

Rapport de la Commission des finances



concernant

le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022- 2024

Version du 2 novembre 2020

Version définitive

TABLE DES MATIÈRES

1	Synthèse	3
2	Travail de la Commission des finances	4
3	Budget 2021 / PIMF 2022-2024 : l'essentiel en bref.....	5
3.1	Compte de résultats.....	5
3.2	Compte des investissements	6
3.2.1	Investissements nets.....	6
3.2.2	Plan d'investissement et écart de planification	7
3.3	Solde de financement	8
3.4	Personnel	8
3.4.1	Croissance de la masse salariale.....	8
3.4.2	Autres mesures relevant de la politique du personnel	9
3.4.3	Gestion des postes	9
3.5	Programme d'allègement (PA) 2018 : avancement de la mise en œuvre	10
4	Priorités de la Commission des finances	12
4.1	Budget 2021 avec excédent de charges – respect des freins à l'endettement	12
4.1.1	Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats (encore appelé <i>compte de fonctionnement</i> selon MCH1)	12
4.1.2	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements	17
4.1.3	Conséquences en cas de non-adoption du budget 2021.....	18
4.1.4	Fixation de la quotité d'impôt.....	19
4.2	Propositions du Conseil-exécutif pour améliorer le BU/PIMF – la « Voie 3 »	20
4.2.1	Propositions du Conseil-exécutif en vue d'une suppression, une réduction ou un report (rapport sur le BU/PIMF 21/22-24, chap. 2.11.1)	20
4.2.2	Marges de manœuvre pour lesquelles le Conseil-exécutif se prononce contre une suppression, une réduction ou un report (extrait du rapport, chap. 2.11.3)	23
4.3	Autres propositions et/ou déclarations de planification de la CFin.....	24
4.4	Motivation des propositions relatives à la « Voie 3 ».....	24
4.5	Investissements	25
4.5.1	Besoins d'investissement supplémentaires	25
4.5.2	Plan d'investissement intégré (PII)	27
4.5.3	Ecart de planification.....	28
5	Propositions et déclarations de planification concernant le BU 2021/PIMF 2022-2024.....	29
5.1	Propositions concernant le budget 2021	29
5.2	Proposition relative au plan intégré mission-financement (PIMF) 2022-2024	29
	Annexe 1 – Liste des tableaux	30
	Annexe 2 – Glossaire	31

1 Synthèse

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) prend position sur le budget 2021 (BU) et sur le plan intégré mission-financement 2022-2024 (PIMF 2022-2024).

En raison de la crise du coronavirus et de l'effondrement de l'économie qui en a résulté, le Conseil-exécutif soumet un budget 2021 et un PIMF 2022-2024 très différents de ce qui était attendu après le débat budgétaire de l'année dernière. Au lieu d'afficher des excédents solides, le compte de résultats est largement déficitaire, et les investissements nets, au lieu d'être en forte progression, sont inférieurs à ce qui était prévu pour les exercices du plan. Le Conseil-exécutif table sur un nouvel endettement allant jusqu'à 2 milliards de francs au cours des quatre prochaines années, principalement sous l'effet d'une probable nette diminution des recettes fiscales. Dans ces circonstances, le gouvernement renonce à réagir à la situation budgétaire tendue en préconisant des mesures d'économies. La situation économique de nombreux habitant-e-s et entreprises du canton est déjà difficile. Réduire les prestations cantonales pourrait encore péjorer la situation dans nombre de cas, ce qui aggraverait encore la crise.

Les chiffres et les estimations du gouvernement se fondent sur la situation qui prévalait au début de l'été 2020. Durant l'été et au début de l'automne, la CFin estime qu'il existait des indices laissant penser que l'effondrement économique ne serait pas aussi brutal que prévu par le gouvernement. Au moment de boucler le présent rapport, la Suisse se trouve prise dans la deuxième vague de la crise du coronavirus, qui surprend la plupart des observateurs et observatrices par sa puissance. Compte tenu des mesures décidées par le Conseil-exécutif et le Conseil fédéral, il faut tabler sur des conséquences économiques supplémentaires dont il est toutefois difficile d'estimer l'ampleur. Les incertitudes qui règnent autour de l'évolution de la pandémie et, donc, de l'économie – rien qu'au cours de ces prochains mois – sont bien plus grandes qu'au cours des dernières années. Vu ce contexte, la CFin reconnaît qu'après avoir passé des années à réduire ses dettes avec succès, le canton ne pourra pas éviter un nouvel endettement. C'est pourquoi elle renonce à l'heure actuelle à exiger des mesures drastiques pour améliorer les chiffres.

Les besoins accrus en investissements se sont stabilisés à un niveau quelque peu inférieur aux années précédentes. Selon la CFin, là aussi, ce n'est pas le moment de procéder à des économies. Au contraire, elle verrait d'un très bon œil que les moyens mis à disposition soient pleinement exploités et que les investissements – notamment pour relancer l'économie – soient rapidement augmentés.

La majorité de la CFin recommande au Grand Conseil de suivre la proposition du Conseil-exécutif relative au budget 2021, y compris les mesures préconisées par le gouvernement sous la désignation de « Voie 3 ». Une minorité qualifiée de la CFin rejette le budget, car elle est opposée à l'abaissement de la quotité d'impôt pour les personnes physiques et morales dans le contexte actuel. La CFin approuve le PIMF 2022-2024 dans les mêmes proportions.

2 Travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) informe le Grand Conseil de son point de vue sur le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024 (BU 2021/PIMF 2022-2024) et motive ses propositions.

La directrice des finances a présenté les deux documents à la commission le 13 août 2020. Après un premier examen, la CFin a adressé des questions aux Directions, qui ont présenté leurs réponses par écrit. La CFin s'est ensuite rendue auprès de la Direction des finances (FIN), de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) et de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) pour approfondir avant tout des questions concernant la planification des investissements et celles concernant spécifiquement les Directions. S'agissant des quatre autres Directions, la CFin en visite une par an. En juin 2020, elle a effectué une visite auprès de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) et a discuté à cette occasion des enjeux financiers liés aux divers domaines de compétences de cette Direction.

Sur la base des informations obtenues par écrit et de vive voix, la CFin a défini les grandes lignes de son rapport concernant le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024 avant de charger son secrétariat de le rédiger. Elle a en outre discuté des propositions susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 2 novembre 2020 à l'attention du Grand Conseil. En cours de procédure, le projet de rapport et les propositions provisoires ont été soumis au Conseil-exécutif pour qu'il puisse donner son avis.

L'examen du budget et du plan intégré mission-financement est un travail absorbant pour toute la commission : d'août à octobre, le plénum s'est réuni à sept reprises, sans compter les entretiens avec les Directions précitées, et le bureau a tenu deux séances. Il y a également eu trois séances de section.

3 Budget 2021 / PIMF 2022-2024 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022-2024 se trouvent dans les rapports et les chiffres du Conseil-exécutif. La CFin présente brièvement ci-après ce qu'elle estime être les principaux chiffres et repères :

en mio. CHF	BU 2021	PIMF 2022	PIMF 2023	PIMF 2024
1. Compte de résultats				
Situation en décembre 2019	95,0	83,2	112,1	nd
Ecart intervenu durant la procédure principale	-724,6	-663,6	-433,4	nd
Solde du compte de résultats (août 2020)	-629,6	-580,4	-321,3	-110,7
2. Compte des investissements				
Situation en décembre 2019	466,4	532,6	579,1	nd
Ecart intervenu durant la procédure principale	-65,1	-140,9	-108,3	nd
Investissements nets (août 2020)	401,3	391,7	470,9	516,7
3. Solde de financement				
Situation en décembre 2019	32,5	-33,9	-44,1	nd
Ecart intervenu durant la procédure principale	-717,7	-600,5	-430,5	nd
Solde de financement (août 2020)	-685,2	-634,5	-474,6	-298,9
4. Autres indicateurs (août 2020)				
Amortissements	345,7	337,6	317,6	328,5
Dissolution réserve de réévaluation	0	0	0	0
Autofinancement	-283,9	-242,8	-3,7	217,8
Degré d'autofinancement	-70,8 %	-62,0 %	-0,8 %	42,2 %
Degré d'autofinancement pour les exercices du plan	-17,6 %			

Tableau 1 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2021-2024 (en mio. CHF ; *nd = non disponible)

3.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats équivaut à la différence entre le total des revenus et le total des charges. En 2020, une augmentation des dépenses de 4,2 pour cent était attendue pour un total de 11,7 milliards de francs. Pour 2021 et les années qui suivent, les dépenses devraient progresser modérément, entre 0,5 et 1,6 pour cent. Alors que pour le dernier BU/PIMF, on s'attendait encore à ce que les revenus et les dépenses suivent la même évolution, les chiffres présentés dans ce BU/PIMF sont bien plus mauvais. Ainsi, pour 2021, les revenus devraient reculer de 5,5 pour cent pour atteindre 11,3 milliards de francs. Durant les années qui suivent, les revenus devraient certes repartir à la hausse mais pour les exercices 2022-2024, il faut s'attendre à des déficits élevés se comptant en centaines de millions (cf. tableau 2).

Le budget 2021, qui affiche un excédent de dépenses d'environ 630 millions de francs, ne répond fondamentalement pas aux exigences qui découlent des dispositions de la Constitution sur le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats. Par conséquent, pour qu'une décision soit valable, la majorité qualifiée est requise.

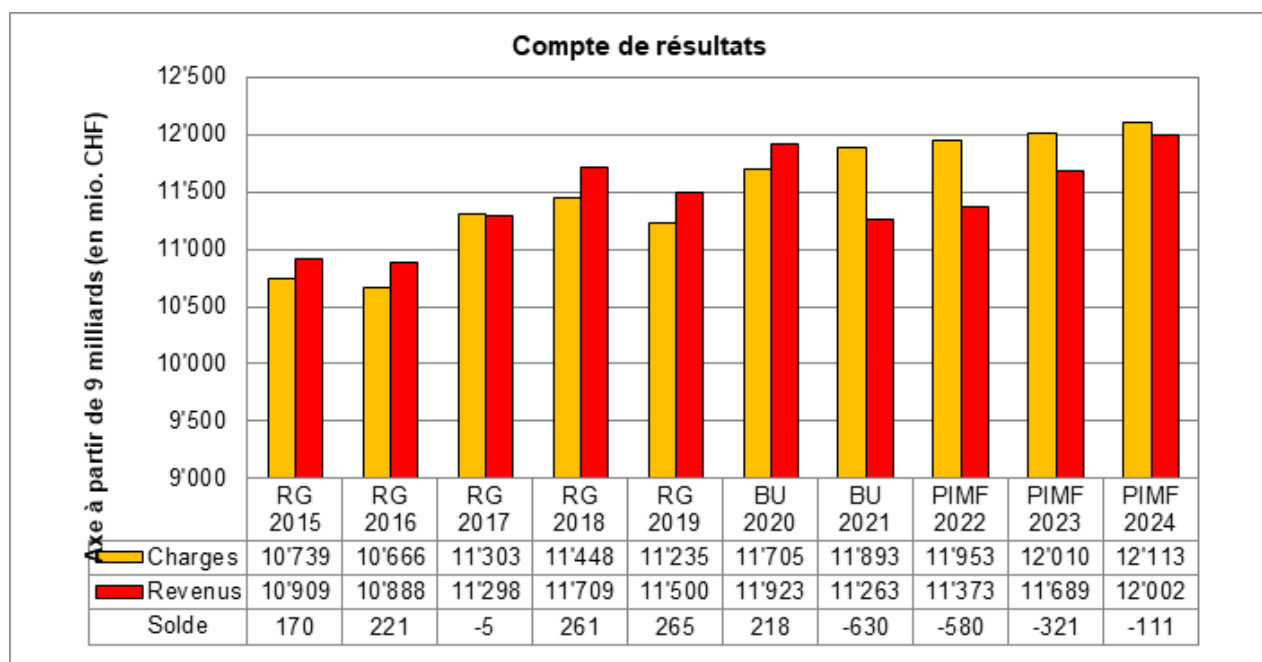


Tableau 2 : Compte de résultats des années 2015-2024 (en mio. CHF)

3.2 Compte des investissements

3.2.1 Investissements nets

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

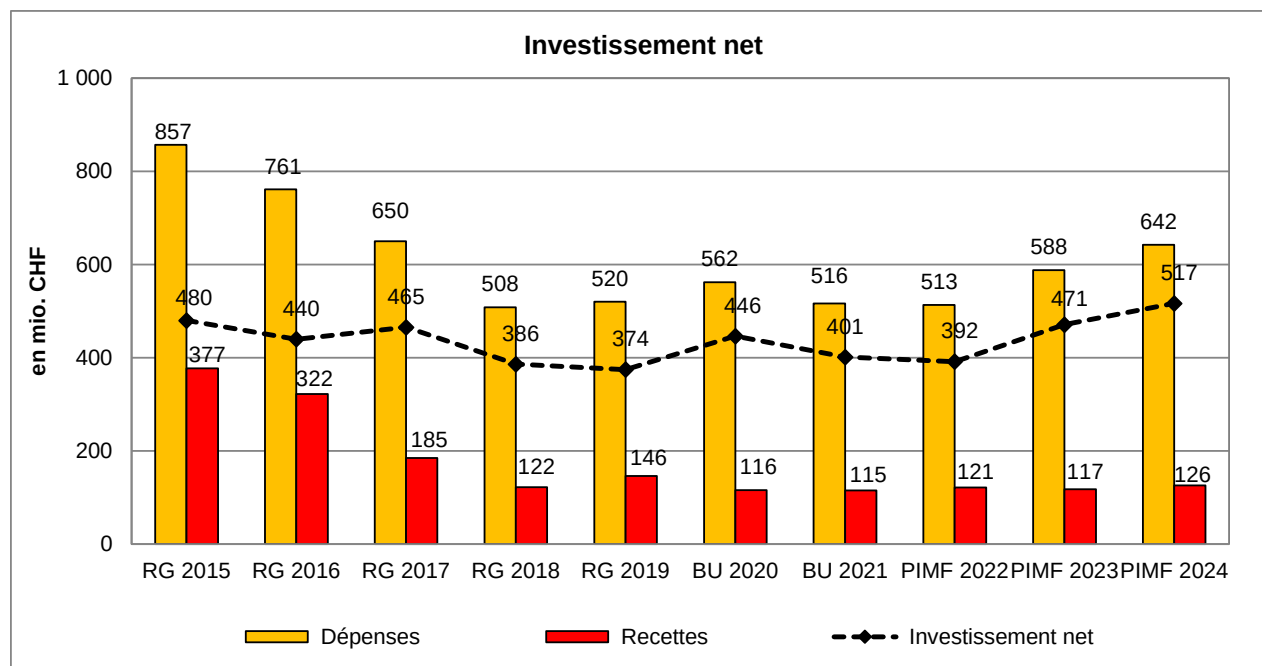


Tableau 3 : Investissements des années 2015-2024 (en mio. CHF, y c. financements spéciaux)

Les investissements nets (y c. les financements spéciaux) passent de 401 millions de francs (2021) à 517 millions de francs (2024), avec une légère inflexion en 2022 (392 millions de francs). A noter que le niveau d'investissement prévu pour les années 2021-2024 est sensiblement plus

bas que celui planifié l'an dernier. S'agissant des investissements nets, les chiffres des années 2021 à 2024, qui oscillent entre 62 millions de francs (2024) et 141 millions de francs (2022), sont plus bas que ceux de la planification de l'année passée. La part des financements spéciaux (financements par des fonds affectés) varie ainsi entre 19 millions de francs (2023) et 28 millions de francs (2021). Cette planification des investissements à l'échelle du canton montre qu'il faut attendre 2025, soit au-delà des exercices du plan actuel, pour constater une hausse marquée des investissements.

3.2.2 Plan d'investissement et écart de planification

Grâce à l'écart de planification, on tend vers une meilleure utilisation des moyens budgétaires, c'est-à-dire vers un écart le plus faible possible entre le budget et les comptes. D'un point de vue purement comptable, l'écart de planification équivaut à la différence entre le plan d'investissement et les moyens de planification financière effectivement utilisés dans le budget et le PIMF. Lors de la planification de l'année passée, le Conseil-exécutif a opéré un nouveau changement de paradigme dans le processus de planification en prenant systématiquement en compte dans la planification financière les ressources nécessaires d'après la planification sectorielle – en tenant compte d'un écart de planification de 30 pour cent. Dans les années qui suivent le PIMF (à partir de 2025), on constate une augmentation significative de l'écart de planification (voir tableau 4, toutes les valeurs, financements spéciaux compris) : en partant de l'hypothèse selon laquelle le montant de la planification financière de la dernière année du PIMF (2024) se poursuit de manière linéaire, l'écart de planification augmentera en 2025 pour s'établir à 56 pour cent. Le pic que constitue l'année 2026 voit le plan d'investissement culminer à quelque 871 millions de francs, l'écart de planification s'établissant alors théoriquement à quelque 69 pour cent. Un tel écart de planification ne peut pas être considéré comme réaliste, raison pour laquelle les investissements prévus doivent être soit mieux répartis (échelonnement) soit réduits (redimensionnement/suppression), ou alors il convient de provisionner davantage de ressources dans la planification financière, dans la mesure où cela est compatible avec les freins à l'endettement (cf. chap. 4 pour les investissements et les freins à l'endettement).

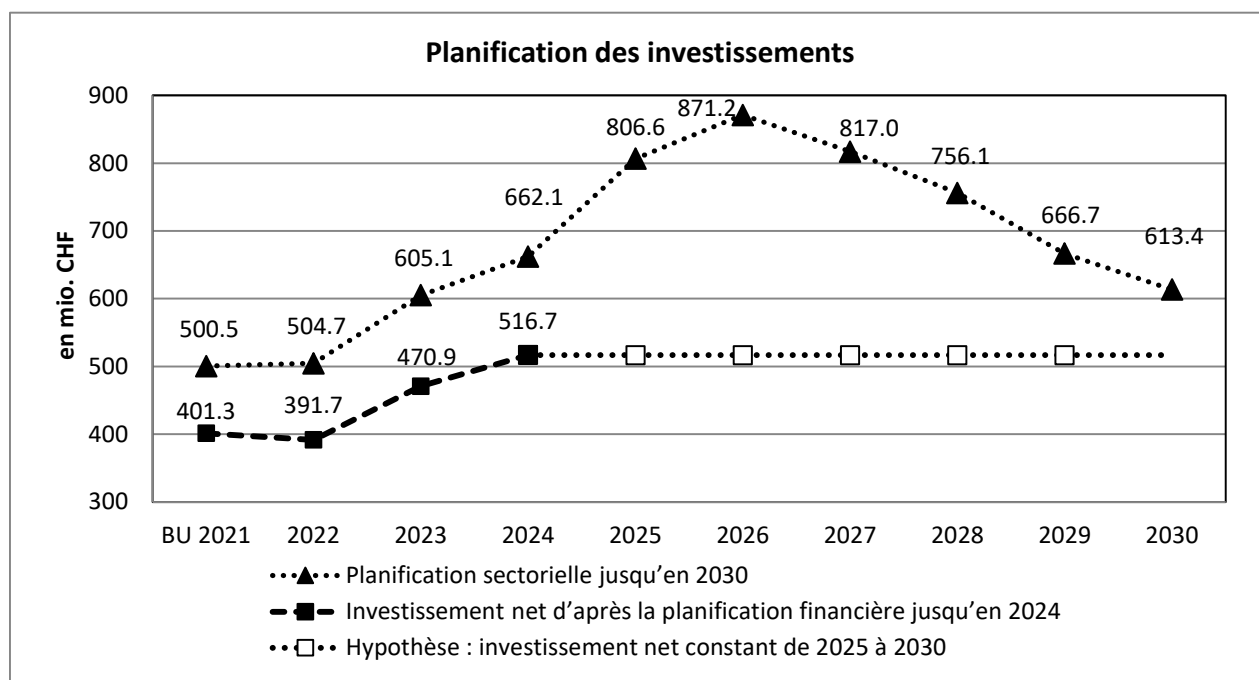


Tableau 4 : Plan d'investissement 2021-2030 (en mio. CHF)

3.3 Solde de financement

Le solde de financement indique si le canton est en mesure de financer ses investissements par ses propres moyens. Tel est le cas s'il est positif. Si le solde de financement est négatif, le canton doit emprunter pour financer l'investissement, et donc s'endetter.

Le BU 2021 prévoit un solde de financement négatif d'un montant de 685 millions de francs. Ainsi, les règles du frein à l'endettement prévu par la Constitution pour le compte des investissements ne sont pas respectées. Les exercices du plan 2022-2024 affichent eux aussi des soldes de financement négatifs, qui remonteront toutefois par rapport à 2021, pour s'établir à 299 millions de francs en 2024 (cf. tableau 5). Sur les quatre années BU/PIMF, un solde de financement négatif moyen de 44 pour cent est prévu dans l'ensemble, ce qui aura pour effet d'augmenter l'endettement de 2,1 milliards de francs au total sur les quatre années de planification.

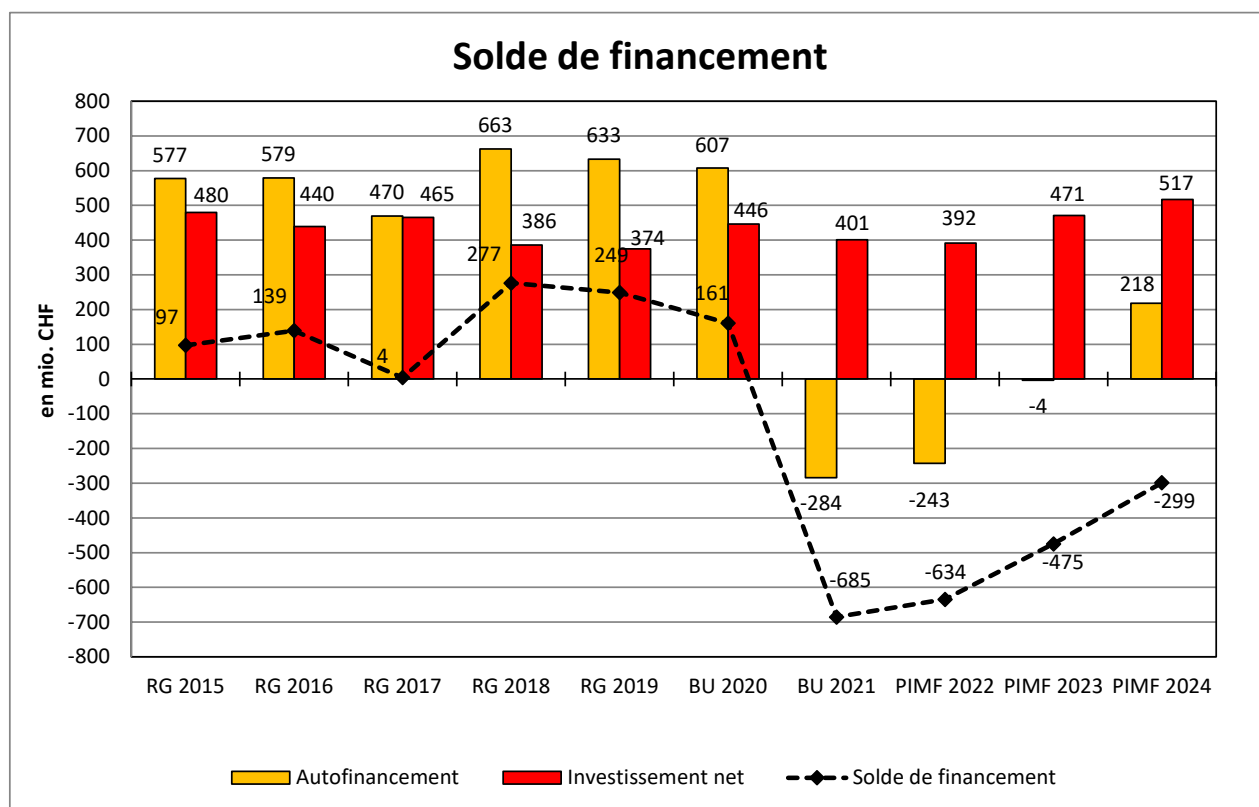


Tableau 5 : Solde de financement des exercices 2015-2024 (en mio. CHF)

3.4 Personnel

3.4.1 Croissance de la masse salariale

S'agissant des mesures salariales ordinaires inscrites au budget, comme pour le BU 2020 / PIMF 2021-2023, 0,7 pour cent de la masse salariale sont alloués à la progression individuelle des traitements (cf. tableau 6, en noir). En sus, 0,8 pour cent provenant des gains de rotation sont utilisés pour la progression individuelle des salaires, ce qui n'augmente toutefois pas la masse salariale. Aucune compensation du renchérissement n'est prévue pour les quatre exercices du plan. En considérant les mesures salariales ordinaires inscrites au budget, les charges totales cumulées s'élèvent à 21,4 millions en 2021, 47,1 millions de francs en 2022, 72,6 millions de francs en 2023 et 96,9 millions de francs en 2024. Les mesures salariales pour la période 2021-2023 étaient déjà prises en considération dans la planification à ce jour. En revanche, l'intégration

des mesures salariales de la dernière année du PIMF 2024 se traduit par des charges supplémentaires à hauteur d'environ 24 millions de francs.

Dans le cadre de la « Voie 3 », le Conseil-exécutif propose à la CFin et au Grand Conseil de ne prévoir aucune mesure salariale ordinaire budgétée dans le BU 2021 et le PIMF 2022 et de se contenter d'allouer à la progression des salaires les gains de rotation non budgétés à hauteur de 0,7 pour cent de la masse salariale (cf. tableau 6, en rouge). Cette mesure permettrait de réduire les charges de 21,4 millions de francs (BU 2021) et de 47,1 millions de francs (à partir du PIMF 2022). Les PIMF 2023 et 2024 prévoient à nouveau une progression de la masse salariale de 0,7 pour cent, notamment pour ne pas prétérer les améliorations réalisées ces dernières années dans le domaine des salaires. La CFin approuve cette proposition.

Comme les années précédentes, le Conseil-exécutif se prononcera sur les mesures salariales définitives après la décision du Grand Conseil concernant le budget 2021.

en % de la masse salariale	RG	RG	RG	BU	RG 21		PIMF 22		PIMF	PIMF
	17	18	19	20		« Voie 3 »		« Voie 3 »	23	24
Progression individuelle des salaires	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,7
Progression des salaires suite à des gains de rotation	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Corrections de salaire (retards)	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Compensation du renchérissement	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL des mesures salariales	1,8	1,8	1,5	1,7	1,5	0,8	1,5	0,8	1,5	1,5
TOTAL de la progression de la masse salariale (hors renchérissement et gains de rotation)	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,7

Tableau 6 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2017-2024 (en % de la masse salariale), y c. les mesures proposées dans le cadre de la « Voie 3 »

3.4.2 Autres mesures relevant de la politique du personnel

S'agissant des charges de personnel, deux autres facteurs influencent la planification 2021-2024 :

- l'abaissement du taux d'intérêt technique par les deux caisses de pension CPB et CACEB au 31 décembre 2019 et l'augmentation nécessaire des cotisations d'épargne des employeurs qui en découle entraînent des charges supplémentaires à hauteur de 16,2 millions de francs à partir de 2021 ;

- l'allocation pour travail de fin de semaine, qui était jusque-là accordée au personnel cantonal pour le travail accompli le samedi après-midi et le dimanche, sera étendue au samedi matin à partir de 2021, une mesure qui coûtera 0,8 million de francs par an¹.

3.4.3 Gestion des postes

Lors du débat sur le budget en 2017, le Grand Conseil a adopté la déclaration de planification Brönnimann « Réduction des postes dans l'administration centrale ». Sa mise en œuvre doit se traduire par la suppression de 63 postes à plein temps (EPT) avant fin 2021. Jusqu'à fin 2020, les Directions avaient supprimé 45,0 postes à plein temps (20,7 EPT en 2020 et 24,3 EPT en 2021), soit les deux tiers du total exigé. Il reste ainsi 17,9 EPT à supprimer. Lors du débat budgétaire 2019, le Grand Conseil a par ailleurs adopté une déclaration de planification relative au

¹ Rapport sur le BU 2021/PIMF 2022-2024, chap. 2.6.4, p. 30

PIMF 2021-2023 qui interdit de créer de nouveaux postes qui ne soient pas refinancés et qui exige que la création de nouveaux postes ne vienne pas compromettre la réduction des postes conformément à la déclaration de planification du député Brönnimann. Cette exigence ne s'applique pas aux postes sans incidence sur le budget ni à ceux qui sont créés par des arrêtés du Grand Conseil. Le Conseil-exécutif a tenu compte de cette déclaration de planification dans ses arrêtés visant à la création de nouveaux postes. Les effectifs visés des Directions et de la Chancellerie d'Etat pour l'année 2021 par rapport à 2020 affichent ainsi un recul de 20,9 EPT.

3.5 Programme d'allègement (PA) 2018 : avancement de la mise en œuvre

Comme l'écrit le Conseil-exécutif dans le présent BU/PIMF, les travaux de mise en œuvre suivent leur cours. Les mesures réalisées atteignent largement l'effet financier initialement visé.

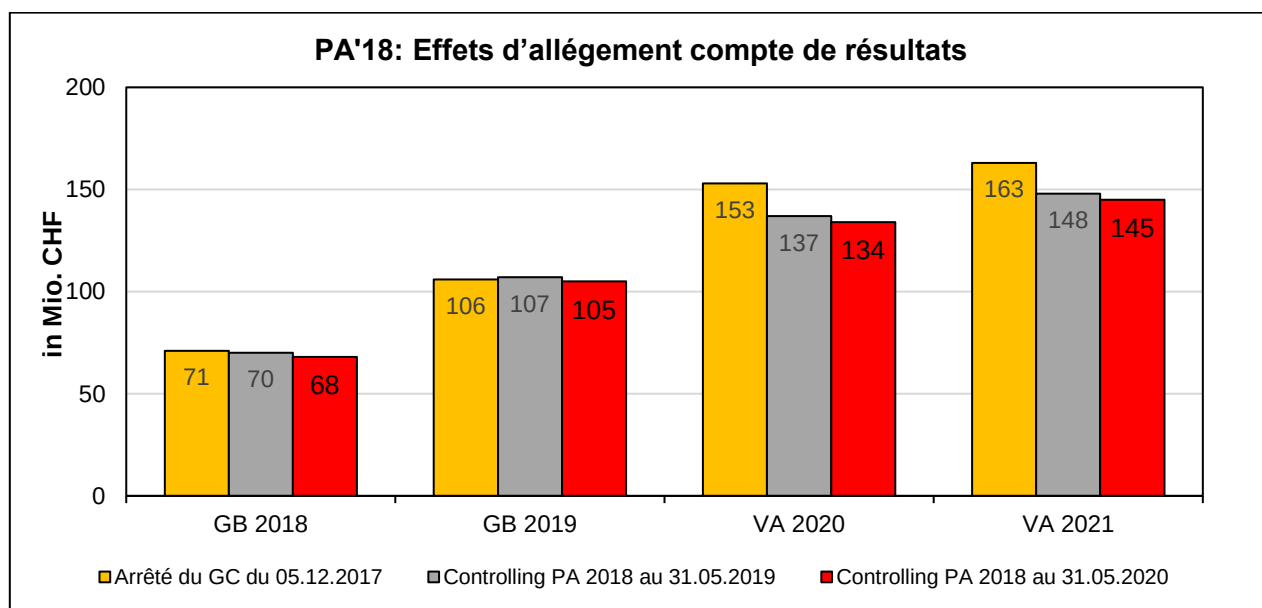


Tableau 7 : Controlling Programme d'allègement 2018 (PA 2018)

Au 31 mai 2020, les effets d'allègement pour l'année 2018 étaient inférieurs de 3 millions de francs aux valeurs budgétées en décembre 2017. En 2019, l'écart se monte à un million de francs seulement, tandis qu'en 2020, il se creuse à nouveau pour atteindre 19 millions de francs. Cette différence est due pour l'essentiel à l'absence d'effet d'allègement pour les mesures « Financement des solutions transitoires sur la base de la clé de l'école obligatoire » et « Réduction des prestations de soutien aux bénéficiaires de l'aide sociale », dans le domaine Caisse d'allocations familiales, ainsi que pour les mesures « Réduction de la commission de perception de l'impôt à la source » et « Révision de la LASoc : effets sur l'aide sociale aux réfugiés ». En 2021, la situation ressemblera fortement à celle de 2020. Les écarts concernent les mêmes domaines, avec des différences quasi identiques. Pour les années 2022 à 2024, les effets d'allègement diminueront de près de 20 millions de francs par rapport à 2021, en raison des mêmes domaines qu'en 2021.

Les résultats obtenus pour 2020 valent pour les années suivantes quasiment dans les mêmes proportions, de sorte qu'il convient de tabler sur un écart de quelque 15 millions de francs au total par rapport à l'objectif d'allègement initialement fixé. D'après la Commission des finances, ces 15 millions de francs devraient encore être compensés. C'est ce que le Grand Conseil a exigé en

adoptant des déclarations de planification à cet effet². Sinon, la commission est d'accord avec le Conseil-exécutif pour considérer qu'à l'heure actuelle et en dehors des déclarations de planification, il n'est pas nécessaire de prendre de nouvelles décisions en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures du PA 18. Le Conseil-exécutif met un terme au controlling du PA 18 avec le présent BU/PIMF, une décision à laquelle la CFin ne s'oppose pas, à une objection près. Selon elle, il faudrait continuer à rendre compte, dans les BU/PIMF à venir, des « champs d'activité présentant un potentiel d'optimisation » dans le cadre de la « Vue d'ensemble des principaux projets – du point de vue financier – dont les répercussions financières ne figurent pas dans le budget 2021 et le PIMF 2022 à 2024 »³.

² Déclarations de planification (DP) sur le PA 18, session de novembre 2017, chiffre 3c, 1+2 :

DP 1 : Le Conseil-exécutif est chargé de prendre des mesures compensatoires pour les mesures financières ou les allégements supprimés à l'issue des délibérations du Grand Conseil au sujet du PA 2018 en tenant compte du BU 2019/PIMF 2020-2022, ou d'en proposer au Grand Conseil, pour autant qu'elles soient de son ressort.

DP 2 : Les mesures compensatoires doivent avoir un effet conséquent sur les dépenses, principalement dans l'administration cantonale.

³ Cf. rapport actuel, chap. 3.16, p. 50 ss.

4 Priorités de la Commission des finances

4.1 Budget 2021 avec excédent de charges – respect des freins à l'endettement

Pour 2021, le Conseil-exécutif présente un budget déficitaire. L'excédent de charges du compte de résultats atteint 630 millions de francs et le solde de financement du compte des investissements est négatif (- 685 mio. de francs) : les excédents de charges sont si importants que le Grand Conseil lui non plus ne parvient plus à ramener le budget dans les chiffres noirs. Par conséquent, le canton devra contracter de nouvelles dettes en 2021.

En inscrivant les freins à l'endettement dans la Constitution cantonale en 2002 et 2008, le canton a fixé des limites très strictes à tout nouvel endettement. Le compte de résultats ne peut ainsi en principe plus être déficitaire. Si, exceptionnellement, un déficit devait être budgété et venait à se concrétiser dans les comptes, il faudrait immédiatement le compenser.

4.1.1 Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats (encore appelé *compte de fonctionnement* selon MCH1)

La Constitution cantonale (ConstC, RBS 101.1) prévoit ce qui suit pour le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats :

Art. 101a ConstC : Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement

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

² L'excédent de charges du rapport de gestion 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, l'alinéa 2 n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget.

⁴ Lors de l'approbation du rapport de gestion, 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.

Il convient tout d'abord de préciser un point important : les alinéas 1 et 3 se rapportent à la planification (BU/PIMF), les alinéas 2 et 4 aux comptes (rapport de gestion), donc aux excédents de charges effectivement réalisés.

Dans le cas présent, l'excédent de charges de 630 millions de francs inscrit au budget 2021 viole l'alinéa 1 du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats. S'applique ainsi l'alinéa 3, qui précise que la majorité qualifiée est requise pour arrêter le budget, soit trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, ce qui équivaut à 96 députés et députées. Le budget 2021 n'est ainsi considéré comme adopté que s'il réunit au moins 96 voix favorables.

Les alinéas 2 et 4 n'entrent en ligne de compte qu'une fois le rapport de gestion (comptes annuels) approuvé, ce qui sera a priori le cas pendant la session d'été 2022. A noter toutefois d'entrée de jeu que toute prolongation du délai d'élimination du déficit requiert la majorité qualifiée, lors de l'approbation des comptes annuels, uniquement pour la partie qui dépasse le déficit inscrit au budget (deuxième phrase de l'alinéa 3). Si les comptes annuels affichent un déficit supérieur à celui fixé dans le budget, s'appliquent pour cette partie les dispositions visées à l'alinéa 2 (compensation

dans le budget du deuxième exercice suivant), à moins que le Grand Conseil, à la majorité qualifiée, ne prolonge le délai pour cette partie également de quatre ans en vertu de l'alinéa 4 ⁴.

Il est important de noter que la compensation de l'excédent de charges budgété pour 2021 n'est pas encore prise en compte dans les années actuelles du PIMF, ce qui peut surprendre à première vue. Il est toutefois logique de procéder ainsi puisqu'il s'agit, dans le cas présent, d'une « simple » planification : l'argent n'a pas encore été dépensé, les dettes n'ont pas encore été contractées. Il n'y a donc pour ainsi dire pas encore eu de « dégâts » au sens du frein à l'endettement. Il reste possible de prendre des contre-mesures pour les limiter au mieux dans le cadre de la mise en œuvre du budget en 2021. En théorie, il est même envisageable que les hypothèses qui sous-tendent le calcul du budget s'avèrent tellement inexactes que les comptes se retrouvent tout de même à l'équilibre en fin d'année. Dans ce cas, on aurait porté inutilement à la charge des années du PIMF la compensation d'un déficit qui tient du pronostic et, le cas échéant, on aurait peut-être même déjà lancé des mesures d'économies susceptibles, en fin de compte, de se révéler non impératives. De ce fait, la planification ne tient pas encore compte de l'élimination d'un déficit budgété. On ne procède de cette manière qu'une fois que les comptes annuels affichent effectivement un déficit et que le Grand Conseil, en vertu de l'alinéa 4, a décidé dans quel délai un tel déficit devait être compensé.

Si on venait à constater au printemps 2022 que les comptes annuels 2021 accusent effectivement un excédent de charges, il faudra compenser ce déficit dans le compte de résultats d'ici fin 2026, ce qui signifie qu'il faudrait que le canton enregistre, jusqu'en 2026 compris, des excédents de recettes au moins à hauteur du déficit enregistré, étant précisé qu'un éventuel excédent de recettes pourrait déjà être imputé en 2022. Si les comptes annuels 2021 devaient effectivement afficher un déficit de 630 millions de francs, il faudrait budgéter et réaliser des excédents de recettes de 157,5 millions de francs en moyenne pour les années 2023 à 2026.

Par souci d'exhaustivité, il convient de mentionner ici que les directives relatives à l'élimination d'un déficit et de découverts doivent être comprises comme des délais, et que la Constitution ne prévoit pas des quotes-parts annuelles fixes pour y parvenir. C'est pourquoi, d'un point de vue purement juridique, il n'y a violation du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats qu'une fois qu'il est établi qu'un éventuel déficit enregistré en 2021 n'a effectivement pas pu être éliminé à l'échéance du délai de compensation de quatre ans (fin 2026). En théorie, il n'est possible de procéder à l'élimination de la totalité du déficit enregistré en 2021 qu'au cours de la dernière année du délai de compensation (2026). Ainsi, le « bilan final » ne pourra être dressé et une éventuelle violation du frein à l'endettement ne pourra être constatée qu'une fois que les comptes annuels 2026 auront été bouclés. A préciser que la Constitution ne dit pas quelles seraient les conséquences d'une telle violation. Ce point devrait être discuté au niveau politique.

⁴ Exemple : Les comptes annuels 2021 bouclent sur un déficit de 730 millions de francs. Pour le volet de 630 millions de francs déjà approuvé avec le budget 2021, le délai d'élimination de quatre ans s'applique déjà. Le montant restant de 100 millions de francs doit être compensé dans le budget du deuxième exercice suivant (2023). Le Grand Conseil peut prolonger de quatre ans à la majorité qualifiée le délai d'élimination pour cette partie du déficit lors de l'adoption des comptes annuels 2021.

en mio. CHF	BU 21	PIMF 22	PIMF 23	PIMF 24	PIMF 25	PIMF 26	PIMF 27
1. Compensation du déficit enregistré en 2021							
Scénario 1.1. Répartition égale du déficit de 2021 sur les années 2023-2026							
Solde CR selon BU/PIMF 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
Répartition déficit 2021 sur les années 2023-2026			-158	-158	-157	-157	
Amélioration nécessaire par rapport à la planification actuelle		+580	+479	+269	+157	+157	
Scénario 1.2. Imputation du déficit de 2021 aux années 2025/2026							
Solde CR selon BU/PIMF 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
Imputation du déficit 2021 aux années du PIMF 2025+2026					+315	+315	
Amélioration nécessaire par rapport à la planification actuelle		+580	+321	+111	+315	+315	

Tableau 8 : Exemple avec compensation du déficit enregistré en 2021

Comme le tableau 8 le montre, la compensation d'un quart du déficit budgété en 2021 (CHF 158 mio.) exigerait à elle seule une amélioration de la planification actuelle de près d'un demi-milliard de francs en 2023, et de plus de 400 millions de francs en 2024. Quant aux années 2025 et 2026, elles se situent actuellement au-delà de l'horizon de planification. Pour ces années-là, il faudrait déjà impérativement prévoir des excédents d'au moins 157 millions de francs, sans connaître l'évolution future de l'économie mondiale ou de la conjoncture en Suisse. La planification pluriannuelle est sans conteste assortie de grandes incertitudes. Malgré tout, sans mesures d'économies drastiques et/ou de hausses d'impôts massives, une telle embellie paraît improbable à l'heure actuelle.

Compte tenu de la crise du coronavirus et des déficits élevés en 2023 et 2024, on ne pourrait essayer de viser une compensation des déficits qu'à la fin de la période visée, c'est-à-dire seulement durant les années 2025/2026 (scénario 1.2). La pression à la génération d'excédents élevés serait toutefois très forte ces années-là, sans compter qu'on pourrait reprocher de vouloir ainsi « reporter la compensation aux calendes grecques ».

En outre, ces calculs ne tiennent pas encore compte du déficit de 580 millions de francs prévus pour 2022. Or si les comptes annuels 2022 affichent aussi des chiffres rouges, il faudrait également compenser ce déficit, ce qui aurait pour effet de peser encore davantage sur les années à partir de 2024, soit à hauteur de 145 millions de francs par an pour les années 2024 à 2027 (scénario 2.1) ou de 290 millions de francs pour les années 2026 et 2027 (scénario 2.2).

	BU 21	PIMF 22	PIMF 23	PIMF 24	PIMF 25	PIMF 26	PIMF 27
2. Compensation des déficits de 2021 et 2022							
Scénario 2.1. Répartition égale des déficits de 2021 et 2022 sur les années 2023-2027							
Solde CR selon BU/PIMF 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
Répartition égale du déficit de 2021 sur le solde CR BU/PIMF 23/24-26			+158	+158	+157	+157	
Répartition égale du déficit de 2022 sur le solde CR BU/PIMF 23/24-26				+145	+145	+145	+145
Amélioration nécessaire par rapport à la planification actuelle			+479	+414	+302	+302	+145
Scénario 2.2. Imputation des déficits 2021/2022 2024 aux années 2025-2027							
Solde CR selon BU/PIMF 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
Imputation du déficit 2021 aux années du PIMF 2025+2026					+315	+315	
Imputation du déficit 2022 aux années du PIMF 2025+2026						+290	+290
Amélioration nécessaire par rapport à la planification actuelle			+321	+111	+315	+605	+290

Tableau 9 : Exemple avec compensation des déficits de 2021 et 2022

Ces calculs sommaires montre que la compensation du déficit enregistré en 2021 à elle seule pèserait déjà fortement sur les finances cantonales. Si l'exercice 2022 devait se solder lui aussi par un déficit, ce qui semble probable au vu des données actuellement disponibles, la charge sera tellement lourde que les compensations requises ne seraient guère réalistes politiquement (Tableau 9).

En raison de la crise du coronavirus, une plus grande incertitude entoure la planification qu'en temps normal. Les déficits effectivement encourus pourraient se révéler encore plus élevés mais aussi sensiblement plus bas. Il est donc légitime de réaliser les mêmes calculs en se fondant sur des déficits escomptés deux fois moins élevés⁵.

⁵ Un calcul avec des déficits plus élevés ne fait aucun sens, puisqu'on peut partir du principe qu'ils ne pourront de toute façon pas être compensés.

	BU 21	PIMF 22	PIMF 23	PIMF 24	PIMF 25	PIMF 26	PIMF 27
3. Compensation de la moitié des déficits enregistrés en 2021 et en 2022							
Scénario 3.1. Répartition égale de la moitié des déficits de 2021 et 2022 sur les années 2023-2027							
Solde CR selon BU/PIMF 21/22-24, divisé par deux	-315	-290	-160	-56	n/a	n/a	
Répartition égale du déficit de 2021 sur le solde CR BU/PIMF 23/24-26			+79	+79	+79	+78	
Répartition égale du déficit de 2022 sur le solde CR BU/PIMF 23/24-26				+73	+73	+72	+72
Amélioration nécessaire par rapport à la planification actuelle			+239	+208	+152	+150	+72
Scénario 3.2. Imputation de la moitié des déficits de 2021/2022 sur les deux dernières années possible du PIMF (2025/2026 et 2026/2027)							
Solde CR selon BU/PIMF 21/22-24	-315	-290	-160	-56	n/a	n/a	
Imputation du déficit 2021 aux années du PIMF 2025+2026					+158	+157	
Imputation du déficit 2022 aux années du PIMF 2026+2027						+145	+145
Amélioration nécessaire par rapport à la planification actuelle			+160	+56	+158	+302	+145

Tableau 10 : Exemple avec Compensation de la moitié des déficits enregistrés en 2021 et en 2022

En cas de division par deux des déficits, le scénario 3.1 prévoit une compensation de 239 millions de francs pour l'année record 2023, le scénario 3.2 une compensation de 302 millions de francs en 2026 (Tableau 10). Ces chiffres ne semblent plus totalement hors de portée mais il faudrait toutefois toujours mettre en œuvre des mesures drastiques au niveau du compte de résultats pour pouvoir les atteindre. Par ailleurs, la crise du coronavirus devrait impérativement se calmer et l'économie repartir avec force, ce qui est complètement incertain.

4.1.1.1 Perspectives pour les futurs budgets

Au vu des chiffres actuels du BU/PIMF et des calculs présentés ci-dessus, même si les chiffres devaient s'améliorer nettement, il faut partir du principe que le Conseil-exécutif présentera aussi un excédent de charges dans une année, pour le budget 2022, si bien que la majorité qualifiée du Grand Conseil serait également requise lors du débat budgétaire en 2021 pour que le canton dispose d'un budget adopté en 2022.

Il est impossible de prédire aujourd'hui la situation financière du canton dans deux ans. Les incertitudes sont tout simplement trop grandes. A l'heure actuelle, les signes laissent plutôt à penser que la situation économique et financière restera difficile. Même si l'économie devait se redresser, les finances cantonales n'en bénéficieraient que plus tard (le mot-clé étant les recettes fiscales des personnes morales).

Conclusion : le budget 2021 doit être approuvé avec une majorité de deux cinquièmes, c'est-à-dire avec au moins 96 voix favorables. Il en va a priori de même pour le budget 2022. Pour la suite, seul l'avenir le dira, mais il est probable que la situation financière du canton reste difficile et qu'il faille éventuellement recourir à la majorité qualifiée pour d'autres budgets à venir.

4.1.2 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

La Constitution cantonale (ConstC, RBS 101.1) prévoit ce qui suit pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements :

Art. 101b ConstC : Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

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.

Comme le degré d'autofinancement du présent BU/PIMF est clairement inférieur à 100 pour cent, il y a violation de l'alinéa 1 du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Dans ce cas, s'applique l'alinéa 2, qui exige que la carence d'autofinancement présentée par le budget soit compensée dans le plan intégré mission-financement. Or, comme le degré d'autofinancement est négatif pour les quatre années du BU/PIMF, l'alinéa 2 n'est pas respecté non plus. La violation des deux alinéas liés au frein à l'endettement n'a aucune conséquence directe, puisqu'aucun des deux ne prévoit de sanction concrète.

Bien que le présent BU/PIMF ne respecte pas les alinéas 1 et 2 du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, il n'y a pas lieu de prévoir de mesures complémentaires en vue du débat budgétaire qui se déroulera lors de la session d'hiver 2020. Il n'y aura en particulier pas besoin de procéder à un vote séparé ou à un vote complémentaire à la majorité qualifiée.

Si les comptes 2021 (rapport de gestion) devaient afficher un découvert, il faudrait prévoir une compensation dans un délai de quatre ans (donc jusqu'à fin 2026) en vertu de l'alinéa 3, étant précisé que l'alinéa 4 permet de prolonger ce délai de quatre ans (donc jusqu'à fin 2030) ou de renoncer entièrement à la compensation. Une telle décision requiert la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, soit 96 voix. Si tel est le souhait du Grand Conseil, il peut approuver le découvert enregistré en 2021 à la majorité qualifiée durant la session d'été 2022 et renoncer à une compensation, ce qui aurait pour effet que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements serait mis en œuvre et respecté conformément aux règles malgré le découvert élevé et l'absence de compensation. Il n'y aurait pas de violation du frein à l'endettement au sens de la loi. Ce scénario pourrait se répéter au cours des prochaines années, aussi à la lumière des besoins d'investissement supplémentaires.

Conclusion : pour pouvoir prolonger le délai de compensation des soldes de financement effectivement enregistrés, voire renoncer à les compenser ces prochaines années, il faudra que le rapport de gestion soit approuvé à chaque fois à la majorité qualifiée.

4.1.3 Conséquences en cas de non-adoption du budget 2021

En introduction, il convient de relever que le Grand Conseil ne peut pas décider de ne pas entrer en matière sur le budget. Il doit – pour des raisons évidentes – débattre du budget. Ainsi, contrairement à une loi ou à une demande de crédit, un rejet du budget ne signifie pas que l'affaire est classée. Le Conseil-exécutif est tenu de soumettre à nouveau le budget au Grand Conseil lors de la session suivante. Pour que le gouvernement et l'administration connaissent les motifs à l'origine du rejet du budget et puissent l'adapter en conséquence, il est important que le Grand Conseil envoie des signaux aussi clairs que possible sur les éléments du budget à revoir.

Si le budget n'est pas arrêté, c'est l'article 62, alinéa 5 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP, RSB 620.0) qui s'applique :

Art. 62, al. 5 LFP : Budget

⁵ Le Grand Conseil traite le budget au plus tard en novembre de l'exercice précédent. S'il ne l'arrête pas, le Conseil-exécutif lui en présente un nouveau lors de la session suivante. Le Conseil-exécutif est autorisé, jusqu'à ce que le Grand Conseil arrête le budget, à engager les dépenses indispensables à l'accomplissement des tâches publiques.

Si le budget n'était pas arrêté, il serait soumis à nouveau au Grand Conseil lors de la session de printemps 2021. Jusque-là, le Conseil-exécutif et l'administration seraient uniquement autorisés « à engager les dépenses indispensables à l'accomplissement des tâches publiques ».

Au moment de traiter à nouveau le budget lors de la session de printemps 2021, le Parlement aurait une nouvelle fois une liberté d'action totale, ce qui signifie qu'il pourrait en théorie à nouveau rejeter le budget fois. Aucune disposition légale n'indique comment procéder suite à un deuxième refus du budget. On peut toutefois partir de l'hypothèse que le gouvernement et l'administration reverraient encore une fois le budget pour le soumettre une troisième fois au Grand Conseil lors de la session d'été. Sachant que le gouvernement et l'administration sont autorisés à engager uniquement les dépenses indispensables jusqu'à ce qu'un budget ait été arrêté et, donc, qu'ils seraient en grande partie dans l'incapacité d'agir, il convient d'éviter autant que possible – dans l'optique générale du canton – d'arriver à une situation de non-adoption (répétée) du budget.

A la question de la CFin sur les conséquences concrètes d'un rejet du budget, la Direction des finances (FIN) a répondu que la dernière fois que le canton s'est retrouvé en pareille situation remonte à 2013. Comme l'exécution du budget 2013 faisait apparaître un résultat négatif, le Conseil-exécutif avait arrêté un moratoire sur les dépenses et un gel des embauches⁶. Les Directions et la Chancellerie d'Etat s'étaient alors vu ordonner de ne plus activer de « dépenses pouvant être reportées » dans le compte de résultats. En revanche, il restait possible d'engager des « dépenses ne pouvant pas être reportées ». Tel est notamment le cas lorsque que :

- le principe de la dépense et son montant sont prescrits par une règle de droit ou un jugement,
- la dépense découle de l'exécution d'un contrat approuvé par l'organe compétent,
- elle est nécessaire à l'achèvement d'un projet déjà bien avancé ou d'un projet de construction,
- elle revêt manifestement une importance particulière pour le développement économique du canton de Berne et pour la promotion de son attractivité,
- son ajournement aurait des conséquences particulièrement préjudiciables (p.ex. des atteintes considérables à la valeur des bâtiments, des risques pour la sécurité, la suppression d'importantes subventions fédérales, etc.),

⁶ Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 17 octobre 2013 : https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilung/suche.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2013/10/20131017_0823_regierungsrat_beschliesstaussgabenmoratorium

- elle est financée au moyen d'un Fonds qui est alimenté au moins aux deux tiers par des tiers,
- elle est nécessaire pour poursuivre l'exploitation d'institutions de formation conformément aux accords conclus avec les personnes en formation,
- elle se fonde sur des arrêtés concernant des dépenses pour des paiements de transfert à la Confédération ou aux communes.

Côté ressources humaines, un gel des embauches avait été décrété ; il ne concernait toutefois pas le corps de la Police cantonale, le corps enseignant, les foyers scolaires cantonaux, les institutions psychiatriques cantonales ainsi que certaines fonctions clés. Il restait possible d'accorder des primes de performance, tandis que les séminaires de cadres et les repas de fin d'année avec les collaboratrices et collaborateurs ne restaient possibles qu'à certaines conditions précises.

Les conséquences d'un rejet du budget par le Grand Conseil – laissant le canton sans budget – seraient encore plus importantes. La FIN est d'avis qu'il faudrait délimiter la portée du terme « dépenses indispensables » au lieu de parler de « dépenses ne pouvant pas être reportées », comme évoqué précédemment. Ainsi, le compte des investissements en particulier serait affecté par une absence de budget, en ce sens qu'aucun engagement contractuel ne pourrait être pris pour les projets pour lesquels un tel engagement contractuel n'existe pas encore, ce qui pourrait conduire à des retards dans la réalisation des projets.

S'agissant des ressources humaines, il faudrait vraisemblablement décréter un gel des embauches encore plus strict que pour un moratoire des dépenses, ce qui entraînerait des goulets d'étranglement ainsi qu'une perte de savoir dans différents domaines, puisqu'il arriverait plus fréquemment que des postes ne soient pas repourvus sans interruption. Par ailleurs, la masse salariale ne pourrait pas augmenter en 2021, si bien qu'il faudrait verser des salaires au même niveau qu'en 2020. Quant aux primes de performance, elles ne pourraient pas être accordées avant qu'un budget ait été arrêté.

Pour diverses autres charges, il faudrait examiner si elles peuvent être reportées ou pas, notamment pour l'octroi de subventions. En l'absence de budget, le canton enverrait des signaux négatifs à de nombreuses parties prenantes, par exemple aux fournisseurs des branches les plus diverses, puisqu'il ne serait pas possible de donner suite à des contrats ou à des projets en cours. Il en irait de même avec des collaboratrices et collaborateurs potentiels en raison du gel des embauches ou avec le personnel engagé, qui devrait faire face à une charge de travail supplémentaire.

Dans l'ensemble, il est en partie difficile d'évaluer les conséquences mais il faut partir du principe qu'en l'absence de budget, le canton encourrait des dommages économiques. C'est pourquoi la CFin est d'avis qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter de se retrouver sans budget.

4.1.4 Fixation de la quotité d'impôt

En vertu de l'article 3, alinéa 1 de la loi cantonale sur les impôts (LI, RSB 661.11), le Grand Conseil arrête annuellement la quotité d'impôt dans l'arrêté sur le budget :

Loi sur les impôts (LI), art. 3 : Compétences

1 Le Grand Conseil arrête annuellement la quotité de l'impôt dans l'arrêté sur le budget.

La quotité d'impôt ne fait pas partie des éléments du budget énumérés dans la LFP⁷. Cela étant, en vertu d'une pratique constante, la quotité d'impôt fait partie intégrante des arrêtés du Grand Conseil concernant le budget⁸. Comme la quotité d'impôt a un effet considérable sur les recettes du canton, la fixation de son niveau est étroitement liée au budget. Ainsi, elle influence considérablement la couleur – rouge ou noire – des chiffres du budget.

Lorsque le budget n'est pas arrêté durant la session d'hiver, le Grand Conseil jouit d'une liberté d'action totale lors d'une éventuelle deuxième délibération, de sorte qu'il peut également adapter la quotité d'impôt. S'il avait déjà décidé d'adapter la quotité d'impôt lors de la session d'hiver, il ne serait pas lié par cette décision en cas de nouveau débat sur le budget. La première fois, le budget aurait été rejeté dans son ensemble avant d'être adapté par le Conseil-exécutif. Les modifications entreprises pourraient influencer sur la décision du Grand Conseil d'adapter la quotité d'impôt.

Comme les années précédentes et de coutume depuis longtemps, le débat budgétaire se déroule en deux temps : après un débat de principe s'ensuit une discussion par article. Lorsque les propositions sont nombreuses, comme lors du débat sur le programme d'allègement 2018 (PA 18), la discussion par article peut être subdivisée de manière thématique. La quotité d'impôt pourrait faire l'objet d'un tel champ thématique. Pour approuver des propositions lors de la discussion par article, la majorité simple suffit, y compris pour la quotité d'impôt. Le frein à la hausse des impôts prévu par la Constitution cantonale ne s'applique qu'aux propositions qui visent à fixer la quotité d'impôt au-delà de la valeur actuelle de 3,06 ; une telle augmentation nécessiterait l'approbation de la « majorité des membres du Grand Conseil », c'est-à-dire au moins 81 voix favorables⁹. Tout arrêté qui fixerait la quotité d'impôt cantonale au-delà de 3,26 serait soumis au vote populaire facultatif¹⁰. Les données macroéconomiques du budget sont adaptées par rapport à la proposition du Conseil-exécutif selon les propositions qui sont soumises et qui l'emportent. Ce n'est qu'au moment du vote final sur le budget 2021 contenant les nouvelles données macroéconomiques que la majorité qualifiée de 96 voix favorables s'applique, respectivement qu'elle est déterminante pour que l'arrêté soit valablement adopté.

4.2 Propositions du Conseil-exécutif pour améliorer le BU/PIMF – la « Voie 3 »

4.2.1 Propositions du Conseil-exécutif en vue d'une suppression, une réduction ou un report (rapport sur le BU/PIMF 21/22-24, chap. 2.11.1)

Si une proposition porte sur une mesure qui entraîne déjà des répercussions financières en 2021, elle constitue simultanément une proposition relative au budget 2021 et une déclaration de planification pour les années du PIMF 2022 à 2024. Si une proposition n'entraîne des répercussions financières que pour les années 2022 à 2024, elle constitue une déclaration de planification relative au PIMF.

Ne figurent dans le tableau ci-après que les propositions et les déclarations de planification qui soit ont été adoptées soit ont recueilli au moins un tiers des voix (proposition minoritaire).

⁷ Enumération des éléments du budget soumis au Grand Conseil : art. 62, al. 4, lit. a LFP

⁸ Les arrêtés du Grand Conseil concernant le budget sont formulés comme suit : « Le Grand Conseil approuve le budget xxxx avec les données macroéconomiques suivantes : ...quotité d'impôt... »

⁹ Art. 101c, al. 1 ConstC, Frein à la hausse des impôts : « Toute augmentation de la quotité d'impôt par le Grand Conseil qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales du canton nécessite l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil. »

¹⁰ Art. 2, al. 4 LI : « L'arrêté fixant la quotité de l'impôt est soumis au vote populaire facultatif, pour autant que cette quotité soit supérieure à 3,26. »

Unité administrative	en millions CHF	BU	PIMF			
Groupe(s) de produits	Faits	2021	2022	2023	2024	
Canton	Distribution du bénéfice de la BNS¹¹					
<i>Prestations de services finances du groupe (chap. 8.7.2)</i>	Une « double part » sur la distribution du bénéfice de la BNS a été inscrite au budget 2021 et chaque année du PIMF 2022 à 2024 (CHF 164 mio. par an). Le Conseil-exécutif estime que pour l'exercice 2020 de la BNS, il est hautement probable que le canton reçoive au moins une « triple part ». Aussi propose-t-il de prendre en compte une « triple » distribution du bénéfice de la BNS, ce qui correspond à un supplément de revenus de CHF 82 millions au budget de 2021. Cf. chapitre 2.5.3	82,0				
Proposition CFin	Approbation					
Canton	Mesures salariales					
<i>Ensemble des groupes de produits (réduction proportionnelle à la masse salariale)</i>	0,7 pour cent de la masse salariale a été budgété chaque année de la planification pour la progression individuelle des traitements. Le Conseil-exécutif propose d'éliminer ces montants du budget 2021 et de l'année 2022 du PIMF. Cela se traduit par une réduction des charges à hauteur de CHF 21,4 millions (BU 2021) puis de CHF 47,1 millions (PIMF à partir de 2022). Cf. chapitre 2.6.1	21,4	47,1	47,1	47,1	
Proposition CFin	Approbation Proposition de la minorité : renoncer à éliminer ces montants					
DEEE	Lutte contre le bostryche					
<i>Forêt et dangers naturels (chap. 4.7.4)</i>	Un supplément de charges de CHF 1,5 million (en 2024) à CHF 3,0 million (2021) a été pris en compte au budget 2021 et PIMF 2022 à 2024 pour lutter contre le bostryche. Le Conseil-exécutif propose de réduire ces besoins supplémentaires de CHF 1 million par an en 2023 et en 2024 au PIMF.			1,0	1,0	
Proposition CFin	Adoption de la déclaration de planification					
DEEE	Programme d'encouragement Energie					
<i>Développement durable (chap. 4.7.7)</i>	En vertu de la motion 085-2017 Hässig (Zollikofen, PS) que le Grand Conseil a adoptée, les moyens affectés au programme cantonal d'encouragement Energie ont été augmentés, par rapport à la planification précédente, de CHF 4,5 millions (en 2021) à CHF 9,0 millions (en 2024). Le Conseil-exécutif propose de réduire ces montants de CHF 1,5 million par an les années 2023 et 2024 du PIMF. Cf. chapitre 2.5.20			1,5	1,5	
Proposition CFin	Adoption des déclarations de planification (DP) Proposition de la minorité : renoncer à la réduction, ou renoncer aux DP					
DEEE	Projet de Swiss Center for Design and Health					
<i>Développement et surveillance économique (chap. 4.7.3)</i>	CHF 2,0 millions supplémentaires ont été inscrits au titre du projet Swiss Center for Design and Health l'année 2023 du PIMF et CHF 1,0 million l'année 2024 du PIMF. Le Conseil-exécutif propose de réduire ces montants de CHF 0,4 million par an.			0,4	0,4	
Proposition CFin	Adoption de la déclaration de planification					
DEEE	Offensive bernoise bio					
<i>Agriculture (chap. 4.7.5)</i>	Pour mettre en œuvre l'Offensive bio conformément à l'objectif 5.2 du programme gouvernemental de législature 2019 à 2022, CHF 0,5 million a été prévu pour 2021 dans la planification de 2019, et CHF 1,0 million par an à partir de 2022. Le Conseil-exécutif propose de réduire ces montants de CHF 0,5 million par an les années 2023 et 2024 du PIMF.			0,5	0,5	
Proposition CFin	Adoption de la déclaration de planification Proposition de la minorité : renoncer à la réduction, ou renoncer à la DP					

Unité administrative	en millions CHF	BU	PIMF			
Groupe(s) de produits	Faits	2021	2022	2023	2024	
DSSI	Refuge pour jeunes filles (« Mädchenhaus »)					
<i>Intégration et action sociale (chap. 5.7.5)</i>	Un montant de CHF 0,8 million est prévu chaque année à partir du budget 2021 pour la création d'un refuge pour jeunes filles (charge nette, les communes participent à 50 %). Le Conseil-exécutif propose de reporter cette création d'un an.	0,8				
Proposition CFin	Adoption Proposition de la minorité : renoncer au report					
DSE	Augmentation des effectifs du corps de la Police cantonale (POCA)					
<i>Police (chap. 7.7.2)</i>	Les chiffres de la planification comprennent à cet effet un montant allant de CHF 5,8 millions en 2021 à CHF 24,9 millions en 2024. Il est prévu de recruter une tranche annuelle de 30 personnes (en 2020) puis de 35 personnes (à partir de 2021). Le Conseil-exécutif propose de reporter la 5 ^{ème} tranche (recrutement en 2025 au lieu de 2024). Cela allège l'année 2024 du PIMF de CHF 3,7 millions. Voir chapitre 2.5.19					3,7
Proposition CFin	Adoption					
DSE	Nouvelle forme juridique de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)					
<i>Circulation routière et navigation (chap. 7.7.3)</i>	Le budget 2021 et le PIMF 2022 à 2023 contiennent des moyens financiers d'un montant annuel de CHF 0,3 million pour l'élaboration d'un concept détaillé concernant une nouvelle forme juridique de l'OCRN. Le Conseil-exécutif propose que ces besoins supplémentaires soient compensés au sein de la DSE.	0,3	0,3	0,3		
Proposition CFin	Adoption					
	Déclaration de planification de la minorité : renoncer à l'élaboration du concept détaillé					
INC	Mesures du programme gouvernemental de législature dans le domaine des hautes écoles					
<i>Enseignement supérieur (chap. 9.7.4)</i>	Pour mettre en œuvre certaines mesures du programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 (initiative BeLEARN, mise sur pied du TecLab de Berthoud, de l'école de mécanique de précision appliquée à la médecine), le Conseil-exécutif a intégré à partir de 2021 un relèvement de CHF 6 millions des subventions aux hautes écoles bernoises. Le Conseil-exécutif propose de réduire cette augmentation des subventions de CHF 2 millions (en 2021) et de CHF 1 million par an de 2022 à 2024. Cf. chapitre 2.5.12	2,0	1,0	1,0		1,0
Proposition CFin	Adoption					

¹¹ Vu les comptes bouclés par la BNS au 3^e trimestre 2020, il semble possible qu'elle opère une quadruple distribution de son bénéfice, ce qui pourrait rapporter des revenus supplémentaires de 82 millions de francs au canton. La CFin a étudié cette possibilité avant de la rejeter, dans la mesure où les éventuels revenus supplémentaires ne seraient pas déterminants pour pas le budget déficitaire et que les incertitudes dues à la pandémie du coronavirus sont particulièrement élevées. Les décisions juridiquement contraignantes sont attendues pour janvier 2021.

Unité administrative	en millions CHF	BU	PIMF			
Groupe(s) de produits	Faits	2021	2022	2023	2024	
INC	Décharges prévues pour les membres du corps enseignant débutants					
<i>Ecole obligatoire et offres périscolaires (chap. 9.7.2)</i>	Durant le processus de planification de 2019, le Conseil-exécutif a inscrit à partir de 2021 un montant annuel de CHF 1,0 million dans les chiffres de la planification pour des décharges des membres du corps enseignant débutants, notamment pour un programme de mentorat. Le Conseil-exécutif propose de réduire ces montants de CHF 0,5 million par an les années 2023 et 2024 du PIMF.			0,5	0,5	
Proposition CFin	Adoption					
Total		106,5	48,4	52,3	55,7	

Tableau 11 : Propositions et les déclarations de planification de la CFin concernant des mesures pour lesquelles le Conseil-exécutif se prononce pour une suppression, une réduction ou un report

4.2.2 Marges de manœuvre pour lesquelles le Conseil-exécutif se prononce contre une suppression, une réduction ou un report (extrait du rapport, chap. 2.11.3)

Seules sont présentées dans le tableau ci-après les mesures pour lesquelles la CFin a reçu des propositions qui soit ont été acceptées, soit ont atteint le quorum pour une demande de la minorité.

Unité administrative	en millions CHF	BU	PIMF			
Groupe(s) de produits	Faits	2021	2022	2023	2024	
Canton	Baisse de quotité d'impôt personnes <u>morales</u>					
<i>Impôts et prestations de services (chap. 8.7.4)</i>	L'« approche fiscale globale » prévoit à partir de 2021 un abaissement de la quotité d'impôt pour les personnes morales non refinancé. Cf. chapitre 2.5.6	40,8	40,8	40,8	40,8	
Proposition CFin	Proposition de la minorité : maintenir la quotité d'impôt à 3,06					
DEEE	Aide individuelle aux entreprises (promotion économique)					
<i>Développement et surveillance économique (chap. 4.7.3)</i>	Le montant des subventions cantonales à l'aide individuelle aux entreprises a été relevé au budget 2021 et au PIMF 2022 à 2024, pour pouvoir aider les entreprises de manière ciblée et immédiate dans leurs projets d'innovation.	1,0	1,0	1,0	1,0	
Proposition CFin	Proposition de la minorité : réduire les moyens					
	Déclaration de planification de la minorité : Il faut conditionner l'augmentation des moyens à un soutien exclusif aux entreprises respectueuses du climat et/ou innovantes en matière de protection climatique.					

Tableau 12 : Propositions et les déclarations de planification de la CFin concernant des mesures pour lesquelles le Conseil-exécutif se prononce contre une suppression, une réduction ou un report

4.3 Autres propositions et/ou déclarations de planification de la CFin

La CFin a formulé la proposition suivante qui ne fait pas partie de la « Voie 3 » du Conseil-exécutif.

Unité administrative	en millions CHF	BU	PIMF		
Groupe(s) de produits	Faits	2021	2022	2023	2024
Canton	Baisse de la quotité d'impôt des personnes <u>physiques</u>				
<i>Impôts et prestations de services (chap. 8.7.4)</i>	Les recettes supplémentaires tirées de l'évaluation générale 2020 à hauteur de 45 millions de francs doivent servir, à partir de l'année 2021, à compenser des baisses d'impôt à même hauteur chez les particuliers, comme l'exige la motion 050-2017 (Schöni-Affolter). Dans le budget 2021, cela se concrétise par une baisse de la quotité d'impôt à 3,025 pour les personnes physiques.	45,0	40,0	40,0	40,0
Proposition CFin	Proposition de la minorité : maintenir la quotité d'impôt à 3,06				
Canton	Compte des investissements				
	Déclaration de planification relative au PIMF 2022-2024 : Les investissements à court et moyen terme doivent être mieux exploités. Motivation : cela fait des années que le budget du compte des investissements est sous-exploité. La CFin reconnaît que le Conseil-exécutif a entre-temps identifié le problème et que l'OIC en particulier s'emploie à prendre des mesures pour mieux exploiter les moyens disponibles. La CFin soutient ces mesures et appelle le Conseil-exécutif à les traiter en priorité absolue. La CFin juge toutefois aussi important de relever qu'en ces temps de crise, il convient de soutenir les investissements publics afin de contribuer à la stabilité et à la relance de l'économie. Avec cette déclaration de planification, la CFin confirme un point de vue qu'elle a déjà exprimé à plusieurs reprises et intègre les préoccupations dont la Commission de la formation lui a fait part dans son corapport sur le BU/PIMF.	sans incidences financières directes			
Proposition CFin	Approbation				

Tableau 13 : Autres propositions et/ou déclarations de planification de la CFin

4.4 Motivation des propositions relatives à la « Voie 3 »

Au vu de la situation extraordinaire qui prévaut, avec un excédent de charges élevé, la CFin aurait attendu du Conseil-exécutif qu'il soumette un budget consolidé au Grand Conseil et non un BU/PIMF que le gouvernement assortit de ses propres propositions (« Voie 3 »). L'argument avancé, à savoir le manque de temps pour intégrer la « Voie 3 » dans les chiffres, ne la convainc pas, pas plus que le contenu d'une large partie des propositions formulées dans le cadre de cette voie. La CFin ne comprend pas pourquoi le gouvernement propose en automne 2020 des mesures à hauteur d'un million de francs ou moins qui ne déploieront leurs effets que dans les années 2023/2024. Le temps ne manquera pas ces prochaines années pour ces mesures qui tiennent plutôt du cosmétique.

La CFin reconnaît que les finances cantonales sont actuellement confrontées à une situation difficile. Compte tenu de la violation du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats, elle est consciente des responsabilités qui lui incombent et veut contribuer à ce que le budget soit accepté à la majorité qualifiée requise. Dans le contexte actuel, le canton ne peut pas se permettre de démarrer l'année 2021 sans budget adopté. Il doit garder sa liberté d'action. Une absence de budget est considérée de toutes parts comme lourde de conséquences, tant au niveau concret qu'en termes d'image.

Si tous les membres de la Commission poursuivent le même objectif, ils sont divisés sur la voie à suivre pour l'atteindre. La majorité de la CFin est d'avis que le budget présenté par le Conseil-exécutif est acceptable. En dépit des objections déjà évoquées, elle veut par ailleurs approuver les mesures proposées dans le cadre de la « Voie 3 ». En reprenant intégralement et sans changement les mesures prévues par la « Voie 3 », elle veut montrer qu'il s'agit là des propositions du Conseil-exécutif pour lesquelles il porte en principe la responsabilité (quant au contenu) ; c'est lui qui les a élaborées, examinées et, en fin de compte, proposées à la CFin et au Grand Conseil.

La minorité qualifiée de la CFin n'adhère pas à cette position. Elle ne comprend pas comment on peut envisager d'abaisser les quotités d'impôt dans le contexte de crise qui prévaut. Les baisses d'impôt renforcent la précarité des finances cantonales et creusent encore le déficit déjà extraordinairement élevé, raison pour laquelle il faudrait renoncer à diminuer les quotités d'impôt tant pour les personnes morales que physiques. Sachant que la plupart des entreprises n'enregistrent guère de bénéfice dans la situation actuelle, cette baisse de la fiscalité ne profiterait qu'à un petit nombre d'entreprises. Y renoncer aurait par conséquent un effet quasi imperceptible. Pour sa part, la majorité de la CFin juge important, au vu de la fiscalité très lourde dans le canton en comparaison intercantonale, d'envoyer un signal aux entreprises mais aussi aux particuliers, en accordant malgré la crise les baisses attendues depuis longtemps.

Une minorité qualifiée se montre également défavorable à la mise en œuvre de différentes mesures prévues par la « Voie 3 ».

4.5 Investissements

4.5.1 Besoins d'investissement supplémentaires

Suite au rejet du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques lors de la session d'automne 2019, une délégation du Conseil-exécutif a mené un dialogue sur la gestion des besoins d'investissement supplémentaires (appelé « dialogue sur les investissements ») avec les présidences de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) et de la Commission des finances (CFin). Les participants ont identifié un besoin d'action dans les trois domaines suivants :

1. adaptation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements,
2. utilisation des ressources non utilisées des fonds existants, et
3. hiérarchisation, échelonnement et redimensionnement des besoins d'investissement¹².

4.5.1.1 Adaptation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

Durant la session d'automne 2020, le Grand Conseil a accordé son soutien provisoire à l'initiative parlementaire « PI 189-2019 (Köpfli, pvl) : Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ». Il a ainsi chargé la CFin, qui est responsable en la matière, d'élaborer une proposition visant à adapter le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Lors du débat au Grand Conseil, il est clairement ressorti que le mandat ne doit pas se limiter au compte des investissements mais qu'au vu de la crise du coronavirus et des

¹² Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 12 mars 2020 ; https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilung/suche.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2020/03/20200311_1646_ergebnisse_des_dialogszwischenregie-rundgundkommissionspraesidien/

chiffres rouge vif du BU/PIMF, il fallait également examiner une adaptation du compte de résultats et, le cas échéant, la proposer¹³.

La CFin, en collaboration avec la FIN, a défini les points ci-après qu'elle veut examiner dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de solution :

1. Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : étudier une optique pluriannuelle pour l'application du frein à l'endettement au compte des investissements, étant précisé qu'il convient en particulier de tenir compte des soldes de financement positifs des années précédentes.
2. Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : réexaminer le « taux d'endettement brut de 12 pour cent » visé à l'article 101b, alinéa 5 (p. ex. envisager un taux net plutôt que brut).
3. Freins à l'endettement appliqués au compte de résultats et au compte des investissements : vérifier la résistance aux crises des deux freins à l'endettement (situation extraordinaire avec répercussions à moyen et long terme / durée d'un cycle conjoncturel).
4. A quel niveau et à quel degré faut-il réglementer les freins à l'endettement (quelles réglementations à quel niveau [Constitution et loi] ? Etendue des dispositions constitutionnelles relatives aux réglementations dans la loi).
5. Examiner si certains projets d'investissement (conséquents) peuvent déjà être exceptés du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements à la majorité qualifiée au moyen de l'arrêté sur le crédit d'engagement (pour garantir la sécurité de planification préalable), afin qu'il ne faille pas s'en remettre à la majorité qualifiée annuelle lors de l'adoption du rapport de gestion (important en particulier au-delà du changement de législature).
6. Examiner comment gérer les « anciennes charges » accumulées jusqu'à l'entrée en force de la révision de la Constitution (déficits et découverts à compenser à partir de l'année 2020).

Par rapport au texte de l'initiative, le mandat de révision a donc été passablement élargi. Dans le présent rapport, les actions à engager pour respecter le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats sont traitées au chapitre 4.1.

Lorsque le Grand Conseil accorde un soutien provisoire à une initiative parlementaire, il faut lui soumettre une proposition qui a préalablement fait l'objet d'une consultation. La procédure de consultation est actuellement planifiée pour le second semestre 2021.

4.5.1.2 Utilisation des ressources non utilisées de Fonds existants

Le Conseil-exécutif soumettra un projet de loi à ce sujet au Grand Conseil en temps voulu. Il s'agit de mettre à disposition de manière appropriée les ressources provenant du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers qui n'ont pas été utilisées pour financer les investissements.

4.5.1.3 Hiérarchisation, échelonnement et redimensionnement des besoins d'investissement

A ce sujet, les mesures prises pour optimiser la planification des investissements à l'échelle du canton ont déjà déployé des effets positifs (cf. chap. 4.5.2 ci-après).

Il reste à déclencher le processus d'examen stratégique des investissements et leur priorisation selon des critères à définir. Dans le rapport sur le BU/PIMF, le Conseil-exécutif indique qu'il saisira la CIAT et qu'il compte intégrer les commissions spécialisées compétentes dans la discussion¹⁴.

¹³ Lors du débat sur l'adaptation des freins à l'endettement, le Grand Conseil a traité la motion 233-2019 Imboden Etter « Adaptation du frein à l'endettement dans la Constitution du canton de Berne (art. 101 a-b) » durant la session d'automne. Il a rejeté cette motion transformée en postulat par 81 voix contre 66 et 4 abstentions.

¹⁴ Rapport sur le BU 2021/PIMF 2022-2024, chap. 2.7, p. 32 en haut

Le processus n'a plus progressé depuis la clôture du dialogue sur les investissements, ce qui tient sans doute en partie à la crise du coronavirus qui est intervenue directement dans la foulée. Il n'empêche qu'en particulier les commissions spécialisées, qui n'ont pas pu prendre part à la discussion jusqu'à présent, se montrent insatisfaites. La CFin peut comprendre leur insatisfaction et appelle le Conseil-exécutif à leur soumettre rapidement une proposition quant à la marche à suivre.

4.5.2 Plan d'investissement intégré (PII)

Le plan d'investissement intégré (PII) donne un aperçu des projets d'investissement les plus importants pour les dix prochaines années et est mis à jour dans le cadre du processus de planification. Le PII actualisé illustre ainsi la planification sectorielle de tous les projets d'investissement à l'horizon de la planification 2021 à 2030 (cf. aussi chap. 3.2).

Dans le BU/PIMF de l'an dernier, le Conseil-exécutif a proposé de nombreuses adaptations et optimisations que la CFin a accueillies favorablement dans son rapport sur le BU/PIMF. Donnant suite à une proposition de la CFin, le Grand Conseil a adopté la déclaration de planification supplémentaire suivante lors du débat sur le budget :

Le mode de fonctionnement du plan d'investissement intégré doit être amélioré. Il convient en particulier de prendre des mesures qui permettent de définir les critères d'admission, d'améliorer la coordination dans l'ensemble de l'administration cantonale, d'impliquer le Conseil-exécutif dans le processus et de fixer des priorités. Le Conseil-exécutif informe la CFin au sujet des améliorations dans le processus de planification de 2020.

Par rapport à l'an dernier, le pic d'investissement est à nouveau légèrement repoussé, de 2025 à 2026. Le pic se situe ainsi toujours au-delà des années de la planification, une tendance qui se poursuit.

A noter que le volume global des investissements n'a pas augmenté mais baissé par rapport à l'exercice précédent. Jusqu'en 2030, le canton prévoit actuellement des investissements à hauteur de 6,8 milliards de francs, ce qui correspond à une réduction de 575 millions de francs ou de près de 8 pour cent par rapport à l'année passée.

La CFin constate que le Conseil-exécutif a mis en œuvre les mesures visant à améliorer le PII annoncées l'année dernière. Ainsi, c'est lui qui décide de l'inscription au PII de nouveaux projets supérieurs à 20 millions de francs et de modifications de projets dépassant 10 millions de francs. Par ailleurs, il fonde ses décisions sur des fiches d'information standardisées. Concrètement, le Conseil-exécutif n'a approuvé que trois propositions sur onze, rejetant les huit autres. Par ailleurs, le moratoire applicable à l'annonce de nouveaux projets de bâtiments, introduit l'an dernier, demeure.

Le PII a en outre été assorti d'informations complémentaires. Il s'agit des données sur l'avancement du projet, le niveau du financement par des tiers ainsi que les explications en cas d'écarts à l'estimation des coûts totaux de 5 millions de francs ou plus par rapport à l'exercice précédent.

Autant de mesures qui se sont révélées efficaces. Le signe le plus évident est la diminution du volume total des investissements et la non-intégration, dans le PII, de nouveaux projets ou de modifications de projets entraînant des charges supplémentaires. On verra au cours des prochaines années si ces mesures déploient également des effets à long terme. Si le Conseil-exécutif finit par intégrer au plan, dans un ou deux ans, les projets reportés sans en supprimer d'autres, le volume des investissements repartira à la hausse. Le moratoire risque de subir les mêmes effets.

La CFin a par ailleurs remarqué que parmi les projets dont les modifications n'ont pas été inscrites au PII figure le projet « Centre de police de Berne, Niederwangen : nouveau bâtiment Juch-Hallmatt (modification de projet) ». Le Conseil-exécutif a néanmoins inscrit au programme de la session d'hiver 2020 le deuxième crédit supplémentaire pour le Centre de police de Berne. Le rapport sur l'objet mentionne qu'il faut activer des coûts supplémentaires à hauteur de 52 millions de francs pour ce projet. Cela signifie que le Conseil-exécutif a rejeté les modifications de projet dans le cadre du PII, tout en acceptant le crédit supplémentaire destiné à les financer.

4.5.3 Ecart de planification

Lors du débat sur le budget 2019, le Grand Conseil a adopté une autre déclaration de planification de la CFin qui a pour objectif de mieux exploiter le budget d'investissement :

Le processus de planification financière doit être amélioré afin que l'écart de planification permette effectivement d'utiliser la totalité du montant des investissements qui a été fixé, en particulier pendant l'exercice budgétaire en cours.

A ce propos, le Conseil-exécutif a arrêté les mesures suivantes :

- Le Conseil-exécutif a chargé les Directions de vérifier attentivement si les conditions pour une inscription à l'actif conformément au MCH2/IPSAS étaient effectivement remplies.
- Il les a également enjoins de planifier leurs investissements en adoptant une approche réaliste (plutôt qu'optimiste).
- Il leur a ainsi demandé de budgéter de manière générale les subventions et les prêts d'investissement qui ne peuvent pas directement être pilotés par le canton en se fondant sur des chiffres empiriques.
- L'écart de planification de 30 pour cent est maintenu au BU 2021/AFP 2022-2024.
- La Direction des travaux publics et des transports doit présenter au Conseil-exécutif des possibilités de mettre en place des affectations alternatives, d'utilisation flexible et pouvant être réalisées à court terme.¹⁵

Pour la CFin, ces mesures semblent à même de permettre de mieux exploiter le budget d'investissement. L'avenir montrera si c'est effectivement le cas.

¹⁵ Rapport sur le BU 2021/PIMF 2022-2024, chap. 2.7.4, p. 32 s

5 Propositions et déclarations de planification concernant le BU 2021/PIMF 2022-2024

5.1 Propositions concernant le budget 2021

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le budget 2021 comprenant les données macroéconomiques suivantes :

• Excédent de revenus dans le compte de résultats	523,1 mio. CHF
• Investissement net (y c. financements spéciaux)	401,3 mio. CHF
• Solde de financement	-578,7 mio. CHF
• Quotité d'impôt pour les personnes physiques	3,025
• Quotité d'impôt pour les personnes morales	2,820
• Cadre du nouvel endettement (limite de crédit)	1 400 mio. CHF
• Report du compte de résultats de l'Office des ponts et chaussées de la DTT au Fonds des rives des lacs et des rivières en vertu de l'article 7 de la loi sur les rives des lacs et des rivières	1,7 mio. CHF

Les données macroéconomiques correspondent à la proposition du Conseil-exécutif qui figure au chapitre 6, à la page 71, du BU 2021/PIMF 2022-2024, y compris la reprise intégrale des propositions que le Conseil-exécutif recommande d'adopter qui se trouvent au chapitre 2.11.1, aux pages 40 à 42.

En vertu de l'article 101a, alinéa 3 de la Constitution cantonale relatif au frein à l'endettement, l'adoption de ce budget, qui affiche un excédent de charges non couvert par des fonds propres, requiert la **majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil**, c'est-à-dire 96 voix favorables.

5.2 Proposition relative au plan intégré mission-financement (PIMF) 2022-2024

La CFin propose au Grand Conseil d'approuver le plan intégré mission-financement 2022-2024, y compris les déclarations de planification proposées par la CFin aux chapitres 4.2 et 4.3.

Annexe 1 – Liste des tableaux

Tableau 1 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2021-2024 (en mio. CHF ; *nd = non disponible)	5
Tableau 2 : Compte de résultats des années 2015-2024 (en mio. CHF)	6
Tableau 3 : Investissements des années 2015-2024 (en mio. CHF, y c. financements spéciaux)	6
Tableau 4 : Plan d'investissement 2021-2030 (en mio. CHF)	7
Tableau 5 : Solde de financement des exercices 2015-2024 (en mio. CHF)	8
Tableau 6 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2017-2024 (en % de la masse salariale), y c. les mesures proposées dans le cadre de la « Voie 3 »	9
Tableau 7 : Controlling Programme d'allègement 2018 (PA 2018)	10
Tableau 8 : Exemple avec compensation du déficit enregistré en 2021	14
Tableau 9 : Exemple avec compensation des déficits de 2021 et 2022	15
Tableau 10 : Exemple avec Compensation de la moitié des déficits enregistrés en 2021 et en 2022	16
Tableau 11 : Propositions et les déclarations de planification de la CFin concernant des mesures pour lesquelles le Conseil-exécutif se prononce pour une suppression, une réduction ou un report	23
Tableau 12 : Propositions et les déclarations de planification de la CFin concernant des mesures pour lesquelles le Conseil-exécutif se prononce contre une suppression, une réduction ou un report	23
Tableau 13 : Autres propositions et/ou déclarations de planification de la CFin	24

Annexe 2 – Glossaire

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

BNS : Banque nationale suisse.

BU : budget.

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

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

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

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

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

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

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

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

MCH2 : modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH1. Le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 sont les premiers élaborés selon les directives du MCH2 (cf. ch. 4. du présent rapport).

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

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

PIMF : plan intégré mission-financement.

Principe de l'image fidèle (« true and fair view principle ») : Le principe de l'image fidèle est un principe comptable supérieur qui impose que les processus financiers soient présentés de

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

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

RG : rapport de gestion.

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