



Finanzkommission
Commission des finances

Budget 2023 / plan intégré mission-financement 2024-2026

Rapport de la Commission des finances au Grand Conseil

Table des matières

1.	Résumé.....	3
2.	Travail de la Commission des finances	3
3.	Budget 2023 / plan intégré mission-financement 2024 à 2026 : l'essentiel en bref	4
3.1	Compte de résultats	5
3.2	Compte des investissements	5
3.2.1	Investissements nets	5
3.3	Solde de financement	6
3.4	Respect des freins à l'endettement	7
3.5	Personnel.....	8
4.	Priorités de la Commission des finances	9
4.1	Grandes incertitudes face à la situation économique mondiale.....	9
4.2	Distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS).....	10
4.3	Mesures salariales	13
4.4	Gestion des postes et création de nouveaux postes	15
4.5	Baisses d'impôt prévues pour les personnes morales	18
4.6	Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (modification de la Constitution cantonale)	19
4.7	Priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments	19
4.8	Priorisation dans le domaine des travaux publics – Rapport du Conseil-exécutif.....	20
5.	Corapports des autres commissions	22
6.	Propositions et déclarations de planification	22
6.1	Distributions du bénéfice de la Banque nationale suisse	22
6.2	Mesures salariales et gestion des postes	23
6.3	Propositions/Déclarations de planification par groupe de produits	25
6.4	Compensation du déficit 2021.....	30
7.	Propositions finales concernant le budget 2023 et le PIMF 2024-2026.....	30
7.1	Propositions relatives au budget 2023	30
7.2	Proposition relative au plan intégré mission-financement 2024-2026.....	31

1. Résumé

Le budget¹ 2023 (BU) et le plan intégré mission-financement 2024 à 2026 (PIMF) présentent à première vue des chiffres très réjouissants. Ils indiquent que l'on peut à nouveau compter sur des excédents dès 2023, qui devraient encore augmenter de manière substantielle pendant les années du PIMF. Si cette évolution devait se concrétiser, il en résulterait une importante marge de manœuvre financière. Le Conseil-exécutif propose d'utiliser cette marge de manœuvre, du moins en partie, pour réduire les impôts. Pour 2024, il a déjà intégré dans ses chiffres une réduction des impôts pour les personnes physiques et morales.

Les chiffres du PIMF tiennent compte de distributions du bénéfice de la Banque nationale (BNS) qui s'élèvent à 480 millions de francs pour chacune des années 2023 et 2024 et à 320 millions de francs pour chacune des années suivantes. En raison de l'évolution des marchés financiers et des changes cette année, la distribution du bénéfice pour 2023 est sérieusement compromise.

Dans sa réflexion, la Commission des Finances (CFin) a adopté la position selon laquelle l'élimination complète de la distribution du bénéfice n'est pas pertinente. À partir du moment où la CFin préavise le BU/PIMF, et à plus forte raison après le débat budgétaire au Grand Conseil début décembre, il est encore possible de compenser un déficit de plus de 300 millions de francs qui résulterait de l'élimination de la distribution du bénéfice prévue au budget.

La CFin se contente de demander au Grand Conseil de prévoir un budget qui soit à l'équilibre. Elle propose de réduire les fonds de la BNS inscrits au budget en les faisant passer de 480 à 320 millions de francs. Cela correspond au montant inscrit au BU 2022/PIMF 2023-2025, à savoir la base de la planification du début de l'année.

En raison de la suppression de recettes à hauteur de 160 millions de francs, il n'y a pas de marge de manœuvre pour des dépenses supplémentaires ailleurs, notamment pour une meilleure prise en compte du renchérissement dans les mécanismes salariaux en faveur du personnel.

Une minorité qualifiée de la commission plaide pour le maintien des fonds de la BNS inscrits au budget et propose d'attribuer au personnel un pour cent de salaire supplémentaire pour compenser le renchérissement.

Un autre thème abordé par la CFin est la gestion des postes (postes à durée déterminée et « postes refinancés ») et la création de nouveaux postes. Une majorité de la commission recommande de renoncer à la création de plusieurs nouveaux postes dans différents domaines.

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 2023 et le plan intégré mission-financement 2024 à 2026 (BU 2023/PIMF 2024-2026) et motive ses propositions. La directrice des finances a présenté le BU 2023/PIMF 2024-2026 à la CFin le 23 juin 2022. Après un premier examen, la CFin a adressé des questions aux Directions, qui ont présenté leurs réponses par écrit. La CFin 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 spécifiquement les Directions.

Sur la base des informations obtenues par écrit et de vive voix, la CFin a défini les grandes lignes de son rapport avant de charger son secrétariat de le rédiger. Elle a en outre discuté des propositions susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 7 novembre 2022 à l'attention du Grand Conseil. En cours de procédure, le projet de

¹ La loi sur les finances totalement révisée entrera en vigueur début 2023 et remplacera l'actuelle LFP. L'un des changements concerne le terme allemand quelque peu désuet de « Voranschlag » (VA), qui sera abandonné au profit du terme plus courant de « Budget ». Cette modification n'a pas d'incidence en français.

rapport et les propositions provisoires ont été soumis au Conseil-exécutif pour qu'il puisse donner son avis.

Implication des autres commissions

Au début de la nouvelle législature, le Grand Conseil a apporté des modifications à son règlement. L'une d'entre elles concerne l'implication des commissions spécialisées dans le travail qui consiste à préavisier le BU/PIMF. La modification est libellée comme suit :

Article 36, alinéa 3a RGC

Elle [la CFin] consulte en règle générale les autres commissions permanentes concernant les affaires au sens de l'alinéa 3, lettres *a* [budget] et *b* [plan intégré mission-financement, y compris le plan des investissements].²

La CFin a informé les autres commissions permanentes par courrier de la manière dont elle envisage leur implication. Trois commissions spécialisées ont posé des questions sur le BU/PIMF à la CFin. Celle-ci les a transmises aux Directions et elle a adressé les réponses écrites aux commissions. La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), la Commission de la formation (CFor) et la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) ont remis un corapport écrit à la CFin. Les commissions ont renoncé à la possibilité de participer à une séance de la CFin au sein d'une délégation. Les propositions et déclarations de planification des commissions ont été discutées et votées au sein de la CFin. Chaque fois qu'elles ont obtenu le soutien d'une majorité ou d'une minorité qualifiée, elles ont été intégrées dans le rapport de la CFin en tant que propositions de la Commission des finances et seront soumises au Grand Conseil lors de la session d'hiver. Enfin, la CFin a envoyé un avis écrit à toutes les commissions qui ont présenté un corapport.

Une fois le processus achevé dans le cadre des débats sur le budget à la session d'hiver 2022, la CFin reviendra sur le mode d'implication des autres commissions. Elle discutera avec les commissions des éventuelles améliorations à apporter au processus et les mettra en œuvre le cas échéant.

3. Budget 2023 / plan intégré mission-financement 2024 à 2026 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2023 et le plan intégré mission-financement 2024 à 2026 se trouvent dans les rapports et les chiffres du Conseil-exécutif. La CFin présente brièvement ci-après ce qu'elle estime être les principaux chiffres et repères.

<i>en millions de CHF</i>	BU 2023	PIMF 2024	PIMF 2025	PIMF 2026
1. Compte de résultats				
Situation en décembre 2021	97	301	396	396
Écart intervenu durant la procédure principale	16	151	133	158
Solde du compte de résultats (août 2022)	114	452	529	554
2. Compte des investissements				
Situation en décembre 2021	530	588	637	637
Écart intervenu durant la procédure principale	-59	-38	19	-10
Investissements nets (août 2022)	471	551	656	627
3. Solde de financement				
Situation en décembre 2021)	-104	58	138	138
Écart intervenu durant la procédure principale	154	177	84	141
Solde de financement (août 2022)	50	235	222	279

² Article 36, alinéa 3a du règlement du Grand Conseil ; [RGC], (RSB 151.211)

en millions de CHF	BU '2023	PIMF 2024	PIMF 2025	PIMF 2026
4. Autres indicateurs (août 2022)				
Amortissements	335	333	349	352
Autofinancement	521	786	878	906
Degré d'autofinancement	111 %	143 %	134 %	145 %
Degré d'autofinancement pour les exercices du plan	134 %			

Tableau 1 Principaux indicateurs des quatre exercices 2023 à 2026

3.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats équivaut à la différence entre le total des revenus et le total des charges. Pour 2023, les charges augmentent par rapport à l'année précédente et s'élèvent à 12 607 millions de francs. Au cours des quatre exercices du plan (2023 à 2026), les charges augmentent en moyenne de 1 %. Le total des revenus s'élève à 12 720 millions de francs en 2023. Au cours des quatre exercices du plan (2023 à 2026), les revenus augmentent plus fortement que les charges, soit de 2,2 % en moyenne. Par rapport à l'année dernière, les chiffres du présent BU/PIMF sont nettement plus favorables, notamment en raison de l'augmentation des revenus attendus ; cela se traduira par des excédents élevés en 2024, 2025 et 2026 qui se compteront en centaines de millions de francs (cf. tableau 2).

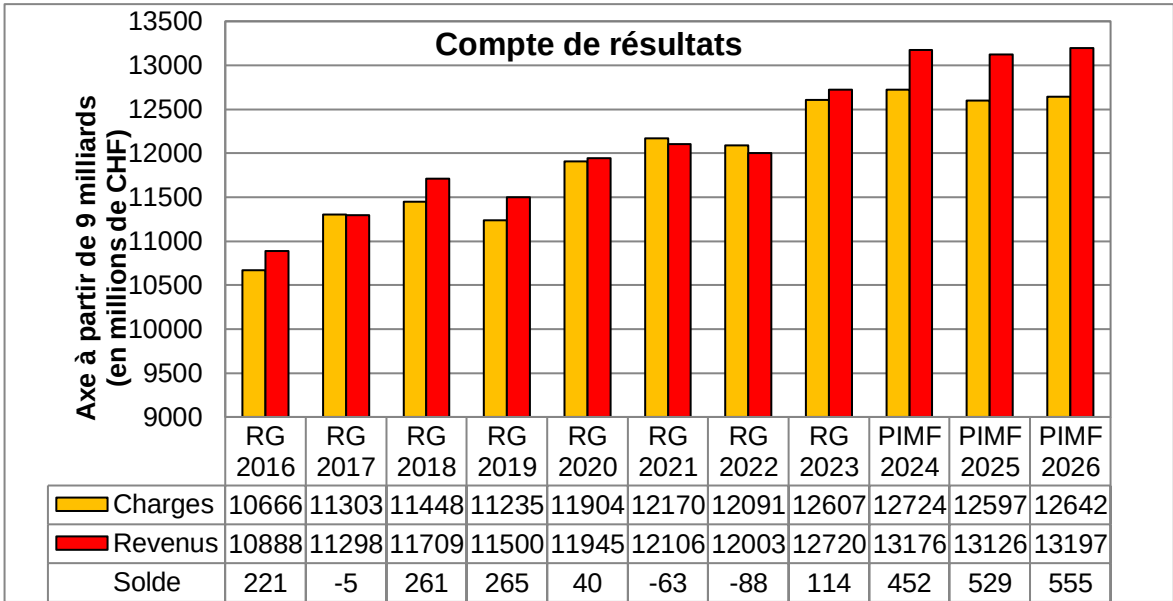


Tableau 2 Compte de résultats des années 2016 à 2026

Le budget 2023, qui affiche un excédent de revenus de 114 millions de francs, est conforme aux dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement appliqué au compte de résultats.

3.2 Compte des investissements

3.2.1 Investissements nets

Le solde des recettes et des dépenses, soit les investissements nets, est le principal indicateur du compte des investissements. Il correspond au montant que le canton doit prélever sur ses propres ressources

pour financer ses investissements, déduction faite des contributions de tiers (Confédération et communes principalement).

Les investissements nets (y c. les financements spéciaux) passent de 471 millions de francs (2023) à 627 millions de francs (2026), avec notamment un pic à 656 millions de francs en 2025. À noter que le niveau d'investissement prévu pour les années 2023 à 2024 est moins élevé par rapport à l'année précédente tandis qu'il est plus élevé pour l'année 2025. Cela signifie un report des investissements prévus sur une durée plus longue, en particulier pour les projets de campus de la Haute école spécialisée bernoise à Berne, Bienne et Berthoud. La part des financements spéciaux (financement par des fonds affectés) se situe à 21 millions de francs (2026) et 26 millions de francs (2024 et 2025).

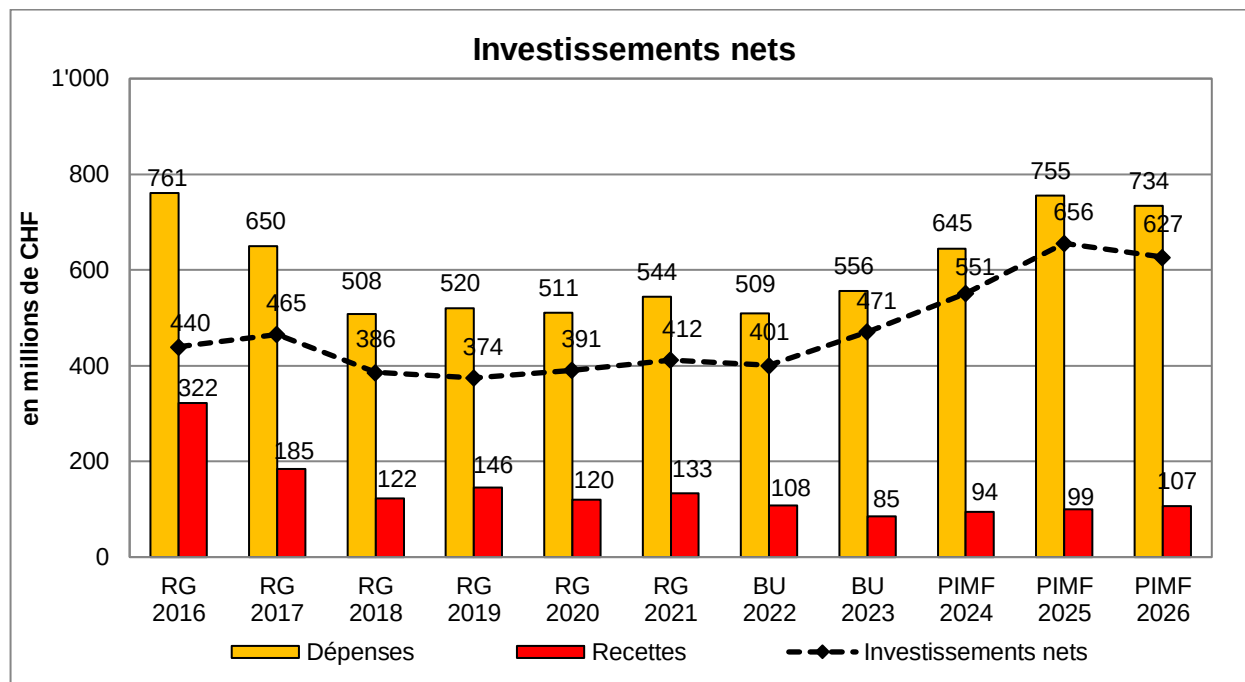


Tableau 3 *Investissements 2016–2026 (y c. financements spéciaux)*

3.3 Solde de financement

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

Un solde de financement positif de 50 millions de francs est attendu dans le budget 2023. Ainsi, les règles du frein à l'endettement prévu par la Constitution pour le compte des investissements sont respectées. Les soldes de financement pour les trois années du PIMF 2024 à 2026 se chiffrent en centaines de millions et pourraient retrouver un niveau proche de celui d'avant la pandémie de COVID-19 entre 2017 et 2019 (cf. tableau 4). Dans l'ensemble, le budget et le PIMF prévoient un degré d'autofinancement moyen de 134 % sur les quatre années couvertes. Cela représente un désendettement significatif de 786 millions de francs au total sur les quatre exercices de planification.

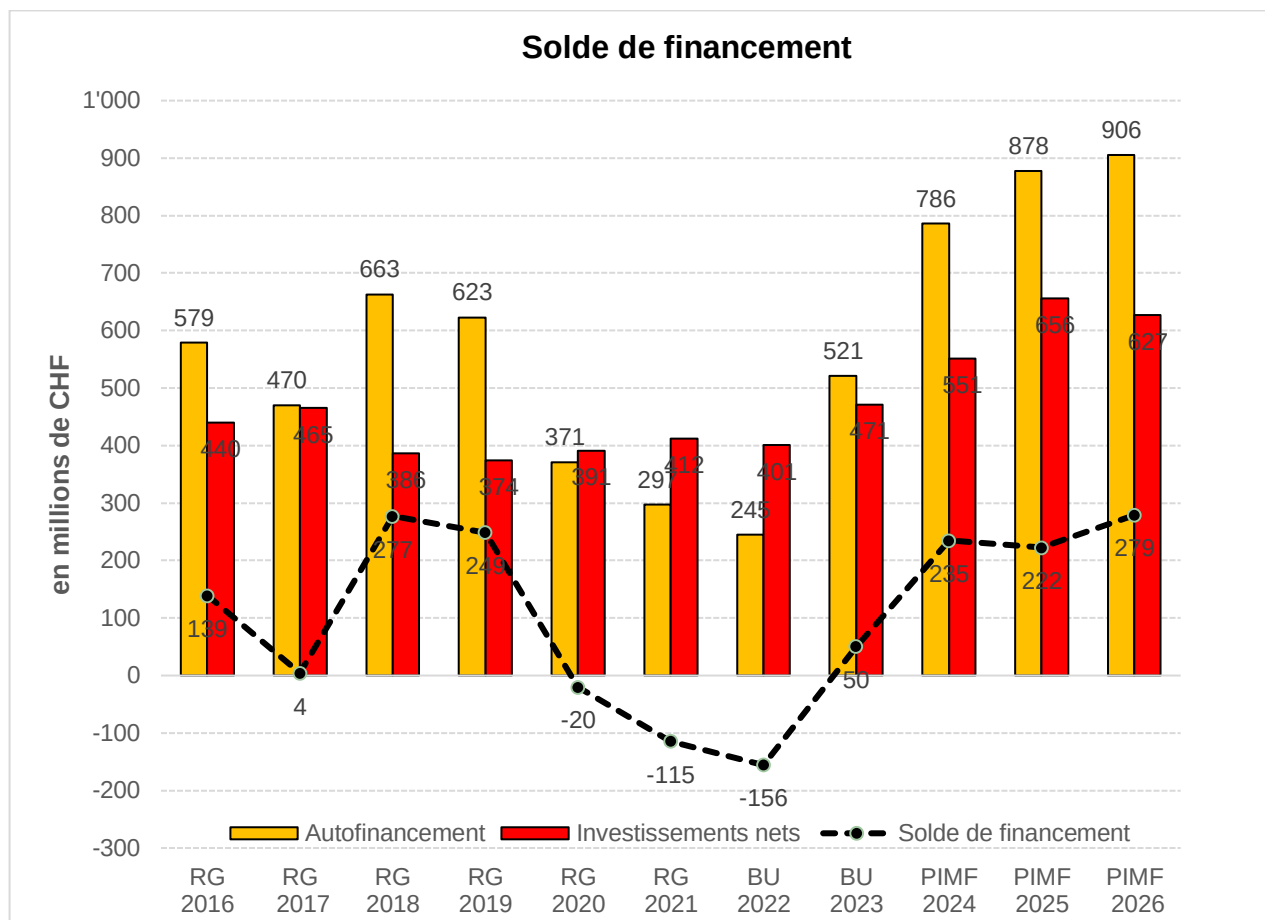


Tableau 4 Soldes de financement des années 2016 à 2026

3.4 Respect des freins à l'endettement

Le budget 2023 prévoit un excédent de revenus de 114 millions de francs et un solde de financement positif de 50 millions de francs. Les deux freins à l'endettement peuvent ainsi être respectés.

Comptes annuels 2021

Les comptes annuels 2021 présentent un résultat doublement négatif avec un excédent de dépenses déterminant de 73 millions de francs dans le compte de résultats³ et un solde de financement négatif de 115 millions de francs. Compte tenu des prévisions optimistes, ce déficit du compte de résultats de l'année 2021 peut être entièrement compensé dans le budget 2023. Quant au déficit de financement de l'année 2021, il ne sera pas compensé, car le Grand Conseil a décidé de renoncer à cette compensation lors de la session d'été 2022 dans le cadre de l'adoption des comptes annuels 2021.

Budget 2022

Pour l'année 2022 en cours, le budget prévoit un excédent de dépenses de 88 millions de francs dans le compte de résultats et un solde de financement négatif de 156 millions de francs. Les deux freins à l'endettement inscrits dans la Constitution ne sont donc pas respectés dans le budget 2022.

Selon le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats, un excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant lorsqu'il ne peut pas être couvert par le capital propre. Si les comptes annuels 2022 devaient effectivement se solder par un excédent de

³ Le résultat total du compte de résultats de l'année 2021 s'est élevé à -63 millions de francs. Selon l'article 101a, alinéa 5 de la Constitution du canton de Berne, les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne peuvent pas être pris en compte dans l'application du frein à l'endettement au compte de résultats, raison pour laquelle le montant à prendre en compte en l'occurrence s'élève à -73 millions de francs.

charges, alors le montant correspondant devrait soit être imputé directement et intégralement au budget 2024, soit être compensé au cours des années 2024 à 2027.

En ce qui concerne le solde de financement, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements prévoit qu'un degré d'autofinancement de l'investissement net inférieur à 100 % dans le budget doit être compensé dans le plan intégré mission-financement. Si le découvert attendu pour 2022 devait se confirmer dans les comptes, ce découvert devrait en principe aussi être compensé au cours des années suivantes. Le Grand Conseil a toutefois la possibilité de renoncer à cette compensation.

Si les comptes annuels 2022 confirment les montants budgétisés, les résultats négatifs devront être compensés au cours des prochaines années et entraîneront des charges supplémentaires qui seront les suivantes :

Principaux chiffres du budget 2023 et du PIMF 2024-2026					
	Budget		PIMF		
<i>en millions de CHF</i>	2022	2023	2024	2025	2026
Compte de résultats					
Charges	12 091	12 607	12 724	12 597	12 642
Revenus	12 003	12 720	13 176	13 126	13 197
Résultat total du compte de résultats	-88	114	452	529	564
Compensation de l'excédent de charges BU 2022 (art. 101a, al. 2 ConstC)			-88		
Résultat total du compte de résultats compte tenu de la compensation de l'excédent de charges	-88	114	364	529	564
Investissements nets	401	471	551	656	627
Solde de financement	-156	50	147	222	279
Compensation du solde de financement négatif du budget 2022 (art. 101b, al. 2 ConstC)		-50	-106		
Solde de financement compte tenu de la compensation du découvert	-156	0	41	222	279

Tableau 5 Aperçu du résultat des travaux de planification compte tenu des dispositions relatives aux freins à l'endettement (art. 101a, al. 2 ConstC. et 101b, al. 2 ConstC.)

3.5 Personnel

Le budget 2023 prévoit des moyens à hauteur de 0,7 % pour les progressions salariales individuelles en faveur du personnel cantonal et du corps enseignant. Cela vient confirmer la progression prévue dans le PIMF 2023 à 2025 par rapport à l'année 2022. Avec les gains de rotation de 0,8 %, les mesures salariales pour 2023 atteignent au total 1,5 %, ce qui correspond à une revalorisation « complète » des salaires, comme cela a été le cas entre 2014 et 2020. En outre, le budget 2023 prévoit, en raison de la hausse de l'inflation, des moyens destinés à la compensation du renchérissement à hauteur de 0,5 % de la masse salariale, de sorte qu'un total de 2,0 % est disponible pour les mesures salariales en 2023. Étant donné que le renchérissement en Suisse atteindra probablement environ 3,0 % en 2022, les mesures prévues ne pourront le compenser que partiellement. Comme les années précédentes, le Conseil-exécutif se prononcera sur les mesures salariales définitives après la décision du Grand Conseil concernant le budget 2023.

Le PIMF 2024 à 2026 prévoit une croissance de la masse salariale de 0,7 % chaque année. Compte tenu des gains de rotation, l'objectif de 1,5 % fixé pour les mesures salariales individuelles est donc atteint.

En % de la masse salariale	RG 2018	RG 2019	RG 2020	RG 2021	Budget 2022	Budget 2023 ⁴	PIMF 2024	PIMF 2025	PIMF 2026
Progression individuelle des salaires issue des moyens inscrits au budget ordinaire	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7	0,7
Progression individuelle 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 de salaire (retards)	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Compensation du renchérissement	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
TOTAL Mesures salariales	1,8	1,5	1,7	1,2	1,2	2,0	1,5	1,5	1,5

Tableau 6 : Aperçu des mesures salariales 2018-2026 (en % de la masse salariale)

4. Priorités de la Commission des finances

4.1 Grandes incertitudes face à la situation économique mondiale

La situation économique mondiale reste marquée par de grandes incertitudes. Alors que les risques inhérents à la pandémie semblent plus prévisibles et moins importants à la veille du troisième hiver depuis le début de la pandémie de coronavirus en février 2020, de nouveaux points névralgiques sont apparus. La reprise économique qui a suivi les années de pandémie ne se ressent plus guère. À l'automne 2022, la baisse des cours sur les marchés boursiers s'est accentuée. La guerre d'agression que mène la Russie contre l'Ukraine a notamment débouché sur une hausse sensible des prix de l'énergie. L'inflation élevée dans la plupart des pays de l'OCDE a incité les banques nationales et centrales à relever les taux directeurs de façon échelonnée et à rompre avec une ère caractérisée par des taux d'intérêt bas.

Les conséquences que les évolutions décrites ont sur la Suisse et le canton de Berne sont multiples. Chez nous aussi, l'inflation est haussière et atteignait 3,5 % à la fin du mois d'août. Ainsi, cela fait des années que le renchérissement est redevenu un facteur à prendre en compte dans la planification financière, notamment en ce qui concerne la compensation du renchérissement pour le personnel.

Quand bien même le renchérissement en Suisse est nettement inférieur à celui de la zone euro et des États-Unis, cette situation a incité la Banque nationale suisse (BNS) à relever ses taux directeurs. Cette décision a mis fin à la phase exceptionnelle et prolongée des taux d'intérêt négatifs. Le retour à un contexte où les taux d'intérêt sont « normaux » implique cependant une augmentation des taux d'intérêt appliqués à la dette du canton. Dans les chiffres présentés, le canton se base sur un taux d'intérêt à long terme d'environ 2 %. La forte hausse des primes d'assurance-maladie prévue pour 2023 risque également de peser sur le budget cantonal, puisque cela pourrait nécessiter la mise à disposition de moyens supplémentaires pour les réductions de primes.

La rapidité et la force des changements déjà intervenus, ainsi que ceux auxquels il faut encore s'attendre, montrent qu'il est très difficile de prévoir l'évolution économique future et que de nombreuses inconnues subsistent. Actuellement, bon nombre d'instituts consultés estiment que le renchérissement sera maîtrisé

⁴ Le Conseil-exécutif décidera de la répartition des moyens à disposition, soit 2,0 % de la masse salariale, après les débats sur le budget au Grand Conseil. Il pourrait donc en résulter une compensation du renchérissement présentant un écart de 0,5 %.

l'an prochain (2,3 % selon les prévisions du SECO pour 2023). En raison de l'effet de frein induit par le renchérissement sur la demande intérieure, le SECO a revu à la baisse ses prévisions de croissance économique pour 2023, les faisant passer de 1,9 à 1,1 %⁵.

4.2 Distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS)

La plus grande incertitude du budget 2023 et du plan intégré mission-financement 2024 à 2026 concerne la distribution du bénéfice de la BNS. Conformément à la loi sur la Banque nationale (LBN), la BNS constitue des provisions, par des prélèvements sur le résultat de son exercice, pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Le bénéfice restant après l'attribution aux provisions est en principe disponible pour la distribution à la Confédération et aux cantons. En vue d'assurer à moyen terme la constance des versements, le DFF et la BNS définissent les paramètres régissant la distribution du bénéfice dans une convention portant sur plusieurs années.⁶

La distribution se compose d'un montant de base de deux milliards de francs, lequel est versé pour autant qu'un bénéfice d'au moins deux milliards de francs figure au bilan. À cela s'ajoutent quatre distributions supplémentaires possibles d'un milliard de francs chacune. Celles-ci interviennent lorsque le bénéfice au bilan atteint respectivement 10, 20, 30 et 40 milliards de francs. Deux tiers de la distribution du bénéfice vont aux cantons et un tiers à la Confédération. La part des cantons est répartie entre les différents cantons en fonction du nombre d'habitantes et d'habitants.

Pour le canton de Berne, cela se traduit concrètement comme suit :

Bénéfice figurant au bilan de la BNS	Distribution à la Confédération et aux cantons	Part pour le canton de Berne (arrondie)
CHF 40 milliards ou plus	CHF 6 milliards (« sextuple » versement)	CHF 480 millions
CHF 30-40 milliards	CHF 5 milliards (« quintuple » versement)	CHF 400 millions
CHF 20-30 milliards	CHF 4 milliards (« quadruple » versement)	CHF 320 millions
CHF 10-20 milliards	CHF 3 milliards (« triple » versement)	CHF 240 millions
< CHF 10 milliards	bénéfice au bilan de CHF 2 milliards au maximum (« double » versement au maximum)	CHF 160 millions au maximum
Perte résultant du bilan	Aucun versement	---

Tableau 7 Distribution du bénéfice de la BNS avec les parts pour le canton de Berne

La BNS tient à jour son résultat comptable provisoire trimestre par trimestre. Comme l'illustre le tableau suivant (2^e colonne), si la distribution avait dû être calculée sur la base du résultat au 30 juin 2022, la distribution du bénéfice n'aurait vraisemblablement pas eu lieu du tout.

⁵ Communiqués de presse du SECO du 20 septembre 2022 : « Prévisions conjoncturelles : net ralentissement attendu »

⁶ Lien vers la convention en vigueur aujourd'hui : [Distribution du bénéfice BNS \(admin.ch\)](#)

Résultat annuel 2022 BNS	Perte de CHF 95.2 milliards (résultat du 1 ^{er} semestre 2022)	Perte de CHF 80 milliards	Perte de CHF 50 milliards
Réserve pour distributions futures BNS 2021 (après distribution du bénéfice.)	CHF 102.5 milliards	CHF 102.5 milliards	CHF 102.5 milliards
- Affectation aux réserves monétaires (hypothèse 10 %)	- CHF 9.6 milliards	- CHF 9.6 milliards	- CHF 9.6 milliards
- Perte	- CHF 95.2 milliards	- CHF 80.0 milliards	- CHF 50.0 milliards
= Bénéfice/perte figurant au bilan	- CHF 2.3 milliards	+ CHF 12.9 milliards	+ CHF 42.9 milliards
Distribution du bénéfice	Aucun versement	CHF 3.0 milliards (BE : CHF 240 millions)	CHF 6.0 milliards (BE : CHF 480 millions)

Tableau 8 Modèles de calcul appliqués au résultat annuel de la BNS⁷

Il ressort du tableau 8 que le résultat final de l'exercice de la BNS devrait s'améliorer d'environ 15 milliards de francs pour permettre au moins une triple distribution (perte annuelle de 80 milliards de francs, 3^e colonne). Pour permettre la distribution sextuple prévue dans le budget, le bénéfice figurant au bilan devrait s'élever à 40 milliards de francs au moins, ce qui signifie que le résultat devrait encore être amélioré de plus de 40 milliards de francs (perte annuelle de 50 milliards de francs, 4^e colonne).

Un regard rétrospectif sur les résultats annuels de la BNS jusqu'en 2017 montre que la réserve pour distributions futures ne s'élevait qu'à 20 milliards de francs fin 2017 et qu'elle a augmenté au cours des quatre années suivantes pour atteindre 102,5 milliards de francs fin 2021⁸.

Le résultat de la Banque nationale dépend principalement de l'évolution sur les marchés de l'or, des changes et des capitaux⁹. Si l'on regarde les résultats trimestriels depuis 2017, on constate que des fluctuations se chiffrant en milliards sont plutôt la règle que l'exception, en particulier en ce qui concerne les positions en monnaies étrangères. Des résultats trimestriels avec des bénéfices ou des pertes de 30 milliards de francs ou plus constituent tout de même des exceptions. Au début de la pandémie de coronavirus, une perte de 38,2 milliards de francs a été enregistrée au premier trimestre 2020, laquelle a toutefois été directement compensée par un bénéfice de 39 milliards de francs au deuxième trimestre. Les pertes actuelles s'élèvent à 32,8 milliards de francs au premier trimestre 2022 et à 62,4 milliards de francs au deuxième trimestre. L'évolution au premier semestre 2022, avec des pertes très élevées aux deux trimestres, peut être qualifiée d'exceptionnelle.

Pour la distribution effective, on se base uniquement sur le résultat de fin d'année, qui sera établi et communiqué début janvier 2023. L'analyse des chiffres des années précédentes montre qu'il n'est pas possible de faire un calcul fiable de l'évolution jusqu'à la fin de l'année en raison des fortes fluctuations. Au moment de la rédaction du présent rapport (15 octobre 2022), des signes de plus en plus clairs indiquent qu'une amélioration significative des chiffres de la BNS n'est plus guère probable et qu'une

⁷ Dans les calculs du tableau 8, il faut tenir compte du fait que la BNS dispose d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne l'affectation aux réserves monétaires. Elle n'est pas tenue par la loi de transférer 10 % fixes, soit 9,6 milliards de francs, dans les réserves monétaires. L'idée du présent tableau est de donner des ordres de grandeur.

⁸ Cf. Chiffres clés de l'exercice de la BNS 2017-2021, lien vers l'année 2021.

⁹ Rapport intermédiaire de la Banque nationale suisse au 30 juin 2022 (snb.ch), p. 1

distribution sextuple peut donc être pratiquement exclue. Une distribution plus faible, triple ou quadruple, semble également peu probable.

Les chiffres présentés ici tiennent compte des distributions suivantes du bénéfice pour chacune des années :

	BU 2023	PIMF 2024	PIMF 2025	PIMF 2026
Solde CR	CHF 114 millions	CHF 452 millions	CHF 529 millions	CHF 554 millions
Distribution du bénéfice (prise en compte dans les chiffres)	CHF 480 millions (sextuple)	CHF 480 millions (sextuple)	CHF 320 millions (quadruple)	CHF 320 millions (quadruple)
Solde CR (si absolument aucun versement n'est effectué)	CHF -366 millions	CHF -28 millions	CHF 209 millions	CHF 234 millions
Solde sur l'ensemble de la période de quatre années (sans distribution du bénéfice)	CHF 49 millions			

Tableau 9 Distribution du bénéfice intégrée dans les chiffres pour la période des quatre années de planification

Le tableau 9 montre que le budget du canton de Berne est étroitement lié aux recettes provenant de la distribution du bénéfice de la BNS. Si les fonds sont versés dans les proportions prévues, la marge de manœuvre en matière de politique financière serait véritablement importante dans les années à venir, chose qui ne s'est pas produite depuis des décennies. Si les fonds ne sont pas versés ou s'ils ne le sont que dans une faible mesure, le canton n'aura pas cette marge de manœuvre, mais sera occupé à éponger les déficits des années 2021 (excédent de dépenses déterminant de 73 millions de francs) et 2022 (excédent de dépenses budgété de 88 millions de francs). À cela pourrait s'ajouter un déficit encore plus important en 2023.

Choix politiques

Au printemps, le Conseil-exécutif a décidé d'intégrer la distribution du bénéfice de la BNS dans les chiffres du BU/PIMF, comme le montre le tableau 9. À cette époque, la guerre d'agression russe contre l'Ukraine avait déjà commencé et les chiffres du premier boucllement trimestriel de la BNS (perte de 32,8 milliards de francs) étaient disponibles. Compte tenu de la réserve record pour distributions futures d'un montant de 102,5 milliards de francs à la fin de l'année 2021 et de la grande volatilité des comptes de la BNS, le Conseil-exécutif a décidé de prévoir malgré tout une distribution sextuple (au lieu de quadruple) pour les années 2023 et 2024, en indiquant toutefois que la marche négative des affaires de la BNS s'accompagnait de risques correspondants. Il a supposé que l'évolution de la situation finirait peut-être par se corriger d'ici la fin de l'année. Or, s'il avait placé le principe de prudence au-dessus de toute autre considération, il aurait été plus approprié de prévoir une distribution plus faible ou de décider de ne pas adopter une approche plus favorable que celle qui avait été adoptée jusque-là.

Le Conseil-exécutif n'a pas de « plan B » sous la main et ne peut pas recourir à des mesures élaborées en cas de difficultés. La seule mesure envisageable est de renoncer à la compensation du déficit de l'année 2021, ce qui réduirait les pertes potentielles de 73 millions de francs.

Une compensation totale de la non-distribution du bénéfice ou de sa baisse significative dans le budget 2023 n'est plus envisageable à ce stade. Si le Grand Conseil donnait mandat d'exécuter le budget de manière restrictive, certaines améliorations seraient possibles au niveau des charges. Toutefois, l'expérience montre que ces améliorations ne pourraient pas dépasser quelques dizaines de millions de francs. Par ailleurs, du fait d'obligations légales et contractuelles, le canton n'est pas en mesure de réaliser rapidement des économies substantielles. Il faut également tenir compte du fait que des économies à court terme (arrêt immédiat des travaux, renonciation à la mise en œuvre de projets prêts à être réalisés) entraînent souvent des coûts ultérieurs à long terme.

Si le Grand Conseil décide de maintenir la distribution sextuple dans le budget, il pourra se voir reprocher un écart important par rapport aux recettes raisonnablement attendues. Le budget n'est le reflet que de la situation au moment de son élaboration, et des rectifications ultérieures demeurent possibles.

En cas d'élimination complète de la distribution du bénéfice, le canton de Berne présenterait un excédent de charges et le budget 2023 ne pourrait être approuvé qu'avec une majorité qualifiée d'au moins 96 voix en vertu de la disposition relative au frein à l'endettement appliqué au compte de résultats.

Avis de la CFin

La CFin a analysé de près cette situation initiale non satisfaisante. Elle estime qu'une distribution au moins partielle du bénéfice de la BNS reste envisageable. Comme la décision définitive sur le montant de la distribution ne sera prise qu'après les débats sur le budget, il est donc légitime de maintenir une distribution partielle dans le budget 2023. C'est pourquoi la majorité de la commission propose au Grand Conseil de ramener la distribution du bénéfice à une distribution quadruple, déjà prévue pour 2023 dans le processus de planification de l'année dernière. Une minorité qualifiée de la commission souhaite maintenir la variante de distribution sextuple présentée par le gouvernement.

La CFin propose en outre à l'unanimité, par le biais d'une déclaration de planification, de ramener la distribution du bénéfice à 320 millions de francs pour 2024.

4.3 Mesures salariales

Le Conseil-exécutif prévoit pour 2023 des moyens destinés à des mesures salariales à hauteur de 2 % au total destinées au personnel cantonal et au corps enseignant¹⁰. Comme à l'accoutumée, le Conseil-exécutif ne se prononcera sur la répartition concrète des 2,0 % entre la compensation générale du renchérissement et les progressions salariales individuelles qu'après les débats sur le budget au Grand Conseil, en décembre.

Entreprises subventionnées

La majeure partie des entreprises subventionnées sont des institutions de prise en charge de personnes handicapées et de soins de longue durée (EMS). Les autres entreprises subventionnées sont notamment les établissements de l'aide sociale institutionnelle (entre autres les maisons d'accueil pour femmes en détresse, les centres d'aide aux mères et aux pères ainsi que les centres d'aide pour les personnes dépendantes) de même que les écoles professionnelles privées (p. ex. medi – Zentrum für medizinische Bildung à Berne-Wankdorf) et les écoles primaires spéciales (p. ex. les écoles de pédagogie curative et les écoles de musique).

Les hôpitaux de soins aigus ne font pas partie des entreprises subventionnées (en ce qui concerne les mesures salariales qui font l'objet du présent rapport). Le financement des hôpitaux de soins aigus est régi par les tarifs LAMal, qui sont négociés chaque année entre les hôpitaux et les assureurs. Le canton approuve les tarifs négociés et prend en charge 55 % des prestations de l'assurance de base, contre 45 % pour les assureurs. Le renchérissement général est un élément à prendre en compte dans les négociations tarifaires de cette année. Le degré de prise en compte du renchérissement dépend des résultats des négociations. Il appartient aux hôpitaux d'utiliser les moyens dont ils disposent comme ils l'entendent pour prendre des mesures salariales.

Conformément aux décisions du Conseil-exécutif, les indemnités versées aux entreprises subventionnées augmentent de 0,7 % de la masse salariale et de 0,5 % supplémentaire au titre du renchérissement, comme cela est le cas pour le personnel cantonal et le corps enseignant. Tout comme les hôpitaux de soins aigus, les entreprises subventionnées sont libres de décider de la manière dont elles veulent utiliser les fonds qui leur sont alloués par le canton. La loi ne peut pas les contraindre à utiliser l'intégralité de ces indemnités supplémentaires pour financer leurs mesures salariales.

¹⁰ Cf. chapitre 3.5, p. 8 du présent rapport

Les entreprises subventionnées déplorent que l'augmentation de l'indemnisation ne tienne pas compte des gains de rotation qui font défaut chez elles ou qui sont moins importants. Ces gains surviennent lorsque des collaboratrices ou collaborateurs plus âgés et expérimentés changent de poste ou partent à la retraite et sont remplacés par des personnes plus jeunes, généralement moins bien classées et donc moins payées. La valeur de 0,8 % de gains de rotation pour le canton est une valeur empirique qui a fait ses preuves. Dans d'autres environnements professionnels (économie privée), cette valeur peut être autre. Les entreprises subventionnées, en particulier dans le domaine des soins, font valoir que beaucoup de jeunes personnes employées quittent leur poste peu de temps après leur embauche et doivent être remplacées par de nouvelles recrues ayant à peu près le même âge et le même niveau de salaire. En conséquence de quoi, il n'y a, selon les dires de ces entreprises, aucun gain de rotation et les moyens à disposition pour les mesures salariales sont nettement moins importants que pour le personnel cantonal et le corps enseignant. Si l'on voulait mettre à la disposition des entreprises subventionnées des moyens supplémentaires de 0,8 % pour compenser les gains de rotation qui, selon leur raisonnement, ne sont pas générés, cela représenterait environ 11 millions de francs, à compter de 2023, de manière récurrente chaque année.

La DSSI, la principale Direction concernée, et l'Office cantonal du personnel ne réfutent pas fondamentalement l'argumentation des entreprises subventionnées, mais soulignent qu'ils ne peuvent pas non plus le vérifier, car ils ne connaissent pas du tout la structure du personnel et des salaires des entreprises.

Renchérissment

En Suisse, depuis 1993, l'inflation n'a dépassé 2 % qu'en 2008 et elle a même été légèrement négative cinq années de suite entre 2012 et 2016. L'octroi de la compensation générale du renchérissement a donc joué un rôle secondaire dans les discussions sur les mesures salariales au cours des dernières années.

En raison de l'évolution globalement positive de l'état des finances bernoises, une croissance de la masse salariale (y compris les gains de rotation) d'au moins 1,5 % a donc été accordée depuis 2015¹¹. Cela est nécessaire pour qu'une progression salariale régulière puisse avoir lieu dans les limites prévues, conformément à l'évaluation individuelle des performances. En outre, des mesures ciblées ont permis de résorber les écarts de salaire qui se sont accumulés avec méthode depuis les années 2000 au sein du personnel cantonal et du corps enseignant.

Pour que les choses suivent leur cours normal, il faudrait accorder une compensation du renchérissement, en plus de la croissance de 1,5 % de la masse salariale. La proposition du Conseil-exécutif inclut donc 0,5 % de croissance supplémentaire de la masse salariale. Or, le renchérissement annuel à fin août s'élève à 3,5 %. Les prévisions de renchérissement annuel du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) étaient de 2,5 % en juin 2022 et de 3,0 % en septembre 2022¹². La compensation du renchérissement sera déterminée en fonction du renchérissement sur l'ensemble de l'année civile (de janvier à décembre).

Le tableau 10 montre les coûts qui résulteraient de l'octroi au personnel d'une compensation accrue du renchérissement dans les trois catégories suivantes : personnel cantonal, corps enseignant et entreprises subventionnées. Il convient de noter que les coûts ne sont pas uniques, mais qu'ils sont récurrents les années suivantes.

	Personnel cantonal	Corps enseignant	Entreprises subventionnées	Total
0.5 %	CHF 6.8 millions	CHF 7.4 millions	CHF 6.9 millions	CHF 21.1 millions
1.0 %	CHF 13.6 millions	CHF 14.8 millions	CHF 13.8 millions	CHF 42.2 millions
1.5 %	CHF 20.4 millions	CHF 22.2 millions	CHF 20.7 millions	CHF 63.3 millions

¹¹ Sauf pour les années 2021 et 2022, où les mesures salariales inscrites au budget ont été réduites de 0,3 % en raison de la pandémie.

¹² Communiqué de presse du SECO du 20 septembre 2022 : « Prévisions conjoncturelles : net ralentissement attendu »; Communiqué de presse du Centre de recherches conjoncturelles KOF de l'ETH Zürich du 5 octobre 2022 « La crise énergétique pèse sur l'économie »

2.5 %	CHF 34.0 millions	CHF 37.0 millions	CHF 34.6 millions	CHF 105.6 millions
-------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------

Tableau 10 Coûts des mesures salariales (annuelles et récurrentes)

Avis de la CFin

La majorité de la CFin donne son avis sur l'évolution des salaires au cours des dix dernières années en tenant compte du fait que le renchérissement était pratiquement inexistant à l'époque. De son point de vue, une augmentation substantielle des salaires réels a eu lieu ces dernières années pour tous les échelons de traitement du personnel cantonal et du corps enseignant¹³. Il est par conséquent défendable de ne pas accorder la totalité de la compensation du renchérissement au cours d'une première année où le renchérissement est à nouveau perceptible. Malgré des circonstances difficiles, les moyens à disposition pour les mesures salariales s'élèvent au total à 2,0 % de la masse salariale, ce qui est considérable. La majorité de la CFin soutient la proposition du Conseil-exécutif en ce qui concerne la progression salariale.

Une minorité qualifiée se rallie à la position du gouvernement selon laquelle l'absence de renchérissement au cours des dix dernières années a permis de compenser les écarts salariaux devenus systématiques. La minorité recommande au Grand Conseil d'accorder au personnel une compensation supplémentaire du renchérissement de 1 % face à la poussée du renchérissement qui vient d'avoir lieu.

4.4 Gestion des postes et création de nouveaux postes

De nouveaux postes à durée indéterminée ne peuvent être créés que par décision du Conseil-exécutif, ce qui se fait généralement dans le cadre du processus de planification annuel. Chaque Direction dispose d'effectifs « cibles » qui ne doivent en principe pas être dépassés. Dans le cadre de ces effectifs cibles, les postes peuvent être pourvus librement à condition que les directives budgétaires soient respectées. Chaque Direction dispose également d'une certaine marge de manœuvre dans ses effectifs cibles, raison pour laquelle les effectifs réels des postes pourvus sont généralement inférieurs aux effectifs cibles.

Il existe, en dehors des postes à durée indéterminée, des postes à durée déterminée. Ceux-ci doivent être approuvés par le membre du gouvernement compétent s'ils entraînent un dépassement des effectifs cibles de la Direction. Pour les postes à durée déterminée qui peuvent être créés dans le cadre des effectifs cibles autorisés, aucune directive spécifique supplémentaire ne doit être respectée si les moyens financiers nécessaires sont disponibles.

DIR	Durée indéterminée	Durée déterminée	Effectifs réels TOTAL	Effectifs « cible »	Écart « cible »/réels
CE	7.0	0.0	7.0	7.0	0
CF	21.3	1.8	23.1	24.0	-0.9
CHA	77.3	6.1	83.4	80.9	2.5
PARL	16.4	4.5	20.9	19.4	1.5
DEEE	719.1	52.1	771.2	768.8	2.4
DSSI	282.8	34.6	317.4	305.5	11.9
DIJ	871.6	52.6	924.2	920.7	3.5
DSE	3 916.8	95.0	4 011.8	4 095.1	-83.3
FIN	977.2	22.3	999.5	1 032.6	-33.0
INC	950.1	105.7	1 055.8	1 034.4	21.5
DTT	740.4	15.0	755.4	759.1	-3.7
BPD	5.8	0.0	5.8	5.7	0.1

¹³ Si l'on compare l'évolution du renchérissement avec la compensation du renchérissement accordée à chaque fois (et si l'on exclut la progression individuelle des salaires), l'évolution des salaires réels a plus ou moins suivi celle du renchérissement.

TOTAL	9 311.6	446.9	9 758.4	9 828.1	-62.6
--------------	----------------	--------------	----------------	----------------	--------------

Tableau 11 Comparaison des effectifs réels et cibles en 2021¹⁴

Si la différence dans la dernière colonne est négative, cela signifie que les effectifs réels sont inférieurs aux effectifs cibles, c'est-à-dire que le nombre total de postes pourvus est inférieur au nombre total de postes qui ont été approuvés. Si la différence est positive, cela signifie que les effectifs réels dépassent les effectifs cibles. Ces dépassements sont dus aux contrats à durée déterminée¹⁵. Pour l'ensemble de l'administration, les effectifs réels sont inférieurs aux effectifs cibles. Toutefois, si l'on exclut la DSE, qui est de loin la plus importante en termes de personnel, les autres Directions ou unités organisationnelles assimilées dépassent, somme toute, les effectifs cibles. Sur les douze Directions ou unités organisationnelles assimilées, huit ne respectent pas les effectifs cibles.

Au cours des dernières années, le canton a créé les postes suivants ou prévoit de les créer en 2023 :

	2020	2021	2022	2023
CHA	1,50	0,00	0,00	2,40
DEEE	5,80	5,70	3,50	6,90
DSSI	0,00	0,30	0,00	0,00
DIJ	6,30	0,00	5,05	7,00
DSE	11,50	17,10	37,20	48,80
FIN	19,00	0,00	10,20	7,00
INC	3,00	4,00	16,00	11,95
DTT	11,10	4,00	15,70	15,40
TOTAL CE¹⁶	58,20	31,30	87,65	99,45
Sur mandat du GC	Aucune donnée	1,50	56,50	44,40
« Postes refinancés »	33,50	29,80	30,75	40,05
JUS	11,40	4,50	6,40	15,40
CF	0,00	0,00	0,00	0,00
PARL	0,20	2,60	0,30	0,00
BPD	0,00	0,50	0,00	1,00
TOTAL hors CE¹⁷	11,60	7,60	6,70	16,40
TOTAL Canton	69,80	38,90	94,35	115,85

Tableau 12 Nouveaux postes 2020-2023

Au cours des quatre dernières années, 319 nouveaux équivalents plein temps (EPT) ont été créés au sein de l'administration cantonale, soit 80 en moyenne par an.

Concrètement, les postes suivants ont été créés dans le cadre du processus de planification 2022 en prévision du budget 2023 : le Conseil-exécutif a approuvé des postes plafonnés à 99,45 EPT, dont 40,05 EPT sont entièrement refinancés. Par ailleurs, 44,4 EPT résultent d'une décision directe ou d'une déclaration de planification du Grand Conseil. Les autres postes accordés ne sont pas ou que

¹⁴ Tableau repris du rapport 2022 sur les ressources humaines (tableau 2, p. 3)

¹⁵ Un dépassement des effectifs cibles n'est prévu que pour des tâches limitées dans le temps et n'est possible que pendant cinq ans au maximum (art. 11, al. 3, OPers).

¹⁶ Les chiffres sont extraits du chapitre 2.6.2 « Gestion des postes des Directions et de la Chancellerie d'État » dans le BU/PIMF de l'année concernée et indiquent les postes qui ont été approuvés par le Conseil-exécutif dans le cadre du processus de planification.

¹⁷ Les chiffres proviennent du chapitre 2.6.3 « Gestion des postes de la Direction de la justice, du Contrôle des finances, des Services parlementaires, du Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données » du BU/PIMF de l'année concernée et sont extraits du tableau présentant la variation des effectifs cibles respectifs.

partiellement refinancés. En outre, d'autres créations de postes ont été enregistrées pour la Direction de la magistrature et l'Autorité de surveillance de la protection des données.

	« Postes refinancés »	AGC	Nouveaux postes	Total
CHA	0,40	0,00	2,00	2,40
DEEE	5,40	0,00	1,50	6,90
DSSI	0,00	0,00	0,00	0,00
DIJ	0,00	0,00	7,00	7,00
DSE	12,00	35,00	1,80	48,80
FIN	7,00	0,00	0,00	7,00
INC	10,25	0,00	1,70	11,95
DTT	5,00	9,40	1,00	15,40
TOTAL CE	40,05	44,40	15,00	99,45
JUS	0,00	0,00	15,40	15,40
CF	0,00	0,00	0,00	0,00
PARL	0,00	0,00	0,00	0,00
BPD	0,00	0,00	1,00	1,00
(Ensemble du canton)	40,05	44,40	31,40	115,85

Tableau 13 Nouveaux postes prévus en 2023

Durant la même période, le nombre de postes a également été réduit. Suite à la déclaration de planification Brönnimann « Réduction des postes dans l'administration centrale », adoptée par le Grand Conseil, le Conseil-exécutif a supprimé environ 60 EPT entre 2020 et 2022.

	Postes à supprimer	Coupes 2020	Coupes 2021	Coupes 2022
CHA	0,2	0,2	0,0	0,0
DEEE	9,1	1,5	2,0	5,6
DSSI	2,1	2,1	0,0	0,0
DIJ	4,1	0,8	0,9	4,4
DSE	26,6	11,1	15,5	0,0
FIN	16,0	3,3	3,2	9,5
INC	0,4	0,0	0,0	0,4
DTT	4,4	1,7	2,7	0,0
TOTAL	62,9	20,7	24,3	19,9

Tableau 13 Mise en œuvre de la déclaration de planification Brönnimann¹⁸

En dépit des suppressions de postes résultant de la déclaration de planification Brönnimann, environ 60 EPT ont été créés chaque année depuis 2020.

Postes refinancés

Pour le Conseil-exécutif, il est important de bien distinguer si un poste est refinancé ou non. Si tel est le cas, les coûts supplémentaires liés à la création du poste peuvent être compensés par des recettes supplémentaires simultanées ou par le fait que les coûts en question ne surviennent tout simplement

¹⁸ Tableau extrait du BU 2022/PIMF 2023 à 2025, p. 27

pas. Interrogée par la CFin, la FIN répond que dans ces cas-là, elle exige et vérifie que, par rapport à la planification précédente, soit on dispose de recettes supplémentaires pour financer les frais de personnel supplémentaires, soit on déclare une diminution correspondante des charges. Il convient toutefois de noter que la définition du « refinancement » utilisée ici ne doit pas être assimilée à des recettes supplémentaires ou à des dépenses moindres qui seraient justifiées sur le plan économique.

Postes créés sur mandat du Grand Conseil

Dans certains cas, la création de nouveaux postes résulte directement d'un mandat du Grand Conseil. Ainsi, la police cantonale progresse dans l'augmentation des effectifs du corps de police telle que demandée par la motion Wüthrich adoptée (M 138-2016). De même, les nouveaux postes qui seront créés au sein de l'Office des immeubles et des constructions répondent à l'adoption d'une déclaration de planification. Les autres raisons plus générales invoquées par le Conseil-exécutif pour expliquer l'augmentation du nombre de postes sont d'une part la charge de travail en hausse dans de nombreux domaines et d'autre part la croissance démographique.

Avis de la CFin

La CFin oppose à l'avis du Conseil-exécutif que l'administration a procédé à d'importants investissements dans l'informatique et la numérisation au cours des dernières années. Ces projets ont été présentés comme un moyen d'alléger, de simplifier les processus et de les maîtriser avec moins de personnel. De l'avis de la CFin, les postes qui ne sont plus nécessaires devraient pouvoir être réaffectés là où il y a un besoin structurel supplémentaire ou une volonté politique délibérée de développer certaines prestations. Au bout du compte, cela permettrait de compenser une partie des besoins accrus par la suppression de postes existants. À l'heure actuelle, cette mutation n'est pas encore suffisamment tangible pour la CFin.

4.5 Baisses d'impôt prévues pour les personnes morales

Le Conseil-exécutif a déjà prévu des baisses d'impôt pour les personnes physiques et morales au cours du PIMF 2024 à 2026. Ces baisses devraient être de 0,5 dixième des impôts chez les personnes physiques (soit 72,5 millions de francs au total) et de 2,0 dixièmes des impôts chez les personnes morales (soit 30,0 millions de francs au total). Il s'agira dans un deuxième temps d'examiner quelles sont les possibilités de réduire davantage la quotité d'impôt.

Selon une minorité de la Commission des finances, le Conseil-exécutif va, en l'occurrence, trop vite en besogne. Selon les critiques, les effets des mesures de la RFFA¹⁹, qui sont entrées en vigueur avec la révision de la loi sur les impôts en 2021, ne seront connus qu'à la fin de l'année 2023. À cause de la survenue de la pandémie de coronavirus en 2020, de nombreuses entreprises n'ont commencé à mettre en œuvre les mesures de la RFFA qu'en 2021. Le Conseil-exécutif a abondé dans le sens de la Commission des finances en confirmant que les effets concrets des mesures de la RFFA sur les rentrées fiscales cantonales ne pourront être chiffrés que fin 2023.

De plus, les effets des mesures de la RFFA sur la péréquation financière nationale (RPT) et les contributions aux cantons ne seront connus qu'à la fin de l'année 2023, car la première année fiscale de la RFFA 2020 ne sera prise en compte qu'en 2024 dans les chiffres de la RPT.

En outre, un autre changement important dans le domaine de l'imposition des entreprises est sur le point d'intervenir avec l'adoption de l'impôt minimum de 15 % de l'OCDE, qui aura également des répercussions sur les versements RPT. L'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle, soumise au référendum obligatoire, est prévue pour 2024. Toutefois, en raison de la forte pression internationale, le Conseil fédéral est autorisé à faire entrer les dispositions en vigueur plus tôt.

¹⁹ Les mesures de la RFFA ont supprimé les privilèges fiscaux dont bénéficiaient jusqu'à présent les entreprises actives principalement au niveau international (sociétés à régime fiscal particulier) et permis en contrepartie de mettre à disposition des mesures de remplacement (patent box, super-déduction pour recherche et développement). Le canton de Berne a utilisé la marge de manœuvre offerte par le droit fédéral et accordé les possibilités de super-déduction pour recherche et développement. Il a en outre réduit l'impôt sur les gains en capitaux.

Dans ce contexte où de nombreux changements non quantifiables sont à prévoir, une partie de la CFin estime qu'il est risqué de proposer en plus une réduction de deux dixièmes des impôts sur les personnes morales pour 2024. Ce risque financier pour le canton est jugé important.

La majorité de la CFin soutient la démarche du Conseil-exécutif et approuve explicitement les baisses d'impôts envisagées à partir de 2024.

4.6 Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (modification de la Constitution cantonale)

Durant la session d'automne 2020, le Grand Conseil a accordé son soutien provisoire à l'initiative parlementaire « PI 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. La CFin a mis son projet en consultation durant l'hiver 2021/2022.

Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, la CFin a décidé de renoncer à un article sur la crise et aux dispositions relatives au nouvel endettement pour les investissements extraordinaires. En revanche, elle a maintenu l'introduction de l'approche pluriannuelle, qui était la revendication centrale de l'initiative parlementaire initiale. L'approche pluriannuelle permet d'utiliser les excédents des années précédentes pour les investissements et d'augmenter ainsi modérément les moyens disponibles à cet effet. La condition préalable est l'existence d'excédents de financement provenant des années précédentes.

Lors de la session d'automne 2022, le Grand Conseil a examiné la question en première lecture. Il a approuvé le projet sans modification par 127 oui, 23 non et 0 abstention. Une demande de non-entrée en matière n'a pas abouti.

La seconde lecture du projet aura lieu lors de la session d'hiver 2022 en vue d'une votation populaire obligatoire prévue pour juin 2023. Si elles sont adoptées, les dispositions constitutionnelles modifiées entreront en vigueur début 2024.

4.7 Priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments

Les chiffres du BU/PIMF tiennent compte de la priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments, accueillie favorablement par le Grand Conseil lors du débat sur le budget 2021. Les chiffres de l'année dernière ont été repris tels quels dans une large part. Toutefois, ils ne tiennent pas encore compte de la forte hausse des prix dans le secteur de la construction observée cette année.

Le processus normal de planification des investissements dans le cadre de l'élaboration du budget/PIMF s'est néanmoins déroulé comme chaque année, raison pour laquelle le plan d'investissement intégré (PII) a subi quelques modifications. Ce sont principalement les retards pris par les grands projets de la Haute école spécialisée bernoise avec ses trois campus de Berne, Bienne et Berthoud qui ont entraîné d'importants décalages financiers. En outre, le Conseil-exécutif a décidé d'intégrer 26 nouveaux projets dans le PII. Quant aux 28 autres, il a en revanche refusé de les prendre en compte dans le PII. Les décalages en termes de calendrier font que, par rapport à la planification de l'année dernière, les moyens nécessaires pour les années 2022-2024 sont nettement moins importants, tandis qu'ils le seront davantage en 2027. Sur l'ensemble de la période 2022 à 2031 (pour laquelle un nouvel endettement de 500 millions de francs a été décidé dans le processus de planification 2021 afin de couvrir les besoins d'investissement supplémentaires) il en résulte, selon la planification actuelle, un volume d'investissement dans le domaine des bâtiments de 366 millions de francs en moyenne par an. Ainsi, l'objectif fixé lors de la hiérarchisation des priorités de l'année

dernière a été respecté, c'est-à-dire que le PII peut prévoir des investissements de 365 millions de francs par an en moyenne dans le domaine des bâtiments.

4.8 Priorisation dans le domaine des travaux publics – Rapport du Conseil-exécutif

Après avoir décidé de la priorisation dans le domaine des bâtiments, le Grand Conseil a demandé dans une déclaration de planification qu'une priorisation similaire ait lieu dans le domaine du génie civil. Le Conseil-exécutif a pris en compte cette demande et transmis à la CFin et à la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) un rapport correspondant début juillet 2022, qui a finalement été publié en août 2022 en même temps que le BU/PIMF²⁰.

Le génie civil se distingue des bâtiments par le nombre élevé de petits projets, le nombre peu élevé de projets de taille moyenne et le nombre limité de grands projets. Les seuls grands projets actuels sont les deux projets de réaménagements routiers « Emmentalwärts » et « Aarwangen ». En outre, le génie civil dispose déjà d'instruments de planification bien établis et en partie inscrits dans la loi, comme les conceptions régionales globales des transports et de l'urbanisation (CRTU) et les projets d'agglomération (PA), ainsi que le plan du réseau routier et les crédits-cadres d'investissement. Ces derniers présentent des horizons de planification plus ou moins longs et ne sont pas conçus pour une durée de dix ans contrairement au PII. D'ailleurs, un horizon de planification de dix ans n'aurait aucun sens, car il est souvent impossible de planifier à long terme les projets dans le domaine du génie civil. En effet, ils voient le jour en fonction des nouveaux besoins ou en fonction de tiers. Le génie civil requiert donc un processus de priorisation dynamique à court terme, qui doit tenir compte de la périodicité des instruments de planification et de financement de rang supérieur.

Le Conseil-exécutif a fixé les priorités en se basant sur les hypothèses de base suivantes :

- Sont exclus de la priorisation :
 1. La protection contre les crues : les raisons invoquées sont que le ratio coûts-bénéfices est très bon et que les phénomènes météorologiques extrêmes ont augmenté ces dernières années et augmenteront probablement à l'avenir.
 2. Les projets de réaménagement du réseau routier « Emmentalwärts » et « Aarwangen », en partie financés par des moyens issus de fonds : en cas de retards, le risque est grand de voir les subventions fédérales approuvées mises en péril.
 3. Les projets sur le point d'être réalisés : si les projets sont stoppés à une date très tardive, une grande partie du travail de planification sera réduite à néant et des coûts supplémentaires à long terme seront générés.
- Pas d'arrêt des travaux pour les projets en cours de construction
- Le plafond d'investissement actuel de 130 à 150 millions de francs par an est maintenu pour des raisons de politique financière. L'Office des ponts et chaussées (OPC) ne peut pas aller au-delà avec ses ressources actuelles en personnel.
- Le maintien de la valeur est prioritaire sur les extensions et les aménagements.

Le maintien du plafond d'investissement existant, conjugué à la priorité accordée au maintien de la valeur, a pour conséquence que les fonds disponibles pour les projets d'aménagement et de réaménagement seront moins importants dans les années à venir. Une étude réalisée l'année dernière a en outre révélé que l'état de nombreux ouvrages d'art, en particulier les ponts et les murs de soubassement, s'est davantage dégradé que ce que les estimations précédentes laissaient supposer. Le rapport montre qu'il faudrait augmenter graduellement les investissements destinés au maintien de la valeur de ces ouvrages de 25 à 30 millions de francs par an d'ici à 2032 par rapport à la situation

²⁰ Priorisierung der Investitionen im Tiefbau – (Priorisation des investissements dans le domaine des travaux publics) Rapport destiné à la Commission des finances (CFin) et à la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) ; Rapport du Conseil-exécutif du 6 juillet 2022

de 2021. En effet, de nombreux ponts construits dans les années 1960 et 1970 nécessitent entre-temps une rénovation plus ou moins simultanée pour des raisons de cycle de vie. Par ailleurs, l'usure des routes cantonales et des ouvrages d'art n'a cessé d'augmenter en raison notamment du poids croissant des véhicules et de l'augmentation constante du volume du trafic.

Dans le génie civil, les projets sont hiérarchisés selon le modèle de classification par niveaux appliqué dans le Plan du réseau routier (PRR).

Type de projet (cluster)	Niveau selon le PRR	Exemples de mesures
Projets en construction	1	Tous les projets en construction
Maintien de la valeur	2	Maintien de la valeur de revêtements, superstructures, soubassements, dispositifs d'éclairage, ouvrages d'art, évacuation des eaux de chaussée, etc.
Sécurité routière et compatibilité du trafic avec le site	3	Réaménagement de traversées de localités et protection contre le bruit, mais aussi trottoirs, voies cyclables (y compris tronçons prioritaires), sécurité des passages pour piétons, arrêts de bus, gestion du trafic, etc.
Capacité des routes cantonales (aménagement/ nouvelles constructions)	4	Aménagement de nœuds routiers, contournements, etc.

Tableau 14 *Modèle de classification par niveaux appliqué dans le Plan du réseau routier*

Étant donné qu'il n'est pratiquement pas possible de procéder à des coupes budgétaires aux niveaux 1 et 2, et qu'il faut même allouer graduellement davantage de moyens au niveau 2, il reste moins de moyens pour les projets des niveaux 3 et 4. À noter que la marge de manœuvre pour l'aménagement et les nouvelles constructions de routes cantonales décroîtra au cours des prochaines années.

Instrument	Périodicité	Influence du CE	Influence du GC
Processus de priorisation (nouveau)	annuelle	approbation	déclarations de planification
PII	annuelle	approbation	déclarations de planification
Budget/PIMF	annuelle	approbation	approbation
Crédit-cadre d'investissement routier	tous les 4 ans	approbation	approbation
Crédit-cadre pour le gros entretien	tous les 2 ans	approbation	---
Crédit d'objet > 2 millions		approbation	approbation
Plan du réseau routier	tous les 4 ans	approbation	prise de connaissance/ déclarations de planification
Rapport de synthèse CRTU/PA	tous les 4 ans	approbation	----

Tableau 15 *Instruments de planification dans le domaine du génie civil*

Avis de la CFin

La CFin a favorablement accueilli le rapport. Bien qu'il existe déjà de nombreux instruments de planification dans le domaine du génie civil, le mandat du Grand Conseil a été mis en œuvre de manière pragmatique et apporte une réelle valeur ajoutée. Le nouveau processus de priorisation vient s'intégrer dans les instruments de planification déjà existants et son élaboration peut se faire moyennant un effort supplémentaire raisonnable.

Pour la CFin, le seul point surprenant est l'affirmation de la DTT selon laquelle le besoin d'investissement dans le PII a baissé au cours des dernières années (années 6 à 10 du PII) en raison de l'absence de projets planifiables. Il aurait été possible d'y remédier sans problème en recourant tout simplement à un mécanisme de réserve de nature financière.

5. Corapports des autres commissions

La CIAT a remis son corapport au mois d'août déjà. Elle a déposé une proposition concrète (consultable dans la liste des propositions de la CFin), en plus des questions dont la CFin n'a retenu que celles qui lui semblaient directement pertinentes pour le budget.

Dans leurs corapports, la CFor et la CSoc ont soumis d'autres questions, dont certaines pour lesquelles la CFin a demandé aux Directions de répondre, et elles ont indiqué les domaines nécessitant une attention particulière de la part de la CFin. Pour cette dernière, ces corapports de la CFor et de la CSoc n'ont pas été faciles à traiter parce qu'ils étaient décalés par rapport au processus prévu pour l'examen préalable du budget. La CFin examinera avec les autres commissions quelles pourraient être les améliorations à apporter à la prise en compte de ces informations dans le cadre du processus budgétaire.

6. Propositions et déclarations de planification

6.1 Distributions du bénéfice de la Banque nationale suisse

Auteur/ Autrice	N°GP / Catégorie	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
Majorité CFin	BNS 1	FIN – Prestations de services finances du groupe Proposition BU 2023 Le solde est réduit de 160 millions de francs (diminution de revenus) Motivation : par rapport aux planifications précédentes, la distribution du bénéfice de la BNS dans le budget 2023 ne doit pas être rehaussée pour atteindre la distribution maximale possible de 480 millions de francs, mais devrait être maintenue au niveau actuel de 320 millions de francs. <i>Une minorité qualifiée rejette cette proposition.</i>	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)

CFin	BNS 2	FIN – Prestations de services finances du groupe Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Pour l'année de planification 2024, les 160 millions de francs supplémentaires inscrits au titre de la distribution du bénéfice de la BNS doivent être éliminés et, comme pour les années de planification suivantes (2025 et 2026), il convient de tableer sur une distribution de bénéfices de 320 millions de francs.	Député Bichsel
------	-------	---	----------------

6.2 Mesures salariales et gestion des postes

Auteur/ Autrice	N°GP / Catégorie	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
Minorité CFin	Salaires 1	Mesures salariales en faveur du personnel cantonal et du corps enseignant Proposition BU 2023 Les soldes du budget 2023 doivent être augmentés de 28,4 millions de francs afin que le personnel cantonal et le corps enseignant puissent bénéficier d'un taux de renchérissement de 1,5 % au lieu des 0,5 % prévus par le gouvernement. Cela permettrait une augmentation totale des salaires correspondant à peu près au taux d'inflation annuel (3 %).	Députée Stotzer (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	Salaires 2	Moyens pour les mesures salariales « Entreprises subventionnées » (GP 5.7.2 « Santé publique » et 5.7.3 « Intégration sociale et action sociale ») Proposition BU 2023 Pour les entreprises subventionnées de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration, les mesures salariales doivent être augmentées de 1 % dans le budget 2023, afin que l'augmentation totale des salaires corresponde à peu près au renchérissement annuel de 3 %. Il en résulte une détérioration du solde de 13,8 millions de francs.	Députée Stotzer (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	Salaires 3	Mesures salariales en faveur du personnel cantonal et du corps enseignant Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le renchérissement annuel 2022 non pris en compte dans les mesures salariales pour le personnel cantonal et le corps enseignant doit être entièrement pris en compte dans la prochaine planification du budget 2024/PIMF 2025-2027.	Député Egger (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	Salaires 4	Moyens pour les mesures salariales « Entreprises subventionnées » (GP 5.7.2 « Santé publique » et 5.7.3 « Intégration sociale et action sociale ») Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le renchérissement annuel 2022 non pris en compte dans les mesures salariales pour le personnel cantonal et le corps enseignant doit être entièrement pris en compte dans la prochaine planification du budget 2024/PIMF 2025-2027.	Député Egger (minorité) Député Bichsel (majorité)

CFin	Postes 1	Gestion des postes Déclaration de planification BU 2023 (PIMF 2024-2026) Le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature sont chargés de veiller à ce que les postes créés pour une durée déterminée soient supprimés au terme de leur durée limitée et ne soient pas transformés « subrepticement » en postes fixes. Toute création de poste définitif se révélant nécessaire par la suite doit faire l'objet d'une demande en bonne et due forme et être dûment motivée.	Député Bichsel
CFin	Postes 2	Gestion des postes Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Les économies concernant les effectifs (gains en termes d'efficience et de synergie) escomptées grâce à l'introduction d'ERP doivent être réalisées à l'échelle du canton. En particulier, les économies liées à la centralisation des services (surtout la comptabilité et les ressources humaines) dans les différentes unités d'organisation doivent être réalisées de façon systématique (réaffectation des pourcentages de postes).	Député Bichsel
CFin	Postes 3	Gestion des postes Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Les nouveaux postes ou les augmentations de pourcentages de postes ne sont considérés comme refinancés que si les conditions correspondantes (contributions de tiers promises de manière contraignante et économiquement assurées) sont remplies (art. 45, al. 1 LFP). L'augmentation possible ou attendue des recettes ou des dépenses ainsi que le cofinancement par le biais d'une compensation cantonale des charges ne remplissent pas cette exigence.	Député Bichsel
Majorité CFin	Postes 4	Pénurie de personnel enseignant Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le canton de Berne prend des mesures pour lutter contre la pénurie de personnel enseignant et met à disposition les ressources nécessaires pour y faire face. <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Députée Bauer (majorité) Député Bichsel (minorité)

6.3 Propositions/Déclarations de planification par groupe de produits

Auteur/ Autrice	N°GP / Catégorie	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
CFin	3.7.1. (a)	CHA – Soutien du Conseil-exécutif et du Grand Conseil Proposition BU 2023 Le solde est réduit de 100 000 francs grâce à l'abandon d'une partie des postes nouvellement créés à l'Office de la communication (-0,8 EPT²¹). Motivation : lors du débat sur la Motion Sancar (Langage simplifié sur les sites Internet et d'autres supports d'information du canton de Berne), il avait été question d'une augmentation des besoins en personnel de 0,2 EPT, et non pas 1,0 EPT. Il n'est pas expliqué de manière convaincante pourquoi 0,8 EPT de ce même poste sont nécessaire en raison d'une augmentation de la quantité de contenus multimédia.	Député Bichsel
CFin	3.7.1. (b)	CHA – Soutien du Conseil-exécutif et du Grand Conseil Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le solde est réduit de 100 000 francs grâce à l'abandon d'une partie des postes nouvellement créés à l'Office de la communication (-0,8 EPT).	Député Bichsel
CFin	3.7.1. (c)	CHA – Soutien au Conseil-exécutif et au Grand Conseil Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le nouveau poste au Secrétariat à l'administration numérique doit être créé sous forme de CDD. Au plus tard à partir de 2025 et des années du plan suivantes, le solde du groupe de produits devra être amélioré de CHF 125 000. Motivation : vu que 13 projets sont concernés par des retards, il apparaît convaincant de vouloir rattraper ces retards en créant un poste supplémentaire. Ce poste doit toutefois être à durée déterminée.	Député Bichsel
Minorité CFin (déposée par la CIAT)	4.7.7. (a)	DEEE – Environnement et énergie Proposition BU 2023 Les moyens alloués au programme de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique doivent être augmentés de CHF 10 millions dans le budget 2023. Motivation : Il convient de compenser les subventions fédérales dont la suppression est prévue.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)

²¹ Selon le rapport sur les ressources humaines, les frais de personnel moyens dans le canton de Berne s'élevaient en 2021 à CHF 105 340.00. Un forfait de 18 % est rajouté pour le calcul des cotisations de l'employeur aux assurances sociales (LPP comprise), ce qui équivaut à un montant moyen de CHF 124 301.20 par ETP, montant arrondi à CHF 125 000.

Majorité CFin (déposée par la CIAT)	4.7.7. (b)	DEEE – Environnement et énergie Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Les moyens à allouer au programme de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique pour les années du plan 2024-2026 doivent être suffisants pour mettre en œuvre les mesures de promotion prévues même en cas de suppression ou de réduction des subventions fédérales. <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Députée Ruch (majorité) Député Bichsel (minorité)
Minorité CFin	4.7.7. (c)	DEEE – Environnement et énergie Proposition BU 2023 Le nombre d'EPT au sein de l'Office doit être augmenté de 1,5, ce qui entraîne une péjoration du solde de CHF 0,23 million pour les années 2024-2026. Motivation : quelque 10 motions et postulats portant sur le climat ont été adoptés en moyenne chaque année au cours des trois dernières années (contre 2 ou 3 avant 2020). Certains mandats relatifs à cette thématique sont très étendus, par exemple l'élaboration d'un programme de décarbonation, d'une stratégie d'adaptation aux changements climatiques, et, tout récemment, d'un pacte vert pour le canton de Berne. L'OEE ne dispose actuellement pas d'expertes ou d'experts spécifiques dans le domaine du climat pour mettre en œuvre tous ces mandats. À cela s'ajoute la tâche d'exécution (suivi et planification des mesures compris) pour le nouvel article sur la protection du climat, mais aussi la coordination de plus en plus complexe avec la Confédération et les autres cantons : l'OEE représente le canton notamment dans le cadre des travaux d'application de la Charte sur le climat de la Conférence des gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest et au sein du Cercle Climat de la DTAP et de l'EnDK.	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	4.7.7. (d)	DEEE – Environnement et énergie Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le nombre d'EPT au sein de l'Office doit être augmenté de 1,5, ce qui entraîne une péjoration du solde de CHF 0,23 million pour les années 2024-2026.	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)
CFin	4.7.7. (e)	DEEE – Environnement et énergie Déclaration de planification BU 2023 et PIMF 2024-2026 Pour mener à bien les tâches qui lui incombent en matière de protection du climat, le Conseil-exécutif fait appel autant que possible aux structures existantes au sein de l'administration cantonale, sans égards à la Direction à laquelle elles appartiennent, et également aux structures relevant d'autres organisations chargées de tâches publiques. La libre circulation des informations doit être garantie autant que possible. Lorsqu'il crée de nouveaux services, le Conseil-exécutif s'efforce de ne pas entrer en concurrence avec des organisations existantes chargées de tâches publiques présentant un rapport avec la protection du climat à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration cantonale.	Député Bichsel

Majorité CFin	4.9.1. (a)	DEEE – Fonds de régénération des eaux (évolution de fortune du fonds) Proposition BU 2023 Le solde du GP « nature » n'est pas modifié ; l'évolution de la fortune (augmentation de la fortune en 2023) dans le Fonds de régénération des eaux augmente ainsi de CHF 125 000 pour atteindre CHF 686 846. Motivation : le poste nouvellement créé (1 EPT) pour la réalisation du contrôle des effets dans les projets de revitalisation doit être supprimé. Le refinancement invoqué n'en est pas vraiment un, puisqu'il est imputé dans son intégralité au Fonds cantonal de régénération des eaux. <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)
Majorité CFin	4.9.1. (b)	DEEE – Fonds de régénération des eaux (évolution de fortune du fonds / financement spécial) Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le solde du GP « nature » n'est pas modifié ; l'évolution de la fortune (augmentation de la fortune en 2023) dans le Fonds de régénération des eaux augmente ainsi de CHF 125 000 pour atteindre CHF 686 846. <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)
Majorité CFin	5.7.2. (a)	DSSI – Santé publique Proposition BU 2023 Le solde du budget est réduit de CHF 7 500 000 ; cette réduction est obtenue par l'abandon de la quasi-totalité des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19. <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)
Majorité CFin	5.7.2. (b)	DSSI – Santé publique Déclaration de planification PIMF 2024 Le solde du PIMF 2024 est réduit de CHF 5 000 000 ; cette réduction est obtenue par l'abandon total des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19. <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)
Majorité CFin	6.7.4. (a)	DIJ – Organisation du territoire et affaires communales Déclaration de planification BU 2023 Le solde reste inchangé. Les 5 EPT demandés ne sont approuvés qu'en tant que postes à durée limitée pour un an. Seul le rapport exigé par la motion Speiser (184-2021) pourra indiquer si l'augmentation des besoins est durable. <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)

Majorité CFin	6.7.4. (b)	DIJ – Organisation du territoire et affaires communales Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le solde doit être amélioré de CHF 625 000, car les cinq EPT figurant au BU 2023 ne sont approuvés que pour une durée déterminée. Le maintien de ces EPT pour une durée indéterminée n'est envisageable que si le Conseil-exécutif est en mesure d'en justifier la nécessité de manière compréhensible dans le rapport qu'il doit fournir en réponse à la motion Speiser (184-2021). <i>Une minorité qualifiée rejette la proposition.</i>	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)
CFin	7.7.3.	DSE – Circulation routière et navigation Déclaration de planification BU 2023 et PIMF 2024-2026 Le solde reste inchangé, mais les trois nouveaux postes d'expertes et experts de la circulation (3 EPT) créés afin de réduire le retard accumulé en matière d'expertise de véhicules doivent être supprimés. Motivation : le refinancement invoqué n'en est pas vraiment un, car il s'appuie sur des revenus supplémentaires (liés à des émoluments) pour lesquels il n'existe pas de garantie économique ; par ailleurs, ces revenus supplémentaires seraient de toute façon enregistrés au cours des années suivantes.	Député Bichsel
CFin	7.7.5. (a)	DSE – Population Proposition BU 2023 Le solde est réduit de CHF 250 000 ; cette réduction est obtenue par l'abandon de deux des trois postes nouvellement créés pour la mise en œuvre de la motion 073-2020 (« Verser l'aide d'urgence également aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s qui sont hébergé-e-s à titre privé et réaliser des économies » ; soit 2 EPT en moins). Motivation : la gestion du versement de fonds à des particuliers ne nécessite pas trois postes. Le refinancement invoqué n'est pas motivé et ne peut pas	Député Bichsel
CFin	7.7.5. (b)	DSE – Population Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le solde doit être amélioré de CHF 250 000 ; en abandonnant deux des trois postes nouvellement créés pour la mise en œuvre de la motion 073-2020 (« Verser l'aide d'urgence également aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s qui sont hébergé-e-s à titre privé et réaliser des économies » ; soit 2 EPT en moins).	Député Bichsel

Minorité CFin	8.7.4	FIN – impôts et prestations de services (baisse de la quotité d'impôt du canton de Berne) Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Il faut renoncer à réduire la quotité d'impôt pour les personnes morales de deux dixièmes pour les années 2024 et 2025. Motivation : dans le canton de Berne, les mesures d'allègement au titre de la RFFA ont été largement mises à profit. Il faut dès lors s'attendre à ce que ces mesures entraînent une réduction des revenus du canton, qu'il ne sera toutefois possible de chiffrer avec exactitude qu'à la fin de l'année 2023. De nouvelles réductions de la quotité d'impôt pour les personnes morales ne se justifieront qu'une fois connus l'ampleur de la baisse de rentrées fiscales pour le canton ainsi que le degré auquel les différentes catégories de personnes morales auront bénéficié de ces mesures.	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)
Minorité CFin	9.7.2.	INC – École obligatoire et offre périscolaire Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Dans les années du plan, le groupe de produits École obligatoire et offre périscolaire est adapté sur la base de l'évolution démographique.	Députée Ruch
CFin	9.7.4 (a)	INC – Enseignement supérieur Proposition BU 2023 Le solde est réduit de CHF 300 000 ; cette réduction est obtenue par l'abandon de la compensation par le Conseil-exécutif de l'augmentation des cotisations de l'employeur à la caisse de pension de la Haute École pédagogique, dont le régime correspondrait ainsi à celui appliqué à l'Université et à la BFH.	Député Bichsel
CFin	9.7.4 (b)	INC – Enseignement supérieur Déclaration de planification 2024-2026 Le solde est réduit de CHF 300 000 ; cette réduction est obtenue par l'abandon de la compensation par le Conseil-exécutif de l'augmentation des cotisations de l'employeur à la caisse de pension de la Haute École pédagogique, dont le régime correspondrait ainsi à celui appliqué à l'Université et à la BFH.	Député Bichsel
CFin	9.7.6. (a)	INC – Services centralisés Proposition BU 2023 Le solde est réduit de CHF 375 000 ; cette réduction est obtenue en abandonnant les trois nouveaux postes (3 EPT) créés pour renforcer l'utilisation des services TIC EDUBERN. Motivation : le refinancement invoqué n'est pas motivé et ne peut pas être vérifié sur la base de la documentation fournie ; plus précisément, il découle du transfert de charges aux communes ou aux établissements de formation.	Député Bichsel

CFin	9.7.6. (b)	INC – Services centralisés Déclaration de planification PIMF 2024-2026 Le solde est réduit de CHF 375 000 ; cette réduction est obtenue en abandonnant les trois nouveaux postes (3 EPT) créés pour renforcer l'utilisation des services TIC EDUBERN.	Député Bichsel
------	------------	---	----------------

6.4 Compensation du déficit 2021

Auteur/ Autrice	N°GP / Catégorie	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
CFin	8.7.2 (a)	FIN – Prestations de services finances du groupe Proposition BU 2023 Le solde est amélioré d'un montant de CHF 38 millions ; cette amélioration est obtenue au moyen d'une réduction des charges extraordinaires d'un peu moins de CHF 73 millions à CHF 35 millions²². Motivation : L'excédent de charges des comptes 2021 ne sont imputés au budget 2023 que partiellement (dans la mesure qui permet d'obtenir un budget équilibré). En application des dispositions du frein à l'endettement et en conformité avec celles-ci, la compensation de l'excédent de charges restant du rapport de gestion 2021 intervient au cours des années suivantes.	Député Bichsel
CFin	8.7.2 (b)	FIN – Prestations de services finances du groupe Déclaration de planification PIMF 2024 à 2026 Des charges supplémentaires de CHF 35 millions sont inscrites au solde de l'année de 2024²³ ; ce résultat est obtenue par l'inscription au titre de charges extraordinaires de l'excédent de charges restant du rapport de gestion 2021.	Député Bichsel

7. Propositions finales concernant le budget 2023 et le PIMF 2024-2026

7.1 Propositions relatives au budget 2023

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le budget 2023 avec les valeurs-repères suivantes :

- Excédent de revenus dans le compte de résultats CHF 0,1 million
- Investissements nets (y c. financements spéciaux) CHF 471,1 millions
- Solde de financement CHF -63,6 millions
- Quotité d'impôt pour les personnes physiques 3,025

²² Excédent de revenus inscrit au budget 2023 : CHF 114 millions ; déduction de la distribution supplémentaire de bénéfices de la BNS : CHF 160 millions ; de l'excédent de charges de CHF 46 millions résultant de ce calcul doivent être déduites les corrections budgétaires proposées, soit environ CHF 8 millions, pour aboutir à un excédent de charge à prévoir de CHF 38 millions.

²³ Excédent de charges du rapport de gestion 2021 : CHF 73 millions ; compensation déjà inscrite au budget 2023 : CHF 38 millions ; reste un déficit de CHF 35 millions à compenser au cours de l'année du plan 2024, condition remplie grâce à l'excédent inscrit au plan pour 2024.

- Quotité d'impôt pour les personnes morales 2,820
- Cadre du nouvel endettement (limite de crédit) CHF 700 millions
- 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 CHF 1,0 million

7.2 Proposition relative au plan intégré mission-financement 2024-2026

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le plan intégré mission-financement 2024-2026, avec les déclarations de planification présentées par la commission.

Berne, le 7 novembre 2022

Au nom de la commission

Le président :
Daniel Bichsel

Le secrétaire :
Dominique Cléménçon

Liste des tableaux

TABEAU 1 PRINCIPAUX INDICATEURS DES QUATRE EXERCICES 2023 À 2026	5
TABEAU 2 COMPTE DE RÉSULTATS DES ANNÉES 2016 À 2026	5
TABEAU 3 INVESTISSEMENTS 2016–2026 (Y C. FINANCEMENTS SPÉCIAUX)	6
TABEAU 4 SOLDES DE FINANCEMENT DES ANNÉES 2016 À 2026	7
TABEAU 5 APERÇU DU RÉSULTAT DES TRAVAUX DE PLANIFICATION COMPTE TENU DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX FREINS À L'ENDETTEMENT (ART. 101A, AL. 2 CONSTC. ET 101B, AL. 2 CONSTC.)	8
TABEAU 6 : APERÇU DES MESURES SALARIALES 2018-2026 (EN % DE LA MASSE SALARIALE)	9
TABEAU 7 DISTRIBUTION DU BÉNÉFICE DE LA BNS AVEC LES PARTS POUR LE CANTON DE BERNE	10
TABEAU 8 MODÈLES DE CALCUL APPLIQUÉS AU RÉSULTAT ANNUEL DE LA BNS	11
TABEAU 9 DISTRIBUTION DU BÉNÉFICE INTÉGRÉE DANS LES CHIFFRES POUR LA PÉRIODE DES QUATRE ANNÉES DE PLANIFICATION.....	12
TABEAU 10 COÛTS DES MESURES SALARIALES (ANNUELLES ET RÉCURRENTES)	15
TABEAU 11 COMPARAISON DES EFFECTIFS RÉELS ET CIBLES EN 2021	16
TABEAU 12 NOUVEAUX POSTES 2020-2023.....	16
TABEAU 14 MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PLANIFICATION BRÖNNIMANN.....	17
TABEAU 15 MODÈLE DE CLASSIFICATION PAR NIVEAUX APPLIQUÉ DANS LE PLAN DU RÉSEAU ROUTIER	21
TABEAU 16 INSTRUMENTS DE PLANIFICATION DANS LE DOMAINE DU GÉNIE CIVIL	21