

Rapport de la Commission des finances

concernant

le programme d'allégement 2018

et

**le budget 2018 et le plan intégré mission-
financement 2019-2021**



Version du 30.10.2017

Version définitive

TABLE DES MATIÈRES

1	Synthèse	3
2	Travail de la Commission des finances	5
3	Programme d'allègement 2018 : l'essentiel en bref	6
3.1	Analyse comparative	6
3.2	Analyse de marge de manœuvre	8
3.3	Analyse de croissance des coûts	9
3.4	Analyse de faisabilité	10
3.5	Pétitions	10
4	BU 2018/PIMF 2019-2021 : l'essentiel en bref	11
4.1	Compte de résultats	11
4.2	Compte des investissements	13
4.3	Solde de financement	15
4.4	Personnel	17
5	Priorités de la Commission des finances	18
5.1	Appréciation du programme d'allègement 2018	18
5.1.1	Méthode	18
5.1.2	Mesures ayant des répercussions financières sur les communes ; violation de la péréquation financière et de la compensation des charges (LPFC)	19
5.1.3	Processus	21
5.1.4	Résultats	22
5.2	Appréciation du budget 2018 et du plan intégré mission-financement 2019-2021	24
5.3	Appréciation des résultats du PA 2018 et du BU/PIMF 2018/2019-2021	25
5.3.1	Propositions et avis des commissions spécialisées	27
6	Propositions concernant le PA 2018 et le BU 2018/ PIMF 2019-2021	30
6.1	Déclarations de planification concernant le PA 2018	30
6.2	Propositions concernant le budget 2018	36
6.2.1	Corrections dans les chiffres	36
6.2.2	Récapitulatif des propositions de la majorité de la CFin relatives au PA 2018 avec incidence directe sur le BU 2018	37
6.2.3	Proposition concernant le BU 2018 (sans lien direct avec le PA 2018)	38
6.2.4	Données du BU 2018 actualisées	38
6.3	Déclarations de planification concernant le PIMF 2019-2021	38
6.3.1	Mesures du PA 2018 ayant un effet à partir de 2019	38
6.3.2	Autres déclarations de planification concernant le PIMF 2019-2021	38
6.3.3	Données du PIMF 2019-2021 actualisées	39
	Annexe 1 – Corrections des chiffres	40
	Annexe 2 – Liste des tableaux	40

1 Synthèse

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) prend position sur le budget 2018 (BU), sur le plan intégré mission-financement 2019-2021 (PIMF) et sur le rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur le programme d'allègement 2018 (PA 2018).

Le Conseil-exécutif permettra au Grand Conseil de mener un débat de fond sur la politique financière et fiscale lors de sa session de novembre 2017. Avec le budget 2018 et le PIMF 2019-2021, le rapport sur le programme d'allègement 2018 ainsi que la révision 2019 de la loi sur les impôts, le parlement dispose de tous les éléments pertinents pour décider de l'orientation que prendra le canton de Berne en matière de politique financière et fiscale ces prochaines années.

Compte tenu de la détérioration des perspectives de politique financière en automne 2016 et de l'allègement de l'imposition des personnes morales prévu dans la révision de la loi sur les impôts en 2019, le Grand Conseil a, lors de la session de novembre 2016, lié son approbation du PIMF 2018-2020 négatif à l'élaboration d'un programme d'allègement. Le gouvernement a évalué ce PA 2018 à la lumière de quatre analyses des finances cantonales avant de le présenter à la CFin et au grand public fin juin 2017.

La CFin est consciente qu'après les efforts consentis lors du dernier grand programme d'austérité (EOS 2014¹), cette nouvelle vague d'économies représente un défi de taille pour l'administration cantonale, et elle tient à exprimer ses remerciements pour le travail fourni.

Alors que le plan de l'an dernier prévoyait encore des déficits et un accroissement de la dette de plus de 400 millions de francs à partir de 2019, le canton de Berne table désormais sur des excédents ainsi que sur une légère diminution de la dette dans le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021. Le Conseil-exécutif est parvenu dans la planification, au moyen de nombreuses mesures d'allègement, à équilibrer les finances cantonales. Le financement de la révision de la loi sur les impôts prévue pour 2019 est en outre assuré.

La majorité de la CFin partage l'appréciation du Conseil-exécutif concernant l'évolution probable des finances cantonales et soutient la majorité des mesures contenues dans le PA 2018. Elle ne rejette ainsi que dix des 155 mesures. Pour deux mesures, elle réduit le montant de l'économie, tandis qu'elle le relève pour deux autres. Il en résulte un écart (réduction du potentiel d'économie) de 32 millions de francs en 2021 par rapport à la proposition du Conseil-exécutif.

Une minorité qualifiée de la CFin propose d'abandonner 25 autres mesures. Elle rejette le principe même du plan d'austérité, arguant que seul l'allègement voulu de l'imposition des personnes morales, auquel elle s'oppose, a rendu le PA 2018 nécessaire.

La CFin adhère à la position du gouvernement de veiller à ce que le programme d'allègement n'affecte pas les investissements, que le Grand Conseil a déjà revu à la baisse à plusieurs reprises ces dernières années ; de nouvelles coupes seraient malvenues, vu l'importance des investissements pour l'économie du canton.

La CFin s'oppose à cinq mesures qui contreviennent aux principes de la répartition des tâches entre le canton et les communes et conduisent de facto à des reports de charges entre les différents niveaux étatiques (à titre d'exemple, on peut citer les mesures portant sur les transports d'élèves et les solutions transitoires pour la 10^e année scolaire). Elle rejette également certains éléments de mesures qui prévoient des économies uniquement chez des prestataires de services externes (p. ex. coûts des EMS, aide et soins à domicile) et qui pourraient se traduire par des charges supplémentaires à d'autres postes (p. ex. pour l'aide sociale). De plus, la majorité

¹ Examen des offres et des structures 2014.

de la CFin est d'avis que le programme d'allégement dans son ensemble prévoit un nombre insuffisant de mesures d'économies et de suppressions de postes au sein de l'administration cantonale.

La CFin attribue les divergences avec le Conseil-exécutif avant tout à un manque de concertation lors de l'élaboration des mesures. Le PA 2018 met la CFin et le Grand Conseil devant le fait accompli. Le gouvernement a présenté trop peu de mesures réalisables pour que les députés jouissent d'une marge de manœuvre suffisante pour fixer les priorités politiques, alors même qu'il entendait exposer au Grand Conseil les mesures d'allégement qui seraient nécessaires pour des dégrèvements d'impôt allant au-delà de la stratégie fiscale. C'est pourquoi la majorité de la CFin estime que les mesures rejetées doivent être compensées par de nouvelles propositions à formuler dans le prochain cycle de planification. Il faut alors que les mesures compensatoires portent sur les dépenses et qu'elles déploient leurs effets principalement au sein de l'administration cantonale. L'objectif premier de la CFin reste que le budget 2018 et le PIMF 2019-2021 présentent des soldes de financement positifs, et que le frein à l'endettement soit respecté.

La majorité de la CFin demande par conséquent au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport sur le PA 2018 et d'approuver le BU 2018, y compris les propositions de la majorité, ainsi que le PIMF 2019-2021, y compris les déclarations de planification de la majorité. Avec le gouvernement, elle adresse ainsi au Grand Conseil un important signal en matière de politique financière et fiscale.

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 programme d'allégement 2018 (PA 2018) ainsi que sur le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021 (BU 2018/PIMF 2019-2021) et motive ses propositions.

Le PA 2018 a été rendu public le 30 juin 2017 à l'occasion d'une conférence de presse donnée par la directrice des finances. La CFin avait reçu le rapport la veille. La directrice des finances a présenté le BU 2018/PIMF 2019-2021 à la commission le 24 août 2017. Plus tard, la commission a formulé ses questions au sujet des deux affaires et les Directions ont présenté leurs réponses, en mettant l'accent sur le PA 2018. La CFin a ensuite effectué les visites administratives dans toutes les Directions et à la Chancellerie. Lors de ces séances, les Directions ont à nouveau motivé les mesures du PA 2018 qui sont les plus importantes pour elles.

Sur la base des informations obtenues par écrit et de vive voix, la CFin a défini les grandes lignes de ce rapport avant de charger son secrétariat de le rédiger. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 30 octobre 2017 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.

La CFin a préavisé le PA 2018. De plus, elle a veillé à ce que les commissions spécialisées participent de manière appropriée. Ces dernières avaient déjà exprimé au printemps leur souhait d'être incluses. La CFin a pris leur demande en considération et leur a présenté trois façons de prendre part à l'examen préalable :

1. soumettre des questions écrites aux Directions ;
2. organiser une séance avec la section compétente de la CFin ;
3. présenter un corapport à l'intention de la CFin.

Les commissions spécialisées ont largement fait usage de la possibilité de soumettre des questions. Les séances des sections compétentes de la CFin ont eu lieu en présence de la CFor, la CIAT, la CSoc et la CSéc. Finalement, la CSoc, la CFor, la CSéc, la CIAT et la CIRE ont présenté leurs corapports. Ces derniers ont été pris en compte dans les discussions de la CFin².

L'examen du budget et du plan intégré mission-financement est déjà un travail absorbant pour la CFin en temps normal. Cette année, le PA 2018 a occasionné un travail supplémentaire considérable. Ainsi, elle a effectué ses visites administratives dans huit Directions (y compris la Chancellerie d'Etat) et non pas trois. L'échange avec les commissions spécialisées a demandé du temps mais il a permis de répondre au souhait parfaitement compréhensible des commissions spéciales de participer et de s'exprimer. A côté de cela, la CFin a dû préavisé d'autres affaires, comme la loi sur les impôts et la loi sur la participation à BKW ou encore diverses demandes de crédit en vue de la session de novembre. La CFin et son secrétariat ont été soumis à une charge de travail importante pendant cette période. Cependant, comme il est peu probable que ces mêmes circonstances se reproduiront chaque année, il n'est pour le moment pas nécessaire d'agir.

² Cf. chiffre 5.3.1 de ce rapport

3 Programme d'allégement 2018 : l'essentiel en bref

En automne 2016, une détérioration des perspectives financières du canton de Berne s'est dessinée. De plus, le Conseil-exécutif avait présenté une stratégie fiscale prévoyant une réduction substantielle des impôts des personnes morales au cours des prochaines années. Le PIMF 2018-2020 prévoyait un déficit du compte de résultats ainsi que des soldes de financement négatifs de plus de 100 millions de francs pour les trois exercices 2018 à 2020. La CFin n'était pas disposée à accepter les chiffres négatifs du PIMF et en avait proposé le renvoi à une courte majorité. Peu avant la session de novembre, le Conseil-exécutif a annoncé qu'il avait décidé d'élaborer un programme d'allégement d'un montant de 250 à 300 millions de francs pour le prochain BU/PIMF. Cette annonce a permis au Grand Conseil d'approuver le PIMF et de charger le Conseil-exécutif d'informer la CFin en mars 2017 au plus tard au sujet des travaux d'élaboration du programme d'allégement. Le 6 mars, la directrice des finances a informé la commission des quatre approches méthodologiques avant de lui présenter le rapport sur le PA 2018 le 29 juillet, à la veille de sa publication.

Les bases méthodologiques pour l'élaboration et l'appréciation du programme d'allégement 2018 se présentent sous la forme de quatre analyses des finances cantonales.

3.1 Analyse comparative³

Comme c'était déjà le cas pour l'EOS 2014⁴, le Conseil-exécutif a cette année encore chargé l'institut bâlois BAK d'établir une comparaison des finances cantonales bernoises avec celles des autres cantons. En 2013, le canton de Berne était le premier à charger l'institut BAK d'effectuer une telle analyse. Entre-temps, BAK a entrepris 16 analyses comparatives de plus sur le mandat d'autres cantons. Il est apparu que certains domaines ne se prêtaient pas à une telle analyse et que dans d'autres domaines, le volume financier était trop faible pour être comparé. C'est pourquoi l'analyse comparative actuelle compare les dépenses nettes dans 28 champs d'activité avec celles d'autres cantons.

³ BAK : « Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern », étude réalisée sur mandat de la Direction des finances du canton de Berne, 31 mars 2017

Lien : <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/projekte/ep2018.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/fpl-ep2018-evaluation-bakbasel-de.pdf> (en allemand uniquement)

⁴ L'examen des offres et des structures, abrégé EOS 2014, décrit le dernier grand train de mesures d'économie que le Grand Conseil avait traité lors de la session de novembre 2013.

Champ d'activités	DIR	Dépenses nettes Canton [en mio CHF]	Part cantonale [%]	Coûts standard [Indice]	Coûts structurels [Indice]	Coûts par cas [Indice]
Législatif	CHA (GC)	7.9	100%	72	67	108
Exécutif	CHA (CE)	3.2	100%	35	35	101
Administration générale	Tous	333.6	100%	93	100	93
Police	POM	241.1	80%	93	101	92
Jurisprudence	JUS/JCE	113.6	100%	79	99	80
Exécution des peines et des mesures	POM	74.7	100%	80	101	79
Ecole obligatoire et école spécialisée	INS/SAP	861.2	59%	77	100	77
Formation professionnelle	INS/ECO	386.9	99%	132	119	111
Ecoles de formation générale	INS	175.2	98%	67	77	87
Université	INS	202.7	100%	67	123	54
Hautes écoles spécialisées (HEP comprise)	INS	208.3	93%	90	100	90
Culture	INS	69.7	44%	70	89	79
Conservation des monuments historiques et protection du paysage	INS	29.2	94%	136	107	128
Eglises et affaires religieuses	JCE	72.6	100%	232	185	125
Soins hospitaliers	SAP	935.8	100%	95	108	88
Psychiatrie	SAP	155.2	100%	119	98	121
Âge	SAP/JCE	633.6	84%	137	106	130
Prévention de la santé	SAP	23.7	72%	58	136	43
Réductions des primes	JCE	66.4	100%	27	120	23
Invalidité	SAP/JCE	418.1	80%	125	82	152
Famille et enfants	SAP/JCE	53.4	29%	70	83	84
Chômage	ECO	17.2	63%	64	83	77
Aide sociale	SAP	314.0	55%	113	143	79
Transports publics	TTE	195.9	66%	111	125	89
Protection des espèces et du paysage	ECO	9.5	83%	73	85	86
Agriculture	ECO	26.9	91%	110	148	74
Sylviculture	ECO	22.7	96%	96	222	43
Industrie, artisanat, commerce	ECO	19.5	85%	78	109	72
TOTAL		5'672	79%	100	105	95

Tableau 1 : Récapitulatif des résultats de l'analyse comparative (Rapport PA 2018, p. 19)

L'analyse comparative a établi que le canton de Berne présente un niveau des coûts standard⁵ situé dans la moyenne. Les coûts par habitant calculés pour les 28 champs d'activité définis se situent dans la moyenne des autres cantons. S'agissant des coûts structurels, le canton de Berne est en position défavorable⁶. L'indice des coûts structurels global s'élève à 105, c'est-à-dire que les coûts sont durablement de 5 pour cent plus élevés que dans les autres cantons pour garantir à la population un niveau de prestations correspondant à la moyenne. L'analyse comparative des coûts par cas⁷ a montré que dans le canton de Berne, le niveau de ces coûts est inférieur à la moyenne. L'indice global des coûts par cas s'élève à 95. Dans les domaines de la formation professionnelle, de la psychiatrie, des soins aux personnes âgées et de l'invalidité, les coûts par cas sont cependant supérieurs à la moyenne.

BAK a défini comme valeur cible réaliste pour le canton de Berne 90 pour cent du niveau de prestations des autres cantons. Des 100 pour cent, on retire 5 pour cent à cause de la capacité financière inférieure à la moyenne du canton et on retire 5 autres pour cent à cause de la hauteur des coûts structurels. Pour chaque champ d'activité, l'indice des coûts par cas a été converti en une somme monétaire (montant en francs). La différence entre l'indice des coûts par cas actuel et celui à atteindre donne le montant des coûts des prestations dans ce domaine, un montant

⁵ Les coûts standard donnent un aperçu des frais occasionnés par le champ d'activité d'un canton.

⁶ Les coûts structurels sont des composantes des coûts sur lesquelles il est impossible d'influer, comme la structure de l'habitat et les facteurs socio-démographiques.

⁷ Les coûts par cas sont les coûts par unité de besoin. Les coûts standard sont corrigés des coûts structurels, sur lesquels il est impossible d'influer. Des coûts par cas supérieurs à la moyenne peuvent trouver leur cause dans un niveau de prestations plus élevé que la moyenne ou résulter d'éventuelles inefficiences, mais qui dans tous les cas sont influençables.

supérieur à la valeur cible théorique. C'est ce qu'il est convenu d'appeler le différentiel de coûts. Les principaux différentiels de coûts⁸ se dessinent dans les domaines suivants :

Champ d'activités	Dépenses nettes canton 2014 (en mio CHF)	Part du canton en %	Coûts par cas	Différentiel de coûts du canton avec une valeur cible de 90 (en mio CHF)
Administration générale	333,6	100	93	10,3
Police	241,1	80	92	5,2
Formation professionnelle	386,9	99	111	72,9
Conservation des monuments historiques et protection du paysage	29,2	94	128	9,1
Psychiatrie	155,2	100	121	39,9
Âge	633,6	84	130	195,0
Invalidité	418,1	80	152	170,7
TOTAL	2197,7			503,1

Tableau 2 : Champs d'action potentiels de l'analyse comparative de l'institut BAK

BAK recommande au canton de Berne d'examiner de plus près les champs d'activités mentionnés. L'institut précise toutefois que la méthode a ses limites : l'analyse comparative ne peut être qu'une orientation et un outil, et les différentiels de coûts qui en sont déduits ne peuvent pas simplement être identifiés à un potentiel d'économies. Par ailleurs, l'analyse se base sur les chiffres de 2014.

3.2 Analyse de marge de manœuvre⁹

L'analyse de marge de manœuvre concerne les subventions cantonales nettes et fournit des informations sur le niveau auquel sont fixées les bases légales du versement de ces subventions. Quand elles sont définies dans des ordonnances, elles relèvent de la compétence du Conseil-exécutif et la marge de manœuvre politique est grande. Quand il s'agit de bases légales cantonales, il existe une marge de manœuvre politique ; le Conseil-exécutif ne peut toutefois pas lui-même prendre de décision, c'est le rôle du Grand Conseil. Quand les contributions cantonales sont régies par des lois fédérales, il est presque impossible que des mesures d'allègement puissent avoir un effet sur ces contributions.

Base légale	Niveau	Volume financier (en mio CHF)	En pourcentage
Ordonnance	Conseil-exécutif	1'376	35
Législation cantonale	Grand Conseil	960	24
Droit fédéral	Confédération	1'611	41
TOTAL		3'946	100

Tableau 3 : Analyse de la marge de manœuvre

⁸ Cf. BAK : « Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern », 31 mars 2017, p. 27

Le partage des frais entre le canton et les communes n'est pas pris en compte dans la présentation. Une partie des tâches sont aussi assumées par les communes. La part cantonale s'élève dans tous les cas à 80 pour cent au moins, ce qui lui laisse une marge de manœuvre importante.

⁹ Programme d'allègement 2018 (PA 2018) : rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 28 juin 2017 ; chapitre 11.3, annexe 3 : Résultats détaillés de l'analyse de la marge de manœuvre par groupes de produits

L'analyse révèle qu'environ 60 pour cent des subventions cantonales nettes sont réglées au niveau cantonal et qu'il est donc possible d'influer sur celles-ci. Il convient de noter que les subventions cantonales sont généralement basées sur des contrats qui peuvent porter sur plusieurs années. Ainsi, il serait généralement impossible de procéder à des modifications l'année d'après, mais seulement au cours des deux ou trois années suivantes. En outre, l'article 18 de la loi sur les subventions cantonales prévoit la possibilité de réduire à court terme les subventions cantonales de 20 pour cent au maximum par voie de décret. Cette possibilité n'a cependant jamais servi au cours de ces dernières décennies et elle ne devrait être utilisée qu'avec retenue, parce que les opérations à court terme touchant au partenariat entre le canton et les fournisseurs de prestations peuvent avoir des conséquences importantes¹⁰.

Une analyse de marge de manœuvre par groupes de produits et par Direction montre que la plupart des subventions nettes versées par l'ECO et la TTE ressortissent au Conseil-exécutif et celles de l'INS, au Grand Conseil. Les subventions de la SAP et de la JCE sont quant à elles majoritairement prescrites par la législation fédérale.

3.3 Analyse de croissance des coûts¹¹

L'analyse de croissance des coûts indique l'évolution des « coûts pertinents »¹² au niveau des groupes de produits entre 2010 et 2020 (pour les années 2010 à 2016, les chiffres des comptes et, pour 2017 – 2020, les chiffres de la planification selon le BU 2017/PIMF 2018-2020). Au total, on observe une croissance de 1,2 milliard de francs, ou 17,5 pour cent, dont 80 pour cent enregistrés dans les quatre groupes de produits « Âge », « Hôpitaux », « Ecole obligatoire » et « Transports publics ». Les mesures du PA 2018 n'ont toutefois pas encore pu être prises en compte dans l'analyse.

Les résultats détaillés de l'analyse de croissance des coûts montrent que le domaine « Soutien aux fonctions de directions » connaît une croissance de dizaines de points de pourcentage (19 à 64 %) dans toutes les Directions, à l'exception de l'INS. A l'INS, les « Services centralisés » et l'« Ecole obligatoire » présentent un accroissement, alors que le « Soutien aux fonctions de directions » et l'« Enseignement supérieur » sont en recul en raison de l'externalisation. Dans l'ensemble, l'INS est la seule Direction à présenter un recul des « coûts pertinents » sur l'ensemble de la période considérée. A l'ECO, les valeurs tirées des comptes entre 2010 et 2016 sont globalement stables mais une croissance de 8 pour cent est prévue pour les prochaines années. A la SAP, presque tous les domaines sont en augmentation, autant les valeurs tirées des comptes que les valeurs de planification, ce qui résulte globalement en une croissance de 25 pour cent sur l'ensemble de la période observée. A la JCE, la croissance se monte même à 35 pour cent, étant entendu qu'il faut prendre en compte la cantonalisation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) de 2013. La croissance à la JCE a été de 26 pour cent pour les exercices 2010 à 2016 et elle devrait se limiter à 7 pour cent au cours des prochaines années. Outre l'APEA, les groupes de produits « Soutien et surveillance des communes », « Protection de l'enfance et encouragement de la jeunesse » et « Mesures différenciées d'aide à la jeunesse » ont connu une forte augmentation. A la POM, on observe entre 2010 et 2016 une

¹⁰ Art. 18, al. 1, LCSu : Pour réaliser à moyen terme l'équilibre du compte de fonctionnement, obtenir une part raisonnable d'autofinancement de l'investissement net et empêcher un nouvel endettement, le Grand Conseil peut, par voie de décret, réduire de 20 pour cent au maximum les subventions cantonales prévues par les actes législatifs mentionnés dans l'annexe. Les prescriptions relatives à la consultation doivent être respectées.

¹¹ Programme d'allègement 2018 (PA 2018) : Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 28 juin 2017 ; chapitre 11.4, annexe 4 : Résultats détaillés de l'analyse de croissance des coûts

¹² Définition des coûts pertinents : Frais de personnel, frais de matériel et subventions cantonales nettes (coûts moins rentrées). On se base sur les valeurs concrètes du BU 2017 (chiffres de la comptabilité analytique). Au plan cantonal, les coûts pertinents avoisinent 7,8 milliards de francs (5% de ces coûts représentent CHF 390 mio).

croissance de 14 pour cent, les domaines « Exécution judiciaire » et « Migration » pesant le plus lourdement en raison de la réouverture de la Prison régionale de Berthoud et des fluctuations dans les demandes d'asile. La FIN est restée relativement stable jusqu'en 2016, mais elle va désormais augmenter fortement dans la majorité des domaines, en moyenne de 17 pour cent. Etrangement, le domaine « Informatique » n'entre pas dans cette augmentation malgré les grands changements et la centralisation qui y ont eu lieu. Enfin, à la TTE, les chiffres sont restés constants jusqu'en 2016 mais ils devraient repartir à la hausse, de 20 pour cent. Pratiquement tous les groupes de produits contribuent à cette croissance, qui est également liée à l'introduction du MCH2.¹³

3.4 Analyse de faisabilité¹⁴

L'analyse de faisabilité indique pour tous les groupes de produits de quelle manière les consignations d'allègement seraient réalisées en cas de réduction des « coûts pertinents ». Les Directions avaient été chargées de montrer au Conseil-exécutif les répercussions qu'aurait une coupe de 5 pour cent des « coûts pertinents » pour chaque groupe de produits, côté dépenses uniquement. Les 5 pour cent correspondent à un potentiel d'économies de 390 millions de francs. Sur cette base, le Conseil-exécutif a défini les priorités politiques et déterminé les différentes mesures d'allègement selon le rapport du PA 2018.

3.5 Pétitions

Des partis, des groupes d'intérêts, des communes et des organisations ont présenté différentes pétitions contre le PA 2018. Dans le tableau ci-dessous, la CFin consigne les pétitions pour lesquelles des signatures ont été récoltées. Les autres pétitions, n'ayant pas récolté de signatures, ne sont pas consignées individuellement. A l'issue du débat, la CFin enverra une lettre de réponse à tous les expéditeurs. Elle les informera sur l'issue du débat au Grand Conseil au sujet du thème qu'ils abordent.

Toutes les pétitions seront mises à disposition dans la Salle des pas perdus pendant le débat financier. De plus, avant le débat, la présidente du Grand Conseil attirera l'attention sur les pétitions.

Titre	Demande	Expéditeur	Nombre de signatures récoltées
Halte au démantèlement	Non aux coupes budgétaires dans les services de soin à domicile, dans les prestations destinées aux personnes souffrant d'un handicap, dans le système de santé et dans la formation ! Pour des conditions de travail et des salaires décentes ! Pour un service public qui mérite son nom !	PS du canton de Berne	3710 signatures dont environ 1687 en ligne

¹³ Ce paragraphe est fondé/basé sur des interprétations de la CFin qu'elle a effectuées/avancées en se basant sur l'annexe 4 du rapport sur le PA. Le Conseil-exécutif les considère inexactes. Il relève que l'analyse de croissance des coûts a utilisé les chiffres du BU 2017/PIMF 2018-2020 (précédent), qui seraient à interpréter avec prudence en raison de l'introduction du MCH2 et d'autres facteurs d'influence.

¹⁴ Programme d'allègement 2018 (PA 2018) : rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 28 juin 2017 ; chapitre 11.1, Annexe 1 : Programme d'allègement PA 2018 par Direction

Stop aux restrictions dans le domaine de l'éducation	Aucune économie n'est réalisée. La qualité souffre.	Association professionnelle Formation Berne	2701 signatures
Pas de démantèlement du sport dans le canton de Berne	Contre la coupe budgétaire dans le sport des enfants et des adolescents. La coupe budgétaire 0,3 millions par an pour un total de 0,9 millions est catastrophique.	bernsport (Association des sociétés bernoises de sport)	12 618 signatures

4 BU 2018/PIMF 2019-2021 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021 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. Toutes les mesures du PA 2018 proposées par le gouvernement sont incluses dans cette représentation.

	BU 2018	PIMF 2019	PIMF 2020	PIMF 2021
1. Compte de résultats				
Situation en novembre 2016	17,9	-94,7	-88,1	-88,1
Ecart intervenu durant la procédure principale	20,0	48,5	-1,4	-29,1
Ecart induit par le PA 2018 (compte de résultats)	87,2	118,1	167,3	183,5
Solde du compte de résultats (août 2017)	125,1	71,9	77,8	66,3
2. Compte des investissements				
Situation en novembre 2016	483,1	472,2	468,8	468,8
Ecart intervenu durant la procédure principale	-14,3	-0,0	9,4	5,7
Ecart induit par le PA 2018 (compte des investissements)	0,6	1,1	1,1	1,1
Investissement net (août 2017)	469,5	473,2	479,2	475,5
3. Solde de financement				
Situation en novembre 2016	-103,4	-180,4	-152,9	-152,9
Ecart	155,4	183,2	164,6	169,1
Solde de financement (août 2017)	52,0	2,8	11,7	16,2
4. Autres indicateurs (août 2017)				
Amortissements	420,4	428,2	437,2	449,5
Prélèvement sur la réserve de réévaluation (MCH2/IPSAS)	-24,0	-24,0	-24,0	-24,0
Autofinancement	521,5	476,1	490,9	491,7
Degré d'autofinancement	111,1 %	100,6 %	102,4 %	103,4 %
Degré d'autofinancement pour les exercices du plan	104 %			

Tableau 4 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2018-2021 (en mio CHF)

4.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats équivaut à la différence entre le total des recettes et le total des dépenses. S'il est positif, le canton est en mesure de couvrir ses dépenses par ses propres moyens. S'il est négatif, le canton doit emprunter pour financer les dépenses courantes et, donc, s'endetter.

Exception faite de 2012, le canton a toujours généré des excédents de recettes ces dernières années. La mise en œuvre intégrale du programme d'allègement 2018 permet de tabler sur des excédents de dizaines de millions de francs pour la période de planification de 2018 à 2021.

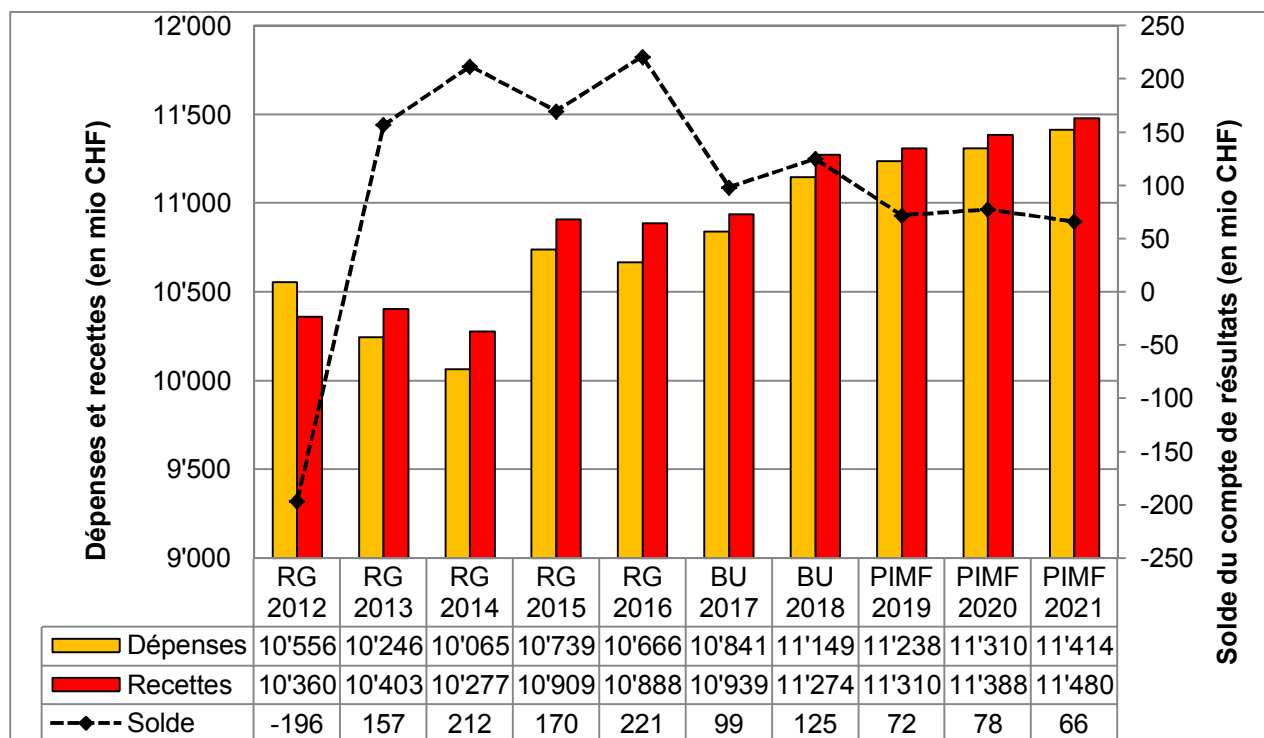


Tableau 5 : Compte de résultats des années 2012-2021 (en mio CHF)

Les détériorations majeures du budget prévues à la mi-2016 ont pu être légèrement relativisées pendant le processus de planification à compter de 2017. Les recettes supplémentaires dans le domaine fiscal (CHF +112 mio) ainsi que l'inscription au budget de la part du bénéfice de la BNS revenant au canton (CHF +41 mio), principalement, ont contribué à l'amélioration du budget. En parallèle, on observe une détérioration des perspectives financières causée en première ligne par une augmentation du besoin dans les domaines de la santé et du social (CHF -66 mio) et des changements dans les besoins d'amortissement (CHF -28 mio) (année budgétaire 2018).

Sans le PA 2018 et sans la révision de la loi sur les impôts 2019, le solde du compte de résultats serait négatif en 2019 seulement. Si le PA 2018 ne venait pas compenser la révision de la loi sur les impôts 2019, le déficit s'élèverait à plus de 100 millions de francs en 2021.

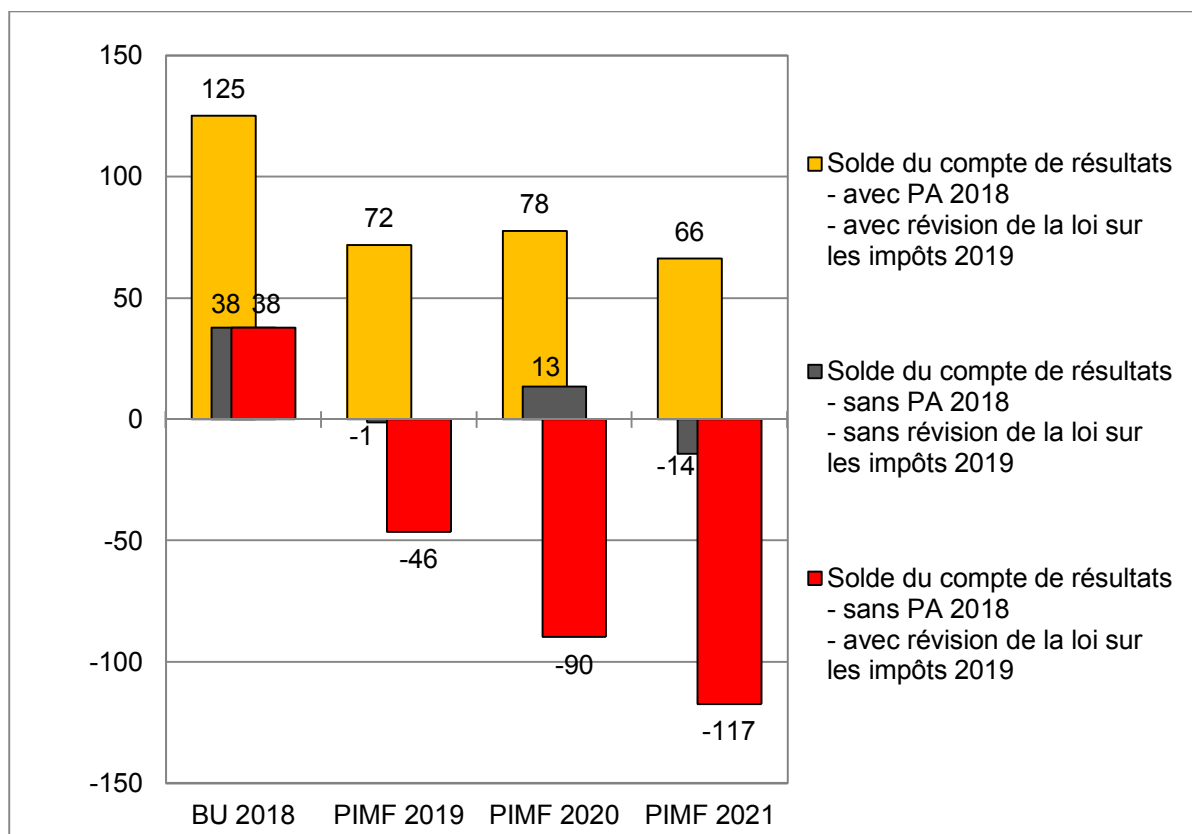


Tableau 6 : Comparaison du compte de résultats 2017-2021 avec et sans PA 2018 et révision de la loi sur les impôts 2019 (en mio CHF)

4.2 Compte des investissements

Le solde des dépenses et des recettes, soit l'investissement net, 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). En outre, une distinction est faite entre les investissements ordinaires et les financements spéciaux (fonds qui sont affectés à un but particulier par arrêté).

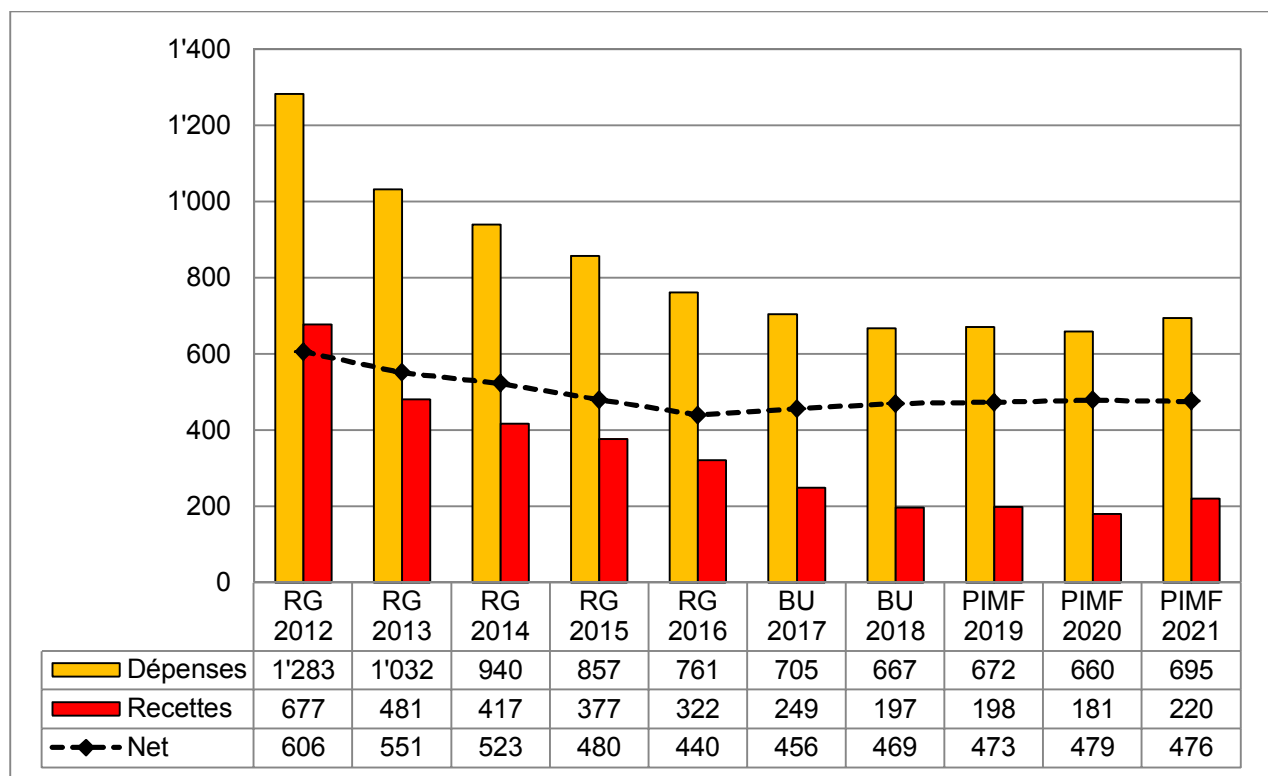


Tableau 7 : Compte des investissements des années 2012-2021 (en mio CHF)

Lors de l'élaboration du programme d'allègement 2018, le gouvernement a pratiquement renoncé à des mesures d'économie sur les investissements (deux mesures seulement, avec un volume de CHF 1,05 mio). Les investissements nets (sans les financements spéciaux) s'élèvent à 425 millions de francs pour 2018/2019, et à 430 millions de francs pour 2020 et 2021. Dans l'ensemble, les investissements nets ordinaires se situent en-dessous de la limite de 440 millions depuis leur plafonnement décidé par le Grand Conseil en 2015. Même en comptant les financements spéciaux, l'ensemble des investissements nets restent stables et ne varient qu'entre 470 et 480 millions de francs pendant les quatre années du plan.

Plan d'investissement et écart de planification

Grâce au plan d'investissement et à l'écart de planification¹⁵ introduits en 2013, on tend vers une meilleure utilisation des moyens budgétaires. Pour les projets de construction, des retards peuvent survenir en raison d'oppositions ou de recours ; l'écart de planification permet dans un tel cas d'anticiper d'autres projets.

¹⁵ L'« écart de planification » est la différence entre le plan d'investissement et les moyens de planifications financière effectivement utilisés dans le BU/PIMF. Pour les années après le PIMF (ici de 2022 à 2027), on reporte la valeur de la planification financière de la dernière année du PIMF.

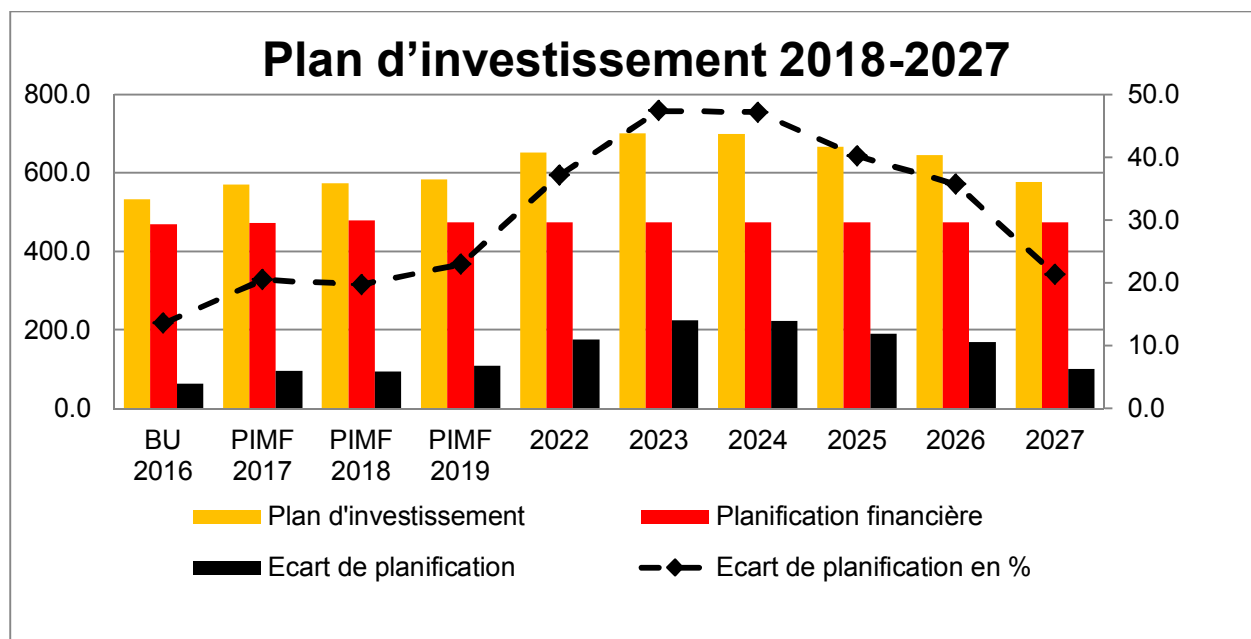


Tableau 8 : Plan d'investissement 2018-2027

Des besoins d'investissement plus élevés se dessinent à partir de 2022. Ces dépenses supplémentaires apparaissent clairement dans le plan d'investissement. En 2023/2024, le plan d'investissement augmentera jusqu'à 700 millions de francs, et l'écart de planification se situera à presque 50 pour cent, donc près de la limite autorisée. La TTE a déjà annoncé à la CFin et à la CIAT qu'elle souhaiterait augmenter les investissements de 30 millions de francs dans la planification financière à partir de 2022. La CFin a signalé qu'elle serait prête à examiner les propositions du Conseil-exécutif dans ce sens et à revoir les besoins d'investissement.

4.3 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. Il doit donc s'endetter.

Dans le BU 2018/PIMF 2019-2021, le solde du compte de résultats ainsi que le solde de financement sont tous deux positifs pour les quatre exercices. Le frein constitutionnel à l'endettement est ainsi respecté.

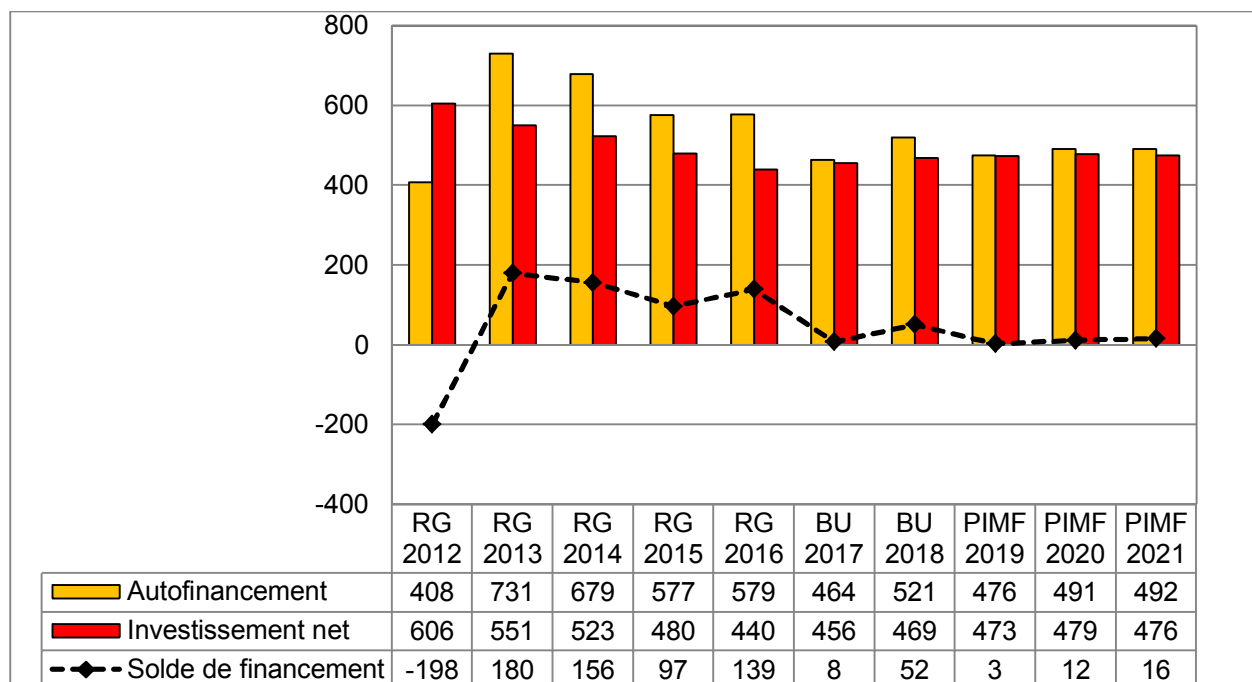


Tableau 9 : Solde de financement des exercices 2012-2021 (en mio CHF)

Une observation de la situation sur une période plus longue, depuis 2012, montre qu'après le plongeon de 2012, le solde de financement est resté dans le positif. Avec l'actuel BU/PIMF, seule la mise en œuvre du PA 2018 permet de maintenir le solde de justesse au-dessus de zéro. Ainsi, le degré d'autofinancement reste aussi au-dessus de 100 pour cent pour les quatre prochaines années. Pour cette période, le solde légèrement positif permet de réduire la dette d'environ 21 millions de francs en moyenne par année (CHF 83 mio au total jusqu'en 2021).

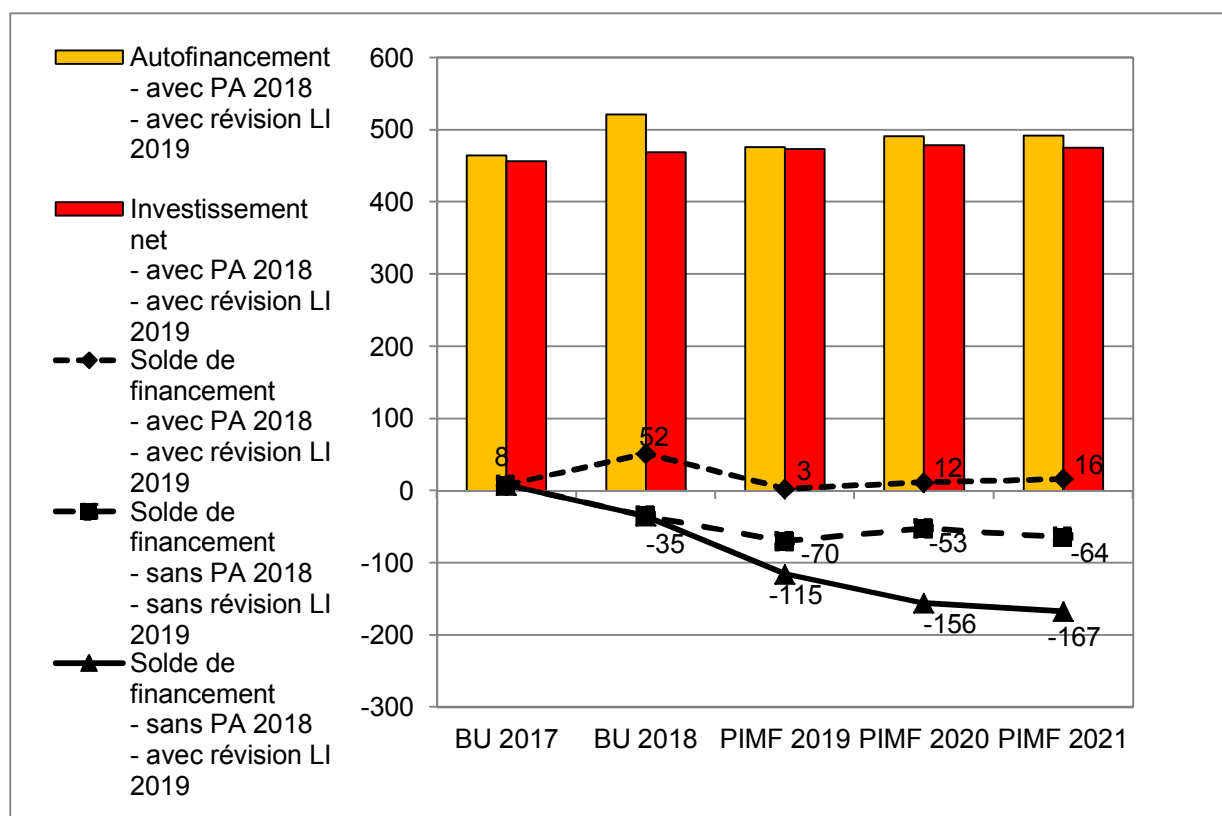


Tableau 10 : PA 2018 et révision de la loi sur les impôts (LI) 2019 – Influence sur le solde de financement (en mio CHF)

Le solde de financement ne pourra rester positif qu'avec la mise en œuvre du PA 2018, comme le montre clairement le graphique ci-dessus. Même si les deux projets étaient abandonnés, le solde de financement tomberait dans le négatif en 2018 déjà, de 35 millions de francs.

4.4 Personnel

Le Conseil-exécutif a maintenu la planification de la progression des salaires, sans modifications par rapport à l'année précédente.

en % de la masse salariale	RG	RG	RG	RG	RG	BU	BU	PIMF	PIMF	PIMF
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Progression individuelle des salaires	0,9	0,0	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Progression des salaires suite à des gains de rotation	0,0	0,4	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Corrections de salaire (retards)	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Compensation du renchérissement	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL des mesures salariales	1,3	0,4	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
TOTAL de la progression de la masse salariale (hors renchérissement et gains de rotation)	0,9	0,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Tableau 11 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2012–2021

Outre les gains de rotation, une progression individuelle des traitements de 0,7 pour cent est prévue dans le BU 2018/PIMF 2019-2021. A quoi s'ajoute 0,3 pour cent destiné aux corrections de salaire. Le Conseil-exécutif n'a procédé à aucun changement en la matière par rapport à la procédure de planification de l'exercice précédent. Au total, les moyens financiers investis représentent une importante progression de la masse salariale de 1,0 pour cent par an.

La CFin n'a pas remis en question la progression de la masse salariale ces trois dernières années. C'était toutefois dans un contexte de bonne santé financière du canton, qui a permis de faire progresser les salaires. La détérioration de la situation financière incite à se demander si le personnel ne doit pas lui aussi contribuer au maintien de l'équilibre budgétaire. Après le report des charges, les frais de personnel, qui représentent un peu moins de 30 pour cent des charges totales, constituent le plus grand groupe de produits. La gestion des postes joue un rôle central. Le Conseil-exécutif a profité de la motion « Pilotage des postes de l'administration cantonale » (motion 240-2014, Haas, Berne) pour examiner les règles régissant la gestion des postes et les remanier. Depuis 2017, une réglementation plus stricte sur la création de postes est en vigueur. Chaque Direction et la Chancellerie disposent d'un nombre de postes autorisés (effectif cible). Cet effectif cible ne doit pas être dépassé par la somme des postes à durée indéterminée. Seul le membre du gouvernement compétent peut autoriser des exceptions. Cet effectif contient, outre les postes vacants, une réserve de Direction offrant une marge de manœuvre dans le cadre de la gestion des postes¹⁶. Les articles 7 et 7a de la loi sur le personnel constituent la base légale du pilotage des postes. L'article 7a prévoit que l'état des postes est porté chaque année à la connaissance du Grand Conseil (par le Conseil-exécutif), en même temps que le budget. Selon la CFin, la mise en œuvre de la disposition est insuffisante. Elle est en train de développer une proposition concrète pour la mise en œuvre et elle suit de près l'administration des effectifs.

¹⁶ Cf. BU 2018/PIMF 2019-2021, chap. 2.5.2, p. 28 ss.

5 Priorités de la Commission des finances

5.1 Appréciation du programme d'allégement 2018

5.1.1 Méthode

Le Conseil-exécutif a analysé les finances cantonales selon quatre méthodes. Pour l'analyse comparative, il a fait appel à une aide extérieure et confié à l'institut bâlois BAK le mandat de comparer les chiffres du canton de Berne avec ceux des autres cantons. Les résultats de l'analyse s'inscrivent dans une logique claire et fournissent des indications pertinentes sur les domaines qui réclament une intervention. L'administration a réalisé elle-même les trois autres analyses. Le Conseil-exécutif a ensuite discuté les résultats des quatre analyses dans un processus mené en plusieurs temps et animé par le professeur Urs Müller.

L'analyse de faisabilité figurait au cœur du PA 2018. Pour chaque groupe de produits, le Conseil-exécutif a donné pour instruction de réduire les « coûts pertinents » de manière linéaire, de 5 pour cent, et d'élaborer des mesures d'allégement concrètes. Ce chiffre de 5 pour cent représentait un volume d'économies d'environ CHF 390 millions, ce qui signifie en clair qu'il a fallu soumettre au Conseil-exécutif plus de mesures qu'il n'était possible de réaliser d'économies (le chiffre visé à l'origine oscillait entre CHF 250 et 300 millions). Sur la base des propositions qui lui ont été remises, le Conseil-exécutif a décidé de proposer au Grand Conseil une série de 155 mesures portant sur un volume de CHF 185 millions jusqu'en 2021.

La CFin a le sentiment que les quatre méthodes d'analyse ne se complétaient pas idéalement. Selon les renseignements obtenus du Conseil-exécutif, les quatre analyses ont été réalisées en parallèle, de sorte que les conclusions de l'analyse comparative n'étaient pas encore disponibles au moment de l'élaboration de l'analyse de faisabilité. Résultat : le PA 2018 contient un grand nombre de mesures qui touchent des domaines dans lesquels le canton de Berne supporte des coûts bien inférieurs à la moyenne intercantonale. Malheureusement, le Conseil-exécutif n'a pas tiré profit des résultats de l'analyse comparative pour proposer de nouvelles mesures dans des champs d'activité potentiels. Les discussions menées au sein du gouvernement ont dès lors fortement reposé sur les propositions formulées par l'administration dans le cadre de l'analyse de faisabilité. Pour la CFin, il faut par conséquent se demander pourquoi une si vaste étude a été commandée à l'institut BAK, sachant qu'elle n'a servi qu'à évaluer les mesures concrètes et n'a dès lors qu'influencé modérément le PA 2018.

Cela étant, au **chapitre 9.3** intitulé « **Champs d'activité présentant un potentiel d'optimisation** », le Conseil-exécutif a énuméré une série de domaines qu'il entend examiner de plus près ces prochains temps et pour lesquels il veut faire élaborer des projets. Il s'agit des soins hospitaliers, de la psychiatrie, du handicap, du troisième âge et du long séjour, de l'aide sociale, du domaine des poursuites et des faillites, du registre foncier et des prisons régionales. Il entend également examiner la numérisation possible de prestations publiques dans de nombreux domaines. Les principaux champs d'activité identifiés par l'institut BAK sont ainsi couverts, exception faite de la police et de la protection des monuments historiques. Pour l'heure, il est toutefois impossible de dire si ces projets aboutiront un jour à de réelles économies, car le gouvernement se contente de s'engager à agir dans ces domaines. La CFin veut désormais s'assurer que les projets annoncés soient empoignés avec sérieux et qu'ils aboutissent à des propositions d'amélioration concrètes. C'est pourquoi elle entend se laisser informer périodiquement de l'avancement des travaux et elle a déposé une déclaration de planification dans ce sens¹⁷.

¹⁷ Cf. déclaration de planification n° 49, ch. 6.1.

Au moment de s'atteler à l'élaboration des mesures, le Conseil-exécutif a exclu d'entrée de jeu les **investissements**. Pour rappel, le volume des moyens financiers pouvant être consacrés aux investissements a alimenté des débats entre le Conseil-exécutif et la CFin à plusieurs reprises ces dernières années. La plupart du temps, le Grand Conseil s'est rallié aux propositions de la commission, fixant un plafond des coûts d'investissement plus bas que demandé par le gouvernement. Et, au moment de la mise en œuvre, il s'est avéré que les moyens d'investissement ainsi réduits n'ont jamais été entièrement épuisés. Cela étant, la CFin est consciente de l'importance des investissements pour le canton et la population, de même que pour l'économie, raison pour laquelle la commission est d'accord qu'on n'y touche pas. Dans le présent BU/PIMF, les moyens alloués aux investissements nets sans les financements spéciaux s'élèvent à CHF 425 millions pour les années 2018/2019 et à CHF 430 millions pour la période 2020/2021, ce qui équivaut à une baisse de CHF 9 millions pour le budget 2018 et à un niveau quasi inchangé pour le PIMF par rapport à la planification des années précédentes.

De même, le programme d'allégement 2018 préparé par le Conseil-exécutif n'ampute pas la croissance de la masse salariale du personnel. Ces dernières années, le gouvernement n'a eu cesse de montrer à la CFin et au Grand Conseil que Berne versait des rémunérations plutôt inférieures à la moyenne par rapport à des employeurs comparables et à d'autres cantons. Dans certains domaines importants comme l'enseignement et la police, les écarts de salaire sont d'ailleurs tels qu'on peut craindre et qu'on a déjà observé en partie un exode de la main-d'œuvre vers les cantons voisins ou des domaines analogues. Depuis 2015, le Conseil-exécutif renonce à recourir au facteur de correction appliqué aux charges du personnel qui, durant de nombreuses années, a permis que les gains de rotation résultant des fluctuations du personnel alimentent les caisses du canton au lieu de servir à financer les augmentations de traitement du personnel cantonal. Depuis lors, les traitements ont connu une progression « normale » et des moyens supplémentaires ont même pu être accordés à des groupes de personnel ou à certains collaborateurs ou collaboratrices dont la rémunération était particulièrement faible. Consciente de la nécessité d'agir, la CFin a toujours soutenu jusqu'à présent la politique adoptée par le Conseil-exécutif, estimant qu'il faut verser des salaires compétitifs aux collaborateurs et collaboratrices. Dans sa majorité, elle pense toutefois que le gouvernement et l'administration doivent s'employer encore bien plus à améliorer les processus et à prendre des mesures propres à augmenter l'efficacité de manière à ce qu'au final, il faille moins de personnel pour réaliser les mêmes prestations. Le Conseil-exécutif se targue d'avoir précisément procédé ainsi pour le PA 2018 : il s'est employé à simplifier les structures et les processus au sein de l'administration et même à renoncer à l'accomplissement de certaines tâches dans certains domaines. Dans l'ensemble, il prévoit de couper 117 emplois à plein temps (EPT) d'ici à 2021 (corps enseignant : 65,5 EPT ; personnel cantonal : 51,5 EPT). Or, en y regardant de plus près, on constate que seuls 31,5 EPT seront coupés dans le corps enseignant, et 34 EPT ne seront simplement pas créés en raison de l'abandon de l'augmentation prévue de deux leçons dévolues à l'enseignement par sections de classe (mesure 48.3.1). Quant au personnel cantonal, il sera certes réduit de 51,5 EPT mais 33 EPT seront créés dans le même temps (mesures 47.4.4 et 47.5.2), si bien que la diminution réelle par rapport à la situation actuelle s'élèvera à 18,5 EPT. La majorité de la CFin ne partage pas le point de vue du Conseil-exécutif quand celui-ci juge stratégique la réduction de 51,5 EPT en quatre ans pour des effectifs totaux de quelque 9500 EPT. Une diminution aussi faible peut, par exemple, être obtenue par le non-remplacement de postes vacants.

5.1.2 Mesures ayant des répercussions financières sur les communes ; violation de la péréquation financière et de la compensation des charges (LPFC)

A long terme, la mise en œuvre du PA 2018 se solde par un léger accroissement des charges des communes bernoises à hauteur d'environ CHF 0,5 million par an. Des 155 mesures prévues

par le PA 2018, 33 concernent les communes. Leur impact financier est toutefois très variable d'une commune à l'autre. Pour la moitié de ces mesures, il est impossible de procéder à l'évaluation de l'impact pour chacune des communes, contrairement à l'autre moitié (p. ex. frais de transport d'élèves ou tâches d'encaissement et d'imposition à la source des villes). Cela montre qu'il peut exister de grandes différences entre les communes et qu'une approche globale n'est pas assez parlante. Il convient dès lors de relativiser l'affirmation du Conseil-exécutif selon laquelle les charges supplémentaires induites par le PA 2018 pour les communes semblent supportables dans l'ensemble. Ainsi, l'abandon de la prise en charge des frais de transport d'élèves se traduit par une augmentation de 1,5 dixième de quotité d'impôt pour plus de 20 communes.

L'analyse du PA 2018 a mis en lumière des questions fondamentales sur les reports de charges entre les différents niveaux étatiques et, partant, sur la diminution et l'augmentation des charges des communes. Plusieurs Directions ont été priées de réexpliquer certaines mesures en tenant compte des principes de la répartition des tâches applicables dans le canton de Berne. L'Association des communes bernoises (ACB) s'est par ailleurs adressée à la CFin pour dénoncer une violation des principes de la péréquation financière et de la compensation des charges. La péréquation financière et la compensation des charges entre le canton et les communes, réglées dans la LPFC, est un système mis en place en plusieurs projets de répartition des tâches dans le but d'appliquer les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Le principe de subsidiarité commande qu'une tâche ne doit être accomplie à un niveau supérieur que lorsqu'elle ne peut l'être au niveau inférieur, ou qu'elle ne doit être déléguée au niveau supérieur que si elle ne peut pas être réalisée de manière efficiente au niveau inférieur. La responsabilité des tâches, le financement et l'utilité doivent être couverts dans la mesure du possible. Les tâches cantonales doivent en principe être financées par le canton, les tâches communales par les communes. Lorsqu'une tâche est attribuée à un autre niveau étatique, les moyens financiers nécessaires lui sont également alloués (équivalence fiscale). En 2002, le premier des projets de répartition des tâches menés jusqu'à présent a eu pour conséquence que le canton a repris un grand nombre de tâches des communes et qu'il s'est vu attribuer les ressources fiscales correspondantes. La quotité d'impôt du canton a été relevée de 7,6 dixièmes à l'époque, et celle de toutes les communes a été diminuée dans les mêmes proportions. Pour les contribuables, il en a résulté un jeu à somme nulle. En 2012, la LPFC a été passée en revue et adaptée de manière approfondie. L'introduction de la « Nouvelle répartition des tâches » a constitué une nouveauté majeure : elle prévoyait que toute tâche redistribuée entre les communes et le canton soit intégrée dans ce mécanisme de compensation pour assurer l'équilibre financier. La LPFC et ses mécanismes de compensation ont largement contribué au bon fonctionnement de la collaboration entre les communes et le canton à ce jour. Pour la CFin, les cinq mesures ci-après du PA 2018 ne respectent pas les principes de la répartition des tâches du canton de Berne :

N°	Intitulé	en mio CHF (2021)
42.1.4	Economie de frais de port grâce à l'envoi de matériel de propagande électorale par les communes	0,2
45.6.3	Abandon de l'indemnisation des communes pour l'entraide administrative et l'assistance à l'exécution	0,6
45.10.2	Compensation des charges concernant les prestations complémentaires	4,5
48.3.3	Abandon des contributions cantonales pour le transport scolaire	4,2
48.4.5	Financement des solutions transitoires sur la base de la clé de l'école obligatoire	10,0
TOTAL		19,5

Tableau 12 : Tableau des mesures contrevenant aux principes de la répartition des tâches prévue par la LPFC

La CFin a examiné les arguments de l'ACB et l'a entendue dans cette affaire. Elle s'est également fait présenter le point de vue du Conseil-exécutif¹⁸, qui a décidé des mesures concernées en sachant pertinemment qu'il contrevenait aux règles du jeu. Pour le gouvernement, s'agissant du domaine de la formation, il était visiblement plus important de préserver les offres existantes, quitte à faire quelques – de son point de vue légers – compromis en ce qui concerne l'équivalence fiscale. La commission estime, elle, que le PA 2018 ne doit pas déroger aux principes de la répartition des tâches et ne doit pas mettre en péril le subtil système de compensation des charges. Il convient de souligner qu'un report pur et simple de charges sur les communes ne conduit pas à un allègement des finances globales mais aboutit, d'un point de vue économique, à un jeu à somme nulle. C'est pourquoi la majorité de la commission propose au Grand Conseil de renoncer à ces mesures.

5.1.3 Processus

La CFin n'a pas participé à l'élaboration du PA 2018, dont les résultats lui ont été présentés la veille de la publication du programme. Le seul point d'information intermédiaire sur l'approche méthodologique a eu lieu en mars 2017 et en réalisation de la déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil en novembre 2016¹⁹.

La CFin a eu accès aux documents le 29 juin, tout comme le public. Le rapport se contente d'une description succincte des différentes mesures. C'est pourquoi la CFin et les commissions spécialisées ont, dans un premier temps, demandé à recevoir un grand nombre d'informations complémentaires et ont adressé aux Directions de longues listes de questions. Cette étape était prévue dans le processus dès le départ. Si les informations mises à disposition initialement avaient été plus détaillées – à l'exemple de ce qui avait été fait pour l'EOS 2014, les listes de questions auraient été moins fournies. Répondre à ces questions dans le court laps de temps mis à disposition a représenté une forte charge de travail pour l'administration. La commission en est consciente et elle remercie le personnel concerné de l'administration pour son engagement, le respect des délais et la haute qualité des réponses.

Malgré les informations complémentaires reçues, il n'est pas aisé pour la CFin et pour les membres du Grand Conseil de se faire une idée des conséquences effectives des mesures proposées. Cela vaut d'autant plus pour les mesures que le Conseil-exécutif a examinées mais dont il ne propose finalement pas la mise en œuvre ; le cas échéant, ces mesures auraient pu servir à la commission pour la compensation des mesures susceptibles d'être rejetées. Le rapport du Conseil-exécutif ne contient toutefois pas suffisamment d'informations à cette fin. Les mesures sont présentées au chapitre 9.2 uniquement sous forme la forme d'un texte continu avec des informations rudimentaires. Le gouvernement a justifié le caractère succinct de ses explications par le fait qu'il ne souhaite en aucun cas mettre en œuvre les mesures concernées. Cette manière de faire tranche radicalement avec la méthode adoptée pour l'EOS 2014 il y a quatre ans : toutes les mesures étaient commentées avec le même degré d'exhaustivité avant d'être réparties en deux catégories et mises à disposition de la CFin et du Grand Conseil. La première catégorie contenait les mesures dont le Conseil-exécutif préconisait la mise en œuvre, la seconde catégorie celles qu'il rejetait. Il avait toutefois laissé au parlement la possibilité d'apprécier les mesures différemment et de les changer de catégorie, selon le cas. Une possibilité dont le Grand Conseil a fait usage, plaçant ainsi ses propres accents politiques, qui sont différents. Aujourd'hui, le Conseil-exécutif n'est pas disposé à soumettre au Grand Conseil un catalogue de mesures qui per-

¹⁸ La séance de la CFin lors de laquelle les principes de répartition des tâches ont été discutés a été conduite par la vice-présidente. Comme le président de la CFin préside également l'ACB, il lui a délégué sa conduite pour cette partie.

¹⁹ Enoncé de la déclaration de planification : « la CFin doit être informée d'ici fin mars 2017 au plus tard sur les mesures prévues par le gouvernement pour parvenir à un budget 2018 et un PIMF 2019-2021 équilibrés. »

mettrait d'intervir les mesures à concrétiser et celles à abandonner. En procédant de la sorte, le gouvernement semble vouloir inciter le parlement à approuver les mesures si possible sans modification aucune. De ce fait, il porte, encore plus que pour l'EOS 2014, la seule et unique responsabilité des mesures proposées. Mais il prend aussi le risque de voir le Grand Conseil rejeter des mesures sans proposition de compensation.

La CFin a fini par recevoir, à sa demande, les informations relatives au chapitre 9.2 concernant les mesures envisagées mais écartées. Elle est toutefois la seule à y avoir eu accès à ce jour, ces informations n'ayant pas été rendues publiques.

Comme les mesures proposées et les mesures écartées ne totalisent pas CHF 390 millions, la CFin pense qu'il doit exister d'autres mesures pour lesquelles le Conseil-exécutif n'a encore donné aucune information, ce qu'il a confirmé quand la question lui a été posée. Il s'agit de mesures envisagées par l'administration mais qu'à un stade précoce des discussions, le gouvernement a jugées insuffisamment élaborées, irréalistes ou non judicieuses. Si on applique la méthode des catégories selon l'EOS 2014, le volume théorique maximal du PA 2018 se répartit comme suit :

Catégorie	Statut de la mesure	Volume financier théorique (en mio CHF)	en %
1	élaborée et présentée pour la mise en œuvre	185	47
2	élaborée mais non présentée pour la mise en œuvre	82	21
3	insuffisamment élaborée, rejetée à un stade précoce	123	32
TOTAL		390	100

Tableau 13 : Aperçu des trois catégories de mesures

5.1.4 Résultats

En comparant les parts des coûts pertinents et les économies réalisées, on constate que les Directions économisent entre deux et trois pour cent en moyenne. La CHA et la FIN se démarquent vers le haut, avec des économies dépassant cinq pour cent, tandis que la POM, l'INS et la JUS se démarquent vers le bas, avec des économies inférieures à deux pour cent. S'agissant de l'INS, l'avis général veut qu'elle soit moins touchée que la moyenne par ce programme d'allègement. Les trois leviers d'économies efficaces dans le domaine de la formation sont l'effectif moyen des classes, les salaires des enseignants et le nombre de leçons. Or en comparaison intercantonale, le canton de Berne est à la traîne dans ces trois domaines. L'analyse de croissance des coûts montre que l'INS maîtrise les coûts en dépit de l'augmentation du nombre d'élèves. Outre la JUS, la POM est la Direction la moins concernée par le PA 2018, ce qui tient sans doute aux chiffres plutôt modérés en comparaison intercantonale, même si la CFin en ignore les causes exactes. La POM est responsable des questions de migration, un domaine très fluctuant et difficile en termes de planification financière mais qui connaît plutôt un apaisement et dont les coûts tendent à diminuer. Le domaine de l'exécution des peines est également un gros chantier où il manque encore une stratégie claire et dont les coûts sont à la hausse. On tempore certainement en la matière en attendant la stratégie sur l'exécution judiciaire qui doit être soumise au Grand Conseil en 2018. La JUS n'a guère contribué au PA 2018. La Justice œuvrant en toute autonomie institutionnelle depuis 2011, le Conseil-exécutif n'a plus la compétence de lui donner des instructions pour des affaires concernant tout le canton. La Justice a motivé sa position et ses mesures à la Commission de justice, laquelle a accepté les arguments formulés, comme cela ressort du rapport séparé de la Commission de justice sur le BU/PIMF de la Justice.

	Coûts pertinents	Part des coûts pertinents en %	Mesures PA 2018 en valeurs absolues (en mio. CHF / année 2021)	Mesures d'économies en % des coûts déterminants (année 2021)
CHA	27,45	0,4%	1,40	5,1%
ECO	202,91	2,6%	4,89	2,4%
SAP	2'409,89	31,0%	67,81	2,8%
JCE	917,68	11,8%	23,23	2,5%
POM	653,68	8,4%	8,74	1,3%
FIN	303,81	3,9%	18,94	6,2%
INS	2'538,02	32,6%	42,71	1,7%
TTE	528,87	6,8%	15,54	2,9%
CF	4,62	0,1%	0,10	2,2%
BPD	1,17	0,0%	0,04	3,1%
JUS	196,50	2,5%	1,16	0,6%
TOTAL	7'784,6	100,0%	184,5	2,37%

Tableau 14 : Comparaison des coûts pertinents et des économies réalisées

La FIN contribue de manière surproportionnelle au programme d'allègement. Cela étant, la CFin a constaté que certaines mesures d'économies étaient étroitement liées au programme IT@BE et qu'il ne s'agissait pas dès lors de mesures supplémentaires. A son avis, plusieurs autres mesures ne sont pas des mesures à proprement parler mais relèvent de gains d'efficacité normaux qu'il aurait fallu réaliser, même sans programme d'allègement, dans le cadre du processus budgétaire ordinaire.

En comparant les champs d'activité identifiés par l'institut BAK et les mesures concrètes proposées, on obtient le tableau ci-dessous. Les colonnes en gris correspondent aux champs d'activité potentiels de l'analyse comparative conduite par BAK. Les économies réalisées dans ces domaines sont largement inférieures au potentiel d'économie théorique. Seul se démarque le domaine « Administration générale », que le Conseil-exécutif soumet à des mesures d'économies dépassant le différentiel de coûts identifié. Ces mesures doivent toutefois être mises sur le compte de la pression exercée par le Grand Conseil au moyen de la motion Kipfer qui, il y a deux ans déjà, chargeait le gouvernement d'optimiser le travail de l'administration centrale²⁰. La majorité de la CFin demande que le Conseil-exécutif donne suite à la motion Kipfer en développant une stratégie qu'il soumettra au Grand Conseil.

Champ d'activité	Dépenses nettes du canton en 2014, en mio CHF	Part du canton, en %	Coûts par cas	Différentiel de coûts du canton pour une valeur cible de 90, en mio CHF	Mesures prévues par le PA 2018 en 2021	en % des dépenses nettes
Administration générale ²¹	333,6	100	93	10,3	22,5	6,7
Police	241,1	80	92	5,2	1,6	0,7
Jurisprudence	113,6	100	80	-	1,8	1,6
Ecoles obligatoires et écoles spécialisées	861,2	59	77	-	12,4	1,5

²⁰ Motion 165-2015 (PEV, Kipfer) « Après l'EOS, contrôler l'efficacité du travail administratif ».

²¹ Les domaines identifiés comme champs d'activité potentiels dans l'analyse comparative de l'institut BAK sont marqués en gris. Les tâches (et quelques autres) pour lesquelles le Conseil-exécutif a identifié un potentiel d'optimisation et veut réaliser des projets correspondants sont assorties d'un astérisque.

Formation professionnelle	386,9	99	111	72,9	16,8	4,3
Protection des monuments et protection du patrimoine	29,2	94	128	9,1	1,7	5,8
Soins hospitaliers*	935,8	100	88	-	13,9	1,5
Psychiatrie*	155,2	100	121	39,9	5,4	3,5
Troisième âge*	633,6	84	130	195,0	26,8	4,2
Invalidité*	418,1	80	152	170,7	9,2	2,2
Familles et enfants	53,4	29	84	-	8,5	15,9
Aide sociale*	314,0	55	79	-	8,5	2,7
Transports publics	195,9	66	89	-	5,3	2,7
TOTAL	4'671,0			503,1	134,4	2,9

Tableau 15 : Comparaison du différentiel de coûts de l'institut BAK et des mesures proposées par le Conseil-exécutif dans le PA 2018

5.2 Appréciation du budget 2018 et du plan intégré mission-financement 2019-2021

Les mesures prévues par le PA 2018 totalisent CHF 185 millions en 2021. A l'origine, le Conseil-exécutif avait dit vouloir concocter un programme d'allègement portant sur CHF 250 à 300 millions. Bien que le total des économies prévues soit largement inférieur, tant les soldes du compte de résultats que les soldes de financement des quatre prochaines années sont positifs. Ce résultat s'explique par les recettes supplémentaires escomptées : notamment l'actualisation des prévisions relatives aux recettes fiscales (CHF 112 mio), l'inscription au budget de l'intégralité de la part du bénéfice de la Banque nationale suisse revenant au canton (CHF 41 mio) et les dividendes plus élevés devant provenir des participations (CHF 12 mio) se traduisent par des recettes supplémentaires de CHF 165 mio en 2018. Dans les années qui suivent, les recettes fiscales supplémentaires devraient même se monter à CHF 224 mio. Dès lors, force est de constater que l'évolution positive de la conjoncture contribue même davantage à l'assainissement des finances bernoises que le PA 2018.

Dans son rapport sur le BU/PIMF, le Conseil-exécutif écrit à propos de l'actualisation des prévisions relatives aux recettes fiscales qu'il s'agit d'une estimation « optimiste ». ²² En réponse à la question qui lui avait été posée à ce sujet, il a expliqué que l'estimation « optimiste », du fait des perspectives conjoncturelles positives, se situait plutôt dans la fourchette supérieure de +/- CHF 50 millions (soit +/- 1% des recettes fiscales totales). Une estimation « neutre » aurait abouti à une valeur inférieure d'environ CHF 25 millions et une estimation « pessimiste » à une valeur inférieure de 50 millions. En regardant les soldes de financement pour les années 2019 à 2021, on voit clairement qu'ils auraient été négatifs sans l'estimation « optimiste » sur les recettes fiscales et, partant, que le Conseil-exécutif n'aurait pas atteint son objectif de présenter un BU/PIMF équilibré.

Chiffres clés	BU 2018	PIMF 2019	PIMF 2020	PIMF 2021
Solde du compte de résultats BU/PIMF 2017/2018-2020 (base de départ, no-	18	-95	-88	-88

²² BU/PIMF 2018/2019-2021, p. 21.

vembre 2016)				
PA 2018	87	118	167	184
Révision LI 2019	--	-45	-103	-103
Evaluation générale des immeubles	--	--	34	34
Actualisation des prévisions relatives aux recettes fiscales	112	161	156	224
Autres changements de planification (procédure principale)[1]	-92	-67	-88	-184
Solde du compte de résultats BU/PIMF 2018/2019-2021 (août 2017)	125	72	78	67
Solde de financement BU/PIMF 2017/2018-2020	-103	-180	-153	-153
<i>Ecart</i>	<i>155</i>	<i>183</i>	<i>165</i>	<i>169</i>
Solde de financement BU/PIMF 2018/2019-2021 (août 2017)	52	3	12	16

Tableau 16 : Ecart des principaux chiffres clés entre le BU 2017/PIMF 2018-2010 (novembre 2016) et le BU/PIMF 2018/2019-2021 (août 2017)

Il faut donc se demander ce qui se passerait si la situation économique devait se développer moins favorablement. Une majorité de la CFin aurait jugé utile que le Conseil-exécutif présente un programme d'allègement de CHF 250 à 300 millions comme prévu initialement, pour que les chiffres du plan financier soient plus viables.

De plus, l'actuel BU/PIMF ne tient pas compte des derniers développements de la péréquation financière nationale (RPT). Or pour le canton de Berne, la diminution prévisible des recettes découlant des adaptations probables de la RPT sont substantielles. Ces adaptations devraient entrer en vigueur en 2020 et, selon les estimations de la Direction des finances, elles devraient se traduire, pour le canton de Berne, par une diminution des recettes située entre CHF 150 et 200 millions, étant précisé qu'une période transitoire est prévue pour les années 2020 et 2021 pour absorber ces pertes. Le prochain BU/PIMF 2019/2020-2022 en tiendra compte, ce qui aura un impact considérable sur les chiffres. Enfin, la révision de la loi sur les impôts 2021 constitue la deuxième étape de la mise en œuvre de la stratégie fiscale. Sans compter la prochaine révision de la loi sur les impôts annoncée pour 2023, qui devrait prévoir des mesures destinées aux personnes physiques.

5.3 Appréciation des résultats du PA 2018 et du BU/PIMF 2018/2019-2021

En proposant le PA 2018, le Conseil-exécutif poursuit un triple objectif :

1. présenter un budget 2018 et un PIMF 2019-2021 en équilibre ;
2. assurer durablement le financement de sa stratégie fiscale ;
3. exposer au Grand Conseil les mesures d'allègement qui seraient nécessaires pour des dégrèvements d'impôt allant au-delà de la stratégie fiscale.

Selon la CFin, le BU 2018/PIMF 2019-2021 présente certes des chiffres noirs, mais analyse faite, c'est notamment dû à l'estimation optimiste de l'évolution des recettes fiscales. Cette conclusion ne satisfait pas la majorité de la CFin, qui attendait du Conseil-exécutif qu'il propose des mesures d'allègement plus drastiques. Les chiffres noirs reposent sur des prévisions favorables de la croissance économique. Or comme le gouvernement l'écrit lui-même, l'évolution de la con-

joncture est très incertaine et il subsiste de nombreux facteurs de risque, dont les incertitudes sur la stabilité politique et économique de l'UE, la politique commerciale plus protectionniste des Etats-Unis et la politique monétaire très expansive des banques centrales, à laquelle les experts conviennent qu'il faudra mettre un terme ces prochaines années, pour n'en citer que trois parmi les plus importants²³. La plupart des facteurs de risque existaient déjà il y a un an et avaient été identifiés comme tels par le Conseil-exécutif dans le BU/PIMF²⁴. A l'époque, ils avaient toutefois inspiré le gouvernement à une appréciation autrement plus pessimiste de la situation conjoncturelle, l'incitant même à revoir à la baisse (-CHF 77 mio en 2020²⁵) les prévisions relatives aux recettes fiscales. Autant de perspectives négatives qui avaient notamment entraîné l'élaboration du PA 2018. Il serait très regrettable s'il fallait constater dans une année que les estimations étaient trop positives et qu'il fallait revoir sérieusement à la baisse les recettes fiscales découlant de la RPT. Dans le pire des cas, cela pourrait signifier qu'il faudrait ficeler un nouveau programme d'allègement.

Le Conseil-exécutif est également d'avis qu'il a assuré durablement le financement de sa stratégie fiscale. Il convient de relever à ce propos que les chiffres tiennent compte de l'impact financier de la révision de la loi sur les impôts 2019 et qu'ils évoluent dès lors en terrain positif. L'argumentation relative aux chiffres noirs du BU/PIMF vaut par ailleurs aussi pour le financement durable de la révision de la loi sur les impôts : toute estimation un peu moins optimiste de la situation économique ou la prise en compte de la diminution des recettes découlant de la RPT ces prochaines années fait vite glisser le solde de financement dans le rouge et remet en question le financement.

Enfin, le Conseil-exécutif s'était fixé comme troisième objectif d'exposer au Grand Conseil les mesures d'allègement qui seraient nécessaires pour des dégrèvements d'impôt allant au-delà de la stratégie fiscale. Un objectif que le gouvernement n'a pas rempli, selon la CFin. Le chapitre 9.2 du rapport consacré au PA 2018 se contente d'énumérer un grand nombre de mesures sous forme de mots-clés sur quelques pages, pour des économies totalisant CHF 82 millions. Le Conseil-exécutif n'a même pas fait élaborer jusqu'au bout les mesures portant sur les CHF 123 millions restants, ce qui montre que le gouvernement et l'administration ont peiné à élaborer et à adopter des mesures d'allègement efficaces. C'est en soi compréhensible. En revanche, il est écrit dans le BU/PIMF que le canton de Berne devrait réduire la fiscalité des personnes physiques de quelque CHF 900 millions et que les communes devraient renoncer à CHF 500 millions supplémentaires pour que la charge fiscale soit ramenée dans la moyenne suisse²⁶. Il est incontestable que cet objectif ne peut pas être réalisé à court terme. Toutefois, pour permettre au Grand Conseil de mener un débat de fond sur l'orientation à long terme de la politique financière et fiscale du canton ces prochaines années, il faudrait au moins proposer une réflexion à long terme sur le remaniement de fond en comble des prestations fournies dans certains domaines et, partant, sur de substantielles économies. Elle pourrait se fonder d'une part sur les interventions parlementaires adoptées (motion 165-2015 [PEV, Kipfer]) / (motion financière 012-2016 (Haas) / déclaration de planification de la CFin relative au PIMF 2017-2019 « Créer de la latitude financière »). D'autre part, le Conseil-exécutif a affirmé lui-même, notamment dans la Stratégie économique 2015, qu'il aimerait se doter de la marge de manœuvre en politique financière nécessaire pour réduire également la charge fiscale des personnes physiques.²⁷ Ce serait là le seul moyen de commencer à deviner au moins quelles pourraient être les conséquences pour l'offre de prestations d'une évolution vers la moyenne suisse. Or ce débat ne peut pas être mené sur la base du PA 2018 en son état actuel et des mesures qu'il contient.

²³ BU/PIMF 2018/2019-2021, chapitre 5, p. 39 ss.

²⁴ BU/PIMF 2018/2019-2021, chapitre 3, p. 38 ss.

²⁵ BU/PIMF 2018/2019-2021, p. 28.

²⁶ BU/PIMF 2018/2019-2021, chap. 1.7.2, p. 19.

²⁷ Stratégie économique 2025, p. 20

La révision de la loi sur les impôts 2019, le programme d'allègement 2018 et le BU/PIMF 2018/2019-2021 seront traités à la suite durant la session de novembre 2017, ce qui permettra au Grand Conseil de mener le débat de fond annoncé sur la politique financière, même s'il sera quelque peu limité, comme expliqué dans le présent rapport. Dans l'ensemble, la majorité de la CFin est déçue du programme d'allègement 2018 qui, selon elle, ne va pas assez loin. Dans le même temps, elle n'est pas disposée à accepter toutes les mesures qu'il contient. A l'inverse de ce qui s'était passé il y a quatre ans, la commission n'a pas été impliquée dans l'élaboration des mesures, raison pour laquelle elle ne se sent ni responsable ni en mesure de proposer elle-même des mesures alternatives. Elle se contente de renvoyer la balle au Conseil-exécutif. Elle demande au Grand Conseil de rejeter certaines mesures tout en maintenant la portée financière des mesures proposées. Selon elle, le gouvernement a le devoir de proposer des mesures compensatoires lors du prochain cycle de planification.²⁸

La CFin est consciente que certaines mesures d'allègement relèvent de la seule compétence du Conseil-exécutif. Elle attend toutefois de lui qu'il mette en œuvre les déclarations de planification adoptées par le Grand Conseil. Ce serait un mauvais signe qu'il ignore les signaux politiques émanant du parlement et qu'il change ainsi en cours de partie les règles du jeu qu'il a lui-même définies²⁹.

Contestant l'urgence de l'action, une minorité de la CFin rejette tant la révision de la loi sur les impôts que le programme d'allègement. Elle estime inacceptable de couper dans les prestations destinées aux citoyennes et citoyens pour financer les dégrèvements d'impôt des personnes morales. Elle accepte uniquement les mesures à même de contribuer à accroître l'efficacité de l'administration.

5.3.1 Propositions et avis des commissions spécialisées

Dans leurs corapports, les commissions spécialisées CSoc, CIAT, CFor, CSéc et CIRE ont formulé des propositions concrètes ou des avis à l'intention de la CFin, qui les a toutes examinées et, dans la mesure du possible, en a tenu compte dans les déclarations de planification ou le rapport. Le tableau ci-dessous récapitule les propositions et les avis des commissions spécialisées ainsi que la position de la CFin. Les déclarations de planification adoptées par la CFin figurent au chapitre 6.

N°	N° PA 2018	DIR	Commission et proposition	Montant prévu par le PA 2018				Renvoi (DP = déclaration de planification)
				2018	2019	2020	2021	
Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)								
1	44.3.7	SAP	Réduction des contributions à l'obligation de prise en charge versées aux entreprises d'aide et de soins à domicile Proposition CSoc : réduction de 50% <i>Appréciation / position de la CFin : la majorité de la CFin se rallie à l'approche adoptée par la CSoc et a approuvé la proposition, supprimant l'économie</i>	8,0 0,0	8,0 4,0	8,0 4,0	8,0 4,0	DP 13

²⁸ Le Conseil-exécutif est déçu du refus de la CFin de proposer ses propres mesures d'allègement. Il est d'avis que le parlement doit désigner les tâches ou tout au moins les champs d'activité qui doivent être supprimés ou réduits. Selon lui, la CFin et le Grand Conseil sont coresponsables si certaines de leurs décisions devaient se traduire par des soldes de financement négatifs certaines années.

²⁹ Programme d'allègement 2018 (PA 2018) : rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil du 28 juin 2017, chapitre 11.5, annexe 5 : Possibilités d'action du Grand Conseil sur le PA 2018 et le budget 2018 / PIMF 2019-2021.

N°	N° PA 2018	DIR	Commission et proposition	Montant prévu par le PA 2018				Renvoi (DP = déclaration de planification)
				2018	2019	2020	2021	
			<i>prévue pour 2018 mais en la fixant à CHF 6 millions au lieu de 4 millions pour la période 2019-2021.</i>					
2	44.7.7	SAP	Suppression des subventions minimales et autres réductions sur les contrats de prestations Avis CSco : prendre rapidement une décision et informer immédiatement les personnes concernées <i>Appréciation / position de la CFin : une minorité qualifiée de la CFin a soutenu une proposition visant au rejet de la mesure. Une minorité qualifiée s'est également ralliée à l'idée que la CFin et la CSco se voient soumettre une liste des organisations concernées avant la prise de la décision définitive.</i>	0,0	2,1	2,1	2,1	DP 17 DP 18
3	44.7.9	SAP	Suppression du financement des consultations conjugales et familiales Proposition CSoc : abandonner la mesure <i>Appréciation / position de la CFin : une majorité de la CFin rejette également la mesure et demande au Grand Conseil de l'abandonner.</i>	0,0	0,4	0,4	0,4	DP 19
4	45.10.3	JCE	Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales du canton de Berne Avis CSoc : examiner la mesure de plus près <i>Appréciation / position de la CFin : une majorité de la CFin rejette également la mesure et demande au Grand Conseil de l'abandonner.</i>	0,0	0,0	6,63	6,63	DP 25
Commission de la sécurité (CSéc)								
5	46.4.2	POM	Réduction ou suppression de dépenses dans le domaine du sport Proposition CSéc : abandonner la mesure <i>Appréciation / position de la CFin : une minorité qualifiée de la CFin soutient la proposition. A la CFin, s'est imposée une proposition visant à réduire la portée de la mesure comme suit : renoncer à la réduction de 1,1 poste, augmenter les cours J+S de 20% et relever la taxe de cours de CHF 10 par participant et par jour, ce qui génère des recettes supplémentaires de CHF 100 000, d'où une mesure sans incidence sur le solde.</i>	1,10	0,38	0,39	0,40	DP 28 DP 29
6		POM	Proposition CSéc : compenser la mesure 46.4.2 avec le projet NA-BE dans le groupe de produits Migration <i>Appréciation / position de la CFin : comme aucune majorité n'a pu être trouvée pour abandonner la mesure 46.4.2, une compensation de la mesure est devenue caduque et la proposition n'a pas été soumise au vote.</i>					
Commission de la formation (CFor)								
7	48.3.1	INS	Lehrplan 21 ; enseignement par sections de classe au degré secondaire I ; abandon de l'augmentation prévue de 2 leçons Proposition CFor : abandonner les mesures <i>Appréciation / position de la CFin : une minorité qualifiée de la CFin soutient la proposition.</i>	0,0	1,2	3,9	5,5	DP 35
8		INS	Proposition CFor : compenser la mesure 48.3.1 en	0,0	2,5	2,5	2,5	

N°	N° PA 2018	DIR	Commission et proposition	Montant prévu par le PA 2018				Renvoi (DP = déclaration de planification)
				2018	2019	2020	2021	
			supprimant la contribution à la NMS Bern (formation des enseignants complémentaire à la HEP) <i>Appréciation / position de la CFin : comme aucune majorité n'a pu être trouvée pour abandonner la mesure 48.3.1, une compensation est devenue caduque et la proposition n'a pas été soumise au vote.</i>					
9	48.3.2	INS	Réduction du pool « Intégration et mesures pédagogiques particulières » (IMEP) Proposition CFor : abandonner les mesures <i>Appréciation / position de la CFin : une minorité qualifiée de la CFin soutient la proposition.</i>	0,8	2,0	2,0	2,0	DP 36
10		INS	Proposition CFor : compenser les mesures 48.3.2 en coupant dans le pool SAP II (troubles du spectre autistique) <i>Appréciation / position de la CFin : comme aucune majorité n'a pu être trouvée pour abandonner la mesure 48.3.2, une compensation de la mesure est devenue caduque et la proposition n'a pas été soumise au vote.</i>					
Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)								
11		gén.	Avis CIRE : il y a un transfert de mesures à la charge d'autres organismes de droit public, en particulier des communes. <i>La CFin traite cette question de manière détaillée au chapitre 5.1.2 du présent rapport.</i>					Ch. 5.1.2
12		gén.	Avis CIRE : absence de stratégie globale <i>La CFin traite cette question de manière détaillée au chapitre 5.1 du présent rapport.</i>					Ch. 5.1
13		gén.	Avis CIRE : prise en compte lacunaire de la réorganisation des Directions (motion 269-2015) <i>Le Conseil-exécutif a répondu à la question de l'absence de chiffres concrets et du manque d'attention porté aux conséquences financières de la réorganisation des Directions. Il recommande d'adopter une déclaration de planification qui exige un calendrier plus serré pour les projets stratégiques (notamment pour la réorganisation des Directions).</i>					Ch. 6.3 DP 6
Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)								
14	49.8.1		Avis CIAT : abandonner cette mesure, sachant qu'une partie des fonds fédéraux dépend des fonds cantonaux. Si la mesure est maintenue, les subventions fédérales à disposition se réduiront plus fortement que l'économie constatée. <i>Appréciation / position de la CFin : la CFin a intégré la demande de la CIAT dans la déclaration de planification n° 41.</i>					PE 41

6 Propositions concernant le PA 2018 et le BU 2018/ PIMF 2019-2021

6.1 Déclarations de planification concernant le PA 2018

Les déclarations de planification de la CFin concernant le PA 2018 signifient dans la plupart des cas qu'il convient de renoncer aux mesures proposées par le gouvernement. Nous avons répertorié les propositions majoritaires mais aussi les de la minorité qualifiée, qui ont obtenu au moins un tiers des voix lors des votes. Les propositions minoritaires figurent en italiques. Certaines déclarations de planification n'ont pas de répercussions financières. Dans ce cas, les colonnes du montant sont fusionnées avec les colonnes de texte.

Pour les montants, les chiffres sont ceux du Conseil-exécutif. Quand une déclaration de planification ne propose le rejet que d'une partie de la mesure, ou demande même un renforcement de la mesure, les montants sont désignés par « nv. » (pour nouveau) et expriment le nouveau total qui serait alors celui de la mesure (allègement du BU/PIMF).

Lorsqu'une déclaration de planification s'applique à une mesure qui a déjà des répercussions financières en 2018, la déclaration de planification est également une proposition concernant le budget 2018 (augmentation ou réduction du solde des groupes de produits correspondants). Elle est alors formulée dans ce sens. Lorsqu'une mesure présente des répercussions financières seulement à partir des années 2019-2021, une déclaration de planification concernant le PA 2018 a également valeur de déclaration de planification concernant le PIMF.

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Montant prévu par le PA 2018				Proposition CFin
				2018	2019	2020	2021	
	Chancellerie d'Etat							
1	42.1.4	CHA	Economie de frais de port grâce à l'envoi de matériel de propagande électorale par les communes Il convient de renoncer à la mesure (fausse mesure d'économie; transfert des charges aux communes; contrevient aux principes de la répartition des tâches [LPFC]). <i>A titre subsidiaire</i> : Les reports de charges résultant de cette mesure sont opérés conformément à l'article 29b LPFC.	0,0	0,2	0,2	0,2	Majorité
	Direction de l'économie publique							
2	43.3.1	ECO	<i>Réduction des mesures cantonales, notamment du soutien apporté aux semestres de motivation</i> <i>Il faut en particulier renoncer à supprimer les semestres de motivation.</i>	0,0	0,2	0,2	0,2	Minorité
	Direction de la santé publique							
3	44.2.4	SAP	<i>Réduction du projet « Qualité de la formation »</i> <i>Il convient de renoncer à la mesure.</i>	0,0	0,5	0,5	0,5	Minorité
4	44.2.5	SAP	<i>Réduction des contributions au secteur du sauvetage (et aux associations de samaritains)</i> <i>Ne pas économiser sur les contributions aux associations de samaritains.</i>	0,01 nv. : 0,00	0,01 nv. : 0,00	1,8 nv. : 1,79	1,8 nv. : 1,79	Minorité

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Montant prévu par le PA 2018				Proposition CFin
				2018	2019	2020	2021	
5	44.2.7	SAP	Réduction des autres contributions <i>Il convient de renoncer à la mesure.</i>	0,09	0,09	0,09	0,09	Minorité
6	44.2.8	SAP	Réduction des contributions aux prestations psychiatriques ambulatoires <i>Il convient de renoncer à la mesure.</i>	0,0	0,0	5,20	5,20	Minorité
7	44.2.9	SAP	Réduction de 5% des contributions à l'enseignement dispensé aux Services psychiatriques <i>Il convient de renoncer à la mesure.</i>	0,0	0,17	0,17	0,17	Minorité
8	44.3.1	SAP	Réduction des contributions aux centres de jour (secteur des personnes âgées) <i>Il convient de renoncer à la mesure.</i>	0,25	0,25	0,25	0,25	Minorité
9	44.3.2	SAP	Réduction linéaire des subventions cantonales aux institutions pour personnes handicapées dans les secteurs enfants/adolescents et adultes <i>Il convient de renoncer aux mesures tant qu'il n'est pas garanti que le plan stratégique en faveur des adultes handicapés de 2011 puisse être mis en œuvre et tant que l'on n'a pas clarifié comment le nouveau modèle de financement, qui vise à l'autonomie et à l'intégration, peut être réalisé à partir de 2020.</i>	6,4	6,4	6,4	6,4	Minorité
10	44.3.3	SAP	Réduction des excédents récurrents importants dans le système d'indemnisation forfaitaire des subventions d'exploitation dans le secteur de l'aide aux personnes handicapées <i>Il convient de renoncer aux mesures tant qu'il n'est pas garanti que le plan stratégique en faveur des adultes handicapés de 2011 puisse être mis en œuvre et tant que l'on n'a pas clarifié comment le nouveau modèle de financement, qui vise à l'autonomie et à l'intégration, peut être réalisé à partir de 2020.</i>	2,2	2,2	2,2	2,2	Minorité
11	44.3.4	SAP	Optimisation des contrats spéciaux dans le secteur des personnes âgées <i>Il convient de renoncer à la mesure.</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	Minorité
12	44.3.5	SAP	Réduction linéaire des contrats spéciaux pour les mesures d'accompagnement dans le secteur des personnes handicapées <i>Il convient de renoncer aux mesures tant qu'il n'est pas garanti que le plan stratégique en faveur des adultes handicapés de 2011 puisse être mis en œuvre et tant que l'on n'a pas clarifié comment le nouveau modèle de financement, qui vise à l'autonomie et à l'intégration, peut être réalisé à partir de 2020.</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	Minorité

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Montant prévu par le PA 2018				Proposition CFin
				2018	2019	2020	2021	
13	44.3.7	SAP	Réduction des contributions à l'obligation de prise en charge versées aux entreprises d'aide et de soins à domicile Il convient d'accorder aux services d'aide à domicile un délai de transition d'un an qui sera utilisée pour l'adaptation du système (abandon des contributions individuelles). La déclaration de planification a également valeur de proposition concernant le BU 2018 pour augmenter le solde du groupe de produits « Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation » de CHF 8 mio.	8,0 nv. : 0,0	8,0 nv. : 6,0	8,0 nv. : 6,0	8,0 nv. : 6,0	Majorité
14	44.7.1	SAP	Réduction des prestations de soutien aux bénéficiaires de l'aide sociale Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	0,0	5,0	5,0	Minorité
15	44.7.5	SAP	Suppression des salaires POIAS (programmes d'occupation et d'insertion proposés dans le cadre de l'aide sociale) Il convient de renoncer à la mesure.	0,2	0,2	0,2	0,2	Minorité
16	44.7.6	SAP	Train de mesures Prévention des dépendances et promotion de la santé Point 3 : La promotion de la santé et de la prévention (des dépendances) n'est réduite que de moitié seulement : -350 000 CHF au lieu de -700 000 CHF.	0,9 nv. : 0,55	2,0 nv. : 1,65	2,0 nv. : 1,65	2,0 nv. : 1,65	Minorité
17	44.7.7	SAP	Suppression des subventions minimales et autres réductions sur les contrats de prestations Il convient de renoncer à la mesure qu'il n'existe pas d'aperçu des conséquences possibles ni de liste des institutions concernées.	0,0	2,1	2,1	2,1	Minorité
18	44.7.7	SAP	Suppression des subventions minimales et autres réductions sur les contrats de prestations Les réductions doivent être soumises à la CFin et la CSoc pour consultation au premier trimestre 2018.					Minorité
19	44.7.9	SAP	Suppression du financement des consultations conjugales et familiales Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	0,4	0,4	0,4	Majorité
Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques								
20	45.4.1	JCE	Réduction des subventions aux fusions Il convient de procéder à des réductions supplémentaires à hauteur de 700 000 CHF. La déclaration de planification a également valeur de proposition concernant le BU 2018 pour réduire le solde du groupe de produits « Soutien et surveillance des communes » de CHF 0.7 mio.	0,3 nv. : 1,0	0,3 nv. : 1,0	0,3 nv. : 1,0	0,3 nv. : 1,0	Majorité

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Montant prévu par le PA 2018				Proposition CFin
				2018	2019	2020	2021	
			.					
21	45.5.2.	JCE	Suppression de tâches dans le cadre de la loi sur l'exercice de la prostitution Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	0,2	0,2	0,2	Majorité
22	45.6.3	JCE	Abandon de l'indemnisation des communes pour l'entraide administrative et l'assistance à l'exécution Il convient de renoncer à la mesure (fausse mesure d'économie; report des charges sur les communes; contrevient aux principes de la répartition des tâches [LPFC]). <i>A titre subsidiaire</i> : Les reports de charges résultant de cette mesure sont opérés conformément à l'article 29b LPFC. La déclaration de planification a également valeur de proposition concernant le BU 2018 pour augmenter le solde du groupe de produits « Poursuites et faillites » de CHF 0,6 mio.	0,6	0,6	0,6	0,6	Majorité
23	45.10.1	JCE	Réduction du montant des frais de séjour imputables maximaux Il convient de renoncer à la mesure (l'effet de levier lorsque les frais sont payés directement entraîne une perte supplémentaire pour les foyers). La déclaration de planification a également valeur de proposition concernant le BU 2018 pour réduire le solde du groupe de produits « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales » de CHF 4,25 mio.	4,25	4,25	4,25	4,25	Majorité
24	45.10.2	JCE	Frais de mise en œuvre et d'administration des PC à soumettre, après déduction de la subvention fédérale, à la compensation des charges concernant les PC Il convient de renoncer à la mesure (fausse mesure d'économie; transfert des charges aux communes; contrevient aux principes de la répartition des tâches [LPFC]). <i>A titre subsidiaire</i> : Les reports de charges résultant de cette mesure sont opérés conformément à l'article 29b LPFC.	0,0	0,0	0,0	4,5	Majorité
25	45.10.3	JCE	Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales du canton de Berne Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	0,0	6,63	6,63	Majorité
26	45.11.1	JCE	<i>Suppression de la subvention cantonale (crédit d'encouragement de projets de la CEJ) et dissolution de la Commission pour l'enfance et la jeunesse (CEJ)</i> Il convient de renoncer à la mesure.	0,08	0,08	0,08	0,08	Minorité

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Montant prévu par le PA 2018				Propo- sition CFin
				2018	2019	2020	2021	
	Direction de la police et des affaires militaires							
27	46.1.2	POM	Réduction échelonnée de la part de l'impôt sur les maisons de jeu reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	0,1	0,24	0,24	Minorité
28	46.4.2	POM	Réduction ou suppression de dépenses dans le domaine du sport Réduire la mesure avec le mandat de renoncer à la suppression de 1,1 poste, d'augmenter le nombre de cours J+S de 20 pour cent et de relever la taxe de cours par participant ou participante et par jour à 10 CHF (rapporte des rentrées supplémentaires de 100 000 CHF, et la mesure n'a globalement pas d'incidence sur le solde).	0,1	0,38 nv. : 0,28	0,39 nv. : 0,29	0,4 nv. : 0,3	Majorité
29	46.4.2	POM	Réduction ou suppression de dépenses dans le domaine du sport. Il convient de renoncer à la mesure.	0,1	0,38	0,39	0,40	Minorité
30	46.5.1	POM	Suppressions et diminutions dans le domaine de l'asile Renoncer à la diminution de la participation à des programmes d'occupation d'utilité publique.	1,1 nv. : 1,1	1,7 nv. : 1,7	2,2 nv. : 1,7	2,2 nv. : 1,7	Minorité
	Direction des finances							
31	47.2.4	FIN	Suppression du financement de démarrage des études postgrades en gestion des instances publiques (MPA) de l'Université de Berne L'Office du personnel doit continuer à contribuer au financement des deux ans d'études postgrades en gestion des instances publiques (MPA) pour les très bons cadres afin que les cadres bons et motivés puissent continuer à se former. Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	0,09	0,09	0,09	Minorité
32	47.5.2	FIN	Récupération des tâches d'encaissement et d'imposition à la source Il convient de renoncer à la mesure sous cette forme. Il faut vérifier et réaliser les économies avérées dans le cadre du projet existant, à condition que les mêmes économies puissent aussi être obtenues en renégociant avec les communes concernées. Les domaines de l'imposition à la source et du recouvrement peuvent éventuellement être séparés.	0,0	0,0	(3,4)	(3,4)	Majorité
33	47.5.3	FIN	Réduction de l'intérêt sur les trop-perçus Continuer à réduire l'intérêt sur les trop-perçus : à 1 pour cent (au lieu de 1,5 %). De nombreux cantons octroient moins de 0,5 pour cent ou même aucun intérêt.	0,0	5,25 nv. : 7,0	8,00 nv. : 10,5	8,00 nv. : 10,5	Majorité

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Montant prévu par le PA 2018				Proposition CFin
				2018	2019	2020	2021	
	Direction de l'instruction publique							
34	48.2.1	INS	Subsides de formation – abandon des parties de la révision de l'OSF ayant une incidence sur les coûts Supprimer le plafond de subventionnement pour les années scolaires de préparation professionnelle et les préapprentissage; réaliser l'augmentation des franchises sur le revenu, afin que l'on perçoive des bourses et non pas l'aide sociale. Il convient de renoncer à la mesure.	2,6	2,6	2,6	2,6	Minorité
35	48.3.1	INS	Lehrplan 21 ; enseignement par sections de classe au degré secondaire I ; abandon de l'augmentation prévue de deux leçons Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	1,2	3,9	5,5	Minorité
36	48.3.2	INS	Réduction du pool « Intégration et mesures pédagogiques particulières » (IMEP) Il convient de renoncer à la mesure.	0,8	2,0	2,0	2,0	Minorité
37	48.3.3	INS	Abandon des contributions cantonales pour le transport scolaire Il faut convenir de renoncer à la mesure (fausse mesure d'économie; report des charges sur les communes; contrevient aux principes de la répartition des tâches [LPFC]). La mesure nuit à la bonne organisation de l'école, la compensation des traitements du corps enseignant à l'école obligatoire étant à la charge du canton (participation cantonale = 70%). Cette mesure touche très fortement quelques communes rurales financièrement faibles (jusqu'à 1,5 dixième de quotité d'impôt).	0,0	4,2	4,2	4,2	Majorité
38	48.4.1	INS	Suppression de prestations dans les écoles d'horticulture d'Oeschberg et de Hünibach Renoncer à la suppression de la subvention pour l'école de Hünibach. Il faut renoncer à supprimer la subvention destinée à l'école d'horticulture de Hünibach, la seule école d'horticulture orientée sur l'agriculture biologique et, selon la motion 196-2017 (point 4), il faut négocier avec l'école d'horticulture de Hünibach une nouvelle convention de prestations qui, d'une part, assure la pérennité de l'école et, d'autre part, pose la base pour une augmentation réaliste de son degré d'autofinancement à moyen et long terme.	0,0 nv. : 0,0	0,5 nv. : ?	1,0 nv. : ?	2,10 nv. : 0,30	Minorité
39	48.4.2	INS	Ecoles supérieures : abandon du financement supplémentaire Il convient de renoncer à la mesure.	0,0	0,0	1,0	2,5	Minorité
40	48.4.5	INS	Financement des solutions transitoires sur la base de la clé de l'école obligatoire Il convient de renoncer à la mesure (fausse mesure	0,0	0,0	10,0	10,0	Majorité

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Montant prévu par le PA 2018				Proposition CFin
				2018	2019	2020	2021	
			d'économie; report des charges sur les communes; contrevient aux principes de la répartition des tâches [LPFC]). Avec la LPFC 2002, le degré secondaire II (écoles professionnelles et gymnases), ainsi que les solutions transitoires, ont été déplacées des communes au canton. Les moyens engagés par les communes ont été transmis au canton par report de la charge fiscale. <i>A titre subsidiaire</i> : Les reports de charges résultant de cette mesure sont opérés conformément à l'article 29b LPFC. La formation professionnelle et l'obtention d'un diplôme du degré secondaire II sont importants non seulement pour les jeunes mais aussi pour l'économie (pénurie de main d'œuvre). Il faut renoncer au report aux communes.					
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie								
41	49.8.1	TTE	Réduction des subventions d'encouragement La réfection de bâtiments est importante pour la politique énergétique et climatique. Il convient donc de renoncer à une réduction. La déclaration de planification a également valeur de proposition concernant le BU 2018 pour réduire le solde du groupe de produits « Développement durable » de CHF 0,87 mio.	0,87	0,87	0,87	0,87	Majorité
concernant le rapport sur le PA 2018 dans son ensemble								
42			De 2018 à 2022, le Conseil-exécutif est chargé d'informer de manière appropriée sur l'état de la mise en œuvre des mesures du programme d'allègement 2018 adoptées par le Grand Conseil lors de la session de novembre 2017. Pour toutes les mesures, il lui faut présenter l'état de la mise en œuvre en ce qui concerne les effets financiers attendus et réalisés, les répercussions sur les communes ainsi que les répercussions sur les effectifs.					Majorité
43			Projets du chapitre 9.3 du PA 2018 : il faut informer la CFin au moins une fois par an au sujet de la suite des projets.					Majorité

La CFin propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport sur le PA 2018 en tenant compte des déclarations de planification proposées par la majorité de la CFin.

6.2 Propositions concernant le budget 2018

6.2.1 Corrections dans les chiffres

Le Conseil-exécutif a informé la CFin que les chiffres du PA 2018 et du BU 2018/PIMF 2019-2021 contenait deux erreurs. Comme il ne pouvait plus adapter ses documents et propositions, il l'a prié de soumettre des propositions y relatives au Grand Conseil et de faire figurer les chiffres corrects dans son rapport :

N°	N° PA 2018	DIR	Intitulé	Explication
Direction de la police et des affaires militaires				
1		POM	Pour le groupe de produits « Privation de liberté et mesures d'encadrement », les corrections de soldes dans le PA 2018 doivent être effectuées à l'aide du tableau figurant dans l'annexe 2 du présent rapport.	Les valeurs des frais de personnel et de matériel dans le schéma de la marge contributive ont été mal calculées. Les corrections n'ont aucune incidence sur le compte de résultats et sur le résultat de la comptabilité financière (solde III) ; elles concernent uniquement le résultat de la comptabilité financière (soldes I + II).
Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques				
2	45.4.1	JCE	Dans le groupe de produits « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales », le solde figurant dans le PA 2018 doit être augmenté de 1,25 million de francs. Les corrections de soldes dans le PA 2018 doivent être effectuées à l'aide du tableau figurant dans l'annexe 1 du présent rapport. Cette proposition vaut également par analogie comme déclaration de planification pour les années du PIMF 2019-2021.	Le calcul de l'allègement financier résultant de la mesure n° 45.10.1 « Réduction du montant des frais de séjour imputables maximaux » intégrait de manière erronée tous les types de foyers et pas uniquement ceux visés à l'art. 3, al. 1 OI LPC. En calculant correctement, l'allègement financier pour le canton atteint 4,25 millions de francs par an au lieu de 5,5 millions de francs comme indiqué dans le PA 2018. Cela signifie que l'allègement financier dans le BU 2018 / PIMF 2019-2021 diminue de 1,25 million de francs par an et que les soldes du groupe de produits « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales » augmentent dans la même mesure.

6.2.2 Récapitulatif des propositions de la majorité de la CFin relatives au PA 2018 avec incidence directe sur le BU 2018

N°	N° PA 2018	DIR	Mots-clés (renvoi à la déclaration de planification formulée à ce sujet (DP) figurant au chap. 6.1)	Ecart des soldes dans le BU 2018 / PIMF 2019-2021				Prop. CFin
				2018	2019	2020	2021	
1	44.3.7	SAP	Réduction des contributions à l'obligation de prise en charge versées aux entreprises d'aide et de soins à domicile (DP 13)	+8,0	+2,0	+2,0	+2,0	Majorité
2	45.4.1	JCE	Réduction des subventions aux fusions (DP 20)	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	Majorité
3	45.6.3	JCE	Abandon de l'indemnisation des communes pour l'entraide administrative et l'assistance à l'exécution (DP 22)	+0,6	+0,6	+0,6	+0,6	Majorité
4	45.10.1	JCE	Réduction du montant des frais de séjour imputables maximaux (DP 23)	+4,25	+4,25	+4,25	+4,25	Majorité
5	49.8.1	TTE	Réduction des subventions d'encouragement pour la réfection des bâtiments (DP 41)	+0,87	+0,87	+0,87	+0,87	Majorité

6.2.3 Proposition concernant le BU 2018 (sans lien direct avec le PA 2018)

N°		DIR	Proposition	Montant				Déci- sion CFin
1		JCE	<i>Proposition : Augmenter chaque année la subvention cantonale pour la réduction des primes d'un taux équivalant à l'augmentation moyenne des primes d'assurance-maladie, ce qui correspond à +3,4 pour cent en 2018 pour le canton de Berne. (Montant BU 2018 : 3,4% de la subvention cantonale de CHF 83,6 mio).</i>	2.84	à cal- culer	à cal- culer	à cal- culer	Minorité

6.2.4 Données du BU 2018 actualisées

Sur la base des propositions majoritaires de la CFin, les valeurs obtenues pour le PA 2018 sont celles du tableau ci-dessous. A la majorité de ses membres, la CFin propose au Grand Conseil d'approuver le BU 2018 avec les indicateurs du tableau 17.

	BU 2018 (en mio CHF)
Excédent de revenus dans le compte de résultats (intitulé jusqu'à présent compte de fonctionnement)	110.8
Investissement net (y c. financements spéciaux)	469.54
Solde de financement	37.6
Quotité d'impôt	3,06
Cadre du nouvel endettement (limite de crédit)	600,0
Transfert du compte de résultats de l'OPC au Fonds des rives des lacs et des rivières	1,7

Tableau 17 : Données principales du BU 2018 avec prise en compte des propositions majoritaires de la CFin

6.3 Déclarations de planification concernant le PIMF 2019-2021**6.3.1 Mesures du PA 2018 ayant un effet à partir de 2019**

De nombreuses mesures du PA 2018 déploieront seulement leurs effets sur les finances au cours des exercices 2019 à 2021. Toutes les déclarations de planification de la CFin qui portent sur des mesures des années du PIMF ont également valeur de déclaration de planification le concernant. Si le parlement les adopte, le Conseil-exécutif devra les prendre en considération dans le prochain cycle de planification. Comme les chiffres du PIMF ne peuvent pas être modifiés par des déclarations de planification, ils ne sont pas mentionnés ici.

6.3.2 Autres déclarations de planification concernant le PIMF 2019-2021

N°		DIR	Proposition	Montant				Déci- sion CFin
1	PIMF		Il faut augmenter chaque année la subvention cantonale pour la réduction des primes d'un taux équivalant à l'augmentation moyenne des primes d'assurance-maladie, ce qui correspond à 3,4 pour cent en 2018 pour le canton de Berne.		??	??	??	Minorité

2	PIMF	gén.	Il faut présenter au Grand Conseil des variantes pour adapter l'impôt sur les successions et les donations au plus tard dans le PIMF 2020.	Minorité
3	PIMF	gén.	Le Conseil-exécutif est chargé de prendre des mesures compensatoires pour les mesures financières ou les allègements 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.	Majorité
4	PIMF	gén.	Les mesures compensatoires doivent avoir un effet conséquent sur les dépenses, principalement dans l'administration cantonale.	Majorité
5	PIMF	gén.	Dans le PIMF 2020-2022, il faut dégager une marge de manœuvre supplémentaire pour les réductions de l'impôt afin que le canton de Berne puisse s'améliorer perceptiblement en comparaison intercantonale.	Majorité
6	PIMF	gén.	Le Conseil-exécutif est chargé de resserrer considérablement les calendriers des projets stratégiques en cours (PGI, réforme des Directions, cyberadministration) et de concevoir les projets (tout particulièrement la réforme des Directions) de telle manière que les processus s'en retrouvent optimisés ou allégés.	Majorité
7	PIMF	gén.	Il faut montrer au Grand Conseil comment l'efficacité écologique des impôts sur les véhicules peut être améliorée dans le cadre de la révision de la loi sur la circulation routière.	Minorité
8	PIMF	gén.	Cyberadministration : il faut montrer comment l'organisation des unités administratives comme le registre du commerce, les bureaux d'arrondissement du registre foncier, les offices des poursuites et des faillites ou les préfectures peut être optimisée, en particulier avec le passage au numérique.	Majorité

6.3.3 Données du PIMF 2019-2021 actualisées

En tenant compte des propositions de la majorité de la CFin, le PIMF 2019-2021 aurait les valeurs du tableau ci-dessous. Il faut toutefois relever que les chiffres du PIMF ne sont pas adaptés en fonction des déclarations de planification adoptées. Les déclarations de planification déploient leurs effets pour l'élaboration du prochain BU/PIMF dans le processus de planification de l'année suivante.

En mio CHF	BU 18	PIMF 19	PIMF 20	PIMF 21
Solde du compte de résultats	110,8	60,3	50,3	34,3
Investissements nets	469,5	473,2	479,2	475,5
Solde de financement	37,6	-8,8	-15,8	-15,8
Autofinancement	507,1	464,5	463,4	459,7
Degré d'autofinancement	108,0%	98,1%	96,7%	96,7%
Degré d'autofinancement pour les exercices du plan	99,9 %			

Tableau 18 : Données principales du PIMF 2019-2021 avec prise en compte des propositions majoritaires de la CFin

Si les données principales du PIMF étaient recalculées en prenant en compte les déclarations de planification de la majorité de la CFin, le solde de financement deviendrait légèrement négatif de 2019 à 2021. Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne serait ainsi plus respecté. Selon ce mécanisme en effet, le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent à moyen terme (= quatre ans BU/PIMF), ce que ces chiffres ne permettent pas vraiment de réaliser complètement. Etant donné que la disposition constitutionnelle ne prévoit pas de sanction, cet écart reste sans conséquences directes.

La CFin propose au Grand Conseil d'approuver le plan intégré mission-financement avec les déclarations de planification proposées par la majorité.

Annexe 1 – Corrections des chiffres

Correction dans le BU 2018, chapitre 7.7.4, Privation de liberté et mesures d'encadrement, p. 220-221, calcul correct :

Schéma du calcul des marges contributives (extrait)	Budget 2018
CHF	
Solde I (budget global)	-92 124 404
(+) Recettes des subventions cantonales	0
(-) Coûts des subventions cantonales	-11 500
(+) Rentrées fiscales et amendes	0
Solde II (comptabilité analytique d'exploitation)	-92 135 904
(+)/(-) Régularisations	624 973
Solde III (comptabilité financière)	-91 510 931

Correction dans le BU 2018, chapitre 6.7.9, Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales, p. 187, calcul correct :

Schéma du calcul des marges contributives (extrait)	Budget 2018
CHF	
Solde I (budget global)	-6 137 526
Recettes des subventions cantonales	768 313 145
Coûts des subventions cantonales	-1 297 015 700
Rentrées fiscales et amendes	2 500
Solde II (comptabilité analytique d'exploitation)	-534 837 581
Régularisations	49 150
Solde III (comptabilité financière)	-534 788 431

Annexe 2 – Liste des tableaux

Tableau 1 : Récapitulatif des résultats de l'analyse comparative (Rapport PA 2018, p. 19).....	7
Tableau 2 : Champs d'action potentiels de l'analyse comparative de l'institut BAK.....	8
Tableau 3 : Analyse de la marge de manœuvre.....	8
Tableau 4 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2018-2021 (en mio CHF).....	11
Tableau 5 : Compte de résultats des années 2012-2021 (en mio CHF).....	12
Tableau 6 : Comparaison du compte de résultats 2017-2021 avec et sans PA 2018 et révision de la loi sur les impôts 2019 (en mio CHF).....	13
Tableau 7 : Compte des investissements des années 2012-2021 (en mio CHF).....	14
Tableau 8 : Plan d'investissement 2018-2027.....	15
Tableau 9 : Solde de financement des exercices 2012-2021 (en mio CHF).....	16
Tableau 10 : PA 2018 et révision de la loi sur les impôts (LI) 2019 – Influence sur le solde de financement (en mio CHF).....	16
Tableau 11 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2012–2021.....	17
Tableau 12 : Tableau des mesures contrevenant aux principes de la répartition des tâches prévue par la LPFC.....	20
Tableau 13 : Aperçu des trois catégories de mesures.....	22
Tableau 14 : Comparaison des coûts pertinents et des économies réalisées.....	23
Tableau 15 : Comparaison du différentiel de coûts de l'institut BAK et des mesures proposées par le Conseil-exécutif dans le PA 2018.....	24
Tableau 16 : Ecart des principaux chiffres clés entre le BU 2017/PIMF 2018-2010 (novembre 2016) et le BU/PIMF 2018/2019-2021 (août 2017).....	25
Tableau 17 : Données principales du BU 2018 avec prise en compte des propositions majoritaires de la CFin.....	38
Tableau 18 : Données principales du PIMF 2019-2021 avec prise en compte des propositions majoritaires de la CFin.....	39