

Finanzkommission
Commission des finances

Budget 2022 / Plan intégré mission-financement 2023-2025

Rapport de la Commission des finances au Grand Conseil

Table des matières

1.	Synthèse.....	3
2.	Travail de la Commission des finances	4
3.	Budget 2022 / PIMF 2023-2025 : l'essentiel en bref	5
3.1	Compte de résultats	5
3.2	Compte des investissements	6
3.2.1	Investissements nets	6
3.2.2	Plan d'investissement et écart de planification	7
3.3	Solde de financement	8
3.4	Personnel.....	8
3.4.1	Croissance de la masse salariale	8
3.4.2	Gestion des postes	9
4.	Priorités de la Commission des finances	10
4.1	Amélioration spectaculaire des chiffres prévisionnels : pour quelles raisons ?	10
4.2	Violation des freins à l'endettement	11
4.3	Budget 2022 présentant un excédent de charges	12
4.4	Fixation des quotités d'impôt.....	12
4.5	Budget 2022 présentant une insuffisance de financement	13
4.6	Investissements	14
4.6.1	Adaptation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements	14
4.6.2	Utilisation des ressources non utilisées de Fonds existants	14
4.6.3	Hierarchisation, échelonnement et redimensionnement des besoins d'investissement	14
5.	Propositions et déclarations de planification	18
5.1	Propositions concernant le budget 2022	18
5.2	Déclarations de planification concernant le PIMF 2023-2025.....	20
5.2.1	Déclarations de planification concernant la hiérarchisation des investissements	20
5.2.2	Autres déclarations de planification.....	22
6.	Propositions finales concernant le budget 2022 et le PIMF 2023-2025	23
6.1	Proposition relative au budget 2022	23
6.2	Proposition relative au plan intégré mission-financement 2023-2025	23

1. Synthèse

Le budget et le plan intégré mission-financement sont en nette amélioration par rapport aux chiffres de l'année précédente. Pour 2022, le Conseil-exécutif prévoit un déficit de 50 millions de francs au compte de résultats et un solde de financement négatif de 117 millions de francs. Alors que l'on redoutait l'an dernier une hausse massive du nouvel endettement pouvant atteindre 2 milliards de francs dans les prochaines années, il apparaît réaliste aujourd'hui de penser que le nouvel endettement sera compensé au cours des quatre années allant jusqu'en 2025. Cette amélioration a deux raisons principales : d'une part, l'augmentation du montant reversé par la Banque nationale ; et d'autre part, et la moindre gravité des conséquences économiques et financières de la pandémie si bien que les recettes fiscales, notamment, seront plus élevées que prévu à l'origine.

Malgré la nette amélioration des chiffres, le Conseil-exécutif enfreint les deux freins constitutionnels à l'endettement dans le budget et le plan intégré mission-financement qu'il présente. La Commission des finances veut en particulier éviter que le compte de résultats soit déficitaire. Elle présente donc des propositions à cet effet. La majorité de la commission propose de réduire de 55 millions de francs le total des charges du canton afin d'équilibrer le budget. Une minorité qualifiée souhaite équilibrer le budget au moyen de hausses d'impôts.

Le Conseil-exécutif a hiérarchisé les investissements, comme le demandait le Grand Conseil. Les commissions spécialisées partagent l'opinion de la Commission des finances selon laquelle le gouvernement a accompli un bon travail. Elles se prononcent toutes pour l'application de la variante 2, qui prévoit un nouvel endettement modéré pouvant atteindre 500 millions de francs sur les dix prochaines années. Cette variante permet de réaliser une large partie des grands investissements prévus, même si elle oblige à reporter certains projets importants et à renoncer à un petit nombre de projets à l'horizon 2031.

2. Travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) informe le Grand Conseil de son point de vue sur le budget 2022 et le plan intégré mission-financement 2023-2025 (BU 2022/PIMF 2023-2025) et motive ses propositions.

La directrice des finances a présenté les deux documents à la commission le 25 août 2021. Après un premier examen, la CFin a adressé des questions aux Directions, qui ont présenté leurs réponses. Comme à son habitude, la commission s'est ensuite rendue auprès de la Direction des finances (FIN), de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) et de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) pour approfondir avant tout des questions concernant la hiérarchisation des investissements ainsi que des points concernant spécifiquement la Direction visitée. S'agissant des quatre autres Directions, la CFin en visite une par an. En mai 2021, elle a effectué une visite auprès de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) et a discuté à cette occasion des enjeux financiers liés aux divers domaines de compétence de cette Direction.

Sur la base des informations obtenues par écrit et de vive voix, la CFin a défini les grandes lignes de son rapport sur le budget 2022 et le plan intégré mission-financement 2023-2025 avant de charger son secrétariat de le rédiger. Elle a en outre discuté de propositions susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés, le 8 novembre 2021, à l'attention du Grand Conseil. En cours de procédure, le projet de rapport et les propositions provisoires ont été soumis au Conseil-exécutif pour qu'il puisse donner son avis.

3. Budget 2022 / PIMF 2023-2025 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2022 et le plan intégré mission-financement 2023-2025 se trouvent dans les rapports et les chiffres du Conseil-exécutif. La CFin présente brièvement ci-après ce qu'elle estime être les principaux chiffres et valeurs-repères.

Figure 1 : Principaux indicateurs des exercices 2022 à 2025 (en mio. CHF)

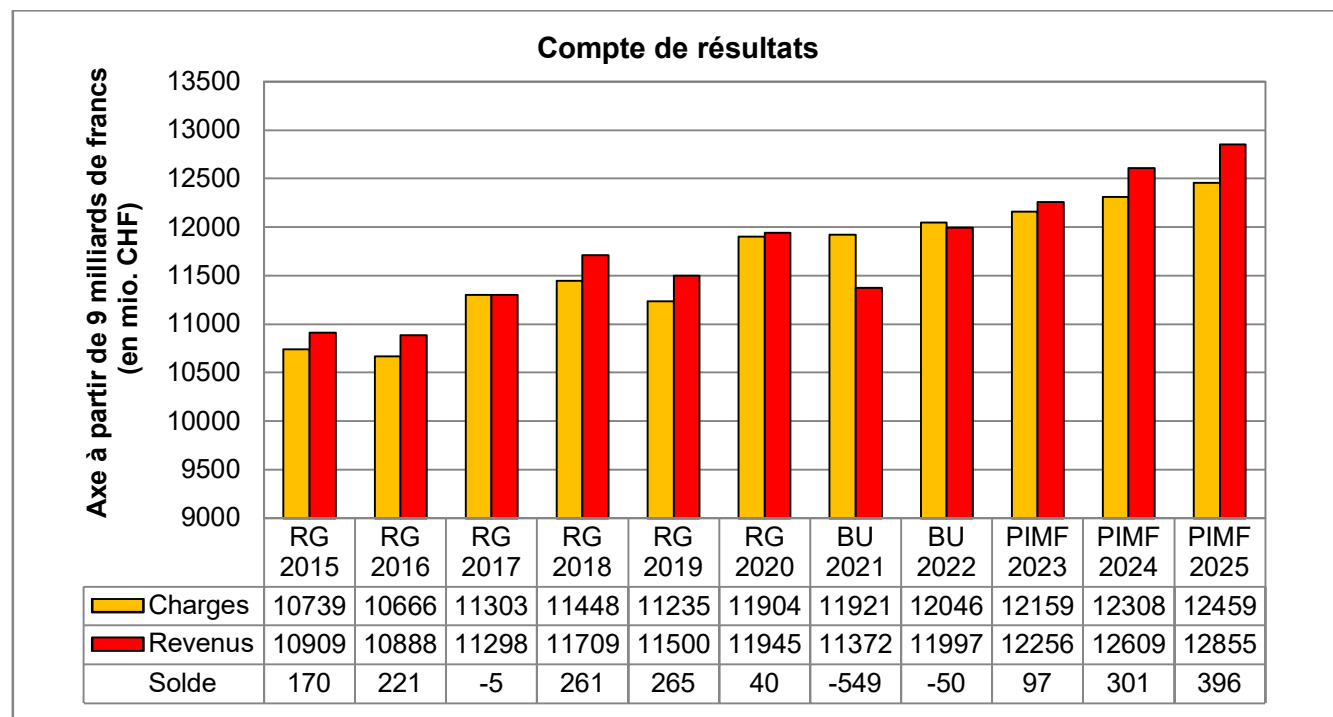
en mio. CHF	BU 2022	PIMF 2023	PIMF 2024	PIMF 2025
1. Compte de résultats				
Situation en novembre 2020	-580	-321	-111	-111
Écart intervenu durant la procédure principale	531	419	412	507
Solde du compte de résultats (août 2021)	-50	97	301	396
2. Compte des investissements				
Situation en décembre 2020	392	471	517	517
Écart intervenu durant la procédure principale	9	59	72	120
Investissements nets (août 2021)	401	530	588	637
3. Solde de financement				
Situation en novembre 2020	-634	-475	-299	-299
Écart intervenu durant la procédure principale	517	370	357	437
Solde de financement (août 2021)	-117	-104	58	138
4. Autres indicateurs (août 2020)				
Amortissements	333,1	328,2	345,0	379,4
Dissolution réserve de réévaluation	0	0	0	0
Autofinancement	283,4	425,5	646,3	775,2
Degré d'autofinancement	70,7 %	80,3 %	109,8 %	121,7 %
Degré d'autofinancement pour les exercices du plan	99 %			

3.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats indique la différence entre le total des revenus et le total des charges. Le budget 2022 prévoit une hausse des charges de 1,1 pour cent à 12 046 millions de francs. Pour 2023 et les années qui suivent, la hausse attendue est similaire, située entre 0,9 et 1,2 pour cent. Les chiffres sont significativement meilleurs que ceux du précédent BU/PIMF, qui tablait sur des charges excédant les revenus jusqu'en 2024. Ainsi, pour 2022, les revenus attendus sont en hausse de 5,5 pour cent à 11 997 millions de francs. Ils devraient continuer à croître durant les années qui suivent, ce qui aboutit en 2024 et 2025 à des excédents de revenus prévisionnels élevés se comptant en dizaines voire en centaines de millions de francs (cf. figure 2).

Le budget 2022, qui affiche un excédent de dépenses d'environ 50 millions de francs, n'est pas conforme aux dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement appliqué au compte de résultats. En conséquence, pour statuer valablement, le Grand Conseil doit prendre une décision à la majorité qualifiée.

Figure 2 : Compte de résultats 2015 à 2025 (en mio. CHF)

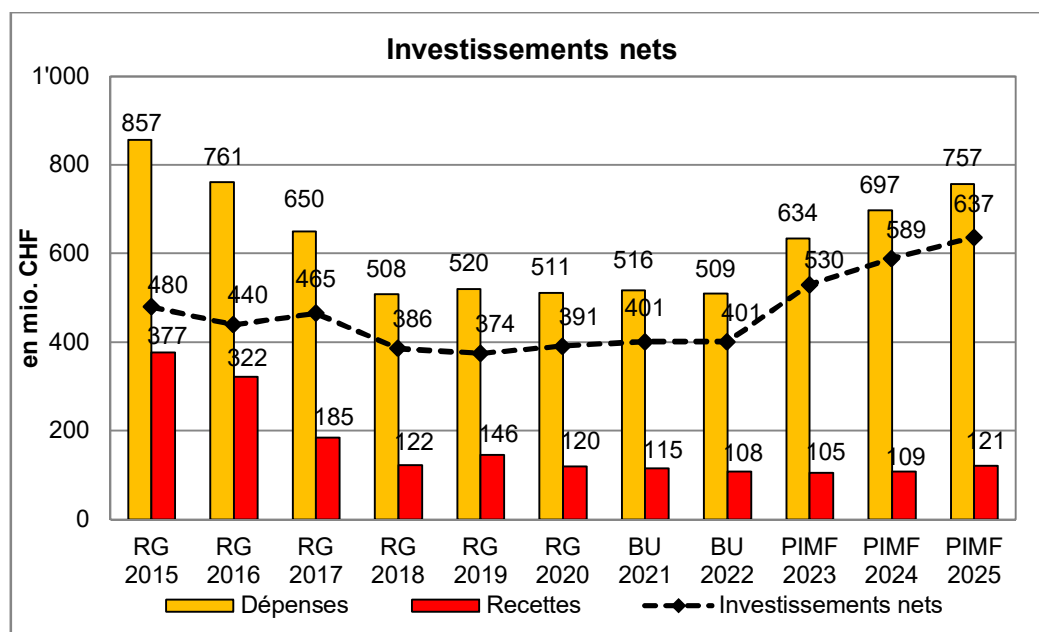


3.2 Compte des investissements

3.2.1 Investissements nets

Les investissements nets, c'est-à-dire le solde des recettes et des dépenses, sont le principal indicateur du compte des investissements. Ils correspondent au montant que le canton doit prélever sur ses propres ressources pour financer ses investissements, déduction faite des contributions de tiers (Confédération et communes principalement).

Figure 3 : Investissements 2015–2025 (en mio. CHF, y c. financements spéciaux)



Les investissements nets (y c. les financements spéciaux) passent de 401 millions de francs en 2022 à 637 millions de francs en 2025, avec une poussée particulièrement forte entre 2022 et 2023 reflétant un important besoin d'investissement supplémentaire (+130 millions de francs). À noter que le niveau d'investissement prévu pour les années 2022 à 2025 est plus élevé que celui planifié l'an dernier. S'agissant des investissements nets, on constate pour les années 2022 à 2025 une augmentation située entre 9 millions de francs (2022) et 72 millions de francs (2024) par rapport à la planification de l'année passée. La part des financements spéciaux (financement par des fonds affectés) se situe entre 19 millions de francs (2023) et 24 millions de francs (2025). Le plan d'investissement intégré (PII) qui est présenté table sur une hausse marquée des volumes d'investissement.

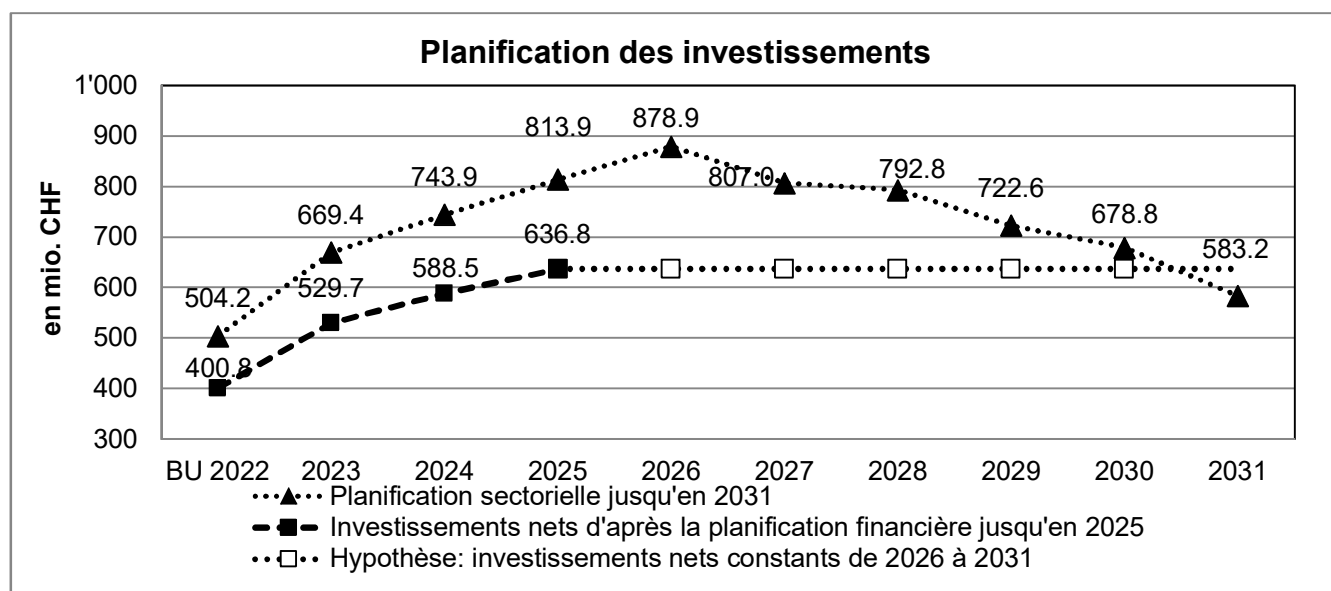
3.2.2 Plan d'investissement et écart de planification

L'écart de planification est une valeur utilisée pour tendre vers une meilleure utilisation des moyens budgétaires prévus pour les investissements, c'est-à-dire pour réduire au minimum l'écart entre le budget et les comptes. D'un point de vue purement comptable, l'écart de planification correspond à la différence entre les montants inscrits dans la planification sectorielle et les moyens effectivement inscrits dans la planification financière, c'est-à-dire dans le budget et le PIMF.

On observe dans le budget 2022 et le PIMF 2023-2025 une augmentation significative de l'écart de planification (cf. fig. 4, financements spéciaux compris). En admettant que le montant de la planification financière de la dernière année du PIMF (2025) évolue linéairement, l'écart de planification augmentera chaque année après 2026 et jusqu'en 2031. Il culminera en 2026 à 879 millions de francs, ce qui portera l'écart de planification théorique à 38 pour cent.

La hiérarchisation des investissements dans le domaine des bâtiments effectuée par le Conseil-exécutif prévoit une réduction de ces investissements de 789 millions de francs sur la période 2022 à 2031 par rapport à la situation de départ. Elle n'a toutefois pas été intégrée dans les chiffres du budget 2022 et du PIMF 2023-2025 et ne déploiera donc ses effets sur l'écart de planification que dans le budget 2023 et le PIMF 2024-2026. La hiérarchisation (cf. ch. 4.5) ralentit l'ascension des investissements et réduit l'écart de planification. Cette démarche permet en outre d'éviter un nouvel endettement excessif et ses conséquences (charges d'intérêt et risque de hausse des taux d'intérêt, obligations de remboursement, etc.).

Figure 4 : Planification des investissements 2021–2031 (en mio. CHF)

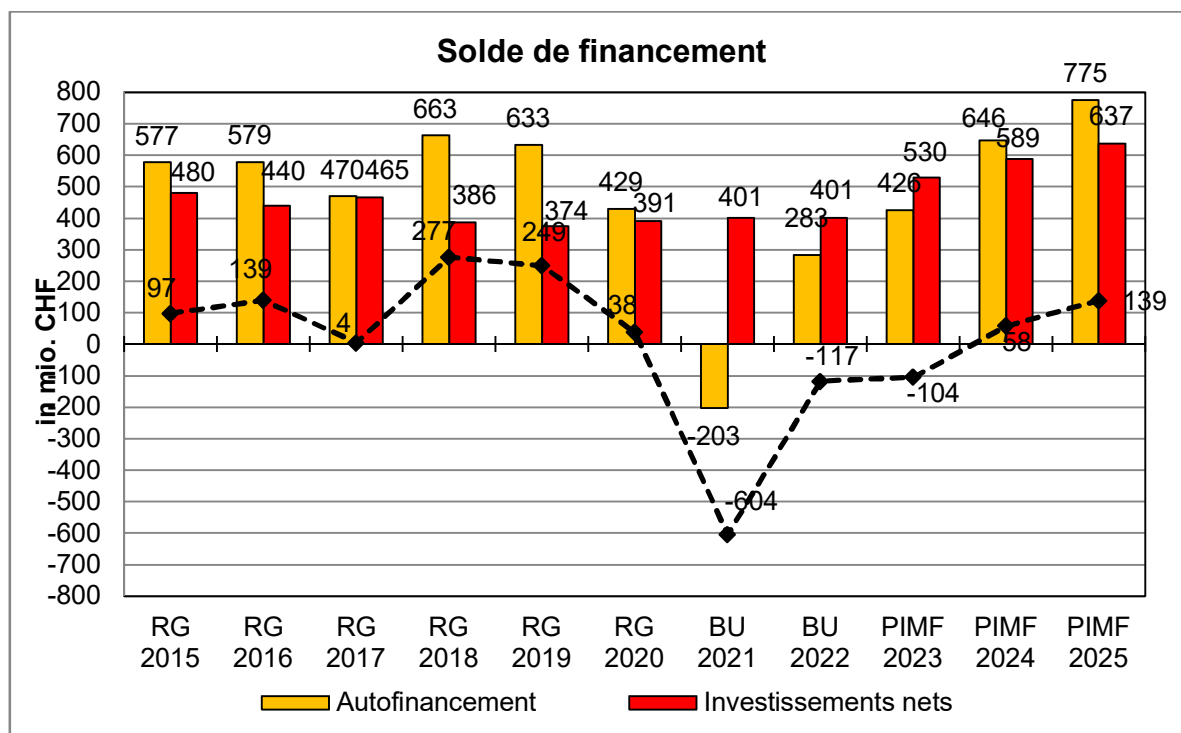


3.3 Solde de financement

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

Le budget 2022 prévoit un solde de financement négatif de 117 millions de francs. Cela ne permet pas de respecter les règles du frein à l'endettement prévues par la Constitution pour le compte des investissements. La Constitution autorise un solde de financement négatif uniquement s'il est compensé sur les années du PIMF. Or, l'année de planification 2023 présente un solde de financement négatif, quoique moins élevé que celui de 2022. Pour les années 2024 et 2025, le PIMF prévoit un retour du solde de financement dans les chiffres noirs (cf. fig. 5). Dans l'ensemble, le budget et le PIMF prévoient un degré d'autofinancement moyen de 99 pour cent sur les quatre années couvertes, ce qui entraînera une légère croissance de l'endettement : l'augmentation atteindra 25 millions de francs au total.

Figure 5 : Soldes de financement 2015–2025 (en mio. CHF)



3.4 Personnel

3.4.1 Croissance de la masse salariale

Lorsqu'il a examiné le PIMF 2022-2024 durant la session d'hiver 2020, le Grand Conseil a adopté une déclaration de planification qui prévoit, comme pour le budget 2021, des mesures salariales ordinaires représentant 0,4 pour cent de la masse salariale. Le Conseil-exécutif a appliqué cette déclaration de planification dans le budget 2022. Avec les gains de rotation, les mesures salariales pour 2022 atteignent au total 1,2 pour cent. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'est toujours pas opportun de consacrer 1,5 pour cent de la masse salariale à la progression des traitements, comme cela a été l'usage de 2014 à 2020. À l'appui de cette appréciation, il invoque le fait que la pandémie de coronavirus assombrit les perspectives budgétaires

et que les autres employeurs n'ont pas sinon peu augmenté les salaires en 2021. Comme les années précédentes, le Conseil-exécutif se prononcera sur les mesures salariales définitives après la décision du Grand Conseil concernant le budget 2022.

Le PIMF 2023-2025 prévoit une croissance de la masse salariale de 0,7 pour cent par an chaque année. Selon le gouvernement, il sera ainsi possible de consacrer de nouveau 1,5 pour cent aux mesures salariales (gains de rotation compris), conformément à l'objectif, et donc de consolider les améliorations réalisées en matière de rémunération.

Figure 6 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2017–2025 (en % de la masse salariale)

	RG	RG	RG	BU	BU	BU	PIMF	PIMF	PIMF
en % de la masse salariale	17	18	19	20	21	22	23	24	25
Progression individuelle des salaires	0,7	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7
Progression des salaires suite à des gains de rotation	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Corrections salariales (retards)	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Compensation du renchérissement	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL Mesures salariales	1,8	1,8	1,5	1,7	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5
TOTAL de la progression de la masse salariale (hors gains de rotation)	1,0	1,0	0,7	0,9	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7

3.4.2 Gestion des postes

Lors du débat budgétaire en 2019, le Grand Conseil a adopté la déclaration de planification Brönnimann « Réduction des postes dans l'administration centrale ». Elle demande la suppression de 63 équivalents plein-temps (EPT) d'ici la fin 2021 (soit dans l'effectif-cible 2022). Les Directions ayant supprimé 45 EPT en 2020 et 2021, il est prévu de réduire encore les effectifs de 19,9 EPT en 2022. Par ailleurs, deux postes seront supprimés en 2022 dans l'administration décentralisée rattachée à la DIJ, qui n'était pas visée par la déclaration de planification. Au final, la réduction des effectifs atteindra 64,9 EPT. La déclaration de planification Brönnimann est donc intégralement mise en œuvre.

Figure 7 : Évolution des effectifs en équivalents plein-temps (2020-2022)

DIR	EPT à supprimer	Réduction 2020	Réduction 2021	Réduction 2022	Total 2020-2022
CHA	0,2	0,2	0	0	0,2
DEEE	9,1	1,5	2	5,6	9,1
DSSI	2,1	2,1	0	0	2,1
DIJ	4,1	0,8	0,9	4,4	6,1
DSE	26,6	11,1	15,5	0	26,6
FIN	16	3,3	3,2	9,5	16
INC	0,4	0	0	0,4	0,4
DTT	4,4	1,7	2,7	0	4,4
Total	62,9	20,7	24,3	19,9	64,9

4. Priorités de la Commission des finances

4.1 Amélioration spectaculaire des chiffres prévisionnels : pour quelles raisons ?

Les chiffres sont en forte amélioration par rapport au budget et au PIMF présentés l'an dernier. Ils ne prévoient plus un nouvel endettement de plus de 2 milliards de francs, mais tablent sur la possibilité de compenser presque intégralement en 2024 et 2025 le nouvel endettement encouru en 2022 et 2023.

Quelles sont les raisons de cette énorme amélioration de la planification ? Il faut mentionner tout d'abord l'augmentation du dividende versé par la BNS. Alors que le budget 2021 et le PIMF 2022-2024 reposaient sur l'hypothèse d'une distribution de 160 millions de francs par an sur toute la période (« double » versement), les chiffres actuels tablent sur un montant annuel de 480 millions de francs (« sextuple » versement) pour 2022 et de 320 millions de francs par an de 2023 à 2025 (« quadruple » versement). Cette hausse massive est permise par la nouvelle convention concernant la distribution du bénéfice de la BNS au titre des exercices 2020 à 2025 conclue en janvier 2021 entre la BNS et le Département fédéral des finances. Si sa situation financière le permet, la BNS pourra verser jusqu'à 6 milliards de francs à la Confédération et aux cantons (« sextuple » versement). Ce seul facteur a permis d'améliorer de 800 millions de francs les chiffres de la planification sur la période 2022 à 2025.

Une deuxième explication réside dans le fait que le ralentissement économique dû à la pandémie de coronavirus sera moins fort qu'on ne le craignait en 2020. Le chômage a moins augmenté que prévu, les employeurs compensent une grande partie de la réduction des horaires de travail et, malgré la crise, des hausses de salaires ont été accordées dans de nombreux secteurs. Dans l'ensemble, cela a permis de revenir en grande partie sur la baisse des recettes fiscales prévisionnelles. Parallèlement, la hausse des charges dans le domaine de l'aide sociale n'a pas l'ampleur que l'on craignait. Cela entraîne une amélioration des chiffres de la planification de 200 à 300 millions de francs par an.

Le troisième élément important est la hausse des compensations versées dans le cadre de la péréquation financière nationale. Les prévisions actualisées indiquent un recul du potentiel de ressources du canton de Berne et donc une augmentation des versements compensatoires qui lui sont destinés. Les améliorations s'échelonnent entre 30 et 80 millions de francs, pour un montant total de 200 millions de francs.

Il faut enfin mentionner les avoirs provenant de deux fonds qui seront dissous et dont les ressources non utilisées seront affectées au financement du besoin d'investissement supplémentaire prévu pour ces prochaines années. Il s'agit du Fonds d'investissements hospitaliers et du Fonds de distribution des bénéfices de la BNS, qui devraient dégager 430 millions de francs à eux deux. Des prélèvements de 307 millions de francs sont déjà inscrits dans le PIMF 2023-2025. Afin que ces ressources puissent être utilisées pour financer les investissements, le Conseil-exécutif a élaboré un projet de loi, que le Grand Conseil examinera en première lecture lors de sa session de printemps 2022¹.

Il convient toutefois de relever qu'en raison de la pandémie de coronavirus l'incertitude concernant les prévisions est plus élevée qu'en temps « normal ». Les écarts observés dans la planification de cette année en sont un parfait exemple.

Malgré les très grandes différences entre les deux planifications, la CFin estime qu'il n'y a aucunement lieu de penser que le Conseil-exécutif et l'administration ont manqué de professionnalisme dans les travaux effectués l'an dernier. En effet, la pandémie de coronavirus était un événement inattendu et inédit. Il n'existait pas d'exemples connus ni de comparaisons possibles auxquels se référer pour y faire face et en évaluer les conséquences. Pour planifier les répercussions de la crise sur les recettes fiscales, la FIN a procédé à sa propre analyse (en complément de celles des instituts de recherche conjoncturelle) en tenant

¹ Cf. budget 2022 et PIMF 2023-2025, ch. 2.4.3, p. 20

compte de la composition du tissu économique bernois (résistance plus grande aux crises, croissance inférieure à la moyenne lorsque la conjoncture est bonne). Les éléments ainsi réunis ont permis de planifier dans le budget et le PIMF des ralentissements moins marqués qu'en se basant sur les chiffres du SECO pour l'ensemble de la Suisse.

4.2 Violation des freins à l'endettement

Malgré l'amélioration spectaculaire des chiffres de la planification, le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil pour 2022 un budget affichant un excédent de charges². De plus, il ne compense pas dans le PIMF l'insuffisance de financement budgétée, contrairement à ce que prescrit le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements³. Or, si la Constitution prévoit une dérogation en ce qui concerne l'excédent de charges dans le compte de résultats, ce n'est pas le cas pour une insuffisance de financement dans le compte des investissements⁴.

L'an dernier déjà, les freins à l'endettement n'ont pas été respectés, à la fois dans le budget 2021 et du fait de la renonciation à compenser l'insuffisance de financement figurant dans le rapport de gestion 2020. Il a donc fallu appliquer les dispositions dérogatoires et réunir une majorité des trois cinquièmes du Grand Conseil. Il est en outre prévisible que le rapport de gestion 2021 présentera une insuffisance de financement, dont la compensation ou l'absence de compensation exigera de nouveau une majorité des trois cinquièmes.

Dans le rapport relatif au BU2022/PIMF 2023-2025, le Conseil-exécutif constate que les freins à l'endettement ne sont pas respectés, mais sans entrer davantage en matière⁵. Il est vrai que, juridiquement, cela reste sans conséquence directe si le Grand Conseil adopte le budget. Le BU/PIMF de l'an dernier contrevenait lui aussi au frein à l'endettement appliqué au compte de résultats. Mais l'excédent de charges était tellement élevé qu'il paraissait d'emblée irréaliste de présenter un budget équilibré ou d'envisager une compensation sur les trois années du PIMF. La pandémie de coronavirus constituait en outre une raison incontestée pour expliquer ce déficit élevé. Or, cette année, le déficit s'élève à seulement 50 millions de francs. Force est donc de se demander si quelques ajustements ponctuels ne permettraient pas d'arriver à un budget équilibré et ainsi conforme au frein à l'endettement, tout au moins en ce qui concerne le compte de résultats.

En temps de crise, les mécanismes tels que les freins à l'endettement suscitent un regain d'intérêt car il apparaît que leur respect ne va pas de soi. La disposition permettant d'y déroger avec une majorité des trois cinquièmes du parlement est appliquée de plus en plus souvent et cela se reproduira vraisemblablement ces prochaines années. La Commission des finances considère qu'une disposition dérogatoire doit être invoquée à titre exceptionnel uniquement. La présentation d'un budget équilibré et l'application des règles de vote ordinaires donneraient aux milieux politiques et à la population du canton un signal fort, montrant que nous nous acheminons vers un retour à la normale et que l'État a actuellement la crise sous contrôle, tout au moins en ce qui concerne les finances cantonales.

² Art. 101a, al. 1 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1) : « Le budget ne peut présenter d'excédent de charges. »

³ Art. 101b, al. 2 ConstC : « Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré mission-financement. »

⁴ Art. 101a, al. 3 ConstC : « Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. »

⁵ Rapport relatif au budget 2022 et au PMF 2023-2025, ch. 1.4, p.14

4.3 Budget 2022 présentant un excédent de charges

Malgré l'amélioration spectaculaire des chiffres de la planification, le Conseil-exécutif propose de nouveau au Grand Conseil un budget présentant un excédent de charges pour 2022.

Il s'agit d'un excédent de dépenses relativement modeste puisqu'il se monte à 50 millions de francs. La Commission des finances pense qu'il est possible, dans un budget cantonal de 12 milliards de francs, de trouver des ajustements qui permettent de présenter un budget équilibré.

Un budget déficitaire doit être adopté par 96 membres du Grand Conseil au moins. C'est un obstacle important car il faut que le parlement s'accorde bien plus largement qu'à l'habitude, ce qui ne va pas de soi. Un refus aurait de lourdes conséquences. Le canton démarrerait la nouvelle année sans budget et, en attendant une acceptation qui ne pourrait pas intervenir avant la session de printemps 2022, le Conseil-exécutif et l'administration seraient uniquement autorisés « à engager les dépenses indispensables à l'accomplissement des tâches publiques ». La CFin a expliqué en détail ce que cela pourrait signifier dans son rapport de l'an dernier sur le BU/PIMF (cf. ch. 4.1.3).

Pour ces raisons, la majorité de la CFin propose d'ajuster les chiffres du budget 2022 afin de pouvoir soumettre au Grand Conseil un budget équilibré qui puisse être adopté à la majorité simple. Elle présente à cet effet une proposition, comprenant une déclaration de planification, en vue de réduire les charges de biens et services (groupe de matières 31). La CFin avait présenté une proposition similaire pour le budget 2016, à laquelle le Grand Conseil avait adhéré. Le Conseil-exécutif n'était pas parvenu à la mettre intégralement en œuvre, mais les dépenses avaient été sensiblement réduites.

4.4 Fixation des quotités d'impôt

Les dispositions suivantes s'appliquent à la fixation des quotités d'impôt :

- « Toute augmentation de la quotité d'impôt par le Grand Conseil qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales du canton nécessite l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil », soit 81 membres (art. 101c ConstC Frein à l'augmentation des impôts).
- « Elle [la quotité d'impôt] est identique pour tous les impôts concernés. Une autre quotité d'impôt, s'écartant de 20 pour cent au plus, peut être arrêtée pour les impôts sur le bénéfice et sur le capital des personnes morales » (art. 2, al. 3 de la loi sur les impôts [LI], RSB 661.11).
- « L'arrêté fixant la quotité de l'impôt est soumis au vote populaire facultatif, pour autant que cette quotité soit supérieure à 3,26 » (art. 2, al. 4 LI).
- « Le Grand Conseil arrête annuellement la quotité de l'impôt dans l'arrêté sur le budget » (art. 3, al. 1 LI).

Le budget 2022 prévoit un abaissement de la quotité d'impôt pour les personnes physiques de 3,025 à 3,00, ce qui représente un montant de 40 millions de francs. En contrepartie, l'impôt sur les véhicules routiers est relevé du même montant à partir de 2022 si bien que cette baisse de la quotité d'impôt est neutre sur le plan budgétaire.

Comme le référendum a été déposé contre la révision de la loi sur l'imposition des véhicules routiers (LIV ; RSB 761.611), le Conseil-exécutif comme la Commission des finances préconisent que la baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques soit mise en suspens jusqu'à ce que l'on connaisse le sort du relèvement prévu de l'impôt sur les véhicules routiers. Si l'on suit cette préconisation, il faut modifier le budget 2022 en augmentant de 40 millions les recettes de l'imposition des personnes physiques⁶ et en réduisant du même montant le produit de l'impôt sur les véhicules routiers⁷ et laisser la quotité d'impôt inchangée à 3,025.

⁶ Rentrées fiscales et amendes dans le groupe de produits 8.7.4 Impôts et prestations de services

⁷ Rentrées fiscales et amendes dans le groupe de produits 7.7.3 Circulation routière et navigation

4.5 Budget 2022 présentant une insuffisance de financement

Outre un excédent de charges, le Conseil-exécutif propose une insuffisance de financement de 117 millions de francs. En pareil cas, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements prévoit qu'un degré d'autofinancement inférieur à 100 pour cent doit être compensé dans le plan intégré mission-financement. Or, le degré d'autofinancement reste inférieur à 100 pour cent, même si c'est de peu, tout au long des quatre années du BU 2022/PIMF 2023-2025, entraînant un nouvel endettement de 25 millions de francs sur l'ensemble de la période.

Ces chiffres ne respectent pas le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Mais cette violation reste sans conséquence. C'est normal car il s'agit de chiffres prévisionnels : le nouvel endettement potentiel n'étant pas encore intervenu, il n'occasionne pas encore de coûts au canton. Il n'en reste pas moins que l'insuffisance de financement doit faire l'objet d'un commentaire. Le Conseil-exécutif doit expliquer ce qu'il a entrepris pour éviter de contrevenir au frein à l'endettement. Si l'on admet sans autre que le frein à l'endettement puisse être violé, la disposition constitutionnelle devient lettre morte.

Figure 8 : Valeurs-repères du BU 2022/PIMF 2023-2025 avec compensation de l'insuffisance de financement dans le BU 2022

Valeurs-repères du budget 2022 et du plan intégré mission-financement 2023-2025

<i>en millions CHF</i>	Budget 2022	2023	2024	Plan financier 2025
Compte de résultats				
Charges	12 046	12 159	12 308	12 459
Revenus	11 997	12 256	12 609	12 855
Résultat total du compte de résultats	- 50	97	301	396
Investissement net	401	530	588	637
Solde de financement (- = Nouvel endettement, + = réduction de la dette)	- 117	- 104	58	138
Compensation solde de financement nég. BU 2022 (art. 101b, al. 2 ConstC)	0	0	- 58	- 138
Solde de financement, compte tenu de la compensation des déficits	- 117	- 104	0	0
Nouvel endettement total		-25		
Nouvel endettement annuel		-6		
Degré d'autofinancement		99%		

La figure 8 montre la situation en tenant compte d'une compensation de l'insuffisance de financement budgétée. Contrairement à la présentation des valeurs-repères figurant dans le rapport du gouvernement, elle met en évidence que le solde de financement ne peut pas être nul (en 2024) ni positif dans une aussi grande mesure (en 2025).

4.6 Investissements

Suite au rejet du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques lors de la session d'automne 2019, une délégation du Conseil-exécutif a mené un dialogue sur la gestion des besoins d'investissement supplémentaires (appelé « dialogue sur les investissements ») avec les présidences de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) et de la Commission des finances. Les participants ont identifié un besoin d'action dans les trois domaines suivants (cf. communiqué de presse de mars 2020) :

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

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

Durant la session d'automne 2020, le Grand Conseil a accordé son soutien provisoire à l'initiative parlementaire « IP 189-2019 (Köpfli, pvl) : Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ». Il a ainsi chargé la CFin, qui est responsable en la matière, d'élaborer une proposition visant à adapter le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Les travaux de la CFin ont bien avancé. Selon toute probabilité, la commission enverra en consultation ses propositions de mise en œuvre peu après avoir adopté le présent rapport, non sans s'être concertée préalablement avec la Direction des finances et le Conseil-exécutif.

Voici les principales caractéristiques du projet :

- Les règles qui régissent actuellement les freins à l'endettement sont reprises dans la mesure du possible. Le maintien de ce dispositif institutionnel permet de conserver un outil efficace pour atteindre les objectifs de réduction et de limitation de la dette définis dans la politique financière.
- Dans le compte des investissements, il est désormais possible d'utiliser les excédents des exercices précédents pour financer des investissements à venir (demande clé de l'IP 189-2019).
- Le Grand Conseil est en outre habilité à autoriser à la majorité qualifiée, à titre exceptionnel, un nouvel endettement limité dans le temps pour financer un pic dans le besoin d'investissement.
- En cas d'événement extraordinaire, le Grand Conseil peut suspendre l'application du frein à l'endettement pour une durée déterminée (article de crise).
- Les freins à l'endettement actuels sont régis intégralement dans la Constitution. Les nouvelles règles, plus nuancées, sont ancrées à la fois au niveau constitutionnel et au niveau de la loi.
- Enfin, les notions et les indicateurs sont modernisés et adaptés aux nouvelles normes comptables.

4.6.2 Utilisation des ressources non utilisées de Fonds existants

Comme exposé sous le ch. 4.1, le Grand Conseil examinera lors de sa session de printemps 2022 un projet de loi permettant d'affecter les ressources non utilisées du Fonds d'investissements hospitaliers et du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS au financement du besoin d'investissement supplémentaire. Ces ressources sont déjà prises en compte dans le PIMF 2023-2025 à hauteur de 70 pour cent (307 millions de francs sur 450), contribuant ainsi à améliorer le solde du compte de résultats

4.6.3 Hiérarchisation, échelonnement et redimensionnement des besoins d'investissement

Ces dernières années, le Grand Conseil a fait savoir à plusieurs reprises qu'il jugeait nécessaire de hiérarchiser les investissements à venir. Comme le Conseil-exécutif se montrait réticent à entamer les travaux, les présidences des commissions spécialisées se sont associées à la CFin, à la fin de l'an dernier, pour deman-

der au gouvernement de s'atteler sans délai à la hiérarchisation des investissements demandée depuis longtemps. Le Conseil-exécutif s'est exécuté. Il a élaboré une proposition de priorisation durant le processus de planification 2021, qu'il a présentée aux présidences des commissions spécialisées fin juin 2021⁸.

- Le Conseil-exécutif a défini le **besoin d'investissement ordinaire** du canton. Il l'a fixé à 450 millions de francs, suivant en cela la motion financière 023-2019 PLR « Augmentation des investissements nets ».
- Afin de financer ce « niveau d'investissement ordinaire » sans nouvel endettement, il faut des excédents de revenus de l'ordre de 150 millions de francs par an.
- Pour financer le besoin supplémentaire d'investissement, c'est-à-dire les investissements dépassant le niveau ordinaire de 450 millions de francs, plusieurs **variantes de nouvel endettement** ont été étudiées : pas de nouvel endettement, un nouvel endettement de 500 millions de francs et un nouvel endettement de 1 milliard de francs. La première variante obligerait à renoncer totalement à des investissements de grande envergure dans plusieurs secteurs, ce qui freinerait fortement le développement du canton. Pour des raisons de politique financière, le Conseil-exécutif a rejeté un nouvel endettement à hauteur de 1 milliard de francs même si cela permettrait de renoncer à une petite partie seulement des investissements. Il s'est déclaré favorable à la variante 2 : elle oblige à reporter un certain nombre de projets, mais elle permet de planifier et de réaliser en temps utile beaucoup de projets importants ; en outre, un nouvel endettement de ce montant est acceptable et supportable eu égard au développement du canton.
- La variante 2 offre un volume d'investissement prévisionnel de 365 millions de francs par an dans le domaine des bâtiments. Par comparaison, les investissements réalisés dans ce domaine par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) de 2014 à 2020 se sont élevés à 146 millions de francs par an.
- Pour mettre en œuvre la variante 2, il faut accroître les effectifs de l'OIC. Le Conseil-exécutif a prévu à cet effet une augmentation de 36,1 équivalents plein-temps dans le budget 2022 et le PIMF 2023-2025. Ce chiffre serait encore plus élevé avec la variante 3.
- Le Conseil-exécutif a divisé le domaine des bâtiments en trois secteurs : hautes écoles, exécution judiciaire et autres bâtiments. Il a défini l'enveloppe financière moyenne mise annuellement à la disposition de chacun de ces secteurs pour ses investissements (123 millions de francs pour les hautes écoles ; 31 millions de francs pour l'exécution judiciaire ; 154 millions de francs pour les autres bâtiments). Ces consignes financières ont été calculées en tenant compte du poids actuel de chacun de ces secteurs dans le portefeuille immobilier et de leurs besoins de croissance annoncés.
- Le tableau ci-dessous liste les projets qui sont reportés voire abandonnés dans le PII 2022-2031.

Projets	DIR	Variante 2
1. Hautes écoles		
Université, construction d'un bâtiment pour la recherche médicale	INC	Abandon
Université, construction d'un bâtiment de remplacement pour les cliniques dentaires	INC	Abandon
BFH, agrandissement du Campus Bienne	INC	Abandon
BFH, agrandissement de la Haute école des arts de Berne, Fellerstrasse	INC	Abandon
Université, développement du site Aebimatte	INC	Étude de projet uniquement
BFH, construction d'un bâtiment pour le Campus Berne	INC	Inchangé (abandon)
Université/Haute école pédagogique, site von Roll, 2 ^e étape	INC	Report de 5 ans
Université, 1 ^{re} étape Muesmatt	INC	Report de 5 ans
Université, 2 ^e étape Muesmatt	INC	Report de 5 ans
Université, construction d'un bâtiment de remplacement pour l'Institut de pathologie	INC	Report de 5 ans
2. Exécution judiciaire		
Etablissement pénitentiaire de Hindelbank, réfection	DSE	Report de 6 ans
St-Jean, établissement pénitentiaire, planification de mesures de construction	DSE	Report de 6 ans
Thoune, prison régionale, réfection	DSE	Report de 2 ans

⁸ Rapport sur le BU 2022 / PIMF 2023-2025, chap. 5, pp. 59-64, et plus spécialement ch. 5.6, p. 63

Berthoud, prison régionale, réfection	DSE	Report de 4 ans
Emplacement à déterminer, détention administrative	DSE	Report de 9 ans
3. Autres bâtiments		
Bienne, Rue de la Source, réfection et transformation	INC	Report de 2 ans
Bienne, établissement scolaire du Tilleul, remise en état	INC	Report de 2 ans
Bienne, Centre de formation professionnelle, réfection totale	INC	Report de 2 ans
Bienne, stratégie globale, Route de Soleure, réfection	INC	Report de 2 ans
Bienne, sites de formation, affectations alternatives, réfection	INC	Report de 2 ans
Mise en œuvre de la stratégie INFORAMA 2030	DEEE	Report de 2 ans

Dans la variante 2, les reports et les abandons sur la période 2022-2031 réduisent le volume des investissements de 789 millions de francs, sur un total de 3,5 milliards de francs. Cela entraîne un surcroît de charges d'entretien de 104 millions de francs au total, à la charge du compte de résultats.

4.6.3.1 Appréciation des commissions spécialisées

Trois commissions spécialisées, la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), la Commission de la formation (CFor) et la Commission de la sécurité (CSéc), ont adressé à la CFin un corapport concernant la hiérarchisation des investissements. La CFor et la CSéc ont en outre présenté leur rapport oralement à la CFin.

Globalement, les commissions spécialisées portent une appréciation positive sur la démarche du Conseil-exécutif. Aucune, y compris la CFin, n'est partisane de la variante 1 (pas de nouvel endettement). Le besoin d'investissement supplémentaire est connu depuis de nombreuses années et largement accepté. La perspective d'abandonner un grand nombre de ces projets ou de ne les réaliser qu'à un horizon lointain n'est pas une option envisageable. À l'instar du gouvernement, les commissions jugent acceptable le nouvel endettement de 500 millions de francs proposé dans la variante 2. Selon les hypothèses actuelles, les intérêts débiteurs qu'il engendrera devraient rester supportables pendant assez longtemps. La nécessité d'accroître les ressources en personnel de l'OIC n'est pas contestée, bien qu'il s'agisse d'une démarche lourde sur le plan financier, et malgré l'importance du nombre de postes créés.

Une minorité de la CFor se déclare favorable à la variante 3, qui permettrait un nouvel endettement à hauteur de 1 milliard de francs. La CSéc déplore que le Conseil-exécutif ne soit pas rentré davantage en matière sur la variante 3. De ce fait, le Grand Conseil ne peut pas la comparer avec les deux autres variantes en pleine connaissance de leurs conséquences respectives.

La subdivision du domaine des bâtiments assortie d'une consigne financière pour chaque secteur est bien accueillie par les commissions. Il n'y a pas eu de demandes de report de ressources d'un secteur vers un autre.

Le choix du gouvernement de limiter la hiérarchisation des investissements au domaine des bâtiments a suscité quelques critiques. Le Conseil-exécutif justifie cette démarche en arguant que le besoin supplémentaire d'investissement se présente avant tout dans le domaine des bâtiments alors que les travaux publics, les transports publics et l'informatique ont des volumes d'investissement stables. Mais il est apparu au cours de la planification que les travaux publics avaient bénéficié de moyens insuffisants jusqu'ici. Ce n'est pas un problème de croissance, comme dans le domaine des bâtiments, mais une question de couverture de l'entretien ordinaire. Il faudra donc, lors de la prochaine procédure de planification, réaliser une hiérarchisation dans le domaine des travaux publics afin d'assurer une correspondance entre les projets annoncés et les ressources disponibles.

4.6.3.2 Déclarations de planification des commissions spécialisées

Les chiffres du BU 2022/PIMF 2023-2025 actuel sont le résultat de l'actualisation normale du plan d'investissement intégré du canton (PIIC) au cours du processus de planification. La hiérarchisation des investissements dans le domaine des bâtiments est une proposition du Conseil-exécutif dont le Grand Conseil discutera lors de sa session d'hiver 2021 et sur laquelle il influera au moyen de déclarations de planification. Le Conseil-exécutif appliquera la hiérarchisation aux indications chiffrées lors de l'étape suivante du processus de planification.

Le Grand Conseil peut influencer sur la priorisation des investissements au moyen de déclarations de planification. Le résultat de cette hiérarchisation ne peut pas être fixé sous une forme juridiquement contraignante. En effet, dans la planification financière, seuls les arrêtés pour l'année suivante (budget) ont force obligatoire. Le montant du nouvel endettement ne sera pas fixé dans un arrêté du Grand Conseil avant que les dispositions régissant les freins à l'endettement soient adaptées pour les prochaines années⁹. De même, l'arrêté fixant l'affectation des ressources non utilisées des fonds ne pourra être pris que dans le cadre des budgets des années à venir.

Les commissions spécialisées ont présenté les déclarations de planification suivantes :

- **Déclaration de planification subsidiaire de la CIAT** (si le Grand Conseil favorise la variante 1, sans nouvel endettement) : « La hiérarchisation des investissements est remaniée et étendue aux projets hors du domaine des bâtiments. »
- **Déclaration de planification de la CSéc** : « La hiérarchisation des investissements dans le domaine spécialisé de la DSE est mise en œuvre conformément à la variante 2 (pas d'abandon supplémentaire). »
- **Déclaration de planification de la CSéc** : « Dans le domaine de l'exécution judiciaire, la planification des projets selon le plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire est poursuivie, en particulier les travaux en vue de la construction d'un établissement d'exécution judiciaire dans la région de Bienne-Seeland. »

Ces déclarations de planification ont été discutées et votées au sein de la CFin. Les résultats sont présentés dans le chapitre 5.

⁹ Cf. chap. 4.6.1

5. Propositions et déclarations de planification

5.1 Propositions concernant le budget 2022

Auteur	N°	Proposition	Porte-parole CFin
CFin	1	Groupe de produits 3.7.1 – Soutien du Conseil-exécutif et du Grand Conseil : le solde du groupe de produits doit être augmenté de 350 000 francs en faveur de la Fondation Gosteli¹⁰. Motivation : la CFin propose de mettre en œuvre dans le budget 2022 la décision adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'automne 2021 et d'augmenter en conséquence les ressources du groupe de produits. À cet effet, il faut ajouter 350 000 francs aux 100 000 francs déjà prévus afin que la subvention cantonale en faveur de la Fondation Gosteli atteigne 450 000 francs, conformément à la motion financière 129-2021 « Assurer le financement subsidiaire de la Fondation Gosteli, une institution de recherche d'importance nationale » adoptée par le Grand Conseil.	Bichsel
Majorité de la CFin (sur proposition de la CIAT)	2	Groupe de produits 4.7.7. – Développement durable : le solde du groupe de produits doit être augmenté de 3 millions de francs en faveur du programme d'encouragement Énergie. Motivation : la CFin propose d'augmenter le budget du programme d'encouragement Énergie de 3 millions de francs afin que le montant budgété par le canton atteigne 25 millions de francs. Cela serait conforme à la motion Hässig 085-2019 et à la motion Schilt 111-2021, adoptée sous forme de postulat. Cette hausse permettra d'assurer la continuité de l'encouragement.	Bichsel
Minorité de la CFin	2a	Groupe de produits 4.7.7. – Développement durable : le solde du groupe de produits doit être augmenté de 4 millions de francs en faveur du programme d'encouragement Énergie. Motivation : une minorité de la CFin propose d'augmenter le budget du programme d'encouragement Énergie de 4 millions de francs afin que le montant versé par le canton atteigne 26 millions de francs (en plus des 47 millions de francs de la Confédération). Cela serait conforme à la motion Hässig 085-2019 et à la motion Schilt 111-2021, adoptée sous forme de postulat. Cette hausse permettra d'assurer la continuité de l'encouragement et l'obtention d'une aide maximale de la part de la Confédération.	Imboden
CFin	4	Groupe de produits 5.7.5. - Intégration et action sociale : la contribution de 110 000 francs en faveur de la Conférence cantonale bernoise des personnes avec handicap (cch) est maintenue¹¹. Motivation : la CFin propose de mettre en œuvre dans le budget 2022 la décision adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'automne 2021 et d'augmenter en conséquence les ressources du groupe de produits. À cet effet, il faut augmenter le solde de ce groupe de produits de 110 000 francs, conformément à la motion financière 126-2021 « Les personnes avec handicap ont besoin d'un porte-voix » adoptée par le Grand Conseil.	Bichsel

^{10/11} Motions financières adoptées par le Grand Conseil lors de la session d'automne 2021 :

- M 126-2021 « Les personnes avec handicap ont besoin d'un porte-voix »
- M 129-2021 « Assurer le financement subsidiaire de la Fondation Gosteli »

Le Conseil-exécutif a l'obligation de mettre en œuvre les motions financières adoptées par le Grand Conseil qui modifient les montants arrêtés par ce dernier pour le prochain budget. Comme le gouvernement a adopté le budget 2022 à l'attention du parlement avant la session d'automne 2021, le Grand Conseil doit transposer lui-même dans le budget les décisions découlant des motions financières qu'il a adoptées.

Auteur	N°	Proposition	Porte-parole CFin
Minorité de la CFin	5	Groupe de produits 5.7.2 – Santé publique : le solde du groupe de produits doit être augmenté de 2 millions de francs. Groupe de produits 5.7.5 – Intégration et action sociale : le solde du groupe de produits doit être augmenté de 1,15 million de francs. Motivation : une minorité qualifiée propose d'inscrire dans le budget 2022 0,7 pour cent de la masse salariale (au lieu de 0,4 %) pour des mesures salariales dans les établissements subventionnés rattachés à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration. En effet, les salariées et salariés du secteur de la santé et des soins ne profitent pas de gains de rotation comme dans les autres secteurs. Cette hausse récompense en outre le travail fourni durant la pandémie et crée une incitation à rester dans ce secteur dans le canton de Berne. La majorité de la commission repousse cette proposition car elle ne souhaite pas instaurer de distinctions entre les différents secteurs.	Egger
Minorité de la CFin	6	Groupe de produits 8.7.4 – Impôts et prestations de services : amélioration du solde de 50 millions de francs Motivation : une minorité propose de relever la quotité de l'impôt des personnes physiques au niveau de 2020, soit 3,06. Premièrement, cela éviterait que le budget 2022 présente un excédent de dépenses. Deuxièmement, cela annulerait l'abaissement des quotités d'impôt décidé l'an dernier par le Grand Conseil. La majorité de la commission souhaite maintenir la diminution des impôts arrêtée l'an dernier.	Imboden
CFin	7	Groupe de produits 8.7.4 – Impôts et prestations de services : amélioration du solde de 40 millions de francs Groupe de produits 7.7.3 – Circulation routière et navigation : détérioration du solde de 40 millions de francs Motivation : suite au dépôt du référendum contre la révision de la loi sur l'imposition des véhicules routiers (LIV ; RSB 761.611), la CFin propose de biffer du budget 2022 les recettes supplémentaires au titre des taxes sur les véhicules routiers ainsi que l'abaissement de la quotité de l'impôt des personnes physiques de 3,025 à 3,000.	Bichsel
Minorité de la CFin	8	Groupe de produits 8.7.4 – Impôts et prestations de services : amélioration du solde de 47 millions de francs Motivation : une minorité propose de relever la quotité de l'impôt des personnes morales à son niveau de 2020, soit 3,06. Durant la pandémie de coronavirus, l'économie a été soutenue par l'argent du contribuable, ce qui était judicieux. Un relèvement unique de la quotité d'impôt des personnes morales en 2022 permettra aux entreprises de faire un geste de solidarité en contribuant au relèvement de l'économie bernoise.	Rüfenacht
Majorité de la CFin	9	Le solde du compte de résultats pour l'ensemble de l'État (y c. JUS, PARL et BPD) doit être amélioré de 54,5 millions de francs (plafonnement des charges de biens et services). Motivation : la CFin propose d'améliorer le solde du compte de résultats pour l'ensemble de l'État (y c. JUS, PARL et BPD) de 54,5 millions de francs afin d'équilibrer le budget 2022.	Bichsel Wyrsh (minorité)
Majorité de la CFin	9a	Déclaration de planification subsidiaire en cas d'approbation de la proposition 9 par le Grand Conseil Les charges de biens et services et autres charges d'exploitation (groupe de matières 31) sont à réduire de 5 pour cent environ (soit 54,5 millions de francs). Le Conseil-exécutif ne doit pas impérativement respecter la clé de la CORES.	Bichsel

5.2 Déclarations de planification concernant le PIMF 2023-2025

5.2.1 Déclarations de planification concernant la hiérarchisation des investissements

Auteur	N°	Déclaration de planification	Porte-parole CFin
Majorité de la CFin	1	Concernant la hiérarchisation des investissements, il faut privilégier la variante 2 (nouvel endettement limité à 500 millions de francs), comme proposé par le Conseil-exécutif. Motivation : la majorité de la CFin estime que les effets de la hiérarchisation sont supportables dans cette variante. Elle accepte un nouvel endettement limité à 500 millions de francs.	Bichsel
Minorité de la CFin	2	Le niveau des investissements dans le domaine des bâtiments doit intégrer un nouvel endettement de 1 milliard de francs (variante 3). La hiérarchisation des investissements est revue en conséquence. Motivation : une minorité de la CFin estime que la hiérarchisation des investissements a de lourdes conséquences, en particulier dans le domaine de l'éducation. Elle accepte un nouvel endettement de 1 milliard de francs pour minimiser l'impact négatif de cette hiérarchisation.	Wyrsh
Minorité de la CFin	3	Les investissements nets annuels sont portés à 600 millions de francs au moins sur une durée de dix ans, avec un nouvel endettement correspondant. Motivation : cette déclaration de planification de minorité met l'accent sur la hausse des investissements nets, faisant passer l'endettement au second plan. Du point de vue matériel, elle est équivalente à la déclaration de planification 2.	Imboden
Majorité de la CFin	4	Les investissements dans le domaine des travaux publics devront être hiérarchisés eux aussi lors du prochain processus de planification. Motivation : la majorité de la CFin souhaite qu'une hiérarchisation des investissements soit entreprise aussi dans le domaine des travaux publics. Le but est d'accorder les demandes croissantes (ouvrages d'art, vélo, crues, mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés) avec les moyens disponibles.	Bichsel
Minorité de la CFin	5	Déclaration de planification subsidiaire en cas d'approbation de la variante 2 par le Grand Conseil Si le nouvel endettement est accru de 500 millions de francs seulement aux cours des dix prochaines années (variante 2), le Conseil-exécutif est chargé de présenter une hiérarchisation des investissements équilibrée, prévoyant des abandons non pas seulement dans le domaine des hautes écoles, mais aussi dans celui des travaux publics. Motivation : l'éducation est plus importante que l'extension du réseau routier.	Wyrsh
Majorité de la CFin (sur proposition de la CIAT)	6	Déclaration de planification subsidiaire si le Grand Conseil préfère la variante 1 (pas de nouvel endettement) La hiérarchisation des investissements est remaniée et étendue aux projets hors du domaine des bâtiments. Motivation : la CFin partage l'avis de la CIAT et soutient cette déclaration de planification. Si l'on renonce à tout nouvel endettement, les ressources seront tellement limitées que tous les domaines devront être inclus dans la hiérarchisation des investissements.	Bichsel

Auteur	N°	Déclaration de planification	Porte-parole CFin
Minorité de la CFin	7	L'aménagement routier d'Aarwangen (route de contournement), dont l'emprise sur les terres cultivables représente 26 terrains de football, doit être suspendue. Motivation : pour modérer le trafic à Aarwangen, il faut étudier de plus près des solutions de rechange basées sur la variante Zéro+ qui épargnent le climat et les terres cultivables voire un tunnel ferroviaire.	Imboden
Minorité de la CFin	8	La construction de la route et du tunnel à Oberburg doit être suspendue. Motivation : afin de tenir compte des ressources limitées pour les investissements et d'atteindre les objectifs de la politique climatique (zéro émission d'ici 2050), il faut scinder le projet en deux tronçons au moins (Berthoud et Oberburg/Hasle) afin que le tronçon de Berthoud, dont la réalisation est incontestée, puisse être réalisé indépendamment des autres tronçons.	Imboden
Minorité de la CFin (sur proposition de la CSéc)	9	La hiérarchisation des investissements dans le domaine spécialisé de la DSE est mise en œuvre conformément à la variante 2 (pas d'abandon supplémentaire). Motivation : la CFin reconnaît que de nombreux projets dans le domaine de l'exécution judiciaire répondent à une nécessité. Mais il en va de même dans les autres domaines et il n'y a pas lieu de privilégier la DSE.	Bauer
Majorité de la CFin (sur proposition de la CSéc)	10	Dans le domaine de l'exécution judiciaire, la planification des projets selon le plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire est poursuivie, en particulier les travaux en vue de la construction d'un établissement d'exécution judiciaire dans la région de Bienne-Seeland. Motivation : la CFin est favorable à l'idée que le plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire soit mis en œuvre en tenant compte de la hiérarchisation proposée pour les investissements.	Bichsel
Majorité de la CFin	11	Le nouvel endettement (théorique selon le Conseil-exécutif) selon la variante 2 de la hiérarchisation des investissements (500 millions de francs) doit respecter les dispositions constitutionnelles en vigueur régissant les freins à l'endettement (décisions prises à la majorité qualifiée). Motivation : la CFin fait observer qu'en attendant une éventuelle adaptation des freins constitutionnels à l'endettement le Grand Conseil devra prendre régulièrement des décisions à la majorité qualifiée pour financer le besoin supplémentaire d'investissement au moyen d'un nouvel endettement.	Bichsel
Majorité de la CFin	12	Les projets d'investissement doivent non seulement être hiérarchisés (abandon, report, mise en œuvre conformément à la planification), mais aussi être réduits au strict nécessaire quant au fond et faire l'objet d'une analyse quant à leur potentiel d'optimisation. Motivation : dans le cadre de la mise en œuvre de la hiérarchisation des investissements, le Conseil-exécutif doit examiner le potentiel d'économie de chaque projet (redimensionnement).	Bichsel Bauer (minorité)

5.2.2 Autres déclarations de planification

Auteur	N°	Déclaration de planification	Porte-parole CFin																
Majorité de la CFin	13	Groupe de produits 3.7.1 – Soutien du Conseil-exécutif et du Grand Conseil : l'augmentation du solde du groupe de produits en faveur de la Fondation Gosteli est maintenue pendant les années du PIMF. Motivation : la proposition relative au budget doit être appliquée également au PIMF.	Bichsel																
Minorité de la CFin	14	Groupe de produits 4.7.7. – Environnement et énergie : le programme d'encouragement Energie est aménagé de manière à avoir des ressources suffisantes pour atteindre les objectifs climatiques dans les meilleurs délais possibles. Motivation : une minorité de la CFin souhaite qu'un maximum de ressources soient allouées au programme d'encouragement Énergie, le cas échéant en dépassant les valeurs indiquées dans la motion Hässig.	Imboden																
CFin	15	Groupe de produits 4.7.7. – Environnement et énergie : en exécution de la motion Hässig 085-2019 et de la motion Schilt 111-2021, adoptée sous forme de postulat, le solde du groupe de produits en faveur du programme d'encouragement Energie doit être augmenté des montants suivants ces prochaines années : <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>BU22/PIMF23-25</th><th>Hausse</th><th>Nouvelle valeur</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2023</td><td>CHF 22 mio</td><td>+ 4 mio</td><td>CHF 26 mio</td></tr> <tr> <td>2024</td><td>CHF 23 mio.</td><td>+ 4 mio</td><td>CHF 27 mio</td></tr> <tr> <td>2025</td><td>CHF 23 mio</td><td>+ 5 mio</td><td>CHF 28 mio</td></tr> </tbody> </table> Développement : la CFin soutient à l'unanimité l'augmentation constante des moyens alloués au programme d'encouragement Énergie.		BU22/PIMF23-25	Hausse	Nouvelle valeur	2023	CHF 22 mio	+ 4 mio	CHF 26 mio	2024	CHF 23 mio.	+ 4 mio	CHF 27 mio	2025	CHF 23 mio	+ 5 mio	CHF 28 mio	Bichsel
	BU22/PIMF23-25	Hausse	Nouvelle valeur																
2023	CHF 22 mio	+ 4 mio	CHF 26 mio																
2024	CHF 23 mio.	+ 4 mio	CHF 27 mio																
2025	CHF 23 mio	+ 5 mio	CHF 28 mio																
CFin	16	Groupe de produits 5.7.5. – Intégration et action sociale : l'augmentation du solde du groupe de produits en faveur de la Conférence cantonale bernoise des personnes avec handicap (cch) est poursuivie jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand). Motivation : la proposition relative au budget doit être appliquée également au PIMF.	Bichsel																
Majorité de la CFin	17	Quotité de l'impôt des personnes physiques et des personnes morales : à partir du budget 2023, il est prévu d'abaisser la quotité de l'impôt des personnes physiques et des personnes morales dans des proportions dépassant la simple compensation des hausses d'impôt décidées parallèlement. Motivation : la majorité de la CFin demande instamment au Conseil-exécutif de déployer des efforts pour alléger la pression fiscale.	Bichsel Rüfenacht (minorité)																

6. Propositions finales concernant le budget 2022 et le PIMF 2023-2025

6.1 Proposition relative au budget 2022

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le budget 2022 avec les valeurs-repères suivantes :

- | | |
|---|----------------|
| • Excédent de revenus dans le compte de résultats | 1,3 mio. CHF |
| • Investissement net (y c. financements spéciaux) | 400,8 mio. CHF |
| • Solde de financement | -66,4 mio. CHF |
| • Quotité d'impôt pour les personnes physiques | 3,025 |
| • Quotité d'impôt pour les personnes morales | 2,820 |
| • Cadre du nouvel endettement (limite de crédit) | 800 mio. CHF |
| • Report du compte de résultats de l'Office des ponts et chaussées de la DTT au Fonds des rives des lacs et des rivières en vertu de l'article 7 de la loi sur les rives des lacs et des rivières | 1,0 mio. CHF |

6.2 Proposition relative au plan intégré mission-financement 2023-2025

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le plan intégré mission-financement 2023-2025, avec les déclarations de planification présentées par la commission.

Berne, le 8 novembre 2021

Au nom de la Commission des finances
Le président, Daniel Bichsel :

Le secrétaire, Dominique Cléménçon :