



Finanzkommission
Commission des finances

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gc

Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2021

Dernière modification : 19.05.22
Version : 1.2
Statut du document : approuvé

Table des matières

1.	Avant-propos	3
2.	Méthode de travail de la Commission des finances	4
3.	L'essentiel en bref	5
3.1	Compte de résultats	5
3.2	Solde de financement	6
3.3	Comparaison avec d'autres cantons : charges et solde du compte de résultats	6
3.4	Compte des investissements	7
3.5	Bilan : capital propre / découvert du bilan	8
3.6	Endettement brut	9
3.7	Taux d'endettement	9
4.	Priorités de la Commission des finances	11
4.1	Limitations dans l'avis d'audit du Contrôle des finances	11
4.2	Excédent de charges dans le compte de résultats moins important que prévu	11
4.3	Découvert de financement : proposition de renoncer à la compensation	12
4.4	Plan d'investissement intégré	13
4.5	Répercussions financières de la pandémie de COVID-19	14
4.6	État de la mise en œuvre du programme gouvernemental de législature	15
5.	Perspectives de politique financière	16
6.	Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil	17
	Annexe 1 : glossaire	19

1. Avant-propos

Avec un excédent de charges de 63,2 millions de francs dans le compte de résultats et un solde de financement négatif de 114,6 millions de francs, les comptes annuels 2021 présentent un résultat doublement négatif. L'exercice peut malgré tout être considéré comme un succès puisque les valeurs se sont avérées bien meilleures que ne le laissait présager le budget. Comme l'année précédente, un versement de la BNS¹ supérieur au montant budgétisé explique en partie ce résultat. En outre, les conséquences de la pandémie ont été bien plus faibles que ce que l'on pouvait craindre : d'une part, les dépenses liées à la lutte contre la pandémie n'ont pas dépassé le budget et d'autre part, les répercussions financières se sont révélées moins dramatiques, de sorte que le recul des recettes fiscales, notamment, a été moins prononcé que prévu.

Afin de respecter le frein à l'endettement, il faut tout d'abord compenser le déficit dans le compte de résultats au cours des cinq années à venir par des excédents au moins équivalents, ce qui semble faisable au vu du déficit modéré. Il faut ensuite renoncer à une compensation du découvert de financement. Cette proposition doit être approuvée par une majorité des trois cinquièmes. On constate que les dispositions du frein à l'endettement dans le canton de Berne peuvent être qualifiées d'appropriées même lors d'un événement extraordinaire et non planifiable tel qu'une pandémie.

Pour les années à venir, les perspectives financières sont plutôt positives, malgré les grandes incertitudes qui subsistent, mais doivent toutefois être prises avec des pincettes. La création d'excédents est également cruciale pour faire face aux besoins d'investissement supplémentaires : pour pouvoir couvrir à long terme les investissements nets ordinaires s'élevant à 450 millions de francs par des moyens propres, des excédents de recettes annuels d'environ 150 millions de francs sont nécessaires.

¹ Banque nationale suisse (BNS)

2. Méthode de travail de la Commission des finances

Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 63 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). L'article 101 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) prescrit en outre une gestion des finances économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, ainsi que des finances équilibrées à moyen terme. Désormais le rapport de gestion se subdivise en deux volumes, à savoir « Comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne » et « Groupes de produits y compris comptes spéciaux et financements spéciaux du canton de Berne ». Le volume 2 jusqu'à présent intitulé « Compte-rendu politique » ne fait plus partie du rapport de gestion depuis cette année et est présenté au Grand Conseil dans une affaire séparée.

Conformément à l'article 76, lettre *b* ConstC, à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* LFP et à l'article 50 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les décisions concernant le rapport de gestion et les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil. Plus précisément, ce dernier approuve les éléments suivants :

- le solde du compte de résultats ;
- le solde du compte des investissements ;
- les capitaux propres et le découvert du bilan ;
- les crédits supplémentaires et les dépassements de crédit.

Selon l'article 36, alinéa 3, lettre *c* du règlement du Grand Conseil (RGC), la Commission des finances (CFin) préavise le rapport de gestion, généralement avant la session d'été concernée (art. 50, al. 3 LGC).

Dans son rapport sur le rapport de gestion, la CFin présente une synthèse des informations qui lui semblent les plus importantes et motive ses propositions. Dans le cadre de leur examen préalable, les sections de la CFin ont traité les chapitres du rapport relevant de leur compétence et ont formulé des questions à l'attention du Conseil-exécutif et des Directions, questions auxquelles il a été répondu par écrit. En outre, la directrice des finances a participé à la séance plénière de la CFin du 12 mai 2022 sur le rapport de gestion et a fourni oralement des renseignements complémentaires. La CFin a ensuite confié à son secrétariat la tâche de rédiger le rapport en tenant compte des aspects prioritaires. La commission a discuté du rapport lors de sa séance du 12 mai 2022 et l'a approuvé avec les propositions.

Dans le cadre de l'examen préalable du rapport de gestion 2021, la CFin s'est fondée sur les documents essentiels suivants :

- rapport de gestion et comptes annuels de l'exercice 2021 en deux volumes, épreuve du 29 mars 2022 ;
- rapport du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2021 (public), ainsi que rapport complet du 23 mars 2022 sur l'examen des comptes annuels au 31 décembre 2021 (non public), complété par les informations orales de la part du directeur du Contrôle des finances et de son suppléant lors de la séance du 28 mars 2022 ;
- réponses du Conseil-exécutif (1^{re} partie, ACE 373/2022 du 27 avril 2022) et des Directions (2^e partie, 29 avril 2022) aux questions de la CFin (non publiques).

La Commission des finances n'examine pas toutes les parties du rapport de gestion. Du fait de ses compétences spécifiques, la Commission de gestion (CGes) préavise le rapport d'activité des Services parlementaires et celui du Bureau pour la surveillance de la protection des données. La Commission de justice (CJus) examine les parties des autorités judiciaires et du Ministère public. Les rapports annuels de l'Université de Berne, de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique sont quant à eux examinés par la Commission de la formation (CFor).

3. L'essentiel en bref

La Commission des finances renonce à une présentation détaillée des comptes annuels 2021 et se limite à une analyse des valeurs de référence financières les plus importantes. Les vues d'ensemble détaillées et les descriptions complètes de chaque Direction se trouvent dans le volume 2 du rapport de gestion 2021.

Valeur de référence (en mio CHF)	Compte 2020	Budget 2021	Compte 2021	Écart par rapport au budget		Écart par rapport à l'année précédente	
				en %	En mio CHF	en %	En mio CHF
Charges	11 904.4	11 920.9	12 169.5	2.1 %	248.6	2.2 %	265.1
Revenus	11 944.6	11 372.2	12 106.3	6.5 %	734.1	1.4 %	161.7
Solde du compte de résultats	40.2	-548.7	-63.2	88.5 %	485.5	-257.1 %	-103.4
Investissements nets	390.8	401.3	411.7	2.6 %	10.4	-5.4 %	-20.9
Solde de financement	-19.6	-604.4	-114.6	81.0 %	489.8	-484.9 %	-95.0
Degré d'auto-financement (en %)	95.0 %	-50.6 %	72.2 %	242.7 %	n/a	-24.0 %	n/a
Endettement brut I	6763.1	7247.4	6858.1	-5.4 %	389.3	1.4 %	95.0
Endettement brut II	8801.5	9195.6	8840.0	-3.9 %	-355.6	0.4 %	38.6

Tableau 1 : Aperçu des valeurs de référence financières des comptes 2021 ainsi que des écarts par rapport au budget 2021 et à l'année précédente.

3.1 Compte de résultats

Le compte de résultats clôture sur un déficit de 63,2 millions de francs et se situe donc autour de 485,5 millions de francs en dessous du montant de 548,7 millions de francs inscrit au budget. Cette nette amélioration s'explique par les faibles répercussions de la pandémie de coronavirus, tant du côté des dépenses que des recettes, ainsi que par les distributions particulièrement élevées de la BNS.

Les charges sont supérieures d'à peine 249 millions de francs par rapport aux chiffres inscrits au budget 2021 (+ 2,1 %) et en augmentation de près de 162 millions de francs (+ 2,2 %) par rapport à l'année 2020. Quant aux recettes, elles ont dépassé les montants planifiés pour 2021 de 6,5 %, soit une augmentation de 1,4 % en comparaison avec l'exercice précédent.

Les principaux écarts (≥ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2021 sont récapitulés dans le tableau 2 ci-après :

Améliorations du budget (en millions de CHF)	
Distribution plus élevée du bénéfice de la BNS	+240
Contributions cantonales moins importantes (net)	+123
Revenus fiscaux plus importants (y. compris parts aux revenus de la Confédération, net)	+109
Charges de biens et services et charges d'exploitation moins importantes (net)	+76
Charges du personnel moins importantes (net)	+42

Charges (y c. provisions) de la pandémie de COVID-19 (seulement CR, net)	+37
Revenus financiers plus importants (net)	+16

Détériorations du budget (en millions de CHF)	
Facteur de correction au niveau cantonal ²	-136
Amortissements plus élevés (y compris amortissements des subventions d'investissement)	-22

Tableau 2 : Aperçu des écarts (≥ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2021

3.2 Solde de financement

Les écarts les plus élevés s'observent dans le solde de financement. Ce dernier s'inscrit en négatif (- 114,6 millions de francs) et présente une valeur encore plus basse que lors de l'exercice 2020 (voir tableau 3). En d'autres termes, le canton n'a pas pu financer ses investissements entièrement avec ses fonds propres et a été contraint de se rendre. Les conséquences juridiques d'un solde de financement négatif sont traitées en détail au chapitre 4.2.

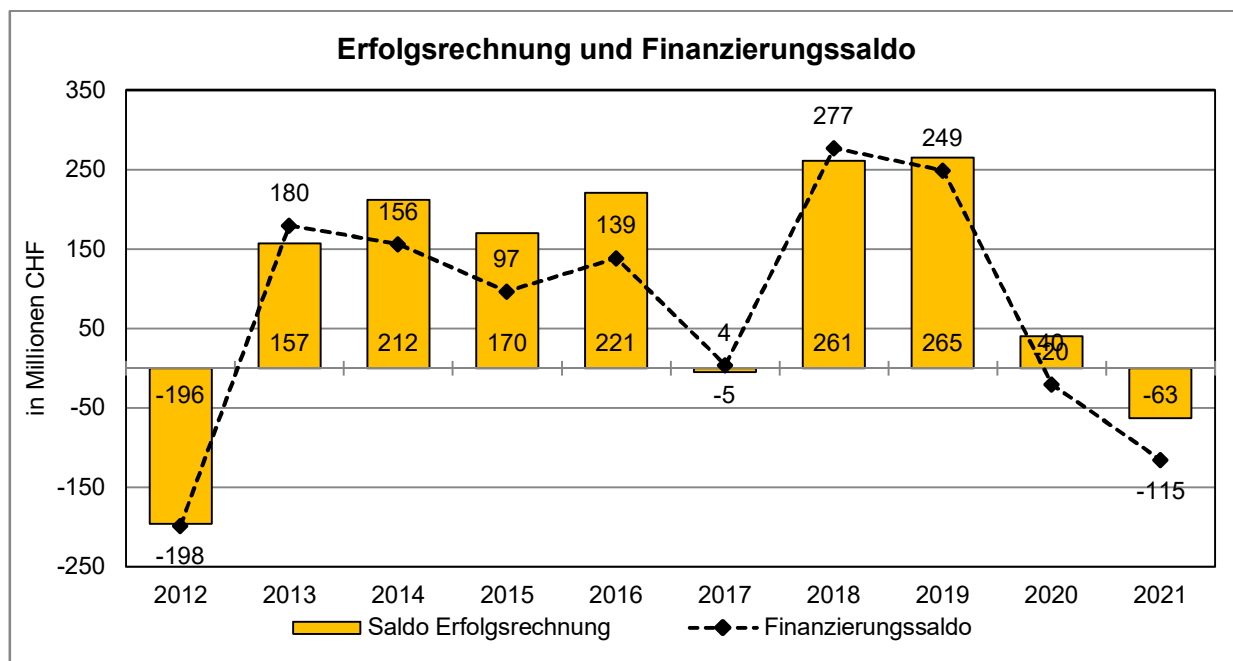


Tableau 3 : Solde du compte de résultats et solde de financement, 2012-2021

3.3 Comparaison avec d'autres cantons : charges et solde du compte de résultats

Dans le rapport de l'institut BAK Economics sur l'examen des offres et des structures (EOS) 2014, les cantons de Zurich, de Vaud, de Saint-Gall, de Lucerne, de Fribourg et des Grisons constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « peer group », autrement dit un ensemble de cantons qui sont comparables au canton de Berne de par leur structure ou leur taille.

² Le facteur de correction au niveau cantonal est un revenu fictif, inscrit chaque année dans le budget pour augmenter sa précision. Au plan comptable, le montant est inscrit dans le groupe de matières « Subventions acquises » et est uniquement pris en compte dans la comptabilité financière, c'est-à-dire en dehors des groupes de produits, à titre de recette supplémentaire. Dans les comptes annuels, le facteur de correction est biffé. Il n'y a pas de réelle détérioration du budget.

	Charges (en mio CHF) (et écart par rapport à l'année précédente en %)								Solde du compte de résultats (en mio CHF)			
Canton	2018	2019	%18-19	2020	%19-20	2021	%20-21	2017	2018	2019	2020	2021
Berne	11'448	11'235	-1.9%	11'904	6.0%	12'167.0	2.2%	-5	+260.9	+264.9	+40.2	-63.2
Zurich	15'312	15'724	2.7%	16'197	3.0%	17'860.0	10.3%	+367	+548	+566	+499	+758
Vaud	10'269	10'480	2.1%	11'068	5.6%	11'863.7	7.2%	+147	+87	+4	+5.5	+14.4
Lucerne	3'686	3'557	-3.5%	3'800	6.8%	4'249.0	11.8%	-38	-68	+64	-212.5	+201.4
Fribourg	3'582	3'689	3.0%	3'937	6.7%	4'072.0	3.4%	+16	+2	+12	+0.8	+0.7
Grisons	2'373	2'370	-0.1%	2'489	5.0%	2'704.0	8.6%	+129	-3	+54	+82	+134

Tableau 4 : Vue d'ensemble des charges et du solde dans les cantons comparables, classés en fonction du montant des charges (source : comptes annuels des cantons concernés et site Internet de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances <https://www.fdk-cdf.ch/>)

À l'exception des cantons de Berne et de Fribourg, les charges ont augmenté plus fortement que les années précédentes dans tous les cantons. Les variations sont dans une fourchette qui va de +3,4 % (canton de Zurich) et à + 11,8 % (canton de Lucerne). En ce qui concerne les soldes du compte de résultats, les cantons affichent des excédents compris entre 0,7 million de francs (canton de Fribourg) et 758 millions de francs (canton de Zurich). Certains cantons enregistrent un léger recul de leur excédent par rapport à l'année précédente, comme le canton de Lucerne avec – 11 millions de francs. Les cantons de Zurich et des Grisons enregistrent les plus fortes augmentations avec + 359 millions pour le premier et + 52 millions de francs pour le second.

3.4 Compte des investissements

Le compte des investissements (y compris les investissements financés par des fonds) présente d'un côté des dépenses d'un montant de quelque 544 millions de francs et de l'autre des recettes d'environ 133 millions de francs, ce qui a entraîné des investissements nets de presque 412 millions de francs en 2021 (tableau 5). L'écart par rapport au budget 2021 s'élève à + 2,6 %, soit environ 10,4 millions de francs de plus que le montant inscrit au budget. En comparaison avec les comptes 2020, les investissements nets ont augmenté de 5,4 % et ont dépassé depuis plusieurs années le montant budgétisé. La tendance des investissements nets à la hausse a ainsi pu être consolidée.

Tableau 5 : compte des investissements, 2012-2021

3.5 Bilan : capital propre / découvert du bilan

Le tableau 6 présente le capital propre et le découvert du bilan. Avec l'introduction du MCH2 au 1^{er} janvier 2017, le canton a procédé à une réévaluation des actifs (*restatement*, ou retraitement). L'actif du bilan a été amélioré de près de cinq milliards de francs, ce qui a permis d'éliminer le découvert du bilan selon l'ancien droit, et au canton de disposer désormais d'un capital propre. Toutefois, le poste du bilan « capital propre » selon le MCH2 est partagé en différents postes, contrairement au MCH1. La composition du capital propre et les changements annuels intervenus dans les différents postes sont reproduits dans le MCH2 à la rubrique « état du capital propre »³. Au sein du groupe de comptes « Capital propre » figure en particulier, comme auparavant, le compte « Excédent / découvert du bilan », que modifie le solde du compte de résultats à lui seul et qui fait donc partie du capital propre au sens strict. Le compte « Excédent / découvert du bilan » selon MCH2 est la variable sur laquelle repose la notion de « capital propre » selon MCH1 dans le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement⁴.

Fin 2021, le canton de Berne disposait d'un capital propre selon MCH2 de 643 millions de francs, alors que le compte « Excédent / découvert du bilan » affichait un découvert du bilan de 271,5 millions de francs. Selon lecture actuelle qui est faite du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement, le déficit de l'exercice 2021 n'est pas couvert et doit être reporté au budget du deuxième exercice suivant, soit être compensé par des excédents équivalents dans les quatre ans, parce qu'il a déjà été inscrit au budget et approuvé⁵.

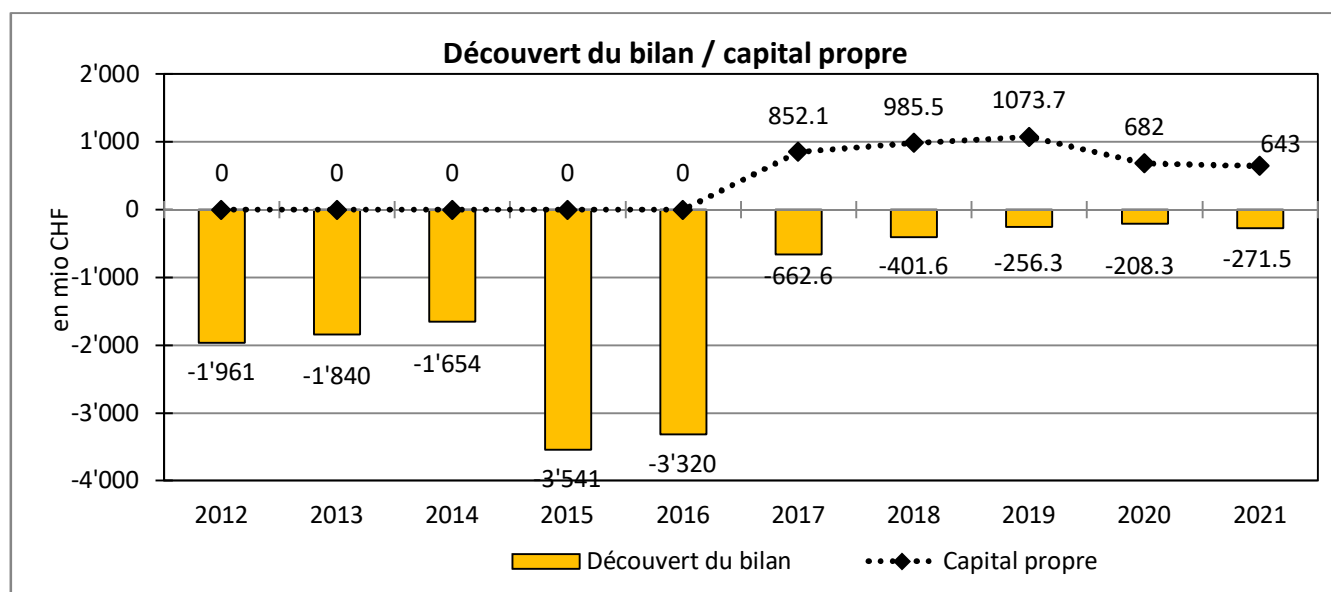


Tableau 6 : Découvert du bilan et capital propre, 2012 – 2021

En raison du déficit dans le compte de fonctionnement, le capital propre a diminué de 40 millions de francs. L'écart de déficit s'explique en grande partie par la dissolution d'une réserve liée au retraitement du patrimoine financier d'un montant de 25 millions de francs. Le découvert du bilan, comme détaillé ci-avant, a augmenté : il est exactement égal au montant du déficit et s'élève fin 2021 à 271,5 millions de francs.

³ État du capital propre, chiffre 2.4 du Rapport de gestion 2021, volume 1, p.31

⁴ Art. 101a, al. 2 ConstC : « L'excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre. »

⁵ Art. 101a, al. 3 ConstC : « (...) Lors de l'approbation du rapport de gestion, l'alinéa 2 n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans. »

3.6 Endettement brut

L'endettement brut I inclut les engagements courants, les engagements financiers à court terme et à long terme, moins les instruments financiers dérivés ainsi que les subventions d'investissement promises à des tiers, inscrites au passif. L'endettement brut II correspond à l'endettement brut I augmenté des provisions à court et à long terme. Par rapport à l'année précédente, l'endettement brut I a diminué de 95 millions de francs pour atteindre 6,86 milliards de francs, tandis que l'endettement brut II a augmenté de 39 millions de francs pour s'établir à 8,84 milliards de francs.

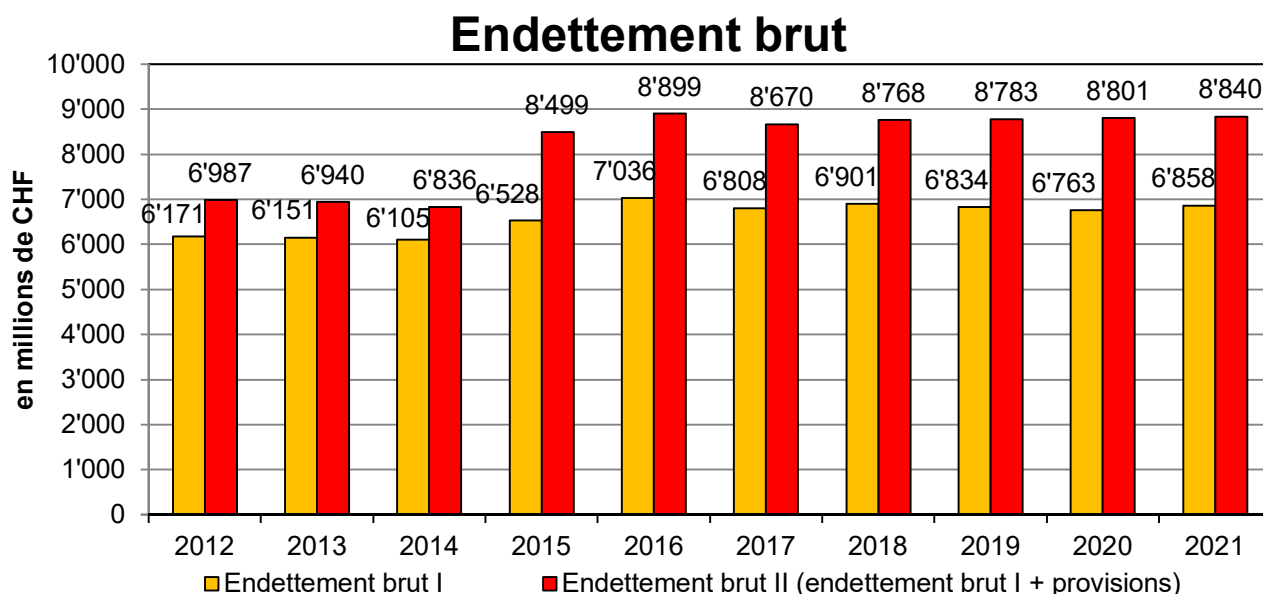


Tableau 7 : endettement brut I et II, 2012-2021

L'endettement brut I (augmentation de 95,0 millions de francs par rapport à 2020) croît environ dans les mêmes proportions que ce que le solde de financement négatif de 114,6 millions de francs laissait présager. La hausse modérée de l'endettement brut II (augmentation de 38,6 millions de francs), en revanche, s'explique de la manière suivante : par analogie avec la méthode de la Confédération, l'Intendance des impôts a augmenté en 2021 les provisions sur la part cantonale du produit des impôts anticipés de la Confédération à hauteur de 125,9 millions de francs dans le compte de résultats. Malgré ce levier unique, les provisions reculent de 56,5 millions de francs et s'élèvent au 31 décembre 2021 à 1981,9 millions de francs.

3.7 Taux d'endettement

Le taux d'endettement II exprime l'endettement brut II en pourcentage du revenu cantonal. Ce chiffre est important parce que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne peut être utilisé qu'à condition que la quote-part de l'endettement brut dépasse une valeur de 12 %⁶. De 2012 à 2014, la quote-part de l'endettement brut du canton de Berne se situait à proximité de la limite des 12 % (tableau 8). Ce n'est qu'en 2015 que la quote-part a nettement augmenté pour s'établir à tout juste 16 %. Depuis, elle est restée relativement constante. La hausse de 2015 est liée à la reprise de la garantie de l'État pour les lacunes de couverture des deux caisses de pension cantonales, la CPB et la CACEB.

⁶ Art. 101b, al. 5 ConstC : « Les alinéas 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut, qui se définit comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, excède un taux de 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède. »

Dans le tableau 8 figurent également les valeurs corrigées rétroactivement en 2021 (courbe du taux d'endettement actualisé). Il en ressort que la quote-part d'endettement actualisée tend à être plus basse que le taux inscrit jusqu'à présent, ce qui signifie que par le passé le revenu présenté était légèrement trop bas et que les nouvelles méthodes de calcul placent le revenu cantonal à un niveau plus élevé.

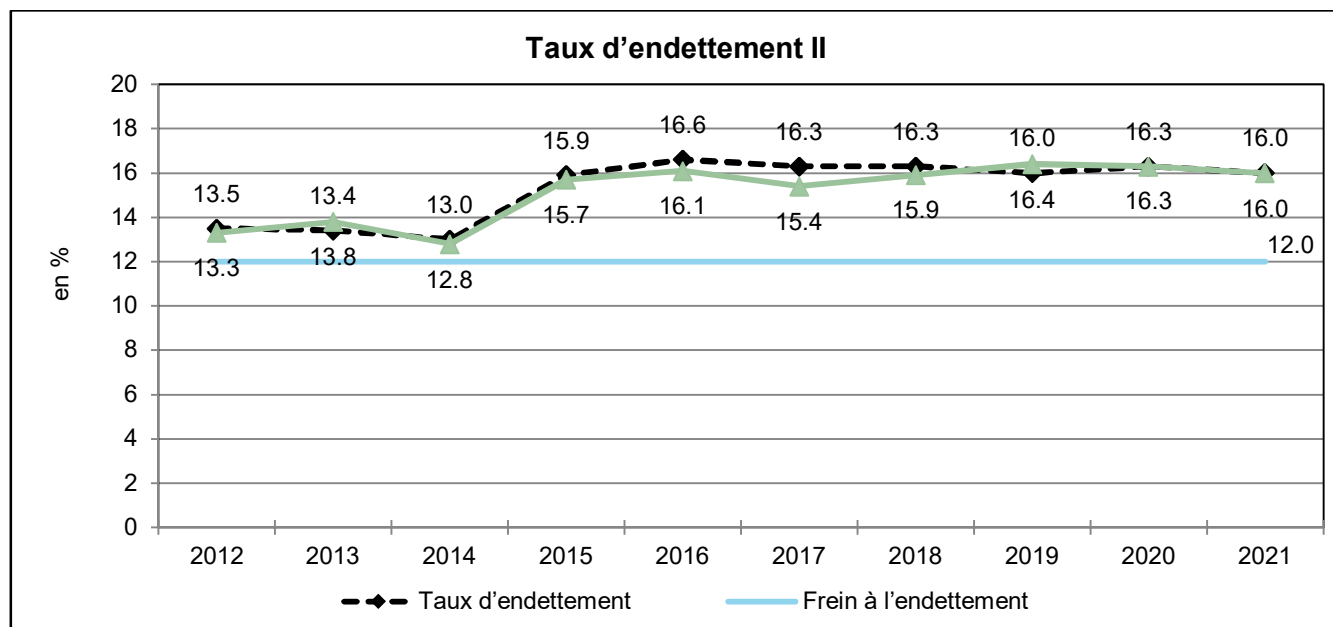


Tableau 8 : quote-part de l'endettement brut II

4. Priorités de la Commission des finances

4.1 Limitations dans l'avis d'audit du Contrôle des finances

Comme l'année dernière, le Contrôle des finances a dû émettre une réserve en lien avec la régularité des comptes annuels.

Lors de la clôture des comptes 2017, le Contrôle des finances avait décelé plusieurs faiblesses et erreurs qui ont pu être corrigées au cours des années passées. La lacune dans la comptabilité des immobilisations est la dernière qui persiste. Sans support système par le FIS, il arrive que des cas ne soient pas présentés correctement. Les écritures erronées doivent ensuite être longuement corrigées à la main dans le tableau des immobilisations. Compte tenu de l'importance des immobilisations, la régularité de la comptabilité est compromise dans le domaine de la comptabilité des immobilisations FIS.

Comme le canton envisage de remplacer le FIS par le progiciel de gestion intégré SAP en 2023, le Conseil-exécutif a décidé de ne plus s'occuper de ce manquement (ni d'autres). Le Conseil-exécutif est d'avis que ces défauts touchent quelques domaines clairement définis où il est nécessaire d'agir manuellement. Les opérations nécessaires à la gestion des affaires courantes ne sont fondamentalement pas concernées. La Commission des finances a appuyé cette manière de procéder.

4.2 Excédent de charges dans le compte de résultats moins important que prévu

Les comptes 2021 présentent un excédent de charges de 63,2 millions de francs. Comme le budget prévoyait un déficit de 548,7 millions de francs, le résultat s'avère bien plus réjouissant que prévu. Afin de pouvoir respecter les directives du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement au sens de l'article 101a de la Constitution cantonale, il convient de procéder comme suit :

Art. 101a Constitution cantonale

Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement

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

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

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

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

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

Lors de l'adoption du budget 2021 à l'occasion de la session d'hiver 2020, le Grand Conseil a approuvé à la majorité requise des trois cinquièmes de ses membres l'excédent de charges inscrit au budget, conformément à l'alinéa 3. Par conséquent, l'excédent de charges aux comptes 2021 ne doit pas déjà être reporté entièrement au budget du deuxième exercice suivant (2023) selon l'alinéa 2. Malgré le non-respect du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats, une nouvelle décision du Grand Conseil dans le cadre de l'adoption du rapport de gestion n'est pas nécessaire. En revanche, le délai d'amortissement selon l'alinéa 3 est automatiquement prolongé à quatre ans, comme présenté dans le graphique ci-après.

RG 21	BU 22	BU 23	PIMF 24	PIMF 25	PIMF 26
-73.0	0.0	18.3	18.3	18.2	18.2

Tableau 9 : représentation de l'amortissement de l'excédent de charges 2021 dans le BU 2023 / PIMF 2024-2026

Selon l'article 5, les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier doivent être éliminés du résultat annuel. Ils s'élèvent à 9,8 millions de francs en 2021⁷. L'excédent de charges déterminant pour le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats atteint ainsi un total de 73 millions de francs. Il convient de considérer les comptes annuels des cinq années à venir pour la compensation concrète, c'est-à-dire, également ceux de l'année 2022 en cours, laquelle ne peut pas être prise en compte dans la planification. Le déficit est compensé dès que des excédents de revenus cumulés ont été obtenus à hauteur de 73 millions de francs.

4.3 Découvert de financement : proposition de renoncer à la compensation

Les comptes annuels 2021 présentent un solde de financement négatif de 114,6 millions de francs. Lorsque le chiffre du « solde de financement » est négatif, cela signifie que le canton n'est pas parvenu à assumer les dépenses publiques entièrement avec ses propres fonds et a été contraint de se rendre. Le budget pour l'année 2021 avait prévu un découvert de financement encore plus élevé (- 604,4 millions).

Lorsque le rapport de gestion présente un découvert, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, prévu aux alinéas 3 et 4 des dispositions constitutionnelles, s'applique :

Art. 101b Constitution cantonale

Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

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

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

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

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

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

L'alinéa 3 dispose qu'un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être inscrit au débit dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que les trois années suivantes. Si cette somme était répartie uniformément entre les années 2023 et 2026, il en résulterait une charge supplémentaire de 28,7 millions de francs par an.

L'alinéa 4 donne la possibilité au Grand Conseil d'étendre à huit ans le délai de la compensation, c'est-à-dire de débiter environ 14,3 millions de francs par année entre 2023 et 2030 (en cas de répartition uniforme) ou de renoncer à la compensation. Pour ce faire, la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix pour) est requise.

⁷ Cf. Rapport de gestion 2021, volume 1, chapitre 1.3.4, p. 11 s

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer complètement à la compensation. Comme le nouvel endettement est clairement lié à la pandémie de coronavirus, un événement extraordinaire non planifiable, et au vu du financement du besoin d'investissement supplémentaire à venir, la Commission des finances adopte la proposition du Conseil-exécutif et recommande au Grand Conseil de renoncer à la compensation.

4.4 Plan d'investissement intégré

C'est la première fois depuis 2017 que les investissements nets sont plus élevés que ce qui avait été inscrit au budget. En 2021, ils s'élèvent à 411,7 millions de francs, soit 10 millions de plus que le montant budgétisé et 20,9 millions de plus que l'année précédente. Ce dépassement est dû en particulier à des projets de construction et d'aménagement (18,7 millions de francs) ainsi qu'à des projets supplémentaires d'assainissement de revêtement de rénovation (8,1 millions de francs) dans le domaine des infrastructures. En outre, des prêts ont été consentis dans le domaine de la santé pour un montant de 19,4 millions de francs, alors qu'ils n'étaient pas inscrits au budget. En revanche, le report à 2022 du droit de superficie pour le Campus Bienne engendre un allègement des dépenses inscrites au compte des investissements de 34 millions de francs.

Ces dernières années, le Grand Conseil a fait savoir à plusieurs reprises qu'il jugeait nécessaire de hiérarchiser les investissements à venir. Comme le Conseil-exécutif se montrait réticent à entamer les travaux, les présidences des commissions spécialisées se sont associées à la CFin, à la fin 2020, pour demander au gouvernement de s'atteler sans délai à la hiérarchisation des investissements demandée depuis longtemps. Le Conseil-exécutif a accédé à la demande et a élaboré une proposition de priorisation durant le processus de planification 2021, qu'il a présentée aux présidences des commissions spécialisées fin juin 2021⁸.

Sur le modèle de la motion financière 023-2019 (PLR, « Augmentation des investissements nets »), le Conseil-exécutif a défini le besoin d'investissement ordinaire à 450 millions de francs par année. Pour financer le besoin supplémentaire d'investissement, c'est-à-dire les investissements dépassant le niveau ordinaire de 450 millions de francs, plusieurs variantes de nouvel endettement ont été étudiées : pas de nouvel endettement, un nouvel endettement de 500 millions de francs et un nouvel endettement de 1 milliard de francs. Le Conseil-exécutif s'est déclaré favorable à la deuxième variante. La CFin ainsi que le Grand Conseil ont suivi cette recommandation lors de la session d'hiver 2021. Cette option implique de reporter un certain nombre de projets, mais elle permet de planifier et de réaliser en temps utile beaucoup de projets importants.

Pour mettre en œuvre la planification des investissements cantonale, il faut en outre réorganiser et accroître les effectifs de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) d'ici 2025. Cette étape a déjà débuté en 2021 avec l'arrivée d'une nouvelle personne à la tête de l'office, des adaptations ciblées des structures de l'office et, surtout, l'engagement de collaboratrices et collaborateurs supplémentaires.

Du côté des financements, le Grand Conseil a adopté lors de la session de printemps 2022 un projet de loi qui permet de rendre disponibles pour le financement de besoins d'investissements supplémentaires les ressources non utilisées à hauteur d'environ 430 millions de francs issus du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers. La dissolution des Fonds s'étale par tranches annuelles pour le montant nécessaire à la couverture des besoins d'investissements supplémentaires. Est considéré comme supplémentaire tout besoin d'investissements excédant le montant ordinaire de 450 millions de francs par an. En 2021, le volume d'investissements nets se monte à 411 millions de francs, soit près de 10 % en-deçà du montant du besoin ordinaire.

⁸ Rapport sur le BU 2023 / PIMF 2023-2025, chiffre 56, p. 57-61

4.5 Répercussions financières de la pandémie de COVID-19

En mars et en avril 2020, le Conseil-exécutif a édicté plusieurs ordonnances de nécessité fondées sur l'article 91 de la Constitution cantonale, qui ont abouti notamment à divers arrêtés de dépenses. En matière de compétences financières, il convient d'observer l'article 80 de la loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi) :

Art. 91 Constitution cantonale (ConstC)**Situations extraordinaires**

¹ Le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi qu'à des situations de crise sociale. Les ordonnances édictées dans ces circonstances sont immédiatement soumises à l'approbation du Grand Conseil ; elles sont caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur.

Art. 80 LCPPCi**Délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses**

¹ Les compétences en matière d'autorisation de dépenses du peuple et du Grand Conseil sont déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou lors d'un événement majeur.

² Sont considérés comme urgentes les mesures qui doivent être prises rapidement pour assurer la protection de la population et de ses bases d'existence, pour parer à un danger imminent ou pour assurer les premiers travaux de réparation en cas de dommage, et qui ne peuvent attendre une décision de l'organe ordinairement compétent en matière d'autorisation des dépenses.

³ La Commission des finances du Grand Conseil doit être informée sans délai de la décision de dépense.

⁴ Le Conseil-exécutif peut déléguer ses compétences en matière d'autorisation de dépenses.

⁵ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent par analogie aux communes si elles n'ont pas arrêté leurs propres réglementations.

Pendant la situation extraordinaire, les compétences du peuple et du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses ont été déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre des mesures pour gérer la pandémie de coronavirus. La Commission des finances devait toutefois être informée immédiatement des arrêtés de dépenses. Le Conseil-exécutif a par conséquent remis à la CFin l'ensemble des arrêtés de dépenses lorsqu'ils concernaient des dépenses qui en temps normal relèvent de la compétence ordinaire du Grand Conseil (c.-à-d. les dépenses uniques supérieures à 1 million de francs et les dépenses récurrentes supérieures à 200 000 francs par an).

Le Conseil-exécutif a établi un rapport périodique sur l'ensemble des dépenses administratives liées à la pandémie de COVID-19, qu'il a également fait parvenir à la CFin, parallèlement aux arrêtés. Ce rapport a été élaboré toutes les deux semaines entre avril et juin 2020, puis tous les deux mois à partir de juillet 2020.

La CFin a pris connaissance des arrêtés de dépenses et des rapports et posé des questions, auxquelles le Conseil-exécutif a répondu généralement par écrit, ou dans certains cas oralement lors de ses séances.

Fin 2021, les montants approuvés pour lutter contre la pandémie de COVID-19 s'élevaient à 618,7 millions de francs, dont 437,7 millions ont effectivement été dépensés ou comptabilisés comme provisions.

En 2021, les frais encourus se sont élevés à 131,4 millions de francs. Les dépenses principales ont concerné les aides économiques et les aides pour les cas de rigueur (54,6 millions de francs), la mise en œuvre de la stratégie de vaccinations (47,5 millions de francs) ainsi que les offres de test et la gestion des contacts (18,7 millions de francs). La diminution des dépenses par rapport au budget se chiffre à 36,7 millions de francs, alors que celui-ci prévoyait des dépenses de 168,1 millions de francs.

4.6 État de la mise en œuvre du programme gouvernemental de législature

Depuis cette année, le rapport sur l'état de la mise en œuvre du programme gouvernemental de législature se fait hors du rapport de gestion. Il est mis à l'ordre du jour au Grand Conseil dans une affaire séparée et sera préavisé par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE).

5. Perspectives de politique financière

Les résultats présentés dans le rapport de gestion 2021 sont bien plus réjouissants que ne le prévoyait le budget. Lors de l'élaboration de ce dernier, durant la première vague de la pandémie, en 2020, il avait fallu partir du principe, au vu des prévisions faites alors, que le déclin économique serait plus sévère et entraînerait un recul des rentrées fiscales plus prononcé. En outre, la nouvelle convention sur la distribution du bénéfice entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale suisse promettant une distribution bien plus élevée n'avait pas encore été conclue.

Aujourd'hui, la phase aigüe de la pandémie touche à sa fin et les mesures pour y faire face ont été levées, ce qui laisse entrevoir des perspectives financières plus clémentes. À l'avenir, il faudra aussi s'attendre à d'importantes dépenses supplémentaires dans différents domaines politiques en raison du changement climatique, mais aussi de la transformation démographique. L'économie mondiale, mais aussi celle du canton de Berne sont en plein essor. Mais, avec l'attaque de l'Ukraine par la Russie et ses possibles répercussions sur l'économie mondiale, cette évolution positive est remise en question. Pour l'heure, les perspectives restent malgré tout positives, même si les pronostics de croissance de l'économie mondiale ont été revus à la baisse au début de l'année en raison de la guerre.

Un autre facteur important à prendre en compte dans les mois et années à venir est le retour de l'inflation. Une haute inflation entraînera des difficultés à différents niveaux, notamment à celui du pouvoir d'achat des ménages qui sont tributaires d'un soutien financier ou à celui du tour de vis susceptible d'être donné à la politique monétaire en raison d'une hausse des intérêts de la dette, ce qui restreindrait la capacité d'action du canton. Par ailleurs, l'adaptation des salaires du personnel cantonal à la hausse des prix va nécessiter plus de moyens, ce qui suscitera sans doute la réapparition du sujet dans de nombreux débats politiques.

Pour les finances cantonales bernoises, les espoirs sont grands de renouer avec des finances à l'équilibre à partir de 2024. Cela serait particulièrement important pour le financement du besoin supplémentaire d'investissements : si le niveau ordinaire des investissements de 450 millions de francs doit être financé sans nouvel endettement, il faut régulièrement des excédents de revenus de quelque 150 millions de francs.

6. Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil

En lien avec le rapport de gestion 2021, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil les propositions suivantes :

- 1) Approbation du rapport de gestion 2021 avec les valeurs de référence suivantes des comptes 2021 au sens de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettre *f* de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) :

• Excédent de revenu	CHF	63 196 034.86
• Investissements nets	CHF	411 743 738.49
• Capital propre	CHF	642 965 254.09

- 2) Approbation des dépassements des crédits budgétaires au compte administratif (art. 57, al. 5 LFP) (crédits supplémentaires) :

• CR Autorités	CHF	896 274.09
• CR Chancellerie d'État	CHF	325 920.24
• CI Chancellerie d'État	CHF	210 254.08
• CR Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement	CHF	1 055 699.80
• CI Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	CHF	19 782 924.86
• CI Direction de l'intérieur et de la justice	CHF	254 297.46
• CI Direction de l'instruction publique et de la culture	CHF	46 935.85
• CI Direction des travaux publics et des transports	CHF	8 854 802.64
• CI Autorités judiciaires et Ministère public	CHF	45 124.35

(CR = compte de résultats, CI = compte des investissements)

- 3) Approbation des dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec l'art. 75, al. 1, lit. *h* LFP), qui sont présentés dans les indications complémentaires du rapport de gestion 2021, volume 1, chapitre 3.3.
- 4) Renonciation à la compensation du découvert de 114 568 764,08 francs selon l'article 101b, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1 [frein à l'endettement appliqué au compte des investissements]).
Ce point doit être approuvé par trois cinquièmes des membres du Grand Conseil en 2022 dans le cadre du vote sur les comptes annuels 2021.

La Commission des finances se rallie à l'unanimité aux propositions du Conseil-exécutif et ne formule aucune proposition à l'intention du Grand Conseil qui s'écarterait de celles du gouvernement.

Au nom de la Commission des finances

Berne, le 16 mai 2022

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Clémentçon

Annexe 1 : glossaire

BAK Economics : spin-off de l'Université de Bâle fondée en 1980 en qualité de « Groupe de travail bâlois pour la recherche conjoncturelle (BAK) ». Depuis 1987, l'institut de recherche économique est indépendant sur les plans économique, politique et scientifique et revêt la forme juridique d'une société anonyme de droit suisse.

BU/PIMF : budget/plan intégré mission-financement.

CI : compte des investissements.

CR : compte de résultats, a remplacé avec l'introduction du MCH2 le terme compte de fonctionnement, issu du MCH1.

Degré d'autofinancement : degré d'autofinancement exprimé en pourcentage des investissements nets. Il met en relation l'autofinancement et les investissements nets. Un degré d'autofinancement supérieur à 100 % signifie que l'excédent de revenus et les amortissements réalisés au niveau du patrimoine administratif dépassent les investissements nets. Si le degré d'autofinancement est inférieur à 100 %, le canton doit contracter de nouvelles dettes.

Endettement brut I : dette publique portant intérêts.

Endettement brut II : dette publique portant intérêts plus provisions.

EOS 2014 : examen de l'offre et des structures 2014.

LFP : loi sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0).

MCH : manuel Comptabilité harmonisée pour les cantons et les communes. MCH1 date des années 1970. MCH2 est une mise à jour de MCH1. L'administration cantonale appliquait encore MCH1 jusqu'à fin 2016. Les communes bernoises sont passées au MCH2 au début de l'année 2016.

OFP : ordonnance sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 621.1).

Patrimoine administratif : ensemble des biens qui servent directement à l'accomplissement des tâches publiques et qui ne sont donc pas aliénables (p. ex. bâtiments administratifs, routes).

Revenus cantonaux : ensemble des revenus perçus par les agents économiques résidents en contrepartie de leur participation à une activité économique, que celle-ci s'effectue dans le canton ou hors de ce dernier. Les revenus cantonaux se décomposent en revenu primaire échéant aux ménages, revenu échéant aux sociétés de capitaux et revenu échéant aux administrations publiques et aux administrations de sécurité sociale.

Solde de financement : le solde de financement se calcule sur la base du solde du compte de résultats et du patrimoine administratif moins les investissements nets. Cela permet de calculer les fonds propres à disposition du canton pour réduire l'endettement. C'est l'indicateur le plus important des finances publiques du canton de Berne.