



Rapport

Date de la séance du CE : 10 novembre 2021
Direction: Direction des finances
N° d'affaire: 2020.FINGS.110
Classification: Non classifié

Loi sur les finances (LFin)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	3
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
4.	Forme de l'acte	4
5.	Droit comparé	5
6.	Mise en œuvre, évaluation	5
7.	Commentaires des articles	5
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	28
9.	Répercussions financières	28
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	28
11.	Répercussions sur les communes	28
12.	Répercussions sur l'économie	28
13.	Résultat de la procédure de consultation	29
14.	Proposition	32

1. Synthèse

La loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. La révision totale de la législation sur les finances a posé à l'époque les bases légales de la mise en place à grande échelle de la Nouvelle gestion publique (NOG 2000) dans le canton de Berne. Si la LFP a subi plusieurs révisions partielles et a ponctuellement été adaptée aux conclusions tirées de l'évaluation de NOG, ce texte fortement marqué par le mode de pensée NOG n'a jamais subi de refonte fondamentale.

Le canton de Berne va introduire le 1^{er} janvier 2023 le logiciel standard SAP, un progiciel de gestion intégré (PGI, en anglais : ERP) moderne qui a fait ses preuves et comprend également un nouveau système d'informations financières et d'information sur le personnel. Par rapport à un logiciel standard, les applications de groupe FIS et PERSISKA, mises en place respectivement en 2002 pour la comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation et, en 1992, comme système d'informations sur le personnel et les traitements, entraînent des coûts élevés d'exploitation et de maintenance. Outre le potentiel d'économie ainsi identifié, l'adoption d'une solution PGI et la nécessaire harmonisation des processus qui va de pair permettent également d'améliorer la qualité et de gagner en efficience. Les finances et la comptabilité sont ainsi simplifiées et optimisées. La comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation sont réunies et axées sur les tâches fondamentales. Les unités qui fournissent des prestations purement transversales tiennent une comptabilité simplifiée des coûts et des prestations.

Depuis qu'il applique le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), le canton de Berne ne tient plus de bilan d'exploitation et a renoncé aux objectifs de prestation et d'effet (voir le rapport Evaluation et optimisation de la nouvelle gestion publique NOG¹). Il n'a toutefois pas été possible, pour des raisons techniques, de réaliser toutes les optimisations relatives à la comptabilité des coûts et des prestations des groupes de produits ni de renoncer à tenir séparément une comptabilité analytique d'exploitation. Avec la mise en place du PGI standard, la tenue séparée d'une comptabilité analytique d'exploitation n'a plus la même importance. Puisqu'il faut de ce fait modifier certains textes, cela donne l'occasion de procéder à une révision totale formelle de la LFP. Et ce notamment pour les raisons suivantes : une révision totale permet d'éliminer la forte focalisation de la loi sur la nouvelle gestion publique, système qui n'est plus d'actualité – et de lui ôter en particulier son approche fortement axée sur la comptabilité analytique d'exploitation, d'épurer quelque peu la loi et de lui conférer une structure logique moderne. Des sujets comme le pilotage des participations cantonales, qui n'étaient au mieux que traités de façon incomplète dans la loi en vigueur, font désormais l'objet d'une réglementation succincte. Se borner à une révision partielle de la LFP aurait en outre rendu le texte encore plus difficile à lire, sans parler des nombreuses dispositions transitoires dépassées qui s'y seraient encore trouvées.

Les instruments (de pilotage) de l'ancienne législation qui ont fait leurs preuves sont en principe repris tels quels. Cette révision totale formelle ne nécessite pas de procéder à des changements fondamentaux.

L'une des principales modifications réside dans le réaménagement de l'enveloppe budgétaire, qui correspond désormais au résultat total du compte de résultats et englobe donc aussi les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et les revenus des amendes. Ces éléments sont donc dorénavant également soumis à l'obligation de demander un crédit supplémentaire.

Le nouveau texte offre néanmoins au canton de Berne, quelque dix-huit ans après l'entrée en vigueur de la LFP, une loi moderne et concentrée sur l'essentiel pour gérer ses finances.

Le Grand Conseil a adopté le 26 novembre 2018 une déclaration de planification exigeant d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). L'analyse que la Direction des finances a ensuite réalisée avec l'aide d'experts externes a conclu qu'à l'avenir, les comptes dans le canton de Berne ne devraient plus être présentés que conformément au MCH2. Cela épargnera ainsi la gestion des nombreuses dérogations aux normes IPSAS appliquées jusque-là. Les modifications des dispositions correspondantes dans la nouvelle loi se fondent sur la loi modèle sur les finances du MCH2.

¹ Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 3 juillet 2013 (ACE 0951/2013)

2. Contexte

La loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. La révision totale de la législation sur les finances avait posé à l'époque les bases légales de la mise en place à grande échelle de la Nouvelle gestion publique (NOG 2000) dans le canton de Berne. Si la LFP a subi plusieurs révisions partielles, pour mettre en œuvre ponctuellement les conclusions tirées de l'évaluation de NOG et procéder aux nécessaires adaptations afin d'introduire le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) conforme aux normes IPSAS, ce texte fortement marqué par le mode de pensée NOG n'a jamais subi de refonte fondamentale pendant ses plus de quinze années d'application.

Le canton de Berne va introduire le 1^{er} janvier 2023 le logiciel standard SAP, un progiciel de gestion intégré (PGI, en anglais : ERP) moderne qui a fait ses preuves et comprend également un nouveau système d'informations financières et d'information sur le personnel. Par rapport à un logiciel standard, les applications de groupe FIS et PERSISKA, mises en place respectivement en 2002 pour la comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation, et en 1992 comme système d'informations sur le personnel et les traitements, entraînent des coûts élevés d'exploitation et d'entretien. Outre le potentiel d'économie ainsi identifié, l'adoption d'une solution PGI intégrée pour les domaines des finances, du personnel et de la logistique, ainsi que la nécessaire harmonisation des processus qui va de pair, permettent également d'améliorer la qualité et de gagner en efficience. Ces gains d'efficience sont indispensables pour affronter les nécessaires extensions des prestations et satisfaire aux nouvelles exigences à venir. Ils permettront par ailleurs aussi d'exploiter d'autres potentiels, concernant par exemple les achats, la gestion globale de portefeuille ou, de manière générale, la collaboration interdirectionnelle et la standardisation des processus de l'administration.

Avec l'introduction du MCH2/IPSAS le 1^{er} janvier 2017, la comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation ont été harmonisées (les principes d'évaluation et les règles d'établissement du bilan se fondent sur la situation réelle). La mise en place du PGI standard simplifie et optimise fortement les finances et la comptabilité grâce à la standardisation et à l'automatisation des processus. La comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation sont réunies et axées sur les tâches fondamentales. Les unités qui fournissent des prestations purement transversales tiennent une comptabilité simplifiée des coûts et des prestations. La LFP contient toute une série de dispositions sur la comptabilité analytique d'exploitation qui a été introduite avec NOG et qui est bien ancrée dans la loi. Selon NOG, les impulsions de pilotage du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif ne devaient plus passer en premier lieu par l'affectation de ressources (moyens financiers, personnel), mais par la définition d'objectifs de prestation et d'effet. Or depuis le passage au MCH2, le canton a renoncé au bilan d'exploitation ainsi qu'aux objectifs de prestation et d'effet (voir le rapport Evaluation et optimisation de la nouvelle gestion publique NOG²). Il n'a toutefois pas été possible, pour des raisons techniques, de réaliser toutes les optimisations relatives à la comptabilité des coûts et des prestations des groupes de produits ni de renoncer à tenir séparément une comptabilité analytique d'exploitation. Comme la mise en place du PGI standard implique d'abandonner dans une large mesure la tenue d'une comptabilité analytique d'exploitation, il faut modifier voire abroger certaines dispositions légales.

La mise en place de processus PGI standardisés apporte des simplifications, et puisqu'il faut de ce fait modifier certains textes, cela donne l'occasion de procéder à une révision totale de la LFP. Et ce notamment pour les raisons suivantes :

Une révision totale permet d'éliminer la forte focalisation de la loi sur la nouvelle gestion publique, système qui n'est plus d'actualité – et de lui ôter en particulier son approche fortement axée sur la comptabilité analytique d'exploitation, d'épurer quelque peu la loi et de lui conférer une structure logique moderne. Des sujets comme le pilotage des participations cantonales, qui n'étaient au mieux que traités de façon

² Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 3 juillet 2013 (ACE 0951/2013)

incomplète dans la loi en vigueur, font désormais l'objet d'une réglementation succincte. Se borner à une révision partielle de la LFP aurait en outre rendu le texte encore plus difficile à lire, sans parler des nombreuses dispositions transitoires dépassées qui s'y seraient encore trouvées.

Les instruments (de pilotage) de l'ancienne législation qui ont fait leurs preuves sont en principe repris tels quels. Cette révision totale formelle ne nécessite pas de procéder à des changements fondamentaux.

L'une des principales modifications réside dans le réaménagement de l'enveloppe budgétaire, qui correspond désormais au résultat total du compte de résultats et englobe donc aussi les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et les revenus des amendes. Ces éléments sont donc dorénavant également soumis à l'obligation de demander un crédit supplémentaire.

La réglementation relative à l'obligation de demander un crédit supplémentaire est modifiée comme suit (art. 11 LFin) : le Conseil-exécutif peut autoriser des écarts soumis à crédit supplémentaire par rapport aux enveloppes budgétaires des groupes de produits si l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action. Un arrêté du Conseil-exécutif de ce type doit être notifié à la Commission des finances du Grand Conseil, qui décide de manière définitive s'il faut soumettre au Grand Conseil une demande de crédit supplémentaire. Etant donné que les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et les revenus des amendes sont désormais aussi soumis à l'obligation de demander un crédit supplémentaire, la compétence du Conseil-exécutif pour autoriser des dépassements de crédits pour lesquels il n'existe aucune marge décisionnelle évite que le Grand Conseil soit saisi de propositions de crédit supplémentaire n'offrant aucune liberté d'action.

Une déclaration de planification du Grand Conseil adoptée le 26 novembre 2018 exigeait d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les IPSAS, et en particulier d'évaluer cette utilité, de même que les conséquences d'un abandon des IPSAS sur la présentation des comptes du canton de Berne. La Direction des finances a par conséquent réalisé avec le concours d'experts externes une analyse dont les conclusions ont été portées à la connaissance du Grand Conseil dans le cadre du rapport de gestion de 2019 : l'analyse conclut qu'à l'avenir, la présentation des comptes actuelle doit se poursuivre sans perte de qualité et conformément au MCH2. Les nombreuses dérogations aux normes IPSAS qui n'ont pas encore été mises en œuvre sont supprimées et les nécessaires modifications des dispositions se fondent sur la loi modèle sur les finances du MCH2.

La LFin contient en outre les réglementations nécessaires concernant le traitement des données.

Avec la nouvelle législation, le canton de Berne dispose, quelque dix-huit ans après l'entrée en vigueur de la LFP, d'une loi moderne et concentrée sur l'essentiel pour gérer ses finances.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La LFin règle le pilotage global des finances cantonales, le pilotage des finances et des prestations, les conditions préalables à une dépense et les autorisations de dépenses, la présentation des comptes, l'organisation des finances ainsi que les principes régissant la perception des émoluments.

4. Forme de l'acte

La LFin contient les normes fondamentales et importantes de droit financier qui, conformément à l'article 69, alinéa 4 de la Constitution cantonale, doivent être édictées dans la forme de la loi.

5. Droit comparé

La LFin se fonde sur des lois sur les finances plus récentes d'autres cantons et, dans le domaine de la présentation des comptes, sur la loi modèle sur les finances MCH2.

6. Mise en œuvre, évaluation

La LFin doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023, à la même date que le PGI standard sera introduit.

7. Commentaires des articles

I. Loi sur les finances

Titre

L'intitulé « loi sur les finances » ou « loi sur la gestion financière » (correspondant à l'allemand « Finanzhaushaltsgesetz ») est plus répandu : par exemple à la Confédération et dans les cantons AR, BL, BS, FR, GL, GR, NW, OW, SH, SZ, TG, ZG et GE, FR, NE, VD, VS) ; il est aussi plus clairement compréhensible que le titre « loi sur le pilotage des finances et des prestations » de l'ancienne loi, fortement teinté NOG.

1 Dispositions fondamentales

Article 1 Objet

Comme l'ancienne LFP, la nouvelle loi règle les principes de la gestion financière, du pilotage des finances et des prestations, des dépenses et des autorisations de dépenses, de la présentation des comptes, de l'organisation des finances et de la perception des émoluments.

Par pilotage global des finances, on entend les mécanismes de pilotage fondamentaux. Ainsi des évolutions seront-elles aussi possibles à l'avenir, en cas de besoin, comme par exemple une actualisation de la réglementation des dispositions sur l'équilibre budgétaire.

Article 2 Champ d'application

Le champ d'application de la loi reste inchangé par rapport à la LFP, mais il est formulé plus clairement. La loi s'applique aux autorités cantonales (autorités) ainsi qu'à l'administration centrale et décentralisée du canton (administration). Etant donné que les établissements non autonomes font partie de l'administration, il n'est pas nécessaire de les mentionner spécifiquement dans la loi. De toute façon, cette forme juridique n'existe quasiment plus dans la pratique.

Comme c'est le cas aujourd'hui, la législation spéciale peut prévoir expressément que la LFin s'applique aussi à des établissements dotés de la personnalité juridique ou à d'autres organisations autonomes du droit cantonal.

Article 3 Principes généraux

La description des principes généraux en vigueur est réduite par rapport à celle de l'ancienne loi, qui était fortement axée sur les – à l'époque nouveaux – principes NOG (accent mis sur la direction stratégique, les effets produits par l'action publique, les prestations fournies par l'administration, les coûts et les rentrées financières).

Comme auparavant, les principes suivants s'appliquent :

- Les finances publiques doivent être gérées dans un souci d'emploi économe des fonds et de rentabilité. Les ressources doivent être utilisées de manière économe. Techniquement, le principe de l'emploi économe des fonds peut certes être considéré comme un élément de la rentabilité, mais comme il revêt une importance déterminante dans les finances publiques, il est expressément mentionné.
- L'action publique doit être axée sur les effets escomptés et les objectifs fixés au plan politique. Comme auparavant, l'impact potentiel des actes législatifs et des arrêtés doit faire l'objet d'une évaluation prospective, et leur impact réel, d'une évaluation qualitative et quantitative rétrospective.
- Il faut préciser quelles prestations sont fournies et quels moyens financiers sont nécessaires à cet effet. Les prestations doivent être fournies de manière efficiente, avec un haut degré de qualité et en fonction des besoins des citoyens et des citoyennes.
- Le pilotage financier s'effectue comme auparavant par enveloppe budgétaire (voir art. 6 ss). Les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et les revenus des amendes sont désormais intégrés à l'enveloppe budgétaire des groupes de produits soumise à l'obligation de demander un crédit supplémentaire, enveloppe qui correspond au résultat total du compte de résultats (voir art. 5 ss).
- Le principe de causalité s'applique notamment au domaine des émoluments (voir art. 56 LFin).

2 Pilotage des finances

2.1 Controlling et planification

Article 4 Controlling

La description du controlling suit le circuit correspondant : il commence par la définition des objectifs à atteindre, puis des mesures qui en découlent, continue par la mise en œuvre de ces mesures et s'achève par le contrôle de la réalisation des objectifs, de sorte à développer de manière systématique l'action du canton. Les éléments reconnus du circuit de controlling sont désormais inscrits dans la loi à l'alinéa 2.

Le controlling du Conseil-exécutif porte en particulier sur les domaines d'activité supradirectionnels (comme le personnel et l'informatique) ainsi que sur les participations et les subventions cantonales importantes.

Reste inchangé le fait que les instruments et processus de gestion doivent être utilisés de manière adéquate et en fonction des besoins de l'administration, la gestion opérationnelle étant dans une grande mesure déléguée aux unités administratives.

La Direction des finances définit la mise en œuvre du controlling adapté à l'échelon (art. 71, al. 1, lit. *m* LFin).

Article 5 Plan intégré mission-financement

Le plan intégré mission-financement (PIMF) étant un élément central du pilotage des finances et des prestations à moyen terme, son contenu reste inchangé. Le PIMF porte sur les trois années civiles qui suivent l'exercice budgétaire. Comme aujourd'hui, il est publié avec le budget dans un même volume. La réglementation est légèrement simplifiée au plan linguistique. L'approbation du Grand Conseil demeure inchangée.

Article 6 Budget

Modification ne concernant que le texte allemand du terme désignant le budget dans cette langue.

Le budget, instrument central du pilotage des finances et des prestations à court terme, reste inchangé quant à son contenu. L'ancienne disposition est simplifiée au plan linguistique.

L'enveloppe budgétaire correspond désormais au résultat total du compte de résultats et comprend donc aussi les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et les revenus des amendes. Ces valeurs ne doivent ainsi plus être arrêtées séparément par le Grand Conseil, et sont dorénavant soumises à l'obligation de demander un crédit supplémentaire (art. 9 LFin). Pour le reste, les paramètres de pilotage du Grand Conseil restent identiques.

Dans le cadre de la procédure de consultation, la Direction des finances a dialogué avec la Commission des finances du Grand Conseil. La commission a alors émis le souhait que l'enveloppe budgétaire englobe désormais aussi les subventions cantonales, ce qui n'était pas le cas auparavant pour les raisons suivantes :

D'un côté, il fallait éviter d'introduire des incitations négatives dans le pilotage. Lors de la conception de NOG, on a craint que l'administration puisse réduire les subventions cantonales dans son pouvoir d'appréciation afin de disposer de plus d'argent pour « ses propres fins », tandis que pour les amendes, désormais également incluses dans l'enveloppe budgétaire, il convenait d'éviter toute incitation visant à les utiliser principalement pour obtenir un surcroît de recettes. D'un autre côté, il ne fallait pas donner lieu à des crédits supplémentaires dans des domaines échappant au pilotage dans la pratique (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 9 ci-après).

Dans l'évaluation politique, l'inconvénient lié au fait que les subventions cantonales ne sont pas soumises à l'obligation de demander un crédit supplémentaire prend le pas sur les craintes exposées ci-avant. L'objection selon laquelle il ne faudrait pas solliciter auprès du Grand Conseil des crédits supplémentaires ne faisant pas l'objet d'un pilotage politique judicieux, est prise en compte dans la réglementation définie à l'article 11 LFin : le Conseil-exécutif peut autoriser des écarts soumis à crédit supplémentaire par rapport aux enveloppes budgétaires des groupes de produits si l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action. Un arrêté du Conseil-exécutif de ce type doit être notifié à la Commission des finances du Grand Conseil, qui décide de manière définitive s'il faut soumettre au Grand Conseil une demande de crédit supplémentaire.

Concernant la terminologie : un produit correspond à une prestation fournie par le canton à une clientèle externe ou définie comme prestation transversale. Un groupe de produits englobe un ou plusieurs produits d'un même domaine d'activité. Le Conseil-exécutif définit les produits et les groupes de produits, et peut déléguer la compétence de définir les produits aux Directions et à la Chancellerie d'Etat (voir art. 70, al. 2).

Article 7 Procédure

Pour une meilleure lisibilité, la procédure est désormais réglée dans un article spécifique. Elle reste inchangée au plan matériel.

Article 8 Utilisation des crédits budgétaires

Etant donné que le pilotage des finances se base uniquement sur la comptabilité financière (relations commerciales avec l'extérieur), la comptabilité analytique d'exploitation n'est plus utilisée pour piloter les finances et n'est donc plus mentionnée pour l'utilisation des fonds budgétés. Au surplus, la disposition reste inchangée par rapport à l'article 55 LFP. Le service compétent de la Direction est autorisé à utiliser un crédit d'engagement ou un crédit complémentaire par des paiements dans le cadre du budget.

Article 9 Crédit supplémentaire

L'enveloppe budgétaire d'un groupe de produits correspond désormais au résultat total du compte de résultats et comprend donc aussi les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et les revenus des amendes (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 6 LFin ci-avant). Cela signifie que les écarts par rapport à ces valeurs sont soumis à l'obligation de demander un crédit supplémentaire et doivent en principe être autorisés par le Grand Conseil (pour les exceptions, voir le commentaire de l'art. 11 LFin ci-après).

Comme auparavant, un crédit supplémentaire doit être demandé lorsqu'il est *prévisible* que le solde du compte de résultats sera insuffisant.

Selon la nouvelle loi aussi, les crédits supplémentaires doivent ainsi être demandés dans la mesure du possible avant que les dépenses concernées soient effectuées. Mais dans la pratique, c'est le plus souvent une fois l'exercice clôturé que la nécessité d'un crédit supplémentaire se fait jour, autrement dit une fois que la dépense a été réalisée. En pareille situation, un refus sert en général uniquement au Grand Conseil à envoyer un signal politique sans se traduire néanmoins par l'annulation de la dépense concernée. Ne pas autoriser trop tôt un crédit supplémentaire va tout à fait dans le sens du système de pilotage puisque, lorsque des dépenses supplémentaires sont prévisibles, il faut essayer par des mesures appropriées (p. ex. des suppressions ailleurs) de réaliser des économies qui évitent d'avoir à demander ultérieurement un crédit supplémentaire. Si un crédit supplémentaire est autorisé trop rapidement sans compensation concomitante des dépenses supplémentaires, la situation financière se dégrade. S'il est toutefois prévisible qu'un crédit supplémentaire sera nécessaire malgré les économies réalisées, il faut le demander avant que les dépenses correspondantes soient autorisées.

Un crédit supplémentaire doit dans la mesure du possible être compensé avec d'autres groupes de produits, faute de quoi le dépassement du montant budgété entraîne une péjoration des comptes. La demande de crédit supplémentaire doit indiquer les compensations prises en compte sur les répercussions correspondantes. Une compensation ne va pas obligatoirement de pair avec la suppression d'une prestation : il se peut en effet que le groupe de produits dispose encore de fonds libres à affecter à cette compensation, du fait par exemple qu'un projet ait pu être réalisé à moindres frais que prévu au budget.

Article 10 Engagements impossibles à différer

La réglementation des engagements impossibles à différer ne change pas. Le rapport concernant le crédit supplémentaire doit indiquer les raisons pour lesquelles le Conseil-exécutif a dû autoriser à l'avance l'engagement considéré comme impossible à différer. Les conséquences qui résulteraient de l'attente de l'autorisation du Grand Conseil doivent être particulièrement préjudiciables, par exemple des retards déterminants dans un projet ou des créances de tiers (en dommages-intérêts) relativement élevées.

Article 11 Dépassement de crédit

Comme auparavant, le Conseil-exécutif autorise des écarts soumis à crédit supplémentaire par rapport aux enveloppes budgétaires des groupes de produits – qui correspondent désormais au résultat global du compte de résultats – si ces écarts ne dépassent pas un million de francs par groupe de produits.

Etant donné que les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et les revenus des amendes sont dorénavant également soumis à l'obligation de demander un crédit supplémentaire (voir art. 6 en relation avec art. 9 LFin), la compétence du Conseil-exécutif pour autoriser des dépassements de crédits pour lesquels il n'existe aucune marge décisionnelle évite que le Grand Conseil soit saisi de propositions de crédit supplémentaire n'offrant aucune liberté d'action. En conséquence, le Conseil-exécutif est désormais compétent pour autoriser aussi les écarts de plus d'un million de francs par groupe de produits lorsqu'il n'existe pas de marge de décision. C'est généralement le cas des rentrées fiscales, qui ne peuvent pas être pilotées par l'obligation de demander un crédit supplémentaire. Il en va de même pour le produit des amendes, pour lequel il n'existe normalement aucune possibilité de pilotage judicieux par des crédits supplémentaires.

S'agissant des subventions cantonales, il y a tout lieu de penser que l'organe compétent dispose en principe d'une liberté de décision, mais des exceptions sont possibles.

Les arrêtés du Conseil-exécutif sur des écarts de plus d'un million de francs par groupe de produits rendus en raison de l'absence de liberté d'action doivent être notifiés sans délai à la Commission des finances du Grand Conseil, le cas échéant accompagnés du rapport correspondant. Si la Commission des finances du Grand Conseil ne partage pas l'avis du Conseil-exécutif selon lequel il n'existe pas de liberté d'action, elle décide de manière définitive que pour les écarts dépassant un million de francs par groupe de produits, il faut soumettre au Grand Conseil une demande de crédit supplémentaire conformément à l'article 9 LFin. La Commission des finances a ainsi – comme pour les dépenses liées (voir art. 30, al. 3 LFin) – une fonction de surveillance. En fin de compte, la décision d'autoriser un crédit supplémentaire conformément à l'article 9 revient comme auparavant au Grand Conseil.

Article 12 Report de crédit

Cette réglementation n'est adaptée qu'au plan linguistique à la nouvelle terminologie ; son contenu reste inchangé.

Un report de crédit devant être autorisé par le Conseil-exécutif fait principalement sens lorsqu'il faudrait, à défaut, demander un crédit supplémentaire au Grand Conseil pour l'exercice suivant au seul et unique motif qu'un projet a pris du retard. Les reports de crédit ne sont pas imputés à l'exercice comptable écoulé et ne faussent donc pas le résultat financier.

Le solde à reporter qui est mentionné à l'alinéa 2 résulte des coûts non générés pendant l'exercice comptable (au maximum un tiers des coûts totaux du projet) et des revenus pas encore réalisés.

2.2 Comptes rendus

Article 13

L'alinéa 1 mentionne désormais la pratique existante, selon laquelle le rapport de gestion est harmonisé avec le budget.

Le rapport de gestion actuel ne change pas quant à son contenu. La liste de l'alinéa 2 comprend simplement les éléments qu'il contient déjà aujourd'hui et qui sont à nouveau inscrits au rang des

principes fondamentaux dans la loi. Il est à souligner que le compte rendu sur le Programme gouvernemental de législature conformément à l'arrêté du Conseil-exécutif (2020.STA.1164) est présenté dans une autre publication.

Le rapport de gestion est soumis à l'approbation du Grand Conseil, qui prend connaissance du rapport de révision du Contrôle des finances qu'il contient.

2.3 Pilotage à l'échelon de l'administration

Article 14 Tenue des comptes

Les principes régissant la tenue des comptes, c'est-à-dire l'enregistrement des opérations à la fois vers l'extérieur (budget et rapport de gestion avec comptes annuels) et vers l'intérieur (imputations internes), sont l'exhaustivité, la véracité, la ponctualité et la traçabilité.

L'exhaustivité dans le contexte de la tenue des comptes signifie que les opérations financières et les autres faits comptables doivent tous être enregistrés intégralement et par période. Autrement dit, ils doivent être inscrits au compte de résultats et au compte des investissements par le biais de régularisations sur la période concernée. La véracité signifie que les écritures comptables doivent correspondre aux faits et être passées conformément aux directives. Le principe de ponctualité exige que les informations concernant les opérations financières soient consignées immédiatement (les mouvements de fonds doivent être enregistrés chaque jour) et non ultérieurement, car les opérations en question peuvent devenir difficiles à comprendre avec le temps. Par ailleurs, les opérations doivent être consignées par ordre chronologique. Afin d'être conformes au principe de la ponctualité, les opérations doivent être comptabilisées au moment de leur réalisation et non pas au moment où le flux de trésorerie a lieu. La traçabilité signifie que les opérations financières doivent être enregistrées de manière claire et compréhensible, par écrit ou sous forme numérique, de sorte qu'elles soient vérifiables par des personnes extérieures, en particulier par le Contrôle des finances. Toutes les opérations financières doivent être accompagnées de pièces justificatives et les corrections doivent être indiquées.

Si les unités administratives sont responsables de la tenue régulière des comptes dans leur domaine de compétence, le Conseil-exécutif doit néanmoins fixer par voie d'ordonnance les exigences nécessaires à l'aménagement matériel, organisationnel et technique de la tenue des comptes. C'est sur cette base que la Direction des finances actualise le Manuel sur la présentation des comptes (MPC), qui indique les détails aux unités administratives. Cela garantit qu'à l'échelon de l'administration, la tenue des comptes est conforme à la loi, uniforme, appropriée et qu'elle répond aux besoins actuels.

Article 15 Comptabilité des coûts et des prestations

Le pilotage par enveloppe budgétaire est désormais réalisé à partir des comptes des centres de profits sur la base de la comptabilité financière (FI). Cela a pour conséquence qu'environ la moitié des offices ne doivent plus tenir qu'une comptabilité des coûts et des prestations (CO) fortement simplifiée. Seuls les offices ayant un lien avec l'extérieur (p. ex. pour le calcul d'émoluments, la présentation des coûts complets à des entités externes comme la Confédération, etc.) ont encore l'obligation de tenir une comptabilité étendue des coûts et des prestations. La comptabilité des coûts et des prestations est désormais clôturée à l'échelon cantonal. De plus, une gestion centrale des données de base permet d'exploiter d'autres potentiels d'allègement.

Les coûts des prestations que les unités administratives du canton se fournissent entre elles ne sont en principe imputés que s'ils peuvent être refacturés à des tiers. En revanche, les produits et prestations internes (comme les locaux, les prestations de révision du Contrôle des finances, le service du personnel, la comptabilité, etc.) ne sont toujours pas facturés.

Le Conseil-exécutif fixe par voie ordonnance les principes régissant la facturation des prestations, c'est-à-dire la question de savoir quelles prestations sont font l'objet d'une imputation interne.

2.4 Controlling des participations

Article 16 But

Le controlling des participations, qui existe depuis longtemps en pratique, est désormais présenté dans ses grandes lignes dans la loi.

Les détails sont précisés dans les « Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques » (Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques, ci-après « Lignes directrices ») du 16 décembre 2020 du Conseil-exécutif. Ces lignes directrices règlent les relations entre le canton (propriétaire) et les organisations chargées de tâches publiques, et définissent les compétences et les processus de suivi (conduite, pilotage et surveillance) internes au canton concernant ces dernières. Elles visent en outre à ce que le pilotage et le contrôle exercés par le canton soient appropriés pour chaque organisation, en fonction de son importance pour l'accomplissement des tâches, de sa taille, du risque qu'elle présente et de la participation du canton. Le Conseil-exécutif assume la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques sur la base d'un modèle à trois cercles. Il répartit pour ce faire ces organisations dans les trois cercles selon les critères suivants : taille (total du bilan, chiffre d'affaires, postes à temps plein), degré de participation du canton, revenus financiers, contributions cantonales, importance (aux plans politique, économique et stratégique) et risques (politique et financier) pour le canton.

Article 17 Contenu

Cette disposition énumère les éléments centraux du controlling des participations.

La stratégie de propriétaire contient en particulier les éléments suivants : la description du but de l'engagement du canton, les objectifs de propriétaire (entrepreneux, organisationnels, économiques, financiers, sociaux, en matière de personnel et concernant le développement durable), ainsi que les prescriptions relatives à la conduite, à la surveillance et au controlling.

La stratégie de surveillance précise de quelle manière les organes cantonaux assurent la conduite, le pilotage et la surveillance de l'organisation chargée de tâches publiques.

Dans le cadre de ses compétences de nomination, le Conseil-exécutif établit un profil d'exigences spécifiques pour la nomination de l'organe de direction stratégique. Ce profil contient notamment des informations sur les compétences spécialisées et personnelles des membres de l'organe de direction stratégique ainsi que sur leur indépendance.

Une fois par an, un compte rendu présentant sous forme standardisée l'évolution des participations les plus importantes est soumis au Conseil-exécutif. Le rapport de gestion fournit un récapitulatif des « participations importantes » – autrement dit de toutes les participations à des entreprises et à des institutions dont la valeur nominale est égale ou supérieure à 10 millions de francs. Conformément aux Lignes directrices, les informations générales et les indicateurs du compte rendu du Conseil-exécutif sur les organisations chargées de tâches publiques des premier et deuxième cercles sont publiés chaque année sur le site internet de la Direction des finances. D'autres informations sont remises à la Commission de gestion du Grand Conseil.

Un entretien de controlling a lieu au moins une fois par an avec les organes de direction stratégique des participations les plus importantes. Cet entretien sert en premier lieu à l'information réciproque entre le Conseil-exécutif ou la Direction compétente et l'organisation chargée de tâches publiques. L'entretien de controlling est notamment axé sur les développements actuels, les événements importants du point de vue de l'organisation chargée de la tâche publique et de celui du propriétaire, ainsi que sur les perspectives stratégiques des défis à venir.

L'article 48 de la loi d'organisation (RSB 152.01) contient les règles fondamentales sur les représentants et représentantes du canton. Au sein d'organes de personnes morales et de commissions de surveillance, les intérêts du canton sont sauvegardés par des représentants ou représentantes spécialement désignés, dans la mesure où la législation le prévoit ou que le Conseil-exécutif en décide ainsi dans des cas dûment motivés. Les représentants et représentantes du canton s'emploient à faire prévaloir l'efficacité dans l'accomplissement des tâches, l'économie et la rentabilité dans la gestion ainsi que le respect des prescriptions légales.

Article 18 Fixation des principes

Le Conseil-exécutif a fixé les principes du controlling des participations dans ses « Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques » du 16 décembre 2020 (voir ci-dessus, commentaire sur l'art. 16).

2.5 Gestion des risques

Article 19 Principes de la gestion des risques

Par analogie au controlling des participations, le Conseil-exécutif doit édicter des lignes directrices sur la gestion des risques, dans lesquelles il en définit les principaux éléments comme les objectifs, les principes, les fonctions et les processus.

Article 20 Système de contrôle interne

Le système de contrôle interne comprenant des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques est désormais expressément inscrit dans la loi ; il a une valeur importante dans une organisation moderne. Ces mesures valent notamment aussi pour la gestion des achats et des contrats.

3 Dépenses

3.1 Principes

Article 21 Définition

Les dispositions concernant les dépenses demeurent pratiquement inchangées quant à leur contenu, mais le chapitre a été restructuré pour que les réglementations soient présentées plus clairement. La réglementation concernant le placement, qui se trouvait jusque-là dans un article distinct, est intégrée à l'article 21 LFin. La disposition selon laquelle le versement aux financements spéciaux constituait également une dépense dans le cas où il n'existait pas de marge d'action relativement importante quant à l'utilisation ultérieure des fonds a été abrogée, car elle ne s'est pas révélée pertinente dans la pratique. Le mode d'alimentation d'un financement spécial doit en principe être régi par la législation spéciale correspondante.

L'alinéa 3 précise que l'octroi de prêts ou l'acquisition de participations ne doivent pas être considérés comme une dépense dès lors que les principes commerciaux reconnus quant à la sécurité et au rendement sont respectés et – de manière cumulative – que l'intérêt public n'est pas prépondérant dans l'accomplissement de la tâche soutenue par le prêt ou la participation. A contrario, cela signifie que le prêt ou la participation constitue une dépense en l'absence des circonstances susmentionnées. Cela constitue la règle ; il est rare que le canton accorde des prêts ou participe à des entreprises ne présentant pas d'intérêt public dans l'accomplissement des tâches afin de produire un rendement conforme à celui du marché.

Les prêts et les cautionnements considérés comme une dépense doivent être intégralement autorisés par l'organe disposant de la compétence financière avant que l'engagement soit contracté. La budgétisation et la comptabilisation des cautionnements et garanties obéissent en revanche, conformément au manuel comptable, au principe de l'évaluation de la probabilité de la sortie de fonds.

Article 22 Conditions

Actualisation linguistique ne concernant que l'allemand. La teneur de cette disposition reprend celle de l'article 105 de la Constitution cantonale.

Article 23 Répercussions

Une dépense entraîne soit une consommation de fonds (au compte de résultats), soit un accroissement du patrimoine administratif par des investissements.

Article 24 Base juridique

La loi précise désormais expressément qu'une décision judiciaire (jugement ou transaction approuvée par le juge) constitue aussi la base juridique d'une dépense. En règle générale, les décisions judiciaires se fondent certes sur des normes légales existantes, mais on peut estimer – surtout en cas de transaction judiciaire – que la décision constitue elle-même la base légale de la dépense. Seules les décisions judiciaires d'autorités de justice indépendantes de l'administration (en particulier du Tribunal administratif du canton de Berne ou du Tribunal fédéral) peuvent servir de bases juridiques ; les décisions d'autorités de l'administration (comme les Directions dans la juridiction administrative) ne peuvent pas constituer la base légale d'une dépense. Dans le cas contraire, cela signifierait que l'administration pourrait se créer elle-même des bases juridiques pour des dépenses dans le cadre de procédures de recours. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, cette compétence doit donc être réservée aux autorités de justice indépendantes.

La question de savoir si la base juridique d'une dépense doit impérativement se trouver dans une loi formelle ou s'il suffit d'une ordonnance (ou d'un décret) doit être examinée sous l'angle des principes généraux du principe de légalité et de la délégation de compétences législatives. L'article 69, alinéa 4 de la Constitution cantonale (ConstC) est en particulier déterminant à cet égard. La forme de la loi est ainsi exigée pour les normes qui déterminent les prestations cantonales importantes (art. 69, al. 4, lit. c ConstC) et pour celles qui chargent le canton d'une nouvelle tâche durable (art. 69, al. 4, lit. e ConstC). La forme de la loi est en général également exigée pour les dépenses périodiques importantes.

Si, pour une dépense, il manque une base juridique dans la législation et qu'il faut la remplacer par un arrêté du Grand Conseil soumis à la votation facultative au sens de la lettre *b*, il convient dans tous les cas d'analyser soigneusement s'il s'agit d'une lacune pouvant sans problème être comblée par un arrêté du Grand Conseil soumis à la votation facultative ou si l'absence de norme juridique – au sens d'un silence qualifié – donne à penser qu'une dépense pose problème au plan juridique, voire qu'elle est interdite. L'instrument de la lettre *b* n'est pas non plus applicable pour un soutien durable qui entraînerait des

dépenses périodiques, puisque toute subvention cantonale périodique nécessite une base légale (art. 5, al. 1 de la loi sur les subventions cantonales ; RSB 641.1).

Par le passé, l'instrument de la lettre *d* a été utilisé, par exemple, en 2013 pour la construction de l'International School of Berne à Gümligen, parce qu'il manquait la base juridique correspondante. Le Grand Conseil avait décidé de participer à cette construction à hauteur de 5 millions de francs (coût total : CHF 10,3 mio). On avait à l'époque renoncé à créer une base légale explicite dans une loi spéciale parce qu'il s'agissait d'une affaire unique : il n'existait en effet aucun établissement scolaire comparable dans le canton de Berne et on ne voulait pas apporter d'une manière générale un soutien aux infrastructures des écoles privées (voir ACE 1002/2014).

Autre exemple : l'autorisation de dépenses en vue de soutenir financièrement les interventions de la protection civile lors des courses de coupe du monde de ski à Adelboden et à Wengen pour les années 2016 à 2020 (voir ACE 26/2015). Il s'agissait là d'une dépense nouvelle unique d'un montant total de 750 000 de francs (CHF 150 000 par an).

Article 25 Renonciation à une recette

Cette réglementation reste inchangée.

Si le canton renonce à une recette qui de fait lui revient, cela doit au préalable être avalisé comme dépense par l'organe compétent en matière d'autorisation de dépenses.

Il est possible au canton de renoncer à percevoir une recette s'il y trouve un intérêt majeur, par exemple dans les cas suivants :

- Le canton accorde un prêt à une entreprise. Pour lui permettre d'assainir ses finances et d'éviter la faillite qui la menace, l'entreprise demande au canton de renoncer au remboursement d'une partie du prêt. Le canton peut avoir intérêt à renoncer à cette recette si cela évite la faillite et la perte d'emplois qu'elle entraînerait.
- L'organisateur d'une grande fête populaire demande au canton de l'exempter des coûts des prestations policières. Le canton arrive à la conclusion qu'il a un intérêt majeur à renoncer à cette recette pour permettre à cet événement favorable au tourisme d'avoir lieu.

Article 26 Principe du montant net, frais d'étude de projet

Cette réglementation reste inchangée quant à son contenu et est uniquement précisée au plan linguistique.

Le principe du montant net ne peut être appliqué que lorsque des contributions de tiers sont promises de manière contraignante (par voie de décision ou par contrat) et que leur montant est déterminé. En pratique, il existe certaines exceptions pour les conventions-programmes avec la Confédération. Pour les subventions des pouvoirs publics (principalement de la Confédération), le canton renonce à exiger une garantie économique (p. ex. garantie bancaire).

Si les exigences pour une autorisation d'après le montant net ne sont pas intégralement remplies, la dépense doit être autorisée d'après le montant brut, la proposition devant mentionner les éventuelles contributions de tiers.

Les charges d'étude de projet peuvent faire l'objet d'une autorisation de dépenses distincte, le montant des frais d'étude de projet déterminant à cet égard la compétence financière. Il est souvent difficile de tracer précisément la limite entre l'étude et la réalisation du projet. Ainsi, par exemple, une procédure

d'appel d'offres peut faire partie à la fois de l'une et de l'autre. Il faut dans ce cas ajouter, lors de la réalisation ultérieure du projet, les charges d'étude de projet ayant déjà fait l'objet d'une autorisation de dépenses distincte afin de déterminer la compétence de la dépense. L'organe compétent est déterminé par conséquent en fonction de la somme, mais il n'autorise plus par la suite que les dépenses concernant la réalisation. Cela peut avoir pour conséquence qu'un organe (p. ex. le Grand Conseil) décide de dépenses de réalisation qui relèveraient, prises séparément, de la compétence d'un autre organe (p. ex. du Conseil-exécutif). On garantit ainsi que la limite floue entre étude de projet et réalisation n'entraîne pas de contournement des compétences financières.

3.2 Types

Article 27 Dépense unique

Cette disposition reste inchangée.

Il est caractéristique des dépenses uniques que, contrairement aux dépenses périodiques au sens de l'article 28, il est possible de déterminer le montant total qu'elles atteindront (p. ex. prix d'acquisition d'un immeuble). Cela peut aussi être le cas pour des projets qui durent plusieurs années (p. ex. projet de réorganisation de longue haleine), pour autant qu'il soit possible de chiffrer leur montant total.

Le fait que la compétence en matière d'autorisation de dépenses se détermine en fonction du montant de la dépense globale pour un même objet reste inchangé. L'autorisation de dépenses inclut toutes les dépenses indissociablement liées par une unité de matière et de temps (voir aussi les explications à l'article 29 ci-après).

Article 28 Dépense périodique

Cette disposition reste inchangée.

Contrairement aux dépenses uniques au sens de l'article 27, il est caractéristique des dépenses périodiques qu'on ne puisse pas déterminer le montant qu'elles atteindront au total, puisqu'elles servent à financer des tâches sur le long terme. Dans le cas, par exemple, d'un contrat de bail n'indiquant pas clairement qu'il est conclu seulement pour une durée déterminée sans prolongation ultérieure, il n'est pas possible d'établir le montant total des dépenses locatives. Autre exemple : les subventions cantonales périodiques d'une durée totale indéterminée (p. ex. pour le financement de hautes écoles). Dans ces deux cas, il n'est pas possible de chiffrer la dépense totale qui est déterminante pour la compétence en matière d'autorisation de dépenses. S'agissant des dépenses périodiques, il faut donc tabler sur le montant annuel (p. ex. loyer d'une année) pour déterminer la compétence en matière d'autorisation de dépenses.

Si des dépenses périodiques d'un montant annuel variable doivent être autorisées pour plusieurs années, c'est le montant annuel le plus élevé qui détermine la compétence en matière d'autorisation de dépenses. S'il n'est pas possible de chiffrer de manière fiable le montant annuel à prévoir pour les prochaines années (p. ex. pour une garantie de déficit périodique qui est soumise à des variations), les dépenses périodiques doivent être autorisées chaque année.

Article 29 Addition des dépenses

Les réglementations détaillées sur l'obligation d'additionner les dépenses, dont la teneur est inchangée, sont désormais rassemblées dans une seule disposition. Il est ainsi clair qu'elles concernent à la fois les dépenses uniques et les dépenses périodiques. L'obligation d'additionner les dépenses échelonnées dans le temps qui concernent un but qui sera atteint en un laps de temps déterminé et prévisible reste

inchangé. L'ordonnance précisera que si un projet comprend à la fois des dépenses uniques et des dépenses périodiques, il faut additionner les dépenses de chaque type et en distinguer les montants.

Article 30 Dépense nouvelle et dépense liée

Cette réglementation reste en principe inchangée.

Le Conseil-exécutif arrête les dépenses liées indépendamment de leur montant (art. 89, al. 2, lit. c ConstC). Le constituant voulait ainsi renforcer la capacité d'agir du Conseil-exécutif et aussi décharger le Grand Conseil des affaires de routine. La délimitation entre dépense nouvelle et dépense liée incombait au législateur, le constituant escomptant à cet égard une définition étroite de la dépense liée et, de la part des autorités, le développement d'une pratique claire et transparente.

Dans le cadre de la révision du droit parlementaire entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014, la délimitation entre dépense nouvelle et dépense liée a été redéfinie. La Commission de révision du droit parlementaire avait constaté un grand malaise au sujet des dépenses liées. Les critiques portaient en particulier sur le fait que les anciens critères de délimitation offraient une marge d'interprétation beaucoup trop large, principalement au sujet des travaux sur les bâtiments, des loyers des unités administratives ou du remplacement d'équipements ou d'installations.

Depuis la révision du droit parlementaire, une dépense est considérée comme nouvelle lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent dispose d'une liberté d'action. Une dépense n'est liée que si elle n'est pas nouvelle, autrement dit lorsqu'il n'existe pas de liberté d'action. Auparavant, une dépense était qualifiée de liée selon les critères de la jurisprudence du Tribunal fédéral s'il n'existait pas de liberté d'action relativement importante.

Ainsi les critères applicables à la délimitation entre dépense nouvelle et dépense liée sont-ils les mêmes au niveau du canton que ceux que le canton prescrit aux communes, pour autant qu'elles n'édicte pas de réglementation dérogatoire.

En règle générale, sont désormais qualifiées de nouvelles les dépenses suivantes :

- travaux sur les bâtiments, y compris ceux destinés à préserver la valeur des bâtiments (à l'exception des réparations urgentes et autres cas similaires),
- acquisitions de remplacement (en particulier d'équipements informatiques ou de logiciels),
- loyers.

Les dépenses suivantes sont en principe considérées comme liées :

- dépenses dont le principe et l'ampleur sont prescrits par des règles de droit ;
- dépenses dont le principe et l'ampleur sont prescrits par une décision judiciaire, ce qui inclut également les décisions des autorités de justice administrative et des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ;
- dépenses qui résultent impérativement de l'exécution d'un contrat approuvé par l'organe compétent financièrement.

Il peut également arriver dans d'autres cas qu'une dépense pour laquelle il n'existe pas de liberté d'action doive par conséquent être considérée comme liée.

L'autorisation de dépenses et le rapport qui l'accompagne doivent motiver clairement la raison pour laquelle une dépense est considérée comme liée. Dans les cas évidents (à savoir si la dépense doit être autorisée en vertu de normes de droit qui en prescrivent clairement l'ampleur ou en vertu d'une décision judiciaire), une brève motivation suffit. Il faut par contre motiver de manière détaillée dans chaque cas les raisons pour lesquelles il n'existe pas de liberté d'action.

En cas de doute, la dépense doit toujours être qualifiée de nouvelle.

Le renvoi aux lois spéciales qui qualifient une dépense de nouvelle est biffé de cette disposition. Il n'existait pas de cas d'application pratique.

3.3 Formes d'autorisation

3.3.1 Généralités

Article 31

L'alinéa 2 spécifie désormais plus précisément qu'auparavant que les dépenses doivent en principe être autorisées avant que les engagements correspondants ne soient contractés (donc p. ex. avant la signature d'un contrat qui entraîne des dépenses). Dès lors qu'un contrat est signé avant l'autorisation des dépenses, une réserve correspondante doit y être inscrite.

3.3.2 Crédit d'engagement

Article 32 Crédit d'engagement

Cette disposition reste inchangée.

Article 33 Crédit d'objet

Cette disposition reste inchangée.

Article 34 Crédit-cadre

Cette disposition reste inchangée.

3.3.3 Crédit complémentaire

Article 35 Critères

Cette réglementation reste en principe inchangée. L'article 31, alinéa 2, en vertu duquel les dépenses doivent en principe être autorisées avant que les engagements correspondants soient contractés, s'applique aussi aux crédits complémentaires. En cas d'engagements impossibles à différer, il faut respecter l'article 37.

Article 36 Compétence en matière d'autorisation de dépenses

Le fait que la compétence en matière d'autorisation de dépenses est déterminée par le montant du crédit complémentaire reste inchangé. Cela s'applique indépendamment du montant du crédit initial et du complément.

Article 37 Engagements impossibles à différer

Il est désormais expressément spécifié que le crédit complémentaire doit être soumis immédiatement pour approbation à l'organe financièrement compétent si l'unité administrative compétente a contracté auparavant un engagement impossible à différer.

Reste inchangé le fait qu'en cas d'engagements impossibles à différer, le Conseil-exécutif informe sans délai la Commission des finances si, suite au crédit complémentaire, le montant de la dépense globale dépasse la limite des compétences du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses. Il est désormais stipulé clairement que dans ce cas, le Grand Conseil autorise la dépense en dernier ressort. Cette délégation au Grand Conseil permet d'exclure l'éventualité d'un référendum. Si le Grand Conseil a la possibilité d'émettre un signal politique dans le cadre de cette autorisation ultérieure, il serait toutefois peu judicieux de soumettre à une votation référendaire des engagements qu'il a déjà fallu contracter pour des motifs impérieux.

3.3.4 Affectation et décompte

Les réglementations sur l'affectation et le décompte de crédits d'engagement prévues aux articles 38 et 39 restent inchangées quant à leur contenu.

4 Présentation des comptes

Dans le domaine de la présentation des comptes, la loi est restructurée ; les dispositions sont rassemblées dans un chapitre spécifique.

4.1 Généralités

Article 40 But

Une déclaration de planification adoptée le 26 novembre 2018 par le Grand Conseil chargeait le Conseil-exécutif d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les normes IPSAS, ainsi que les conséquences pour la présentation des comptes du canton de Berne de leur éventuel abandon. La Direction des finances a effectué une analyse correspondante avec le concours de spécialistes externes et l'a portée à la connaissance du Grand Conseil dans le cadre du rapport de gestion de 2019.

Les résultats de cette analyse montrent qu'une application intégrale des normes IPSAS serait la meilleure solution pour atteindre l'objectif d'une image fidèle à la réalité du patrimoine, de la situation financière et des revenus du canton (« true and fair view »). Mais actuellement en Suisse, ces normes ne sont appliquées intégralement par aucun canton ni par la Confédération. Quelques cantons (Bâle-Ville, Genève, Lucerne et Zurich) appliquent – avec certaines différences et divergences qui leur sont spécifiques – une forme allégée de ces normes très complètes.

Depuis 2017, la présentation des comptes du canton de Berne se fonde sur le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). La réévaluation (retraitement) des biens patrimoniaux et la renonciation aux amortissements supplémentaires (à l'exception des financements spéciaux) allant de pair avec l'introduction du MCH2/IPSAS en 2017 ont permis d'améliorer la qualité de la présentation des comptes.

Les conséquences de l'abandon des IPSAS sont clairement délimitables : cela simplifie considérablement le travail de l'administration, du Contrôle des finances et des autorités politiques (plus de surveillance des modifications dynamiques des IPSAS ni d'adaptations correspondantes du manuel et de la législation), et cela instaure de la clarté puisqu'un seul ensemble de règles (à savoir le MCH2) constitue désormais la base de la présentation des comptes dans le canton de Berne. La situation actuelle, où deux ensembles de règles (MCH2 et IPSAS) sont utilisés, est défavorable tant au plan de la charge administrative qu'au point de vue politique (p. ex. le développement de la présentation des comptes du canton est fondé sur deux systèmes de règles différents ; les libertés de choix offertes par le MCH2 ne sont pas admises dans les IPSAS). L'abandon des IPSAS permet de supprimer les dérogations à ces normes qui existent actuellement dans les comptes annuels conformément à la LFP. Seules les dérogations au MCH2 (plus précisément à ses recommandations minimales) doivent encore être déclarées.

La LFin définit les dérogations suivantes par rapport au MCH2 :

- Article 43 : pas d'inscription au bilan des comptes de la Caisse de chômage et des offices régionaux de placement dans les comptes annuels.
- Article 51 : les investissements payés sur des Fonds sont, à l'exception des prêts, amortis immédiatement après leur enregistrement.
- Article 54 : les legs et fondations non autonomes sont portés au bilan sans effet sur le résultat.

Les exceptions suivantes au MCH2 ne se trouvent pas dans la LFin (et seront, si nécessaire, inscrites dans l'ordonnance) :

- Les modifications du solde des Fonds du capital propre équilibrent en règle générale le compte de résultats.
- L'inscription au bilan du Fonds de loterie, du Fonds du sport et du Fonds d'encouragement des activités culturelles en tant que capitaux de tiers et leur gestion séparée conformément à l'article 126, alinéa 1 de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (RS 935.51). L'affectation des fonds n'est pas comptabilisée sur les postes du compte de résultats des comptes annuels.

Article 41 Principes

La qualité toujours élevée de la présentation des comptes est clarifiée par l'énonciation des principes repris tels quels de l'ancienne législation. La modification de l'ordre dans lequel ils sont énoncés résulte de la reprise de la formulation de la loi modèle MCH2. La comptabilité d'exercice qui faisait auparavant l'objet de la seconde phrase est désormais présentée comme un terme de la liste.

Ces principes seront détaillés dans l'ordonnance.

Article 42 Normes applicables

Comme il est mentionné plus haut, le canton de Berne se fonde désormais uniquement sur les recommandations du MCH2 et cela est inscrit dans la loi. Il n'existe à cet égard pas de danger d'une reprise dynamique incontrôlée des dispositions, car le MCH2 consiste en des recommandations techniques (et non en des normes) qui se développent avec précaution. Le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) émet par ailleurs des interprétations pratiques des recommandations techniques. De longs délais transitoires sont prévus en cas de changements.

Des dérogations au MCH2 sont possibles, comme elles l'étaient par rapport aux IPSAS (al. 2). Les dérogations doivent être réglées dans l'ordonnance et présentées en toute transparence dans le rapport de gestion. L'ordonnance peut également définir des caractéristiques importantes pour la présentation des comptes. Certaines dérogations existent déjà dans les dispositions actuelles, par exemple quant au traitement des versements et des prélèvements sur des Fonds. La présente révision totale ne modifie en rien les règles actuelles de présentation des comptes.

4.2 Comptes annuels

Article 43 Champ d'application et éléments

Les comptes annuels sont l'instrument central de la présentation des comptes. Ils font partie intégrante du rapport de gestion (voir art. 13). Ils exposent tous les faits pertinents sur le patrimoine, la situation financière et les revenus du canton.

Les comptes annuels englobent le domaine central de l'administration avec les chiffres agrégés du Grand Conseil, du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale, des autorités judiciaires et du Ministère public. La loi mentionne désormais expressément que la Caisse de chômage et les offices régionaux de placement ne figurent pas dans les comptes annuels. Pour le reste, la réglementation reste inchangée quant à son contenu. Le canton n'établit pas au surplus de comptes consolidés incluant les participations majoritaires.

L'alinéa 2 énumère les éléments des comptes annuels selon le MCH2, dans un ordre correspondant à la pratique existante dans le rapport de gestion. Sont tout d'abord mentionnés les deux comptes de mouvements comptables que sont le compte de résultats (CR) et le compte des investissements (CI) (somme annuelle avec tous les mouvements), puis le bilan qui en résulte (établi à la date de référence de la fin de l'année) et, enfin, le tableau des flux de trésorerie qui en est déduit. L'annexe fournit des informations complémentaires (voir art. 48) et comprend aussi l'état du capital propre qui, selon le MCH2 (et à la différence des IPSAS), n'est pas considéré comme un élément distinct des comptes annuels.

Tous ces éléments s'accompagnent d'une comparaison avec l'exercice précédent (principe de comparabilité). Ils sont harmonisés avec la planification dans le budget et le PIMF.

Article 44 Compte de résultats

Le compte de résultats sert à présenter les résultats d'une année civile. Un excédent de revenus augmente le capital propre au bilan, alors qu'un excédent de charges le réduit. Cela vaut également dans le cas d'un découvert du bilan, qui constitue un poste négatif au sein du capital propre. L'ancien alinéa 3 peut être abandonné puisque le MCH2 prescrit un plan comptable.

Les postes extraordinaires doivent être exclus du résultat opérationnel pour ne pas nuire à la comparabilité sur plusieurs années (al. 2) et leur définition est donc d'autant plus importante (al. 3). Les recommandations du MCH2 sont également reprises ici. Cela vaut également pour les préfinancements d'importants projets d'investissement. Cette option est laissée ouverte, en particulier du fait que le frein à l'endettement est aujourd'hui axé sur des consignes annuelles.

Article 45 Compte des investissements

Le compte des investissements rassemble les investissements dans les immobilisations corporelles, les immobilisations incorporelles, les prêts, les participations, les subventions d'investissement et les investissements extraordinaires. Mais il est inutile que la loi nomme tous ces postes puisqu'ils sont prescrits par le MCH2.

Après leur enregistrement dans le compte des investissements, les investissements sont inscrits au bilan dans le patrimoine administratif. Les investissements dans le patrimoine financier sont directement inscrits au bilan. Il s'agit ici aussi d'opérations standard en comptabilité, telles que les prescrit le MCH2. Pour cette raison, l'ancien alinéa 2 peut être supprimé.

Article 46 Bilan

Cette disposition reste inchangée quant à son contenu.

Article 47 Tableau des flux de trésorerie

Le contenu ne change pas, mais le principe est formulé de manière plus succincte. Comme pour le compte de résultats, les différents échelons sont présentés sous la forme d'une énumération.

Article 48 Annexe

L'annexe fait partie intégrante des comptes annuels. Elle contient toutes les explications qui ont une importance pour apprécier l'état de la fortune, des finances et des revenus, ainsi que les risques financiers. La loi en indique les principaux postes et explique les écarts par rapport à la présentation des comptes.

4.3 Etablissement du bilan et évaluation

Article 49 Principes d'établissement du bilan

Les principes d'établissement du bilan sont désormais mentionnés dans la loi (conformément au MCH2) et la disposition sur les provisions est intégrée ici.

Il est à constater de manière générale que les consignes sur les principes d'établissement du bilan et d'évaluation sont par nature très agrégées à l'échelon de la loi, et l'ordonnance contiendra quelques dispositions de détail. Mais l'instrument principal en la matière est le Manuel sur la présentation des comptes (MPC), et les principes d'établissement du bilan et de son évaluation sont également présentés en annexe aux comptes annuels.

Article 50 Principes d'évaluation

Les principes d'évaluation donnent une vue d'ensemble de la façon dont les postes du bilan sont évalués. Les spécificités ne peuvent pas être toutes exposées dans ce court article, l'ordonnance les précisera et le Manuel sur la présentation des comptes les complétera.

Conformément au MCH2, l'évaluation se fait à la valeur vénale si aucun prix n'est payé.

Article 51 Amortissements

Les alinéas 1 et 2 sur les règles d'amortissement en vigueur sont repris inchangés de l'ancienne législation.

L'alinéa 3 précise désormais la pratique existante selon laquelle les investissements financés sur des Fonds sont intégralement amortis pendant l'année de leur acquisition. Si tel n'était pas le cas, le solde des Fonds/préfinancements serait lié sur de nombreuses années pour des amortissements et le solde de financement ne serait pas équilibré l'année de l'investissement.

4.4 Divers

Article 52 Acquisition d'immeubles

La réglementation reste inchangée quant au contenu.

Article 53 Fonds

Les Fonds sont des moyens financiers liés qui sont affectés à l'accomplissement de tâches publiques. Le terme « Fonds » (auparavant « financements spéciaux ») a été choisi pour mieux englober les différentes

formes de ces moyens à affectation déterminée. En allemand, le terme « Fonds » correspond aussi à l'usage bernois.

Comme auparavant, chaque Fonds nécessite une base légale spécifique.

L'alinéa 2 énumère les différentes formes de Fonds. Elle se différencie par la nature des moyens qui y sont versés et la manière dont ils sont utilisés. Alors que dans le cas du financement spécial, il existe une étroite causalité entre les revenus (p. ex. d'un émolument) et les charges, dans celui du Fonds, des deniers publics généraux sont liés. Dans le cas du préfinancement, des moyens sont mis de côté pour des investissements ultérieurs.

Dans la plupart des Fonds, les transactions font partie du résultat opérationnel (compensées par les variations) ; seuls les préfinancements sont considérés comme des charges ou des revenus extraordinaires. L'imputation des Fonds au capital propre ou aux capitaux de tiers repose sur un catalogue de critères spécifiques. A titre d'exemples de financements spéciaux classés dans les capitaux de tiers à l'échelon cantonal, le MCH2 indique le Fonds du sport et le Fonds de loterie.

Article 54 Legs et fondations non autonomes

Les legs et les fondations non autonomes sont des patrimoines du canton sans personnalité juridique que des particuliers lui ont cédés, volontairement et pour une affectation déterminée.

Les réglementations restent en principe inchangées. La loi précise juste désormais que le Conseil-exécutif peut modifier l'affectation d'une libéralité pour autant que ladite affectation n'ait plus d'objet ou ne puisse plus convenablement être respectée, ou qu'une fondation non autonome ne dispose plus que de faibles ressources et qu'il soit impossible de la fusionner avec d'autres legs ou fondations non autonomes ayant une affectation semblable. Cela ne devrait que rarement être le cas.

Les legs et les fondations non autonomes sont en règle générale portés au bilan sans effet sur le résultat. Une exception pourrait être accordée pour une donation d'un montant très élevé.

Article 55 Comptes spéciaux

Le compte spécial sert à accorder à des unités administratives définies des réglementations dérogeant à la législation sur les finances pour la gestion de leurs tâches et de leurs finances. Cela peut s'avérer opportun si des conditions-cadres juridiques ou inhérentes à l'exploitation l'exigent. Aujourd'hui, par exemple, un compte spécial est tenu pour le Conseil-exécutif, le Grand Conseil, les autorités judiciaires et le Ministère public, ainsi que pour l'autorité de surveillance de la protection des données. La planification, la tenue des comptes et la législation régissant les crédits et les dépenses peuvent faire l'objet de réglementations dérogatoires (voir al. 2).

Les dispositions actuelles sont reprises telles quelles quant à leur contenu, l'article étant simplement raccourci. Par exemple, l'alinéa 3 de la disposition de la LFP peut être supprimé puisque les comptes spéciaux sont déjà expressément mentionnés pour le PIMF (art. 5), le budget (art. 6) et le rapport de gestion (art. 13). Il n'est désormais plus obligatoire d'édicter une ordonnance distincte pour établir un compte spécial ; un règlement suffit, à l'instar de ce qui était déjà défini pour les autorités judiciaires (voir art. 36a LFP).

5 Emoluments

5.1 Obligation de verser des émoluments et exemption

Article 56 Obligation de verser des émoluments

L'obligation de verser des émoluments reste inchangée.

Quiconque reçoit des prestations du canton doit en principe verser des émoluments correspondants. Le fait qu'il s'agisse de prestations relevant de la puissance publique ou d'autres prestations de services ne joue aucun rôle. Il est également insignifiant que la personne qui bénéficie de la prestation ait demandé à obtenir celle-ci ou qu'elle lui ait été fournie d'office.

La disposition définit l'objet de la taxe et – sous réserve des dispositions sur l'exonération d'émoluments – le cercle des personnes assujetties.

Ne font pas l'objet de la réglementation des émoluments les prix facturés par des services cantonaux pour des prestations sur le marché libre dans le cadre de l'exploitation marginale du patrimoine administratif. Ces prix doivent être fixés au minimum de manière à couvrir les coûts, puisqu'un subventionnement croisé sur les deniers publics fausserait la concurrence et porterait atteinte à la liberté économique d'autres prestataires.

Article 57 Exemption

La teneur de cette disposition reste inchangée.

5.2 Barèmes des émoluments

Article 58 Bases juridiques

La réglementation de l'échelon auquel sont fixés les émoluments (loi, décret, ordonnance) reste inchangée quant à son contenu, mais elle fait désormais l'objet d'un article distinct pour plus de clarté.

Article 59 Conception

Les barèmes indiquant des émoluments exprimés en francs ou en points sont conçus comme suit : barème fixe, barème-cadre ou barème en fonction du travail requis.

Article 60 Couverture des coûts

Les principes importants de la couverture des coûts restent inchangés quant au contenu, mais ils sont désormais réglementés dans un article distinct pour plus de clarté.

Les émoluments couvrent en principe la totalité des coûts, ce qui englobe tous les coûts directs et indirects (y compris les coûts transversaux) ainsi que les coûts et revenus standard. Ils peuvent être déduits d'un calcul des coûts complets. Le principe de la couverture intégrale des coûts correspond aux objectifs de l'emploi économe des ressources et au principe de causalité (voir art. 3, al. 2).

La jurisprudence du Tribunal fédéral exige que la couverture intégrale des coûts soit inscrite dans la loi si elle est prévue pour certains ou pour tous les émoluments³. Pour des raisons constitutionnelles, la couverture des coûts ne doit pas être appliquée si cela enfreindrait le principe d'équivalence (al. 2). En vertu du principe de la précision juridique, la loi doit prescrire une fourchette pour les barèmes-cadres.

La jurisprudence du Tribunal fédéral⁴ exige également que la loi précise les cas où il peut être dérogé au principe de couverture des coûts et où le barème peut par conséquent prévoir des émoluments dont le montant ne couvre pas totalement les coûts (al. 3).

Article 61 Détermination

Cette réglementation reste inchangée quant à son contenu. La loi fixe les principes de la fixation des barèmes pour satisfaire à l'exigence de la précision de la norme.

La loi doit expressément prévoir la possibilité pour les autorités judiciaires de déterminer le barème en fonction de la valeur litigieuse.

Article 62 Perception, réduction, remise

Cette réglementation reste inchangée.

5.3 Exigibilité et intérêt moratoire

Article 63

Cette disposition relative à l'exigibilité et à l'intérêt moratoire reste inchangée.

6 Prescription

Article 64

La réglementation de la prescription reste en principe inchangée. L'alinéa 4, lettre *b* précise désormais que la prescription ne débute pas ou est suspendue pendant les discussions en vue d'une transaction, pendant une médiation ou pendant toute autre procédure extrajudiciaire visant la résolution d'un litige, si les parties en sont convenues par écrit. Cela correspond à la réglementation de l'article 134, alinéa 1, chiffre 8 du Code des obligations.

7 Traitement des données

Article 65 ss

La loi cantonale sur la protection des données (LCPD) régit les consignes à observer dans le traitement des données en général (art. 5 ss LCPD) et celui des données particulièrement dignes de protection en particulier (art. 6 en relation avec art. 3 LCPD). L'ordonnance portant introduction de la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des données à caractère personnel (OidPD), dont la durée est limitée, régit le profilage dans le cadre du champ d'application de l'ordonnance (art. 2 OidPD). Le profilage sera réglementé dans le droit cantonal lors de la révision de la LCPD et cette réglementation s'appliquera à toutes les autorités. La loi sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP) concrétise les consignes de la LCPD et le profilage pour le traitement des informations contenues dans

³ Voir ATF 123 I 255 s. consid. 2b (JdT 1999 I 70) ; ATF 120 Ia 6, consid. 3 s.

des fichiers centralisés de données personnelles. L'article 4, alinéa 1, lettre *b* LFDP définit un fichier centralisé de données personnelles comme suit : « un fichier électronique de données personnelles permettant à différentes autorités de traiter ces données et désigné comme fichier centralisé de données personnelles ». A cela s'ajoute la définition de l'article 5, alinéa 2 LFDP : « Un fichier centralisé de données personnelles contient les caractères dont plusieurs autorités ont besoin et qu'elles peuvent traiter pour accomplir leurs tâches légales conformément à la législation spéciale de la Confédération et du canton. » Le Conseil-exécutif est tenu d'édicter une ordonnance pour les fichiers centralisés de données personnelles et d'en réglementer le contenu conformément aux articles 6 et suivants LFDP. Les articles 65 et suivants réglementent par conséquent le traitement des données dans le PGI lors de l'exécution de la loi suivant les prescriptions de la LCPD, et les consignes de la LFDP sont mises en œuvre pour les fichiers de données personnelles.

En vertu de la présente loi, il est possible de consulter durant une période transitoire dans les fichiers centralisés de données personnelles GERES et GCP les données et fonctionnalités indiquées dans l'annexe 1 LFDP, dans le cadre de l'exécution des tâches, et de les traiter dans le système d'informations financières. La nouvelle législation doit donc créer la base légale requise pour consulter ces données dans les fichiers centralisés de données personnelles. S'agissant des données nécessaires à l'accomplissement des tâches, ce sont des données de base (date de naissance, lieu de naissance, nationalité), des adresses avec affectation (p. ex. aussi des adresses de personnes détenues), des données bancaires (p. ex. paiements en lien avec des prestations d'assistance) et des numéros d'identification (NAVS13, ID-GCP, IDE).

Les fonctionnalités qui permettent un profilage requièrent une base légale conformément à la législation sur la protection des données. Les articles 65 et suivants mettent aussi en œuvre cette exigence. Le profil de personnalité est défini comme suit à l'article 3, lettre *d* de la loi fédérale sur la protection des données (LPD) : « un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique ». Le PGI permettra aussi dans une mesure limitée, en raison de la structure des données et des champs ouverts, d'établir des profils correspondants en regroupant différentes données. La protection contre les abus sera garantie par une réglementation claire des droits d'accès.

La possibilité d'utiliser le numéro AVS dans le PGI est expressément mentionnée dans la LFin. Les autorités et l'administration cantonales utilisent, comme numéro d'identification des personnes, le numéro d'assuré au sens de la loi fédérale sur l'AVS (LAVS), le numéro d'identification des entreprises ou un autre numéro d'identification de la Confédération, pour autant que les conditions fixées par le droit fédéral soient remplies (art. 12, al. 1 LFDP). Les autorités et l'administration cantonales sont aujourd'hui déjà habilitées à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'application du droit cantonal, mais uniquement dans les domaines suivants en vertu de l'article 50e, alinéa 2 LAVS : réduction des primes, aide sociale, législation fiscale et établissements de formation. D'autres services et institutions chargés de l'application du droit cantonal sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales à condition qu'une loi cantonale le prévoit (art. 50e, al. 3 LAVS). L'article 65 LFin crée la base légale cantonale requise en vertu de l'article 12 LFDP. Sur le fond, l'effet de cette disposition est cependant limité dans le temps, puisqu'avec la révision de la LAVS arrêtée lors de la session d'hiver 2020, une clause générale doit être créée pour autoriser l'administration centrale des cantons et des communes à utiliser systématiquement le numéro AVS sans qu'il y ait besoin d'une disposition légale particulière (art. 153c, al. 1 P-LAVS).

Sont traitées dans le système d'informations financières les données personnelles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD suivantes :

Données relatives à la sphère intime (p. ex. adresses permettant de déduire qu'une personne est en prison ou d'avoir des informations sur la situation en matière de logement en général ; données d'identification comme le NAVS13 ou l'ID-GCP ; données en vue de l'identification de doublons permettant de faire

des déductions sur la base d'activités interadministratives), données relatives à l'état psychique, mental ou physique (p. ex. adresses permettant de déduire qu'une personne séjourne dans un home), données relatives aux mesures d'aide sociale ou d'assistance (p. ex. coordonnées bancaires permettant de déduire que la personne bénéficie d'une assistance), données relatives à des peines ou à des mesures (p. ex. coordonnées bancaires et factures d'amendes susceptibles d'aboutir à ce type d'informations).

8 Compétences

La réglementation des compétences a, dans la mesure du possible, directement été intégrée aux normes matérielles correspondantes pour éviter d'avoir à les rechercher à la fin de la loi. Le texte est ainsi plus agréable à lire et les chevauchements qui existaient dans la LFP sont éliminés.

Les compétences restent inchangées au plan matériel. Quelques règles superflues ont été supprimées (p. ex. la compétence du Conseil-exécutif pour régir des systèmes d'incitations collectifs qui n'ont été appliqués qu'à titre d'essai lors de l'introduction de NOG).

Article 69 Autres compétences du Grand Conseil

Conformément à l'article 101, alinéa 4 de la Constitution cantonale, chaque tâche doit être périodiquement contrôlée afin de vérifier si elle est encore nécessaire et utile, et si la charge financière qu'elle occasionne reste supportable. Le Grand Conseil est compétent pour prendre connaissance du programme périodique de contrôle des tâches ainsi que des résultats des contrôles effectués.

Article 71 Direction des finances

La lettre *b* dispose expressément que la Direction des finances consulte le Contrôle des finances avant d'édicter des instructions sur la gestion financière et la tenue des comptes ainsi que sur la comptabilité (manuel sur la présentation des comptes).

Conformément à la lettre *d*, la Direction des finances remet un corapport sur toutes les affaires du Conseil-exécutif ayant trait à la gestion financière. La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement remet un corapport sur les affaires correspondantes de la Direction des finances.

La compétence que confère la lettre *g* à la Direction des finances de gérer le patrimoine, y compris celui des Fonds, et de le placer de manière sûre et efficiente s'applique sous réserve de prescriptions contraires de la législation spéciale. Ainsi l'article 47, alinéa 1 de la loi cantonale sur les jeux d'argent confie-t-il la gestion du Fonds de loterie et du Fonds du sport au service compétent de la Direction de la sécurité.

II. Modifications indirectes

Loi du 10 mars 2020 sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP, RSB 152.05)

La LFP est supprimée dans la cellule 21 du tableau figurant à l'article A1-1, alinéa 2, car l'article 66 LFIN crée une base légale suffisante pour le traitement des données personnelles particulièrement dignes de protection et rend ainsi la mention de la LFP/LFIN dans la LFDP obsolète.

Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers, RSB 153.01)

Article 12f à 12i

Dans le système d'informations sur le personnel du canton de Berne sont traitées, entre autres, des

données personnelles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD. Ces données personnelles servent en définitive à exécuter le contrat de travail, et donc à concrétiser les droits et obligations réciproques découlant de la législation sur le personnel. La LFDP dispose en outre que l'utilisation des fonctionnalités et des données personnelles particulièrement dignes de protection qui permettent un profilage doit reposer sur une base légale conformément à la législation sur la protection des données. Les articles 12f et suivants et l'article 1 de la loi sur le personnel mettent en œuvre ces exigences pour le système d'information sur le personnel exploité dans le cadre du PGI.

La loi sur le personnel ne contient actuellement pas de disposition explicite sur le traitement des données personnelles, en particulier celles qui sont particulièrement dignes de protection – à l'exception des articles 12a et suivants, qui réglementent le traitement des données secondaires dans le but de protéger les agents et les agentes. C'est seulement au niveau de l'ordonnance qu'il existe actuellement une norme réglementant le traitement des données personnelles (art. 6a de l'ordonnance sur le personnel, OPers). La présente révision indirecte de la LPers va ancrer cette réglementation au niveau de la loi et combler les lacunes existantes. Comme indiqué précédemment, l'Office du personnel traite des données qui sont nécessaires pour l'exécution des rapports de travail, ce qui inclut aussi des données particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD. Concrètement, cela concerne par exemple les indications suivantes :

- l'appartenance religieuse des agents et agentes cantonaux, pour l'exécution de l'imposition à la source (indications sur les opinions religieuses au sens de l'art. 3, al. 1, lit. a LFDP ; conformément à l'art. 23 de la loi sur les impôts paroissiaux, les travailleurs et travailleuses étrangers qui, en vertu de l'art. 112 de la loi sur les impôts, sont assujettis à un impôt perçu à la source sur le revenu de leur activité lucrative dépendante et sur les revenus acquis en compensation, sont également assujettis à l'impôt paroissial perçu à la source. Avant tout versement d'une prestation imposable, les débiteurs et débitrices [employeurs] doivent vérifier l'assujettissement à l'impôt à la source de la personne bénéficiaire) ;
- une limitation de la capacité de travail liée à une maladie ou à un accident, ou d'éventuelles mesures de l'assurance-invalidité (sphère intime de la personne selon lit. b) ;
- des mesures des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (selon lit. c ; p. ex. perte de la capacité civile durable suite à un accident. Dans ce cas, il faut s'assurer avec les autorités compétentes de déterminer à qui le versement en cours du traitement de l'agent ou l'agente concernée doit revenir. Autre exemple de telles mesures : les relations des parents nourriciers vis-à-vis de personnes en apprentissage) ;
- les sanctions administratives ou pénales (selon lit. d). Cela concerne par exemple les données sur de possibles infractions commises dans l'exercice des fonctions ou sur d'autres manquements graves (retrait du permis de conduire) qui peuvent entraîner des mesures de droit du personnel du fait de l'activité au service du canton (suspension des fonctions ou licenciement).

Voir en outre ci-dessus, les explications concernant les articles 65 et suivants LFin.

Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM, RSB 161.1)

Dans l'article 9, alinéa 1, la référence à la législation est mise à jour (législation sur les finances au lieu de législation sur le pilotage des finances et des prestations).

Etant donné que les subventions cantonales ainsi que les rentrées fiscales et le produit des amendes sont désormais aussi soumis à l'obligation de demander un crédit supplémentaire (voir art. 6 en relation avec art. 9 LFin), la compétence du Conseil-exécutif pour autoriser des dépassements de crédits pour lesquels il n'existe aucune marge décisionnelle vise à éviter que le Grand Conseil soit saisi de propositions de crédit supplémentaire n'offrant aucune liberté d'action. Aussi, conformément à l'article 11 LFin, le Conseil-exécutif est-il désormais compétent pour autoriser un écart de plus d'un million de francs par

groupe de produits, lorsqu'il n'y a pas de marge de décision. C'est généralement le cas des rentrées fiscales, qui ne peuvent pas être pilotées au moyen de l'obligation de demander un crédit supplémentaire. De même, il est en principe difficile de piloter de manière judicieuse les revenus des amendes à l'aide de crédits supplémentaires (voir sur ce sujet le commentaire de l'art. 11 LFin).

La Direction de la magistrature peut aujourd'hui déjà autoriser, conformément à l'article 18, alinéa 1, lettre *h*, des écarts soumis à crédit supplémentaire par rapports aux soldes arrêtés dans le budget, avec l'accord de la Commission de justice du Grand Conseil. Pour préserver le parallélisme établi dans les dispositions entre les compétences du Conseil-exécutif et celles de la Direction de la magistrature, l'article 18, alinéa 1, lettre *h* LOJM est adapté à l'article 11 LFin. La Direction de la magistrature peut ainsi désormais également, avec l'accord de la Commission de justice du Grand Conseil, autoriser des écarts soumis à crédit supplémentaire qui dépassent un million de francs par groupe de produits, lorsque l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action. Si la Commission de justice ne donne pas son accord, il convient de demander un crédit supplémentaire ordinaire au Grand Conseil.

Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD, RSB 152.04)

Aux articles 33a et 33b, les références à la législation sur les finances sont mises à jour.

Loi du 10 février 2019 sur la police (LPol, RSB 551.1)

A l'article 138, la référence à la législation sur les finances est mise à jour.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet n'est pas expressément mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022. Une législation moderne sur les finances servant de fondement solide à la gestion des finances publiques est une condition essentielle à l'accomplissement des tâches publiques et à la réalisation des objectifs fixés par le Conseil-exécutif.

9. Répercussions financières

Le présent acte législatif n'a pas de répercussions financières directes. La mise en place d'un PGI standard permet de renforcer l'efficacité et de réaliser des économies.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le présent acte législatif n'a de répercussions ni sur le personnel ni sur l'organisation.

11. Répercussions sur les communes

Le présent acte législatif n'a pas de répercussions sur les communes.

12. Répercussions sur l'économie

Le présent acte législatif n'a pas de répercussions sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a duré du 4 mars au 4 juin 2021. En parallèle, la Direction des finances du canton de Berne (FIN) et la Commission des finances du Grand Conseil (CFin) ont dialogué sur le projet. Les participants à la procédure de consultation externes ont, dans leur grande majorité, approuvé la nouvelle LFin.

Partis

Les partis cantonaux UDC, PLR et PVL attendent que les résultats du dialogue entre la FIN et la CFin soient pris en compte dans le projet, ce qui est le cas (voir ci-après).

Le PS et le PEV du canton de Berne rejettent le projet sur le fond et recommandent de procéder uniquement à une révision partielle de la LFP en vigueur en y apportant les modifications nécessaires en vue de l'introduction d'un nouveau PGI. D'une manière générale, ils déplorent que l'on ait laissé passer l'occasion de débattre et de tenir compte des besoins et attentes fondamentaux concernant le pilotage des finances du canton. Les demandes à cet égard ont à peine été reprises concrètement dans les textes. Alors que le PS regrette l'abandon des IPSAS dans la présentation des comptes, le PEV s'en félicite. Les deux partis craignent néanmoins que la présentation des comptes selon le MCH2 ne soit pas assez fiable.

Les commentaires du PS et du PEV appellent les remarques suivantes :

Le projet met en œuvre la simplification matérielle et l'harmonisation de la comptabilité financière et de la comptabilité analytique d'exploitation appelées à servir de base à l'introduction du PGI. De nombreuses dispositions et délimitations éparses ne sont donc plus nécessaires. De plus, la forte focalisation sur la nouvelle gestion publique est éliminée, ce qui permet d'actualiser la pratique déjà en vigueur. Ces importants changements ne peuvent être apportés judicieusement que dans le cadre d'une révision totale formelle. Pour les usagers et usagères, il en résulte un avantage supplémentaire considérable : la structure de la nouvelle LFin est logique (elle suit le cycle du pilotage), les réglementations désuètes sont supprimées et les actualisations de la pratique existante (gestion des participations, etc.) sont enfin ancrées dans la loi. Renoncer entièrement à NOG, en particulier aux enveloppes budgétaires et aux informations sur les prestations et les effets, ne semble par contre pas souhaitable.

Les modifications de la législation sur les finances requises par la mise en place d'un nouveau PGI au 1^{er} janvier 2023 doivent être introduites à cette date : elles sont donc urgentes.

Le dialogue entre la FIN et la CFin a dégagé un consensus sur le fait qu'il n'y a actuellement aucun besoin concret de repenser entièrement les instruments de pilotage. En revanche, plusieurs changements sont apportés au pilotage des finances du fait de ce dialogue, notamment le fait que les écarts relatifs aux subventions cantonales sont désormais soumis à l'obligation de demander un crédit supplémentaire (voir à ce sujet le ch. 2 du rapport et le commentaire des art. 6 et 9 LFin).

Le Grand Conseil a adopté le 26 novembre 2018 une déclaration de planification exigeant d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les normes IPSAS, et en particulier d'évaluer cette utilité, de même que les conséquences d'un abandon des IPSAS sur la présentation des comptes du canton de Berne. La Direction des finances a par conséquent réalisé avec le concours d'experts externes une analyse dont les conclusions ont été portées à la connaissance du Grand Conseil dans le cadre du rapport de gestion de 2019. Sur la base de ces conclusions, le MCH2 est défini comme la norme dans la LFin et les IPSAS sont abandonnées, ce qui permet aussi de supprimer les nombreuses dérogations à ces normes. Une variante allégée des IPSAS n'apporterait aucun avantage, car en les diluant davantage, la différence par rapport aux IPSAS deviendrait tellement grande que le lien avec les normes ne serait plus tangible. La LFin contient l'essentiel des dispositions relatives à la présentation des comptes devant être définies au

niveau d'une loi. Les détails seront régis par voie d'ordonnance, cette dernière réglementant en particulier tous les écarts par rapport au MCH2.

Avec la nouvelle LFin, il sera plus simple de réglementer clairement d'éventuels changements – par exemple des modifications des freins à l'endettement. De tels changements supposent au préalable des discussions concrètes, pour lesquelles les organes compétents doivent pouvoir prendre le temps nécessaire.

Les Verts du canton de Berne relèvent que la présente révision du droit des finances publiques porte sur des modifications requises par des évolutions « techniques » (introduction du système PGI, de SAP à partir de 2023, et remplacement de différentes solutions individuelles dans le domaine des finances et du personnel) qui sont cependant liées à des questions fondamentales du pilotage politique et financier des collectivités publiques. Le projet de révision des freins à l'endettement dans la Constitution apportera un autre changement de poids dans le droit des finances publiques, qui risque d'impliquer une nouvelle révision dudit droit. Pour les Verts, la politique prime les aspects d'ordre administratifs et technocratiques. Il faut pouvoir s'appuyer sur une politique financière durable et fiable, fondée sur une législation des finances publiques de même nature.

S'agissant de la position des Verts, nos commentaires sont les mêmes que ceux exprimés ci-dessus concernant les avis du PS et du PEV. Pour ce qui est de la demande des Verts visant à inscrire le principe de la durabilité dans l'article 3 LFin, il convient de relever ce qui suit :

La durabilité au sens écologique est ancrée dans la Constitution cantonale (voir en particulier l'art. 31 Protection de l'environnement). Les dispositions légales spécifiques visant à concrétiser la durabilité écologique doivent être inscrites dans la législation spéciale correspondante (et non pas dans la LFin). La durabilité sociale figure elle aussi dans la Constitution cantonale, aux articles 29 et suivant. Quant à la durabilité au sens économique et financier, elle est traitée dans la Constitution cantonale à l'article 101 – qui dispose que la gestion des finances est économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, que les finances doivent être équilibrées à moyen terme et que les tâches sont périodiquement contrôlées afin de vérifier si elles sont encore nécessaires et utiles et si la charge financière qu'elles occasionnent reste supportable – et dans les dispositions relatives aux freins à l'endettement (art. 101a ss ConstC). Pour ce qui est d'une politique financière durable, l'article 3 LFin établit les principes de l'emploi économe des fonds et de la rentabilité, et prévoit que les prestations doivent être orientées sur les effets. La durabilité dans l'esprit de la politique financière est ainsi suffisamment couverte par la LFin. Les dispositions de mise en application relèvent ici aussi de la législation spéciale correspondante.

Le Centre bernois n'a pas exprimé d'avis dans le cadre de la procédure de consultation.

Contrôle des finances du canton de Berne

Le Contrôle des finances du canton de Berne est favorable au principe de la révision du droit des finances publiques en vigueur. Il observe que les objectifs NOG visés initialement n'ont pas été réalisés et que les attentes ne sont pas remplies. Aujourd'hui le pilotage par groupe de produits n'est ni possible ni même voulu, semble-t-il. L'enveloppe budgétaire déterminante pour le pilotage n'englobe qu'une partie des dépenses. Se pose dès lors la question de savoir si la procédure appliquée par le canton n'est pas contraire aux principes généralement reconnus de pilotage des pouvoirs publics. Ni les instruments existants ni ceux prévus dans le projet de LFin ne permettent de diriger le canton de manière fiable. Selon le Contrôle des finances, la révision totale ne devrait pas seulement être formelle, mais aussi matérielle. Pour ce faire, la politique devrait être considérée sous l'angle des besoins et des attentes à l'égard du futur pilotage financier du canton. Le Contrôle des finances se demande si le dialogue entre la FIN et la CFin (mentionné ci-dessus) est suffisant à cet égard.

La critique exprimée par le Contrôle des finances sur le fond appelle la réponse suivante :

La nouvelle LFin permet fondamentalement de réglementer les instruments de pilotage déjà utilisés dans la pratique. La densité de l'information a été réduite à la suite de l'évaluation NOG menée dans le cadre de la loi en vigueur. Le Grand Conseil est satisfait de la pratique actuelle. On ne voit pas en quoi le pilotage des finances publiques tel qu'il est appliqué aujourd'hui serait contraire aux principes généralement reconnus de pilotage des pouvoirs publics ou empêcherait un pilotage fiable. La nouvelle loi n'exclut pas non plus des améliorations dans la partie relative aux informations du plan intégré mission-financement.

Comme exposé ci-avant, dans le contexte actuel, la révision totale formelle du droit des finances publiques est motivée par de bonnes raisons. Les participants au dialogue entre la FIN et la CFin ont convenu qu'il n'y avait aucun besoin concret de repenser entièrement les instruments de pilotage.

Le Contrôle des finances s'est en outre prononcé sur un certain nombre de dispositions du projet, et quelques-unes de ses recommandations ont été mises en œuvre.

Commission de gestion du canton de Berne

La Commission de gestion du canton de Berne (CGes) s'est exprimée sur les dispositions de la LFin relatives au controlling des participations, en proposant de les supprimer intégralement. Attendre une révision permettrait selon elle de regrouper les dispositions générales concernant la surveillance des autres organismes responsables de tâches publiques et les règles spécifiques sur les différentes organisations dans un seul et même « acte législatif fondamental ».

S'agissant de la proposition de la CGes, il convient de relever ce qui suit :

La LFin établit le but et le contenu du controlling des participations et dispose que le Conseil-exécutif édicte les principes du controlling des participations sous forme de lignes directrices. Le terme « organismes responsables de tâches publiques » n'est pas employé dans la loi, pas plus que le terme de participations n'y est défini. Par conséquent, l'avis de la CGes mentionné ci-dessus ne justifie actuellement aucune modification de la LFin.

Le Conseil-exécutif mènera avec la CGes un dialogue sur la question de savoir, notamment, s'il convient de réglementer plus précisément dans la loi la surveillance des organismes responsables de tâches publiques et des participations. Pour des raisons de temps, une nouvelle réglementation de ce type ne pourrait toutefois pas se faire d'ici l'entrée en vigueur de la LFin au 1^{er} janvier 2023. Dans l'hypothèse où elle se révélerait nécessaire, cette réglementation pourrait être mise en œuvre dans le cadre de la LFin ou d'un acte législatif propre à ce sujet (« loi sur les participations »). Renoncer à la réglementation très légère figurant dans le projet de LFin équivaldrait à manquer une occasion. Vu la situation actuelle, le gouvernement estime que cette réglementation succincte de la gestion des participations dans la LFin, combinée à des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, est idéale. Aujourd'hui, seuls quelques cantons disposent d'une véritable loi sur les participations.

Communes et ACB

Les neuf communes et la conférence régionale qui ont participé à la procédure de consultation ont approuvé le projet ou – à l'instar de l'Association des communes bernoises – renoncé à prendre position.

Associations et autres organisations et autorités

Le Conseil du Jura bernois (CJB), l'association PME bernoises, l'Union du Commerce et de l'Industrie ainsi que les préfectures ont approuvé le projet. Le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF), l'Association du personnel de l'Etat de Berne et le Tribunal administratif ont renoncé à prendre position.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi sur les finances.