

Rapport de la Commission des finances

sur

le rapport de gestion 2019



Version du 15.05.2020
Etat : version définitive

Table des matières

1	Avant-propos	3
2	Travail de la Commission des finances	3
3	L'essentiel en bref.....	4
3.1	Compte de résultats.....	5
3.2	Compte des investissements	7
3.3	Bilan : capital propre/découvert du bilan	7
3.4	Endettement brut	8
4	Aspects prioritaires.....	9
4.1	Limitations dans l'avis d'audit du Contrôle des finances	9
4.2	Introduction de MCH2/IPSAS	10
4.3	Investissements pour l'ensemble du canton	11
4.4	Programme gouvernemental de législature comme partie intégrante du rapport de gestion.....	11
5	Perspectives de politique budgétaire	12
6	Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil.....	13
	Annexe 1 – Glossaire	14
	Annexe 2 – Corapport de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE).....	16

1 Avant-propos

Les comptes annuels 2019 affichent de bons voire très bons chiffres : l'excédent de revenus s'élève à 264,9 millions de francs et le solde de financement positif à 249 millions de francs, étant toutefois précisé que ce dernier tient avant tout aux investissements plus faibles que prévus. La crise du coronavirus change toutefois radicalement la donne en matière de politique budgétaire, si bien qu'on risque de ne pas renouer de sitôt avec des résultats aussi réjouissants qu'en 2019.

Grâce à la bonne collaboration et au travail conséquent de toutes les instances et personnes concernées, le rapport de gestion a pu être traité lors de la session d'été, comme c'était traditionnellement le cas avant 2017. La qualité n'a pas pâti des délais très courts, bien au contraire : le Contrôle des finances a formulé moins de constatations qu'au cours des années précédentes et a expressément loué la bonne collaboration avec l'administration, et plus particulièrement avec l'Administration des finances.

La Commission des finances (CFin) remercie cordialement les instances et personnes impliquées pour le travail considérable qu'elles ont accompli et la meilleure qualité de la présentation des comptes.

2 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. Le rapport de gestion est établi selon les règles de la nouvelle gestion publique NOG au moyen du système d'informations financières FIS. Il se subdivise en trois volumes, à savoir : le « Rapport de gestion du canton de Berne, les comptes annuels de l'exercice et l'annexe », le « compte-rendu politique » et les « Groupes de produits, y compris les comptes spéciaux et financements spéciaux ».

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), l'approbation du rapport de gestion relève de la compétence du Grand Conseil. Il approuve en particulier :

- le solde du compte de résultats du canton ;
- le solde du compte des investissements du canton ;
- 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, la Commission des finances (CFin) préavise le rapport de gestion, généralement avant la session d'été concernée (art. 50, al. 3 LGC), ce qui a été le cas pour celui de l'exercice 2019. Suite à l'introduction du nouveau modèle MCH2/IPSAS, l'examen des rapports de gestion 2017 et 2018 a été reporté à la session d'hiver 2018 pour le premier, et à celle d'automne 2019 pour le second.

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 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 du 7 mai 2020 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 et son bureau ont discuté du rapport lors de leurs séances des 7 et 14 mai 2020 et l'ont approuvé avec les propositions.

Dans le cadre de l'examen préalable du rapport de gestion 2019, la CFin s'est fondée sur les documents essentiels suivants :

- rapport de gestion et comptes annuels de l'exercice 2019 en trois volumes, épreuve du 31 mars 2020 ;
- rapport du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2019, ainsi que rapport complet du 25 mars 2020 sur l'examen des comptes annuels au 31 décembre 2019, complété par les informations orales du directeur du Contrôle des finances lors de la séance du 7 mai 2020 ;
- réponses du Conseil-exécutif (1^{re} partie, ACE 478/2020 du 29 avril 2020) et des Directions (2^e partie, 7 mai 2020) aux questions de la CFin (non publiques).

La Commission des finances n'a pas examiné toutes les parties du rapport de gestion 2019. 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 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 2019 et se limite à une analyse des valeurs de référence financières les plus importantes. Les vues d'ensemble détaillées et les descriptions complètes se trouvent dans le rapport de gestion 2019.

Valeurs de référence (en mio de CHF)	Compte 2018	Budget 2019	Compte 2019	Ecart par rapport au budget		Ecart par rapport à l'année précé- dente	
				en %	en CHF	en %	en CHF
Charges	11 448,0	11 359,1	11 235,2	-1,1%	-123,9	-1,9%	-212,8
Revenus	11 709,0	11 482,3	11 500,1	0,2%	17,8	-1,8%	-208,8
Solde du compte de fonctionnement	260,9	123,2	264,9	115%	141,8	1,5%	4,0
Investissements nets	386,1	436,0	374,5	-14,1%	-61,5	-3,0%	-11,7
Solde de financement	276,6	52,2	249,0	376,7%	196,8	-10,0%	-27,6
Degré d'autofinancement (en %)	171,6%	112,0%	166,5%	48,7%	-	-3,0%	-
Endettement brut I	6 901,4	6 662,0	6 834,3	2,6%	172,3	-1,0%	-67,1
Endettement brut II	8 767,7	8 663,6	8 782,5	1,4%	118,9	0,2%	14,8

Tableau 1 : Aperçu des valeurs de référence financières des comptes 2019 ainsi que des écarts par rapport au budget 2019 et à l'année précédente

3.1 Compte de résultats

Le compte de résultats 2019 boucle avec un excédent de 264,9 millions de francs et se situe donc environ 142 millions de francs au-dessus du montant de 123,2 millions de francs inscrit au budget.

Les charges sont inférieures de quelque 124 millions de francs (-1,1%) par rapport aux chiffres inscrits au budget 2019, en légère diminution, de 213 millions de francs (-1,9%), par rapport à l'année 2018. Quant aux recettes, elles ont excédé les montants planifiés pour 2019 de 0,2 pour cent. En comparaison de l'exercice précédent, elles ont toutefois reculé de 1,8 pour cent. C'est le solde de financement qui présente l'écart le plus important : il dépasse largement la valeur inscrite au budget 2019 mais affiche une baisse d'environ 10 pour cent par rapport à l'exercice 2018.

Les principaux écarts (≥ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2019 sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Améliorations du budget (en millions de CHF)	
Subventions cantonales moindres (net)	+89
Distribution plus élevée du bénéfice de la BNS	+81
Charges de personnel moindres (net)	+70
Revenus fiscaux plus importants (y compris quote-part des impôts fédéraux)	+35
Amortissements moindres	+32
Charges de biens et services moindres	+24
Revenus financiers plus importants	+17
Divers	+11
Détériorations du budget (en millions de CHF)	
Attributions/prélèvements sur Fonds et financements spéciaux (net)	-51
Revenus des récales, concessions et contributions moindres (net)	-30
<i>Facteur de correction global¹</i>	-136

Tableau 2 : Aperçu des écarts (≥ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2019

Comme le montre le tableau 3 ci-après, le rapport de gestion 2019 fait de nouveau état d'un compte de résultats positif, après l'excédent enregistré l'année dernière. C'est le meilleur résultat obtenu ces dix dernières années. Il s'explique avant tout par les revenus fiscaux plus élevés (y compris ceux de la Confédération) engendrés par la conjoncture favorable et le dividende plus élevé versé par la Banque nationale suisse. Le solde de financement de 249 millions de francs dépasse de nouveau la moyenne, et le taux d'autofinancement de 166,5 % est appréciable. En d'autres termes, le canton a pu financer ses investissements entièrement avec ses fonds propres. Les comptes du canton de Berne à fin 2019 sont ainsi à l'équilibre.

¹ 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 il 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.

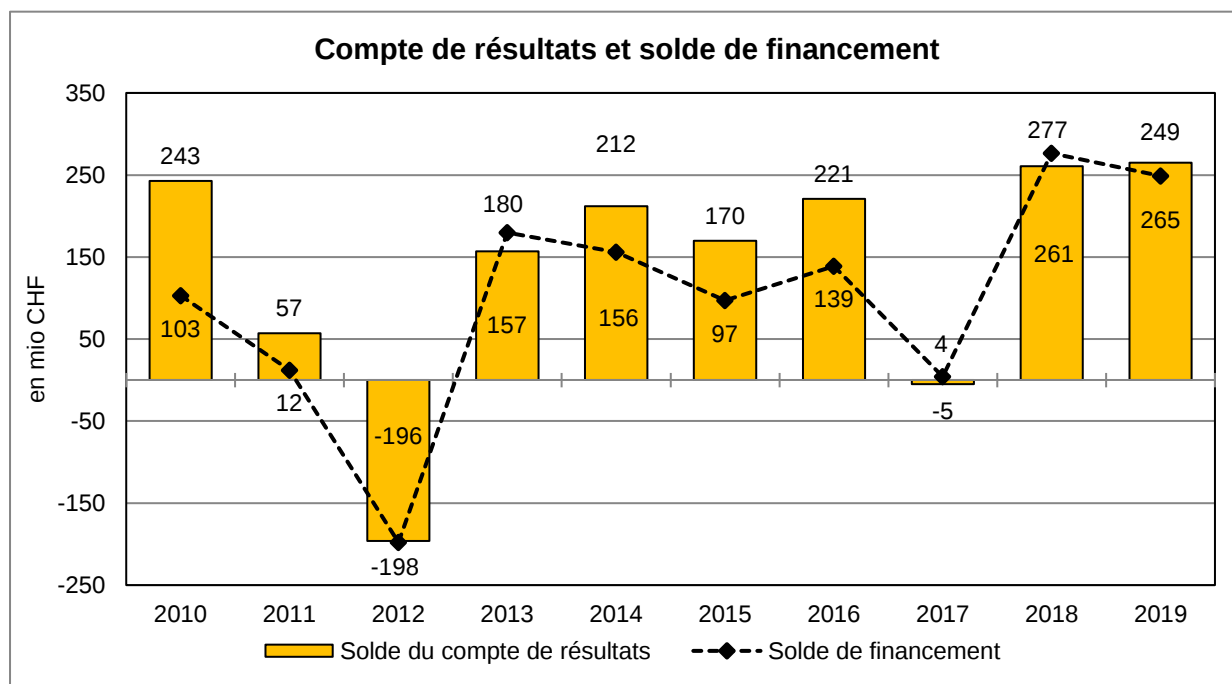


Tableau 3 : Solde du compte de résultats et solde de financement, 2010 à 2019

Comparaison des charges et du solde avec d'autres cantons

Dans le rapport de l'institut BAK Economics sur l'examen des offres et des structures (EOS) 2014, les cantons de Zurich, de Saint-Gall, de Lucerne, de Vaud, des Grisons et de Fribourg 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 et/ou leur taille.

Canton	Charges en mio de CHF (entre parenthèses : évolution par rapport à l'année précédente)					Solde compte de résultats en mio de CHF		
	2017	2018		2019		2017	2018	2019
Berne	11 303	11 448	(+1,3)	11 235	(-1,9)	-5	+260,9	+265
Zurich	15 106	15 312	(+1,4)	15 724	(+2,7)	+367	+548	+566
Vaud	10 004	10 269	(+2,6)	10 480	(+2,1)	+147	+87	+4
Saint-Gall	5444	5001	(-8,1)	5504	(+10,1)	+152	+192	+107
Lucerne	3660	3686	(+0,7)	3557	(-3,5)	-38	-68	+64
Fribourg	3530	3582	(+1,5)	3689	(+3,0)	+16	+2	+12
Grisons	2384	2373	(-0,5)	2370	(-0,1)	+129	-3	-54

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/>)

Par rapport à 2018, les charges des cantons de Zurich et de Fribourg n'ont augmenté que modérément. Les Grisons et Lucerne sont parvenus à réduire leurs dépenses, tout comme le canton de Berne, qui a enregistré une baisse de -1,9 pour cent. La hausse notable des charges du canton de Saint-Gall (+10,1%) est imputable pour l'essentiel aux réévaluations extraordinaires dans le secteur hospitalier. Seul le canton de Lucerne affiche une diminution plus importante que celle de Berne (-3,5%). Les soldes du compte de résultats des cantons de Zurich et de Berne étaient de nouveau clairement positifs. Troisième canton à afficher des charges supérieures à 10 milliards de francs, Vaud dégage également un solde positif mais dans une mesure bien moindre que Zurich et Berne. Malgré des charges en baisse, le canton des Grisons boucle ses comptes sur un solde négatif, tandis que Lucerne a présenté un solde positif pour la première fois depuis plusieurs années. Enfin, Fribourg a bouclé l'année 2019 à l'équilibre.

3.2 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 520 millions de francs et de l'autre des recettes d'environ 146 millions de francs, ce qui a entraîné des investissements nets de 374,5 millions de francs en 2019 (tableau 5). L'écart par rapport au budget 2019 s'élève à moins 14,1 pour cent, tandis que les investissements nets ont reculé de 3 pour cent par rapport à l'exercice 2018. Au total, les investissements nets ont enregistré une baisse de quelque 61,5 millions de francs par rapport au budget. Les comptes annuels 2019 s'inscrivent ainsi dans la tendance générale d'un recul des investissements nets, qui perdure depuis 2012. Cela étant, les recettes d'investissement sont en légère croissance pour la première fois depuis sept ans. Le chapitre 4.3 explique de manière succincte pourquoi les investissements 2019 sont de nouveau restés nettement inférieurs au cadre budgétaire.

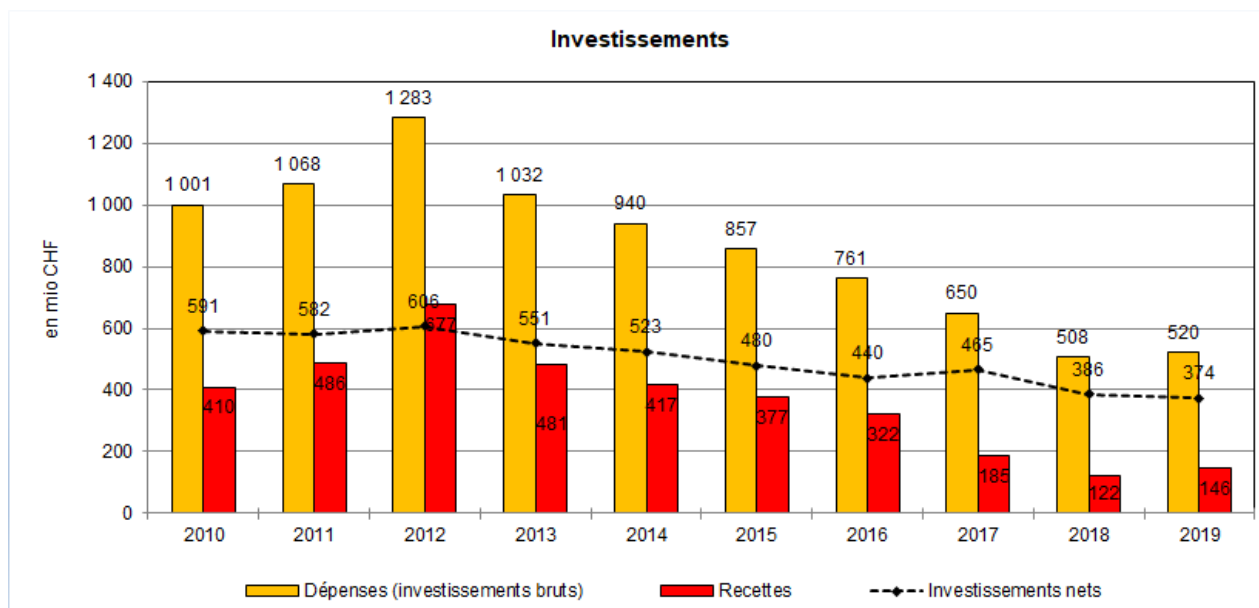


Tableau 5 : Compte des investissements, 2010 à 2019

3.3 Bilan : capital propre/découvert du bilan

Le tableau 6 présente le capital propre et le découvert du bilan. Sous MCH1, le canton de Berne affichait un capital propre de zéro et un découvert du bilan considérable. Sous MCH2, le canton a procédé à une réévaluation des avoirs (appelé *restatement*). L'actif du bilan a été sensiblement amélioré, ce qui a permis d'éliminer le déficit du bilan selon l'ancien droit, et au canton de disposer depuis maintenant trois ans d'un capital propre au sens large. Toutefois, les termes « capital propre » et « découvert du bilan » n'ont pas la même signification selon MCH1 ou MCH2. Dans le cadre du premier, les comptes affichaient soit un capital propre, soit un découvert du bilan. De plus, les valeurs ne pouvaient être influencées que par le résultat de l'exercice en cours. Un excédent conduisait à une amélioration des chiffres, un déficit à leur détérioration.

Dans le cas du MCH2, les capitaux propres comportent un ensemble de groupes de comptes, raison pour laquelle il existe désormais un Etat du capital propre, qui met en évidence la modification de celui-ci.² Le groupe de comptes « Capital propre » présente toutefois encore le compte Excédent/Découvert du bilan, que le solde du compte de résultats modifie directement et qui fait donc partie du capital propre au sens strict. L'excédent de revenus en 2019 a permis de réduire le découvert du bilan de 145,3 millions de francs. Au 31 décembre 2019, le canton de Berne pré-

² Cf. rapport de gestion 2019, volume 1, p. 10, chiffre 1.3.3. et p. 22, chiffre 2.4

sente encore un découvert du bilan de 256,3 millions de francs. Ainsi, même avec le MCH2, il ne dispose pas de capital généré par ses propres moyens et librement disponible.

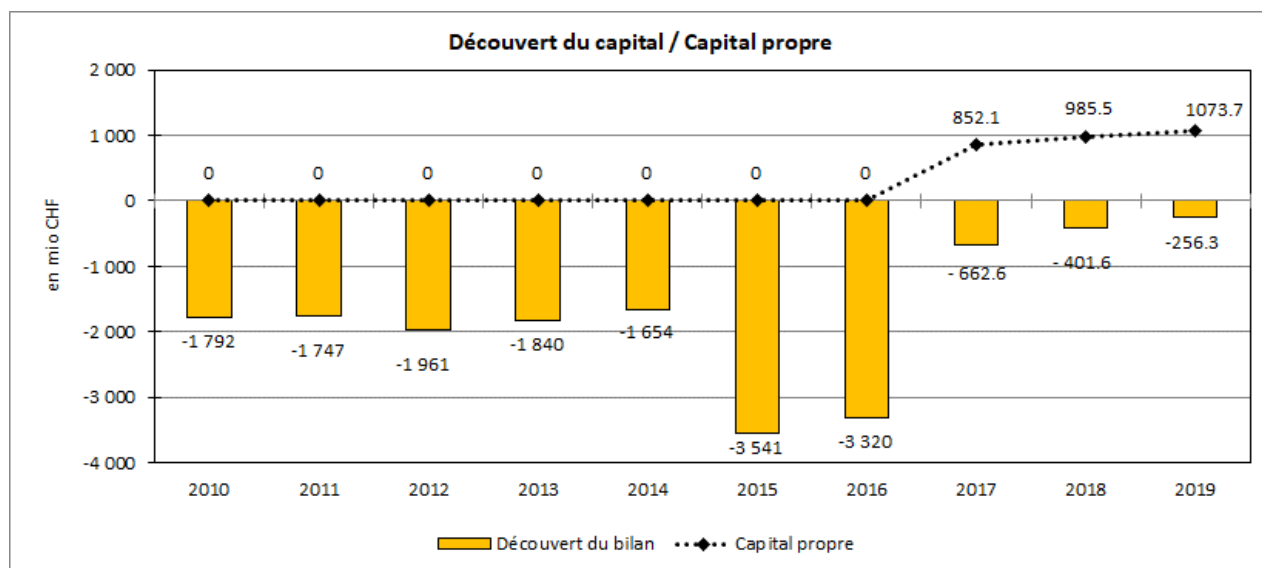


Tableau 6 : Découvert du bilan/capital propre, 2010 à 2019

3.4 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 et inscrites au passif. L'endettement brut II correspond à l'endettement brut I, complété par les provisions à court et à long terme. En 2019, l'endettement brut I a diminué de 67,1 millions de francs pour atteindre 6,83 milliards de francs, tandis que l'endettement brut II a augmenté de 14,8 millions de francs pour s'établir à 8,8 milliards de francs.

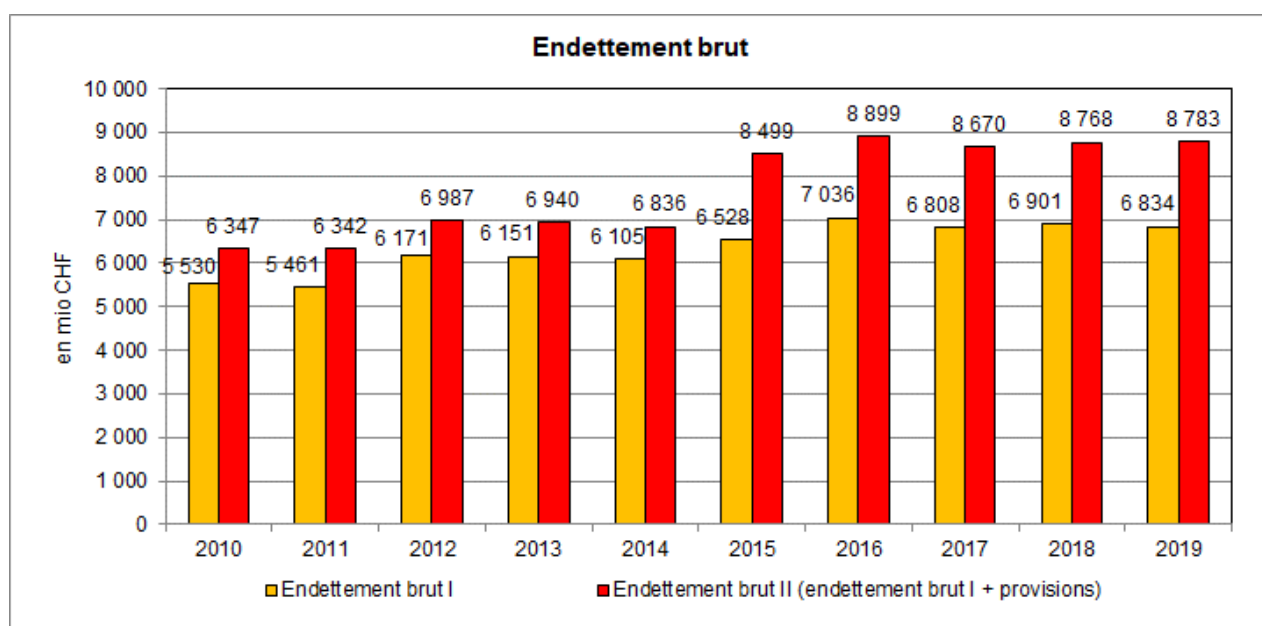


Tableau 7 : Endettement brut I et II, 2009 à 2019

Contre toute attente, malgré un bouclage des comptes très favorable, avec un solde de financement de 249 millions de francs, l'endettement brut I diminue dans une moindre mesure et

l'endettement brut Il est même en progression. Cette contradiction s'explique par différents facteurs, dont en particulier les mesures prises par l'Administration des finances pour éviter les intérêts négatifs, qui ont pour effet que les avoirs d'impôt ont été réclamés plus tard que d'habitude auprès de créanciers sûrs comme la Confédération³. Les opérations qui, à la date du bilan au 31 décembre 2019, ne sont pas toujours répercutées simultanément sur les liquidités et sur les résultats, ont également joué un rôle. Ces écarts sont habituels.

4 Aspects prioritaires

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

Depuis 2017, les comptes annuels du canton de Berne sont établis sur la base du modèle de présentation des comptes MCH2 et des normes IPSAS. Durant la première année après l'introduction du nouveau modèle et de ces normes, il y a eu constatation de problèmes majeurs. Depuis lors, la qualité de la présentation des comptes n'a cessé de s'améliorer : en 2017, le Contrôle des finances a formulé quelque 250 constatations, contre environ 100 en 2019. Il a confirmé aux services des finances et à l'Administration des finances les progrès majeurs accomplis.

L'avis d'audit portant sur les comptes annuels 2019 du Contrôle des finances fait état des atteintes suivantes à la régularité de la comptabilité.

1. Atteinte à la régularité de la comptabilité à l'OPC et dans la comptabilité des immobilisations FIS

« Les structures, les processus, les systèmes et le système de contrôle interne n'ont pas été suffisamment adaptés aux nouvelles prescriptions en matière de présentation des comptes dans le domaine des immobilisations corporelles à l'OPC. Vu le volume des flux de valeurs et la complexité du domaine d'activité, la conception actuelle de la comptabilité à l'Office des ponts et chaussées n'est pas appropriée. En 2018, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) a lancé un projet (FIT OPC) visant à rétablir cette régularité de la comptabilité. Différentes optimisations ont déjà pu être obtenues. D'autres mesures ne déploieront leurs effets qu'à partir de 2020. Le respect des principes de la régularité de la comptabilité est encore compromis pour l'exercice 2019. »⁴

Il ressort de l'avis d'audit du Contrôle des finances que le Conseil-exécutif a reconnu le problème et pris des mesures. En cours depuis 2018, le projet FIT OPC devrait apporter les améliorations qui s'imposent. La CFin part du principe qu'il pourra être bouclé durant l'année courante et que la limitation pourra être levée pour les prochains comptes annuels.

La comptabilité des immobilisations du système d'informations financières FIS pose un défi particulier car elle présente différentes faiblesses. Comme le canton entend remplacer le système FIS par le progiciel de gestion intégré (PGI) SAP d'ici à 2023, aucun investissement n'est plus opéré dans FIS, si bien que les manquements subsisteront. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'ils touchent quelques domaines clairement définis où il est possible d'agir manuellement. Les opérations nécessaires à la gestion des affaires courantes ne sont fondamentalement pas concernées. De plus, l'Administration des finances s'emploie à développer continuellement les directives et les manuels de formation sur la base des retours d'expérience, dans le souci de ne pas répéter les mêmes erreurs. Enfin, les interventions sont réalisées par des spécialistes qui dispo-

³ Pour plus d'informations, cf. rapport de la CFin sur le RG 2018, chiffre 4.3 « Frein à l'endettement : les possibilités de réduire l'endettement ne sont pas encore épuisées »

⁴ Rapport du Contrôle des finances sur les comptes annuels 2019, dans : Rapport de gestion 2019, volume 1, p. 115

sent du savoir-faire requis. Dans l'ensemble, le Conseil-exécutif estime que cette procédure est défendable.

2. Les amortissements immédiats d'investissements financés par des Fonds enfreignent l'article 17 LFP

« En 2019, CHF 25,6 millions d'investissements financés par des Fonds ont été amortis immédiatement. En vertu de la teneur de l'article 17 LFP en vigueur au 31 décembre 2019, les amortissements de politique financière régis par l'article 1b, alinéa 1, lettre h OFP ne sont pas admissibles. L'entrée en vigueur de la révision de la LFP au 1^{er} janvier 2020 a créé la base légale nécessaire à la réalisation de ces amortissements. »⁵

La CFin avait été informée de la deuxième limitation au préalable. La version révisée de la LFP n'a pu entrer en vigueur qu'au début de l'année 2020, raison pour laquelle la limitation pour 2019 n'a pas pu être levée mais elle tombera avec l'entrée en vigueur de la modification de la loi en 2020.

4.2 Introduction de MCH2/IPSAS

Lors du débat sur le budget de la session de novembre 2018, le Grand Conseil a adopté à une large majorité une déclaration de planification soumise par la CFin et deux motions déposées par le député Hans Kipfer⁶. Les interventions parlementaires visaient à parer la gestion des finances et la comptabilité du canton pour l'avenir. Comme il ressort du rapport de gestion, la FIN a saisi l'occasion de ces mandats parlementaires pour élaborer une stratégie pour la future présentation des comptes, en s'adjoignant une aide externe. L'idée est de la mettre en œuvre au moment de l'introduction du nouveau progiciel de gestion intégré (PGI) en 2023.

Il faut abandonner la conformité aux normes IPSAS : elle permet certes d'appliquer au mieux le principe « *true & fair view* », qui exige que les comptes annuels donnent une image reflétant fidèlement la situation réelle en termes de patrimoine, de finances et de revenus. Et elle assure une présentation des comptes très transparente ainsi qu'une bonne comparabilité avec d'autres boucllements conformes aux normes IPSAS. Celles-ci forment toutefois un ensemble de règles très dense, dont l'utilisation et la mise en œuvre sont très complexes. Sans compter qu'elles restreignent la marge de manœuvre politique. Les services des finances tels qu'ils sont organisés aujourd'hui seraient dépassés. Le canton devrait dès lors investir massivement dans leur étoffement, ce que la CFin juge inopportun à l'heure actuelle.

La gestion financière du canton de Berne sera remaniée avec l'introduction de SAP : les processus seront uniformisés et adaptés aux normes du PGI et non l'inverse, ce qui a pour avantage que le « produit standard » SAP pourra être introduit sans devoir procéder à des adaptations à large échelle. Renoncer à des ajustements individuels permet des économies massives. Tout écart du standard sera soumis à la seule approbation du Conseil-exécutif, ce qui enverra un signal fort à l'administration de ne formuler de telles demandes qu'en cas d'absolue nécessité. Par ailleurs, la FIN aura un pouvoir d'instruction plus grand, et les décisions seront centralisées au niveau de la Direction. La CFin a le sentiment que le Conseil-exécutif prend au sérieux l'appel à une plus grande centralisation, standardisation et simplification de la gestion financière lancé à

⁵ Rapport du Contrôle des finances sur les comptes annuels 2019, dans : Rapport de gestion 2019, volume 1, p. 115

⁶ Déclaration de planification n° 3 de la CFin sur les comptes annuels 2017 : Utilité d'une comptabilité fondée sur IPSAS et conséquences d'un éventuel abandon d'IPSAS.

Motion 176-2018 Kipfer (PEV) : Simplification des finances et de la comptabilité dans le canton de Berne : réorganisation des unités comptables

Motion 177-2018 Kipfer (PEV) : Simplification des finances et de la comptabilité dans le canton de Berne : bilan du projet MCH2 et définition des normes de demain

plusieurs reprises par la commission et le Parlement, et qu'il s'y emploie activement. La CFin prend acte de ces évolutions avec reconnaissance et satisfaction.

4.3 Investissements pour l'ensemble du canton

La CFin doit constater pour la énième fois que les investissements sont bien inférieurs aux valeurs inscrites au budget. Par rapport à 2018, les investissements nets ont encore diminué mais au moins, les investissements bruts ont légèrement augmenté. Le faible niveau d'investissement actuel contraste fortement avec la forte hausse des investissements prévus ces prochaines années. Durant l'exercice sous revue, les valeurs budgétées n'ont pas été atteintes principalement parce que l'Office des ponts et chaussées a consacré moins de moyens à l'entretien des infrastructures et que le Fonds d'investissements hospitaliers a versé moins de contributions, ce qui s'explique en première ligne par l'interruption du projet de rénovation totale du Centre hospitalier de Bienne SA, une nouvelle construction étant à l'étude.

Le Conseil-exécutif a pris plusieurs mesures qui visent à optimiser le plan d'investissement pour l'ensemble du canton⁷. Il a également mené des discussions en lien avec l'utilisation des investissements nets inscrits au budget, qui ont notamment abouti aux décisions suivantes :

- La planification des investissements nets devra, à l'avenir, se fonder sur le principe d'une planification réaliste (par opposition à une planification optimiste).
- Les investissements consentis sous forme de subventions ou de prêts d'investissement et non directement pilotés par le canton de Berne devront, à l'avenir, être inscrits au budget sur la base des données empiriques internes et non de la planification de tiers.
- Dans le cadre du processus de planification 2020, au moment d'inscrire leurs investissements au budget, les Directions et la CHA devront examiner de manière approfondie si les conditions d'une activation selon les règles de présentation des comptes du canton de Berne (MCH2/IPSAS) sont effectivement remplies.
- Dans la perspective du BU/PIMF 21/22-24, le Conseil-exécutif veut examiner l'écart de planification.

Toutes ces mesures visent à disposer de données plus réalistes sur les investissements dans le BU/PIMF, ce qui est louable en soi. La question reste toutefois posée de savoir comment le canton et, plus particulièrement la TTE, entendent gérer la très forte hausse des investissements, en quelques années, d'un niveau inférieur à 400 millions de francs en 2019 à plus de 900 millions de francs nets dans les années 2025/26.

4.4 Programme gouvernemental de législature comme partie intégrante du rapport de gestion

Lors de la session d'hiver 2019, le Grand Conseil a adopté la motion intitulée « Renforcement de la planification stratégique et financière dans le programme gouvernemental de législature », déposée par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)⁸. Outre les adaptations du futur programme de législature, le point 3 de la motion demande que le Conseil-exécutif donne chaque année, dans le cadre de son rapport de gestion, des informations sur

⁷ C'est notamment ce qu'exige la CFin dans son rapport sur le BU/PIMF, cf. chapitre 4.2 « Plan d'investissement intégré du canton ».

⁸ Motion 183-2019 CIRE (Jost) « Renforcement de la planification stratégique et financière dans le programme gouvernemental de législature »

le niveau de réalisation des objectifs et l'état des projets et des mesures du programme gouvernemental de législature ainsi que sur la suite de la procédure. Le gouvernement y a déjà donné suite dans sa réponse.

La CFin et la CIRE, les deux commissions responsables de l'examen préliminaire du rapport de gestion, saluent expressément que le Conseil-exécutif partage leurs préoccupations et accorde déjà une plus grande importance au niveau de réalisation du programme de législature durant la première année sous revue.

Pour les années suivantes, la CFin et la CIRE proposent d'inscrire le niveau de réalisation du programme de législature, qui figure dans le volume 2 du rapport de gestion, séparément à l'ordre du jour du Grand Conseil. Cela permettrait de renforcer le poids stratégique de ce programme. Sans compter que l'affaire séparée pourrait ainsi être examinée préalablement et défendue au Grand Conseil par la CIRE.

Pour le rapport de gestion 2019, la CIRE et la CFin sont convenues que la première adresserait à la seconde un corapport sur le programme gouvernemental de législature, qui le ferait figurer en tant qu'annexe dans son rapport sur le rapport de gestion⁹.

5 Perspectives de politique budgétaire

Au regard de la crise du coronavirus qui touche le monde, la Suisse et le canton de Berne depuis mi-mars, il est impossible d'esquisser ici les traditionnelles perspectives de politique budgétaire.

Les prévisions sur la marche de l'économie qui prévalaient jusqu'à l'apparition de ce virus ne sont plus d'actualité. Au moment de boucler la rédaction du présent rapport, mi-mai 2020, le canton reste fortement impliqué dans la gestion de la crise. Les mesures décidées pour y parvenir se traduiront par des dépenses qui se chiffrent en plusieurs centaines de millions de francs. L'évolution économique en Suisse et dans le reste du monde une fois la phase aiguë de la pandémie terminée demeure une grande inconnue à ce jour.

Le Conseil-exécutif a décidé de scinder le processus de planification du BU/PIMF en deux étapes : la première étape correspond à la procédure ordinaire qui intègre toutes les modifications dans la planification sans la crise du coronavirus, tandis que la seconde consistera à déterminer séparément les répercussions du Covid-19. A la fin du processus, les deux étapes seront réunies en un BU/PIMF uniformisé. Le Conseil-exécutif entend discuter des premiers effets sur les finances publiques en mai 2020 et en informer la CFin dans la foulée encore avant les vacances d'été.

⁹ Annexe 2, p. 16-17

6 Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil les propositions suivantes à propos du rapport de gestion 2019 :

- 1) Approbation du rapport de gestion 2019 avec les valeurs de référence suivantes des comptes 2019 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) :

• Excédent de revenus	CHF	264 933 715.46
• Investissements nets	CHF	374 472 114.32
• Capital propre	CHF	1 073 664 994.42

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

• CI Chancellerie d'Etat	CHF	960 687.55
• CI Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	CHF	1 071 891.11
• CI Direction de la police et des affaires militaires	CHF	3 150 723.57
• CI Direction des finances	CHF	5 835 697.78
• CR Direction de l'instruction publique	CHF	46 403 028.10

(cf. rapport de gestion 2019, volume 3 ; 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 2019, volume 1, chapitre 3.3.

La Commission des finances se rallie 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 14 mai 2020

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Cléménçon

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.

CF : compte de fonctionnement, a été remplacé avec l'introduction du MCH2 par le terme compte de résultats (CR).

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 pour cent signifie que l'excédent de revenus et les amortissements réalisés sur le patrimoine administratif dépassent les investissements nets. Si le degré d'autofinancement est inférieur à 100 pour cent, le canton doit contracter de nouvelles dettes.

Endettement brut I : dette publique portant intérêts.

Endettement brut II : dette publique portant intérêts plus provisions.

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

IPSAS : les « International Public Sector Accounting Standards » sont les normes comptables internationales du secteur public.

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 2016.

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

PA 2018 : programme d'allègement 2018.

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).

Produit intérieur brut (PIB) : somme des valeurs ajoutées. Il repose sur le concept intérieur, ce qui signifie qu'il se rapporte aux opérations économiques réalisées sur le territoire économique national, que l'agent soit résident ou non.

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 fonctionnement 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.

Annexe 2 – Corapport de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

Der Grosse Rat
des Kantons Bern

Le Grand Conseil
du canton de Berne

2020.PARL.52-17

Kommission für Staatspolitik
und Aussenbeziehungen

Commission des institutions
politiques et des relations exté-
rieures

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr

Finanzkommission (FiKo)
Parlamentsdienste
Postgasse 68
3008 Bern

(per Email)

Ivar Trippolini
Direktwahl +41 31 636 78 81
ivar.trippolini@parl.be.ch

Bern, 11. Mai 2020

Mitbericht zum Geschäftsbericht 2019 Band 2 «Politische Berichterstattung» mit der jährlichen Berichterstattung zu den Richtlinien des Regierungsrates 2019 – 2022



Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Frau Grossrätin, sehr geehrter Herr Grossrat

In der Wintersession 2019 hat der Grosse Rat die von der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) eingereichte Motion «Stärkung der strategischen und finanzpolitischen Planung in den Richtlinien der Regierungspolitik» überwiesen. Neben Anpassungen in den zukünftigen Richtlinien wurde unter Punkt 3 eine jährliche Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Ziele, Projekte und Massnahmen der Regierungsrichtlinien sowie über das weitere Vorgehen im Rahmen des Geschäftsberichts verlangt. Diese Forderung hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Motion in Punkt 3 dankenswerterweise aufgenommen. Die Direktionen arbeiten bereits mit entsprechenden Instrumenten und evaluieren die Zielerreichung regelmässig. Die vorliegende schriftliche Berichterstattung im Band 2 («Politische Berichterstattung») des Geschäftsberichts 2019 unterscheidet sich teilweise von den Vorjahren und stellt die Richtlinien der Regierungspolitik vermehrt in den Vordergrund.

Allgemein begrüsst die SAK, dass der Regierungsrat bei den allermeisten der gesteckten Ziele im ersten Berichtsjahr 2019 auf Kurs ist. Die SAK möchte aber auf zwei Massnahmen der Regierungsrichtlinien hinweisen, denen zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte:

- Unter Ziel 1 «Vernetzung von Forschung und Wirtschaft» wird darauf hingewiesen, dass es beim **Campus Biel** zu zeitlichen Verzögerungen aufgrund von Beschwerden sowie wegen des Abbruchs des Submissionsverfahrens gekommen ist. Dabei wird jedoch nicht erwähnt, dass diese Verzögerungen auch Auswirkungen auf die beiden anderen Standorte der Berner Fachhochschule (BFH) in Bern und Burgdorf haben werden. Die SAK stellt den Grundsatzbeschluss des Grossen Rats im Rahmen der Standortkonzentration der BFH mit den drei Standorten nicht in Frage. Damit die BFH im interkantonalen Vergleich aber nicht ins Hintertreffen gelangt, ist umgehend zu prüfen, wie die Abhängigkeiten zwischen den drei Bauprojekten reduziert werden können und inwiefern die Arbeiten an den Standorten Bern und Burgdorf nicht vorgezogen werden können.
- Bei Ziel 2 «Wirkungsvolle Dienstleistungen» stehen die Chancen der **digitalen Transformation** im Vordergrund. Die aktuelle Situation mit der Corona-Krise zeigt, wie wichtig

2020.PARL.52-17

Der Grosse Rat des Kantons Bern | Le Grand Conseil du canton de Berne

die Digitalisierung ist und dass von Seiten Kanton nur wenige E-Government-Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Dem vom Regierungsrat angestrebten digitalen Primat im Verkehr zwischen Staat und Gesellschaft muss zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dabei soll der Kanton Bern auch eine aktivere Rolle bei der Weiterführung des E-Voting spielen, dies mit einem speziellen Augenmerk auf den Datenschutz und die Datensicherheit.

Die SAK bedankt sich bei der FiKo für die Kenntnisnahme des Schreibens, die Diskussion ihrer Empfehlungen und die Erwähnung des Mitberichts in der Debatte des Grossen Rates. Sie ist mit einer allfälligen Weiterleitung des Mitberichts an die Verwaltung bzw. den Regierungsrat einverstanden.

Freundliche Grüsse

**Kommission für Staatspolitik und
Aussenbeziehungen**



Marc Jost
Präsident