcroît de charges est dû surtout à la réduction des primes accordée à des personnes bénéficiaires des prestations complémentaires, à l'évolution des coûts, plus forte que prévu au budget, et à la réduction des subventions fédérales.	- 22

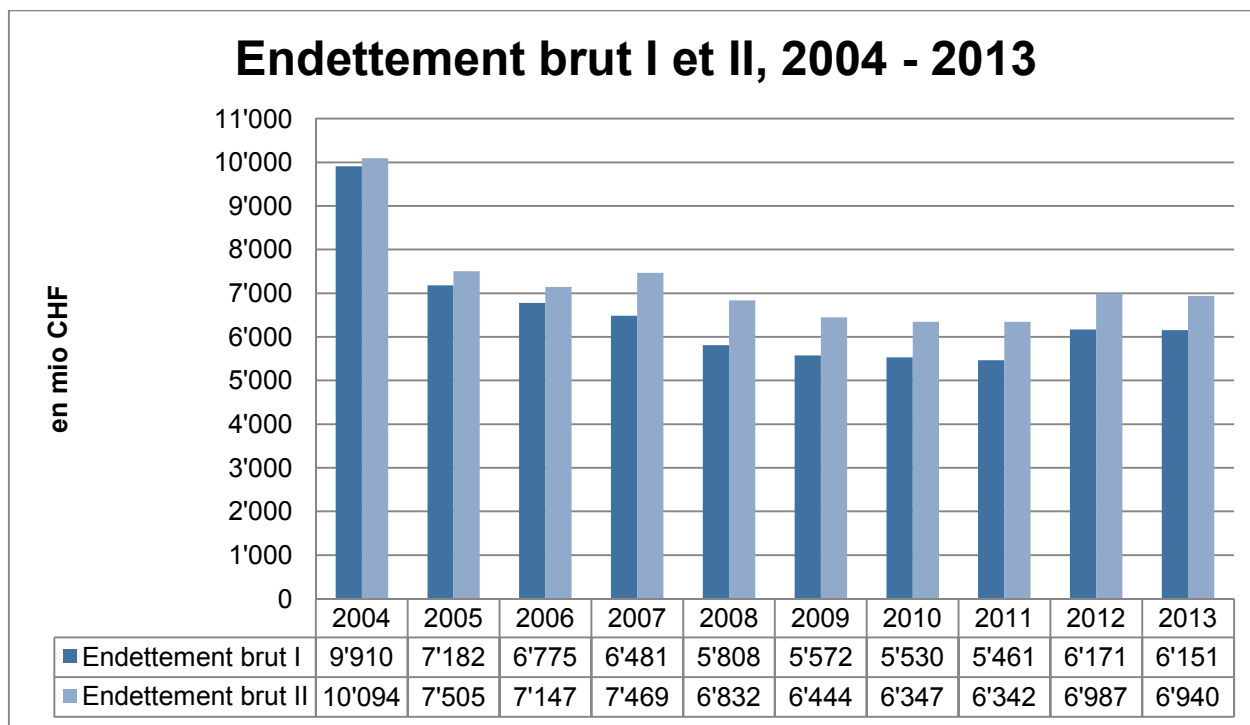
Amélioration par rapport au budget	
Revenu fiscal: le montant des impôts payés par les personnes morales a été nettement plus élevé que ce à quoi l'on s'attendait (+ 120 mio francs); un double effet résulte de la coïncidence entre les décomptes provisoires 2012 et les bordereaux de la 3e tranche 2013, plus élevés que prévu. Par ailleurs, les recettes fiscales ont été supérieures de 57 millions de francs, alors qu'en ce qui concerne les personnes physiques, les recettes ont été de 90 millions de francs inférieures aux prévisions.	+ 90
Rendement de la fortune : en raison de la vente de biens immobiliers, de dividendes et d'autres facteurs, le rendement de la fortune a été supérieur.	+ 36
Intérêts passifs: l'intérêt servi sur les dettes à court, mais aussi à moyen et à long terme a permis de réduire les charges.	+ 16
Remboursements / contributions: revenu supplémentaire résultant de remboursements dans le domaine des soins aux personnes âgées et aux malades de longue durée et dans celui des personnes handicapées. De plus, le revenu de taxes et d'émoluments a été supérieur.	+ 60
Hôpitaux: au moment de l'établissement du budget, les incertitudes concernant le changement de système dans l'assurance maladie ont contribué à ce résultat. Les valeurs empiriques faisaient défaut.	+ 88
Psychiatrie: cf. Hôpitaux	+ 23
Police: la réduction du coût de la télécommunication, des frais d'entretien du réseau téléphonique et des terminaux ainsi que le report de certains projets ont contribué à ce résultat	+ 17
Divers	+ 16

Les écarts constatés dans le revenu fiscal et le rendement de la fortune ainsi que les intérêts passifs correspondent approximativement au facteur de correction de 136 millions de francs appliqué à l'ensemble du canton.

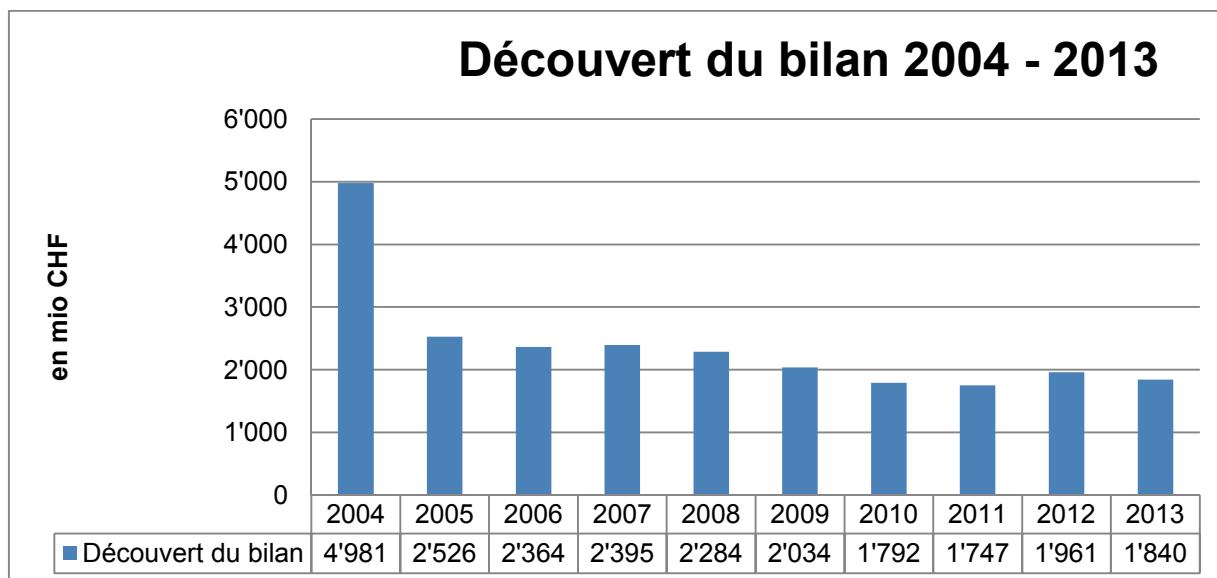
3.2 Bilan

Le solde de financement se chiffre à 180 millions de francs, résultat de 128 millions de francs meilleur que prévu au budget. Le solde de financement est le repère indiquant le montant des fonds propres que le canton peut consacrer à la résorption de la dette. S'il est négatif, cela signifie que les fonds propres n'ont pas suffi à couvrir entièrement l'investissement et qu'il a fallu emprunter, d'où l'accroissement de la dette. Le degré d'autofinancement est de 133 %, donc bien supérieur aux 100 % nécessaires pour éviter au canton d'accroître sa dette.

L'endettement brut I et l'endettement brut II ont tous deux diminué par rapport à l'an dernier, le premier de 20 millions, le second de 47 millions de francs.

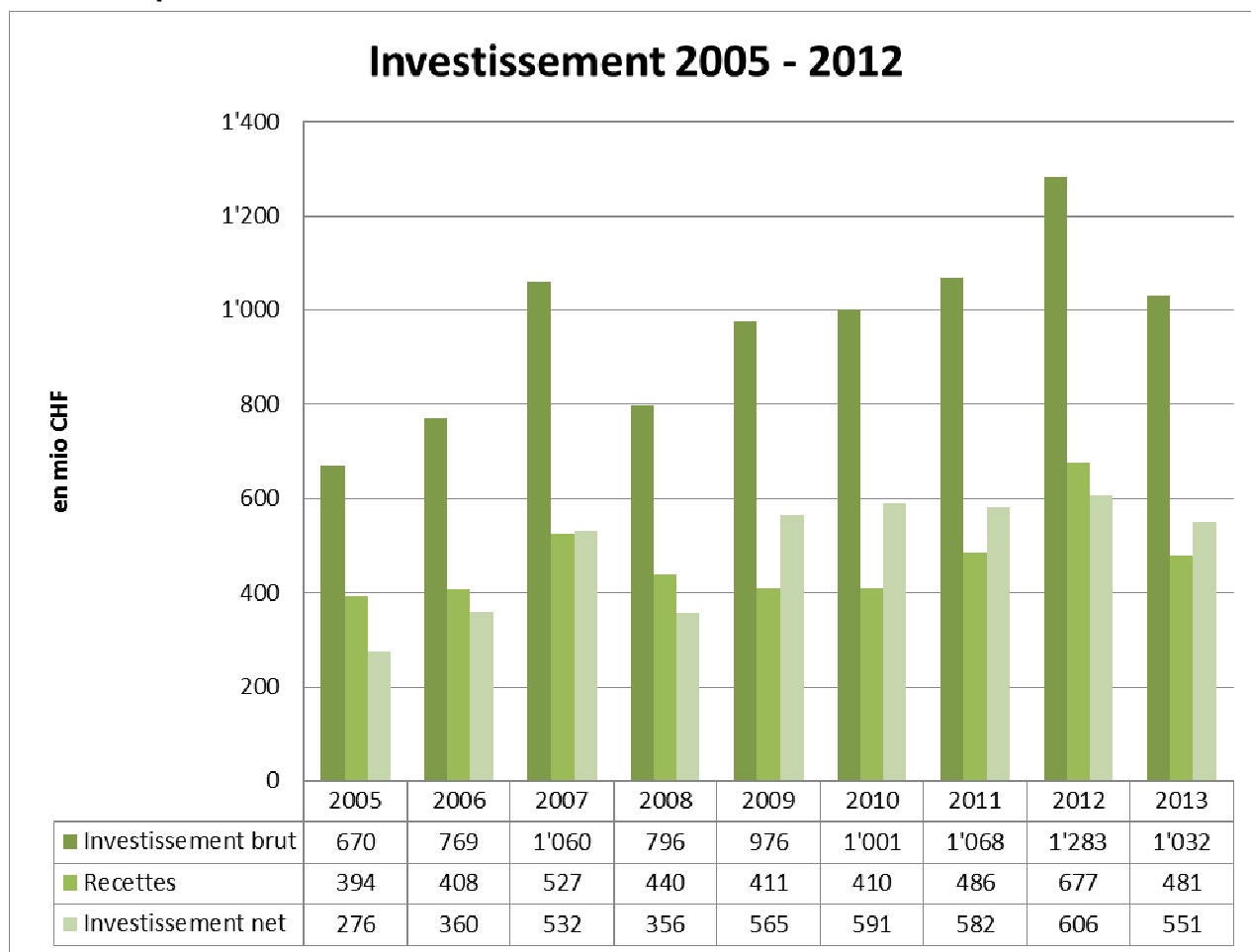


En raison de la réduction de l'endettement, le découvert du bilan a lui aussi diminué, de 121 millions de francs. Entre 2008 et 2011, il a été possible de le réduire en tout de 537 millions de francs, mais il est remonté en 2012, passant à 1 961 millions de francs, une augmentation de 213 millions. S'il ne faut pas s'attendre ces prochaines années à l'accroissement du découvert du bilan, il n'est pas probable non plus qu'il diminue notablement.



Selon l'article 3, alinéa 2, lettre c LFP, le découvert du bilan doit être réduit à moyen terme au moyen d'excédents du compte de fonctionnement. Il n'y a pas de définition précise dans la législation cantonale du « moyen terme ». Pour les communes (art. 74, al. 1 Loi sur les communes), la règle veut qu'un découvert du bilan dans les comptes de la commune doit être résorbé en l'espace de huit ans.

3.3 Compte des investissements



L'investissement net, chiffré à 551 millions de francs (à l'inclusion des investissements financés par un fonds), s'est situé en 2013 à quelque 41 millions de francs au-dessous des prévisions budgétaires. L'investissement brut, quant à lui, a été de 32 millions de francs supérieur aux prévisions du budget. C'est surtout en raison du report de différents projets dans les domaines de la promotion économique, du développement touristique et du développement régional, ainsi que de la progression plus lente de projets dans le domaine hospitalier que le volume d'investissement inscrit au budget n'a pas été épuisé. En comparaison de l'année 2012, l'investissement brut est inférieur de 251 millions de francs et l'investissement net, de 55 millions de francs.

Le graphique ci-dessous montre les écarts des investissements par rapport au budget, par Direction (+ = dépassement du budget ; - = investissement inférieur au budget, en CHF) :

Direction	Ecart
ECO	- 10,5 mio
SAP	- - 30,2 mio
JCE	- - 1 mio
POM	- + 7,4 mio
FIN	- + 1,7 mio
INS	- - 1,8 mio
TTE	- - 7 mio
Total	- - 49,5 mio¹

Les investissements ont pu être entièrement financés avec les fonds propres. 54 millions de francs ont été prélevés sur le Fonds de couverture des pics d'investissement. C'est la deuxième fois, mais les avoirs du fonds s'élèvent encore à 282 millions de francs.

3.4 Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons

Dans le rapport de BAKBASEL sur l'examen des offres et des structures, les cantons de Lucerne, de Saint-Gall, de Fribourg, de Vaud, des Grisons et de Zurich constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « Peer Group » du canton de Berne, autrement dit un ensemble de cantons comparables au canton de Berne par leur structure et leur taille.

Canton	Charges en CHF	Résultat des comptes
Zurich	14 227 mio	Déficit de CHF 38 mio
Saint-Gall	4 475 mio	Excédent de 73.4 mio
Lucerne	3 632 mio	Excédent de 5.2 mio
Vaud	9 272 mio	Excédent de CHF 8 mio
Grisons	2 383 mio	Déficit de 34 mio
Fribourg	3 234 mio	Déficit de 0.8 mio

Comme le montre cette récapitulation, les cantons de Zurich, des Grisons et de Fribourg ont clos leurs comptes avec un déficit. Le déficit du canton de Zurich était dû à une baisse du revenu fiscal. Cela montre bien que le revenu fiscal est fluctuant et qu'il peut avoir un impact positif, mais aussi négatif sur les comptes des cantons. Le canton de Fribourg a fait état d'un déficit pour la première fois depuis 2001.

Le canton de Saint-Gall a bouclé ses comptes avec un solde positif, mais uniquement parce qu'il avait prélevé 80 millions de francs sur sa fortune nette disponible et 30 millions de francs sur la fortune nette extraordinaire, car autrement le déficit se serait chiffré à 37,2 millions de francs. Quant au canton des Grisons, le déficit est dû à la réévaluation de placements financiers.

En ce qui concerne les autres cantons, qui ne sont pas directement comparés au canton de Berne dans le rapport de BAKBASEL, Bâle-Ville a bouclé ses comptes, comme l'année

¹ La différence résulte du fait que certaines Directions (CHA, JUS, CF) n'y figurent pas

précédente, avec un excédent de 85,4 millions (charges : 3 779 mio CHF). Le canton de Soleure s'escrime avec un déficit substantiel (- 121,3 mio de francs, pour 1 923 mio CHF de charges). Le canton de Genève, dont le dernier exercice comptable s'est soldé par le déficit record, le plus élevé de Suisse, a pu boucler cette année ses comptes 2013 avec un excédent de 56 millions de francs, pour 9 123 millions de francs de charges.

4 Aspects prioritaires

La Commission des finances a étudié en priorité les aspects suivants au cours de son examen préliminaire du rapport de gestion 2013.

4.1 Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement

Dans le contexte du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement, le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances ont eu des avis divergents sur deux questions soulevées dans le rapport de gestion: d'une part, l'affectation des bénéfices comptables à la résorption du déficit et, d'autre part, l'affectation de l'excédent du compte de fonctionnement 2013 à la résorption du découvert de 2012. Ces deux points sont des questions d'interprétation de la Constitution bernoise.

4.1.1 Utilisation de l'excédent 2013 pour la résorption du découvert 2012

Le Conseil-exécutif se propose d'affecter l'excédent de 2013 à la résorption du découvert de 2012. Bien que la Constitution ne prévoie pas explicitement la possibilité de résorber le déficit déjà avec l'excédent des comptes qui suivent, le gouvernement estime que ce serait un procédé à la fois juridiquement et matériellement correct. Au moment de décider que le solde déficitaire des comptes devra être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit, ce n'est pas d'une consigne qu'il s'agit mais d'un délai. Autrement dit, le déficit 2012 ne doit pas obligatoirement être compensé en 2014, puisque la Constitution n'exclut pas qu'il puisse être résorbé déjà au moyen de l'excédent des comptes de 2013. La deuxième année suivante a été choisie pour la compensation parce qu'il paraissait pratiquement impossible de planifier la résorption d'un découvert déjà l'année suivante: le découvert 2012 a été connu seulement au début de l'année 2013, alors que le budget 2013 était adopté déjà en novembre 2012. Prendre des mesures de compensation déjà dans la mise en œuvre du budget en cours est plutôt difficile. Les consignes du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement visent surtout à la résorption du découvert le plus rapidement possible. Par ailleurs, le gouvernement juge qu'il serait politiquement problématique que des mesures d'économie plus poussées soient décidées pour les années à venir parce que l'excédent 2013 n'aurait pas été pris en compte.

Le Contrôle des finances estime quant à lui que l'excédent de 2013 ne doit pas être utilisé pour résorber le découvert 2012, mais pour réduire le découvert du bilan. Dans son argumentation, il fait valoir que l'article 101a de la Constitution cantonale ne prévoit pas de telle compensation. Les documents préparatoires (votation populaire, proposition de la commission au Grand Conseil) ne font pas non plus mention de cette possibilité.

Conclusion : Après en avoir discuté en détail, la Commission des finances a décidé de soutenir l'option préconisée par le Conseil-exécutif, à savoir l'allocation de l'excédent 2013 de 125 millions de francs (CHF 157 mio moins les gains comptables de CHF 32 mio) à la résorption du découvert 2012. La commission estime que cette manière de procéder serait rationnelle. Il lui semble important que le déficit soit résorbé le plus rapidement possible afin qu'il y ait à nouveau une certaine marge de manœuvre en politique financière. Le texte constitutionnel n'exclut pas la possibilité de compenser un déficit déjà l'année suivante. Les budgets suivants s'en trouveront allégés d'autant et la marge de manœuvre, élargie. Le procédé choisi par le Conseil-exécutif permet de réaliser les principaux objectifs du frein au déficit, soit d'empêcher l'accroissement du découvert et d'assurer la limitation du nouvel endettement. La Commission des finances reste persuadée qu'il faut résorber le découvert, mais elle rappelle que l'introduction du MCH2 entraînera des changements à cet égard, par la revalorisation des biens immobiliers (cf. ch. 4.3).

4.1.2 Allocation des gains comptables et des amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier à la résorption du découvert 2012

Selon l'article 101a, alinéa 5 de la Constitution cantonale, les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte. Pour le Conseil-exécutif, cette disposition a pour but d'empêcher que pour tourner le frein à l'endettement, le canton ne vende son argenterie en invoquant de simples motifs de politique financière. L'excédent 2013 de 157 millions de francs contient des gains comptables et des amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier, de 32 millions de francs au total. Ces gains ne sont pas selon le gouvernement le fruit de la vente du patrimoine financier motivée par la politique financière. Il est donc d'avis que l'excédent 2013 peut être entièrement affecté à la résorption du découvert 2012.

Le Contrôle des finances objecte dans son rapport de révision circonstancié que le texte de la Constitution ne laisse aucune marge d'interprétation. Le découvert de 2012 serait ainsi de 29 millions de francs plus élevé et se chiffrerait à 225 millions de francs, alors que l'excédent à disposition pour résorber le découvert de 2012 serait de 32 millions francs moins élevé et se chiffrerait à 125 millions de francs. D'ici à 2017, il faudrait donc résorber non pas 39 millions de francs mais 100 millions.

Après en avoir discuté en profondeur, la Commission des finances propose au Conseil-exécutif que les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier des années 2012 et 2013 soient séparés du reste et ne soient pas pris en compte pour l'application du frein à l'endettement. Ainsi, le découvert 2012 qui doit être résorbé est plus élevé. De plus, l'excédent des comptes 2013 qui est déterminant pour la résorption du découvert se chiffre désormais à 125 millions de francs et les 32 millions de francs provenant des gains comptables seront comptabilisés pour réduire le découvert du bilan. La Commission des finances demande pour l'avenir que dans le budget et le rapport de gestion, un compte spécial soit présenté à part pour le frein à l'endettement, comme cela a été demandé sous forme de mandat au Conseil-exécutif dans la proposition de la commission au Grand Conseil concernant l'introduction du frein à l'endettement, Constitution du canton de Berne (Modification) du 27.11.2006, chiffre 3.6 page 17. Il y est dit que le Conseil-exécutif doit présenter le budget et le compte d'Etat avec et sans les gains comptables.

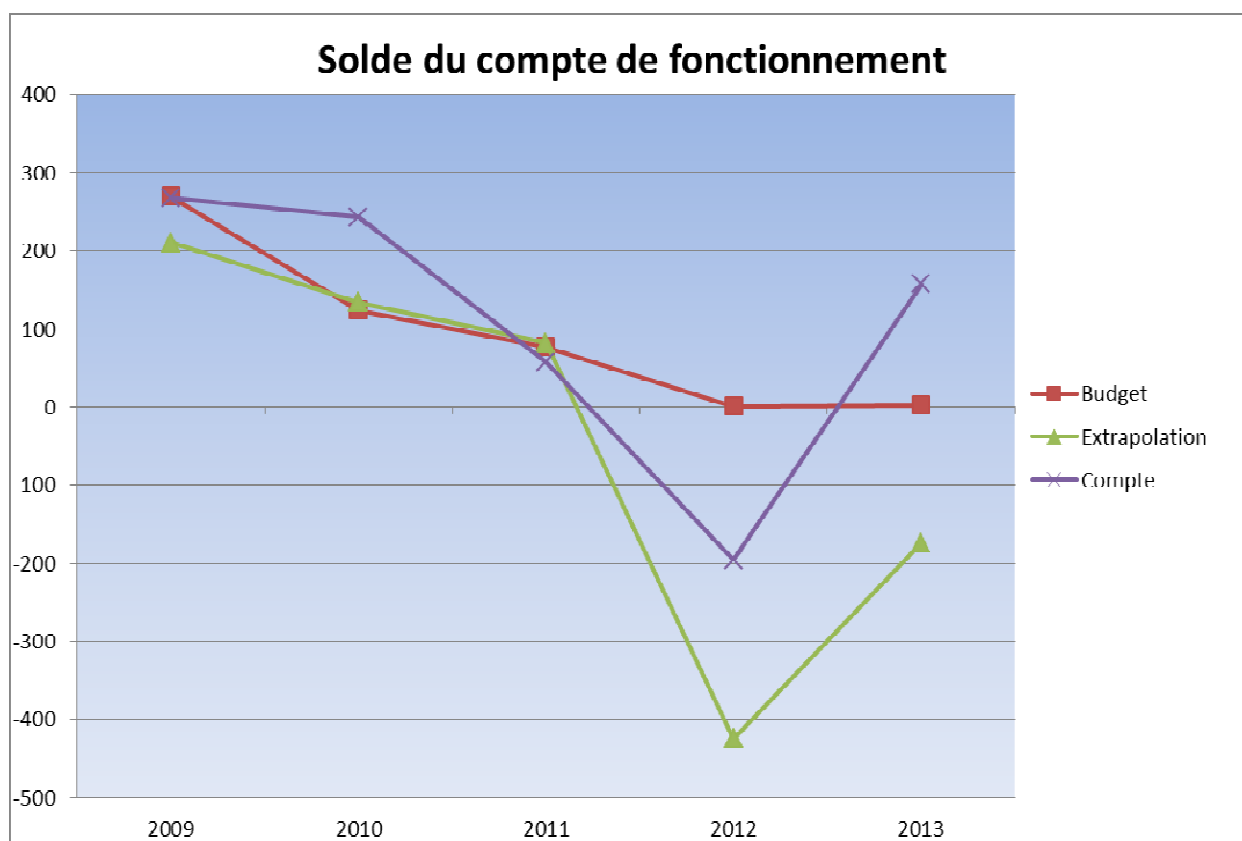
(CHF mio)	Compte de fonctionnement Frein à l'endettement Compte de fonctionnement		Solde de financement Frein à l'endettement investissements
	Sens large	Sens étroit	
2012			
Découvert	-196	-196	-198
Gains comptables/Amortissements		-29	
A compenser avant fin 2017	-196	-225	-198
2013			
Excédent	157	157	180
Gains comptables/Amortissements		-32	
A compenser avant fin 2017	-39	-100	-18
2014 (Budget)			
Excédent	11	11	58
Amortissement du déficit 2012	10	10	
Gains comptables/Amortissements		-43	
A compenser avant fin 2017	-18	-122	0

4.2 Différences entre le budget, l'extrapolation et les comptes

A la fin du mois d'août, le Conseil-exécutif présente à la Commission des finances, en même temps que le budget, l'extrapolation pour l'année en cours. Dans les années 2012 et 2013, plus particulièrement, il y a eu de grandes différences entre l'extrapolation et les comptes pour ce qui est du solde du compte de fonctionnement, comme le montrent le tableau et le graphique ci-après.

Solde du compte de fonctionnement (en mio de francs)

	2009	2010	2011	2012	2013
Budget	270	124	78	2	6
Extrapolation	211	- 20	82	- 425	- 174
Comptes	267.8	167	57	- 196	157



Entre l'extrapolation et les comptes de 2012, le solde s'est amélioré de 229 millions de francs, et en 2013, l'amélioration s'est chiffrée à 231 millions de francs. Selon les explications de la Direction des finances, l'extrapolation n'est pas un outil particulièrement précis, puisque les chiffres des Directions ne sont pas plausibilisés ou analysés.

Au sein de la Commission des finances, les différences considérables ont donné lieu à une discussion sur l'utilité et la rationalité de l'extrapolation. Pour qu'un parlement non professionnel puisse faire de la politique financière, il serait utile de pouvoir se référer à des projections plausibles dans le contexte du budget et des comptes annuels. La commission a discuté d'autres instruments plus fiables.

4.3 Modèle comptable harmonisé MCH2

Les collectivités publiques se réfèrent aux règles du modèle comptable harmonisé. Le MCH1 (Manuel de comptabilité publique) date de l'année 1977 et il s'applique à ce jour. Quant au MCH2 (Modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes), il s'agit d'un modèle comptable actualisé. Les nouvelles recommandations ont été approuvées le 25 janvier 2008 par la Conférence des directeurs des finances (CDF), qui en préconisait la mise en application en l'espace de dix ans. C'est le plus petit dénominateur commun des cantons et des communes.

Selon le rapport de révision du Contrôle des finances, une nouvelle version a causé de sérieux problèmes pour la comptabilité des immobilisations, et la régularité de la clôture des comptes a failli être compromise. Les collaborateurs et collaboratrices des services financiers des Directions et les experts du Contrôle des finances ont dû consentir d'importants efforts pour garantir la régularité de la clôture des comptes.

L'introduction du MCH2 dans le canton de Berne était prévue pour le 1^{er} janvier 2015. Comme l'introduction de ce modèle nécessite un système d'informations financières stable (SIF actuel) et que des parties importantes de ce système doivent être encore développées, le Conseil-exécutif a décidé le 30 avril 2014 de reporter l'introduction au 1.1.2017.

La Commission des finances tient à ce que le MCH2 soit introduit le plus rapidement possible, qu'il n'y ait pas de pannes majeures et surtout que la régularité de la clôture des comptes ne soit pas compromise. Ces aspects comptent davantage que l'introduction du modèle le 1.1.2015. Pour la commission, un report de deux ans ne poserait pas de problème, car cela resterait dans le délai de dix ans recommandé par la Conférence des directeurs des finances. Elle souhaite que le modèle comptable soit mis en place avec le plus grand soin et que les recommandations formulées à l'issue de l'audit indépendant de l'informatique dans le canton de Berne mené par la société AWK AG soient prises en compte.

4.4 Provisions

Les provisions sont des risques de perte ou des engagements précisément délimités et chiffrables, dont l'occurrence est probable ou certaine au 31.12. Ni le montant ni la date de la perte ou du paiement ne sont connus avec précision à la clôture de l'exercice, raison pour laquelle ces provisions sont comptabilisées côté passifs sous forme d'engagements futurs. Elles sont constituées quand la sortie de fonds probable ou attendue dépasse 100 000 francs et dissoutes quand leur raison d'être disparaît. Leur constitution ne nécessite aucune autorisation particulière comparable à l'autorisation de crédit. Si le montant versé est moins élevé que la provision, la différence est versée dans le compte de fonctionnement.

La plupart des provisions dans la comptabilité de l'Etat sont constituées pour la construction de routes nationales. Il s'agit alors des 13 pour cent qui correspondent à la part du canton au financement. Selon les modifications apportées aux plans de la Confédération et la progression des travaux, les provisions changent d'une année à l'autre.

D'importantes réserves sont également constituées dans le domaine des salaires. A la fin de l'année, il faut constituer des réserves correspondant aux vacances non prises, aux soldes annuels d'heures de travail et aux soldes des comptes épargne-temps des collaborateurs et collaboratrices de l'administration cantonale. Ces montants ont constamment augmenté ces dernières années, mais ils ont baissé quelque peu par rapport à 2012.

La Commission des finances estime qu'il est important de gérer les provisions avec le plus grand soin et de n'en constituer que si c'est nécessaire.

5 Perspectives de politique financière

Le rapport de gestion 2013 permet de distinguer diverses tendances financières qui certainement se confirmeront ces prochaines années.

Le plan intégré mission-financement prévoit pour 2015 à 2017 des résultats tout juste positifs, résultats que nous devons aux mesures EOS 2014. Hormis le revenu fiscal, qui augmente légèrement chaque année, il n'y aura pas d'augmentation substantielle du revenu. De même, l'évolution du revenu de l'impôt des personnes morales est incertaine. L'année 2013 risque d'être plutôt exceptionnelle à cet égard.

Les chiffres de 2013 ne contenaient pas encore les conséquences financières de l'assainissement des caisses de pension. La votation concernant la nouvelle loi sur les caisses de pension aura lieu le 18 mai prochain. Si le projet principal est accepté, le canton de Berne émettra une reconnaissance de dette de 1,7 milliard de francs ; si le projet alternatif est accepté, la reconnaissance de dette se chiffrera à 1,3 milliard de francs². Il est donc peu probable que la dette puisse être durablement réduite ces prochaines années.

L'investissement prévu au budget se situe depuis cinq ans à un niveau élevé. En 2012, les moyens à disposition ont pour la première fois été entièrement dépensés, alors qu'en 2013, les montants investis ont été moins élevés que prévu au budget, malgré le fait que le Grand Conseil ait voté la réduction de l'investissement de 50 millions de francs. Comme le montre le graphique au chiffre 3.3, différentes Directions n'ont pas entièrement épuisé les moyens à disposition pour l'investissement, ce n'est donc pas seulement le cas de la TTE, dont le volume d'investissement est le plus important. Quant aux années 2014 à 2017, l'investissement net (sans les financements spéciaux) a été plafonné à 500 millions de francs.

Malgré l'équilibre du budget pour les prochaines années, la Commission des finances estime que l'effort de l'examen des offres et des structures doit se poursuivre afin que les économies soient durables.

² Ce sont les chiffres cités dans le RG 2013 (chiffres au 31.12.2011). Selon le message de la votation (chiffres au 31.12.2013), la reconnaissance de dette s'élève à CHF 1,1 milliard (projet principal) ou à CHF 0.7 milliard (projet alternatif). Les chiffres au 31.12.2014 seront déterminants pour le montant de la reconnaissance de dette.

6 Propositions

En application de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettre f LFP, la Commission des finances adresse les propositions suivantes au Grand Conseil :

1. Approbation du rapport de gestion 2013 et des comptes avec les repères suivants:

Excédent de revenu	CHF	156 963 259.49
Investissement net	CHF	551 253 003.68
Découvert du bilan	CHF	1 840 245 073.23

2. Approbation des dépassements de crédits budgétaires suivants au compte administratif (art. 57, al. 5 LFP)

CI Direction de la police et des affaires militaires	CHF	7 394 100.36
CI Direction des finances	CHF	1 758 796.70
CF Direction de l'instruction publique	CHF	9 995 781.19
CI Autorités judiciaires et Ministère public	CHF	971 364.75

(cf. volume 1, chapitre 3 du RG, CF = compte de fonctionnement, CI = compte des investissements)

3. Approbation des dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec art. 75, al. 1, lit. h LFP), qui sont présentés dans les indications complémentaires sur les comptes annuels de 2013 (rapport de gestion 2013, vol. 2, ch. 5.1).
4. La Commission des finances propose, que les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier des années 2012 et 2013 ne soient pas pris en compte pour l'application du frein à l'endettement. Par conséquent, un découvert de 225 millions de francs doit être compensé pour l'année 2012, dont 125 millions de francs peuvent être résorbés avec l'excédent des comptes 2013. Il restera donc 100 millions de francs qui devront être résorbés entre 2014 et 2017.

6.1 Motifs

Les résultats du rapport de gestion 2013 et les comptes annuels, le rapport de révision du Contrôle des finances et ses propres recherches ont permis à la Commission des finances de se faire une idée d'ensemble.

- Le résultat du compte de fonctionnement est nettement meilleur que prévu au budget. Les fonds inscrits au compte des investissements n'ont pas été épuisés.
- Dans son rapport de révision des comptes 2013 (p. 1), le Contrôle des finances observe ce qui suit: « Selon notre appréciation, les comptes annuels de l'exercice arrêté au 31 décembre 2013 sont conformes à la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) ainsi qu'à l'ordonnance et aux dispositions normatives. » Il recommande l'approbation des comptes annuels au 31 décembre 2013.
- Le rapport d'activité du Contrôle des finances, les rapports de la Haute école spécialisée bernoise, de la Haute école pédagogique (INS), du Secrétariat du parlement (CHA) et du

Bureau pour la surveillance de la protection des données seront présentés séparément au Grand Conseil lors de la session de juin 2014.

- La section Rapport de gestion a posé de nombreuses questions à la Direction des finances et au Contrôle des finances lors de l'examen du rapport de gestion 2013.
- La Commission des finances n'a aucune remarque à faire concernant les crédits supplémentaires et les dépassements de crédit figurant dans les indications complémentaires, volume 2, p. 105 ss.
- La commission n'a pas non plus d'observations à faire concernant les comptes spéciaux et les financements spéciaux.
- La proposition complémentaire de la Commission des finances (proposition no 4) est motivée par le fait que la teneur de l'article 101a, alinéa 5 de la Constitution du canton de Berne n'offre aucune marge d'appréciation sur ce point. Il en résulte que pour l'année 2012, il faut résorber le découvert de 224,7 millions de francs. De plus, les gains comptables de l'année 2013, soit 32,3 millions de francs, doivent être affectés à la réduction du découvert du bilan, mais non à celle du découvert de 2012. Dans sa prise de position concernant les propositions de la Commission des finances, le Conseil-exécutif se dit prêt à appliquer à compter de l'année 2014, l'interprétation stricte de l'article constitutionnel, mais pas de manière rétroactive. La Commission des finances maintient quant à elle sa proposition.
- Après avoir examiné les propositions pour le classement des motions et des postulats, la Commission des finances propose au Conseil-exécutif de ne pas classer encore les interventions suivantes :
 - M 155-2008 Wasserfallen, Berne: Eau potable : prélèvement d'un « centime de la solidarité »
 - M 336-2009 Blank, Aarberg (UDC): Réexamen critique des dépenses : reprise du Dialogue sur les prestations
 - M 353-2009 PLR (Feller, Steffisburg): Réexamen stratégique des prestations
 - M 237-2012 Kohler, Steffisburg (PBD), Feller, Steffisburg (PLR), Ruchti, Seewil (UDC), Siegenthaler, Rüti b. Büren (PBD): Réduire les tâches et les prestations pour économiser
 - M 180-2012 PS-JS-PSA (Blaser, Steffisburg): Assainissement des finances et service public de qualité, halte à la « consultite » aigüe
 - M 079-2013 Iseli, Zwieselberg (UDC): Financement de la Politique agricole 2014-2017

Le Conseil-exécutif a suivi la Commission des finances dans toutes les propositions.

Berne, le mai 2014

Au nom de la Commission des finances

Jürg Iseli, président

7 Annexe: Glossaire

Extrait de la Constitution du canton de Berne du 5 juin 1993:

Art. 101a Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement [*Teneur du 24. 2. 2008*]

¹ Le budget ne peut présenter d'excédent de charges.

² L'excédent de charges du rapport de gestion [*Teneur du 24. 2. 2008*] est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre.

³ Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Lors de l'approbation du rapport de gestion [*Teneur du 24. 2. 2008*], l'alinéa 2 n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans.

⁴ Lors de l'approbation du rapport de gestion [*Teneur du 24. 2. 2008*], le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 2, dans une mesure à déterminer, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans.

⁵ Les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte dans l'application des alinéas 1 et 2. [*Introduit le 24. 2. 2008*]

Art. 101b: Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements [*Teneur du 24. 2. 2008*]

¹ Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.

² Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré «mission-financement».

³ Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que les trois années suivantes.

⁴ Le Grand Conseil peut décider à la majorité de trois cinquièmes de ses membres de prolonger à huit ans le délai de la compensation du découvert ou de renoncer entièrement à la compensation.

⁵ Les alinéas 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut, qui se définit comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, excède un taux de 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède.

Degré d'autofinancement: autofinancement en pour-cent de l'investissement net.

L'autofinancement se trouve ainsi mis en relation avec l'investissement net. Un degré d'autofinancement supérieur à 100 pour cent signifie que l'excédent de revenu et les amortissements réalisés sur la fortune administrative dépassent l'investissement net. Si le degré d'autofinancement est inférieur à 100 pour cent, le canton doit contracter de nouvelles dettes.

Endettement brut I : dette publique portant intérêts.

Endettement brut II : dette publique portant intérêts plus provisions.

EOS 2014: Examen des offres et des structures 2014

FI: Fonds de couverture des pics d'investissement

FIH: Fonds d'investissements hospitaliers

MCH2: Modèle comptable des cantons et des communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH 1, qui s'applique encore dans le canton de Berne. Le MCH2 est introduit ou en cours d'introduction dans pratiquement tous les cantons.

Patrimoine administratif: Le patrimoine administratif comprend les actifs qui servent directement à l'exécution des tâches publiques et qui ne peuvent donc être réalisés (p. ex. bâtiments scolaires, routes).

Solde de financement: Le solde de financement se calcule sur la base du solde du compte de fonctionnement et du patrimoine administratif moins l'investissement net. Cela permet de calculer les fonds propres à disposition pour la réduction de la dette.