



Finanzkommission
Commission des finances

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

Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2023

Modifié le : 16 mai 2024
Version : 1.1
Statut : réceptionné

Table des matières

1.	Synthèse.....	3
2.	Méthode de travail de la Commission des finances.....	3
3.	L'essentiel en bref	4
3.1	Compte de résultats.....	5
3.2	Comparaison avec d'autres cantons : charges et solde du compte de résultats	5
3.3	Compte des investissements	6
3.4	Solde de financement	7
3.5	Bilan : capital propre/ découvert du bilan	8
3.6	Endettement brut	9
3.1	Taux d'endettement	10
4.	Priorités de la Commission des finances	11
4.1	Réserves émises par le Contrôle des finances dans son opinion d'audit	11
4.2	Léger excédent de charge au compte de résultats	12
4.3	Compensation de l'insuffisance de financement	13
4.3.1	Base juridique applicable ?	13
4.3.2	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (teneur du 22 mai 2022).....	13
4.3.3	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (teneur du 3 mars 2024)	14
4.3.4	Considérations de la Commission des finances	15
4.4	Compte des investissements	16
4.5	Absence de prélèvement sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS selon l'article 3, alinéa 1 LFBNS.....	16
5.	Perspectives de politique budgétaire.....	17
6.	Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil	18

1. Synthèse

Les comptes annuels 2023 présentent un résultat annuel doublement négatif, avec un excédent de charges de 13,3 millions de francs dans le compte de résultats et un solde de financement négatif de 163 millions de francs.

Le fait que la Banque nationale suisse n'a pas redistribué la part de son bénéfice budgétée à hauteur de 322 millions de francs a constitué un très gros défi pour les finances cantonales en 2023. Sur proposition de la Commission des finances (CFin), le Grand Conseil a réduit le montant budgété par le Conseil-exécutif lors de la session d'hiver 2022 et procédé à d'autres coupes dans diverses dépenses. En outre, le déficit a pu être réduit grâce à des subventions cantonales et des frais de personnel moins élevés que ce qui avait été prévu dans le budget, ainsi que grâce à des recettes fiscales et financières plus importantes. La mise en œuvre restrictive du budget ordonnée par le Conseil-exécutif a également eu un effet positif sur le résultat des comptes annuels.

Bien que le compte de résultats présente un résultat négatif, le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats est respecté étant donné que l'excédent du bilan est suffisant. Afin de respecter le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, le Conseil-exécutif propose de renoncer à compenser l'insuffisance de financement, étant précisé que cette proposition doit recueillir l'approbation du Grand Conseil à la majorité des trois cinquièmes. Alors que la majorité de la commission approuve la proposition du Conseil-exécutif, une minorité qualifiée y est quant à elle opposée.

La CFin prend acte avec satisfaction du résultat des comptes 2023 et tire un bilan global positif. Tandis que la plupart des cantons présentent également des chiffres négatifs, le canton de Berne affiche l'un des plus faibles excédents de charges. En outre, les résultats globaux ne s'écartent que très peu des prévisions, signe de l'assiduité budgétaire dont fait preuve le canton. La CFin remercie le Conseil-exécutif, la Direction des finances chargée du dossier, les collaboratrices et collaborateurs des services financiers de même que toutes les autres personnes impliquées pour le travail qui a été accompli.

2. Méthode de travail de la Commission des finances

Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 13 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0). L'article 101 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) prescrit en outre une gestion des finances économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, ainsi que des finances équilibrées à moyen terme. Le rapport de gestion se subdivise en deux volumes, à savoir « Comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne » et « Groupes de produits y compris comptes spéciaux et financements spéciaux du canton de Berne ».

Conformément à l'article 76, alinéa 1, lettre *b* ConstC, à l'article 13, alinéa 2, lettre *b* en relation avec l'article 13, alinéa 3, lettre *a* LFin et à l'article 50 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les décisions concernant le rapport de gestion et les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil. Plus précisément, ce dernier approuve les éléments suivants :

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

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

Dans son rapport sur le rapport de gestion, la CFin présente une synthèse des informations qui lui semblent les plus importantes et motive ses propositions. Dans le cadre de leur examen préalable, les sections de la CFin ont traité les chapitres du rapport relevant de leur compétence et formulé des questions à l'attention du Conseil-exécutif et des Directions, questions auxquelles il a été répondu par écrit. En outre, la directrice des finances a participé à la séance plénière de la CFin du 2 mai 2024 sur le rapport de gestion et fourni oralement des renseignements complémentaires. La CFin a ensuite confié à son secrétariat la tâche de rédiger le rapport en tenant compte des aspects prioritaires. La commission a discuté du rapport lors de sa séance du 13 mai 2024 et l'a approuvé avec les propositions.

Dans le cadre de l'examen préalable du rapport de gestion 2023, la CFin s'est fondée sur les documents essentiels suivants :

- rapport de gestion et comptes annuels de l'exercice 2023 en deux volumes, épreuve du 28 mars 2024 ;
- rapport du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2023 (public), ainsi que rapport complet du 22 mars 2024 sur l'examen des comptes annuels au 31 décembre 2023 (non public), complété par les informations orales de la part du directeur du Contrôle des finances et de son suppléant lors de la séance du 25 mars 2024 ;
- réponses du Conseil-exécutif (1^{re} partie, ACE 373/2024 du 24 avril 2024) et des Directions (2^e partie, 25 avril 2024) aux questions de la CFin (non publiques).

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

3. L'essentiel en bref

La CFin renonce à une présentation détaillée des comptes annuels 2023 et se limite à une analyse des valeurs de référence financières les plus importantes. Les vues d'ensemble détaillées et les descriptions complètes de chaque Direction se trouvent dans le volume 2 du rapport de gestion 2023.

Valeur de référence (en millions de CHF)	Comptes 2022	Budget 2023	Comptes 2023	Écart par rapport au budget		Écart par rapport à l'année précédente	
				en %	en CHF	en %	en CHF
Charges	11 868,8	12 550,0	12 234,4	-2,5 %	-315,6	3,1 %	365,7
Revenus	12 226,6	12 550,1	12 221,2	-2,6 %	-328,9	0,0 %	-5,4
Solde du compte de résultats	357,8	0,1	-13,3	-13400,0 %	-13,4	-103,7 %	-371,1
Investissements nets	354,2	471,1	479,5	1,8 %	8,4	35,4 %	125,4
Solde de financement	326,8	-111,2	-163,0	-46,6 %	-51,8	-149,9 %	-489,9
Degré d'autofinancement (en %)	192,3 %	76,4 %	66,0 %	-13,6 %	-	-65,7 %	-
Endettement brut I	6060,2	6127,6	6191,7	1,0 %	64,1	2,2 %	131,5
Endettement brut II	7900,6	7968,0	7937,5	-0,4 %	-30,5	0,5 %	37,0

Tableau 1 : Aperçu des valeurs de référence financières des comptes 2023 ainsi que des écarts par rapport au budget 2023 et à l'année précédente.

3.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats 2023 a été bouclé avec un excédent de charges de 13,3 millions de francs et est donc inférieur d'environ 13,4 millions de francs à la valeur budgétée de 0,1 million de francs. Le solde du compte de résultats s'écarte de 371,1 millions de francs de celui de l'année dernière. Toutefois, c'est un résultat remarquable, notamment parce que les distributions de bénéfices de la Banque nationale suisse qui avaient été prévues dans le budget, d'un montant de 322 millions de francs, n'ont pas eu lieu. Le déficit qui en a résulté a pu être nettement réduit grâce aux subventions cantonales et à des frais de personnel moins élevés que ce qui avait été prévu dans le budget, et grâce à des recettes fiscales et financières plus importantes. La mise en œuvre restrictive du budget ordonnée par le Conseil-exécutif a également eu un effet positif sur le résultat des comptes annuels.

Les charges sont inférieures de 315,6 millions de francs par rapport à ce que prévoyait le budget 2023 (-2,5 %) et elles ont pu être réduites d'un peu plus de 365,7 millions de francs (-3,1 %) par rapport à l'année 2022. Quant aux revenus, il se sont révélés inférieurs de 2,6 % aux valeurs prévues pour 2023, soit une baisse d'environ 5 millions de francs. Les principaux écarts (≥ 10 millions de francs) des comptes 2023 par rapport au budget sont présentés ci-dessous (tableau 2).

Améliorations du budget (en millions de CHF)	
Baisse des subventions cantonales (nette)	154
Revenus fiscaux plus importants (y c. parts aux revenus de la Confédération)	137
Charges du personnel moins importantes	63
Revenus fiscaux plus importants (net)	40
Mesures d'allègement liées à l'exécution restrictive du budget	31
Pas de compensation de déficit de l'année précédente	25
Compensation financement investissement net ordinaire sur réserves	20

Détériorations du budget (en millions de CHF)	
Pas de redistribution de bénéfices BNS	-322
Facteur de correction au niveau cantonal ¹	-136
Divers	-25

Tableau 2 : Aperçu des écarts (≥ 10 millions de francs) des comptes 2023 par rapport au budget

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

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

¹. Le facteur de correction au niveau cantonal est un revenu fictif, inscrit chaque année dans le budget pour augmenter sa précision. Au plan comptable, le montant est inscrit dans le groupe de matières « Subventions acquises » et est uniquement pris en compte dans la comptabilité financière, c'est-à-dire en dehors des groupes de produits, à titre de recette supplémentaire. Dans les comptes annuels, le facteur de correction est biffé. Il n'y a pas de réelle détérioration du budget.

	Charges (en mio. CHF / écart en % par rapport à l'année précédente)						
Canton	2020	2021	% 20-21	2022	% 21-22	2023	%22-23
Berne	11 904,4	12 167,0	2 2 %	11 868,8	-2,5 %	12 234,4	3,1%
Zurich	16 197,0	17 860,0	10,3 %	18 041,0	1,0 %	18 690,0	3,6%
Vaud	11 068,2	11 863,7	7,2 %	10 964,3	-7,6 %	11 484,0	4,7%
Saint-Gall	5475,6	5608,8	2,4 %	5374,5	-4,2 %	5639,9	4,9%
Lucerne	3800,0	4249,0	11,8 %	3970,0	-6,6 %	4100,0	3,3%
Fribourg	3937,4	4072,0	3,4 %	4516,8	10,9 %	4222,2	-6,5%
Grisons	2489,2	2704,0	8,6 %	2483,8	-8,1 %	2609,8	5,1%

Tableau 3 : Aperçu des charges dans les cantons comparables depuis 2020

La moyenne du pourcentage des variations de charges est de 2,6 %, la médiane de 3,6 %. Berne se situe dans la moyenne avec une augmentation des charges de 3,1 %. Les écarts varient entre +5,1 % (canton des Grisons) et -6,5 % (canton de Fribourg). Hormis Fribourg, dans tous les cantons considérés, les charges ont augmenté plus fortement que le canton de Berne.

	S Solde du compte de résultats (en mio. CHF)			
Canton	2020	2021	2022	2023
Berne	+40	-63	+358	-13
Zurich	+499	+758	+543	-2
Vaud	+6	+14	+1	-39
Saint-Gall	+179	+444	+201	-87
Lucerne	+23	+201	+205	+146
Fribourg	+1	+1	+1	0
Grisons	+82	+134	+206	+162

Tableau 3 : Aperçu du solde dans les cantons comparables depuis 2020

En ce qui concerne le solde des comptes de résultats, la plupart des cantons affichent un déficit en 2023 compris entre 2 millions de francs (canton de Zurich) et 87 millions de francs (canton de Saint-Gall). Le solde est toutefois positif dans le canton de Fribourg et celui des Grisons. Tous les cantons affichent cependant un résultat inférieur à celui de l'année précédente. Le canton de Zurich enregistre un recul de 545 millions de francs, soit la plus forte baisse d'un compte de résultats par rapport à 2022.

3.3 Compte des investissements

Le compte des investissements (y compris les investissements financés par des fonds) présente d'un côté des dépenses d'un montant de quelque 564 millions de francs et de l'autre des recettes d'environ 84 millions de francs, ce qui a entraîné des investissements nets de quelque 480 millions de francs en 2023. L'écart par rapport au budget 2023 est de -1,8 %, soit environ 7,5 millions de francs de moins que le montant inscrit au budget. En comparaison avec les comptes 2022, les investissements nets ont augmenté de 35,4 %. La baisse des investissements nets de l'année dernière ne s'est pas poursuivie. Au contraire, c'est la plus forte variation en pourcentage par rapport à l'année précédente depuis 2009.

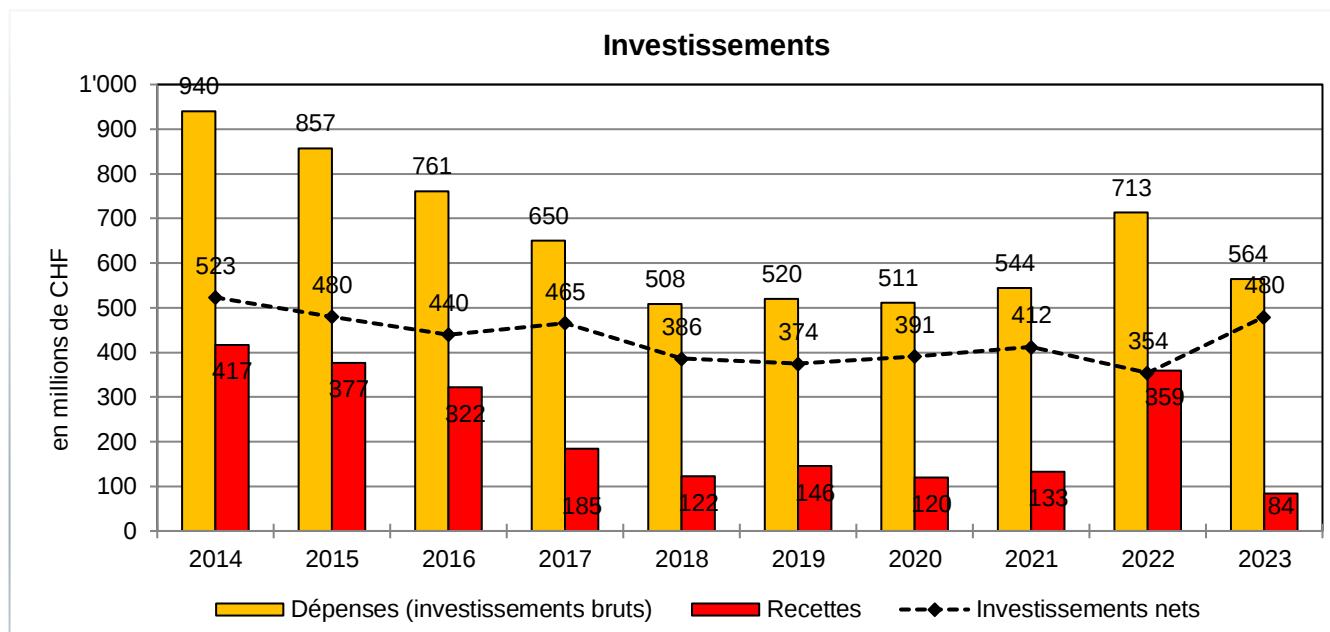


Tableau 4 : Compte des investissements, 2014 – 2023

3.4 Solde de financement

Le solde de financement est négatif (-163 millions de francs), une valeur nettement inférieure à celle de l'année précédente. Autrement dit, le canton ne peut pas financer la totalité de ses investissements par ses propres moyens et doit donc s'endetter. Il en résulte ce que l'on appelle une insuffisance de financement. Le budget prévoyait une insuffisance de financement de 111 millions de francs. Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements exige que le canton finance à moyen terme ses investissements nets à hauteur de 100 % par ses propres moyens. Puisqu'il y a insuffisance de financement, le frein à l'endettement n'est pas respecté en ce qui concerne le compte des investissements. En vertu de l'article 101b, alinéa 4 ConstC, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à compenser l'insuffisance de financement (pour de plus amples détails, voir le chapitre 4.3 du présent rapport).

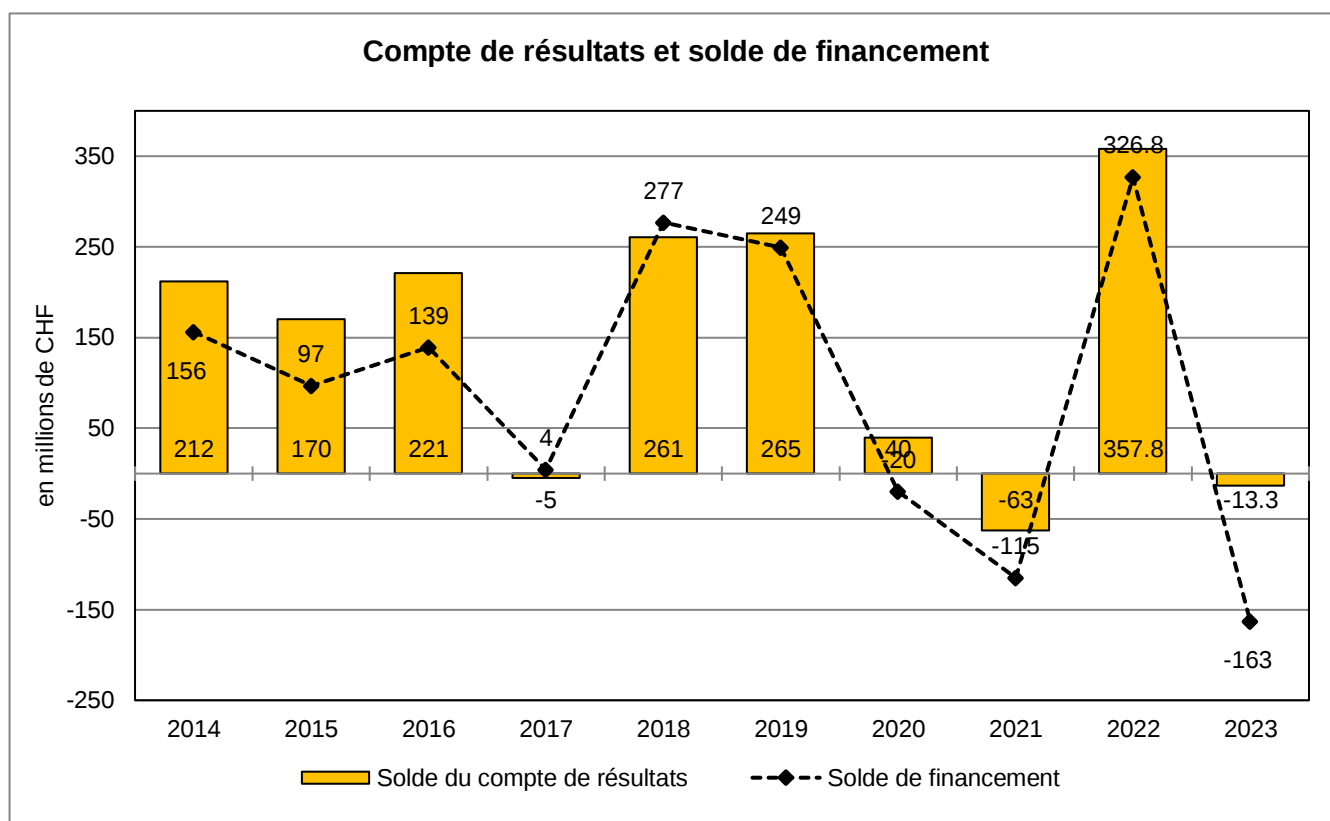


Tableau 5 : Solde du compte de résultats et solde de financement, 2014 – 2023

3.5 Bilan : capital propre/ découvert du bilan

Le tableau 7 présente le capital propre et l'excédent ou le découvert du bilan. Avec l'introduction du MCH2 au 1^{er} janvier 2017, le canton a procédé à une réévaluation des actifs (restatement, ou retraitement). L'actif du bilan a été amélioré de près de cinq milliards de francs, ce qui a permis d'éliminer le découvert du bilan selon l'ancien droit, et au canton de disposer désormais d'un capital propre.

Toutefois, le poste du bilan « capital propre » selon le MCH2 est partagé en différents postes, contrairement au MCH1. La composition du capital propre et les changements annuels intervenus dans les différents postes sont reproduits dans le MCH2 à la rubrique « état du capital propre »². Au sein du groupe de comptes « Capital propre » figure en particulier, comme auparavant, le compte « Excédent / découvert du bilan », que modifie le solde du compte de résultats à lui seul et qui fait donc partie du capital propre au sens strict. Le compte « Excédent / découvert du bilan » selon le MCH2 est la variable sur laquelle repose la notion de « capital propre » selon le MCH1 dans le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats³.

Fin 2022, le canton de Berne disposait selon le MCH2 d'un capital propre de 1020,2 millions de francs, l'excédent de bilan s'élevant à 86,3 millions de francs. Au cours de l'année 2023, un transfert sans incidence sur le résultat de la réserve de réévaluation du patrimoine financier a été effectué pour un montant de 164,2 millions de francs, ce qui a fait grimper l'excédent du bilan jusqu'à 250,7 millions de francs. Cette écriture passée en cours d'année explique également l'augmentation de l'excédent du bilan 2023 par rapport à l'année précédente, malgré l'excédent de charges enregistré.

² État du capital propre, chiffre 2.4 du Rapport de gestion 2021 : volume 1, p. 33

³ Art. 101a, al. 2 ConstC : « L'excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre. »

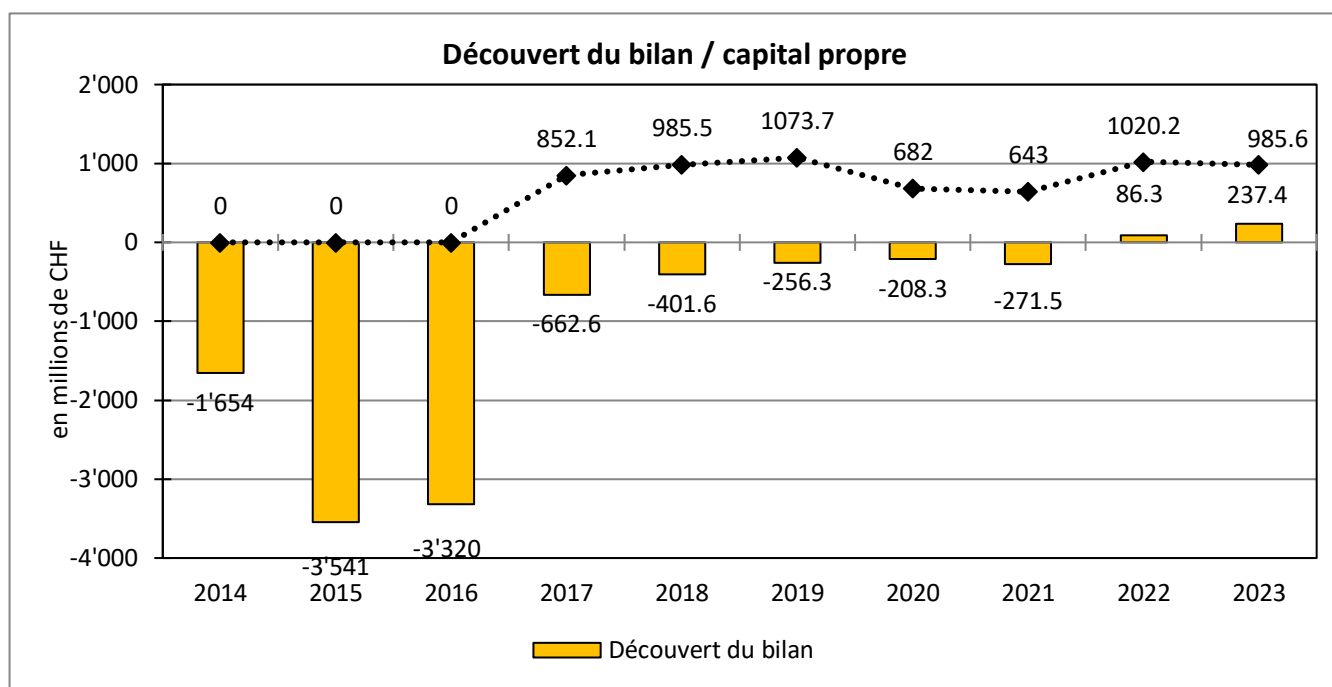


Tableau 6 : Excédent / découvert du bilan et capital propre, 2014 – 2023

3.6 Endettement brut

L'endettement brut I inclut les engagements courants, les engagements financiers à court terme et à long terme, moins les instruments financiers dérivés ainsi que les subventions d'investissement promises à des tiers, inscrites au passif. L'endettement brut II correspond à l'endettement brut I augmenté des provisions à court et à long terme.

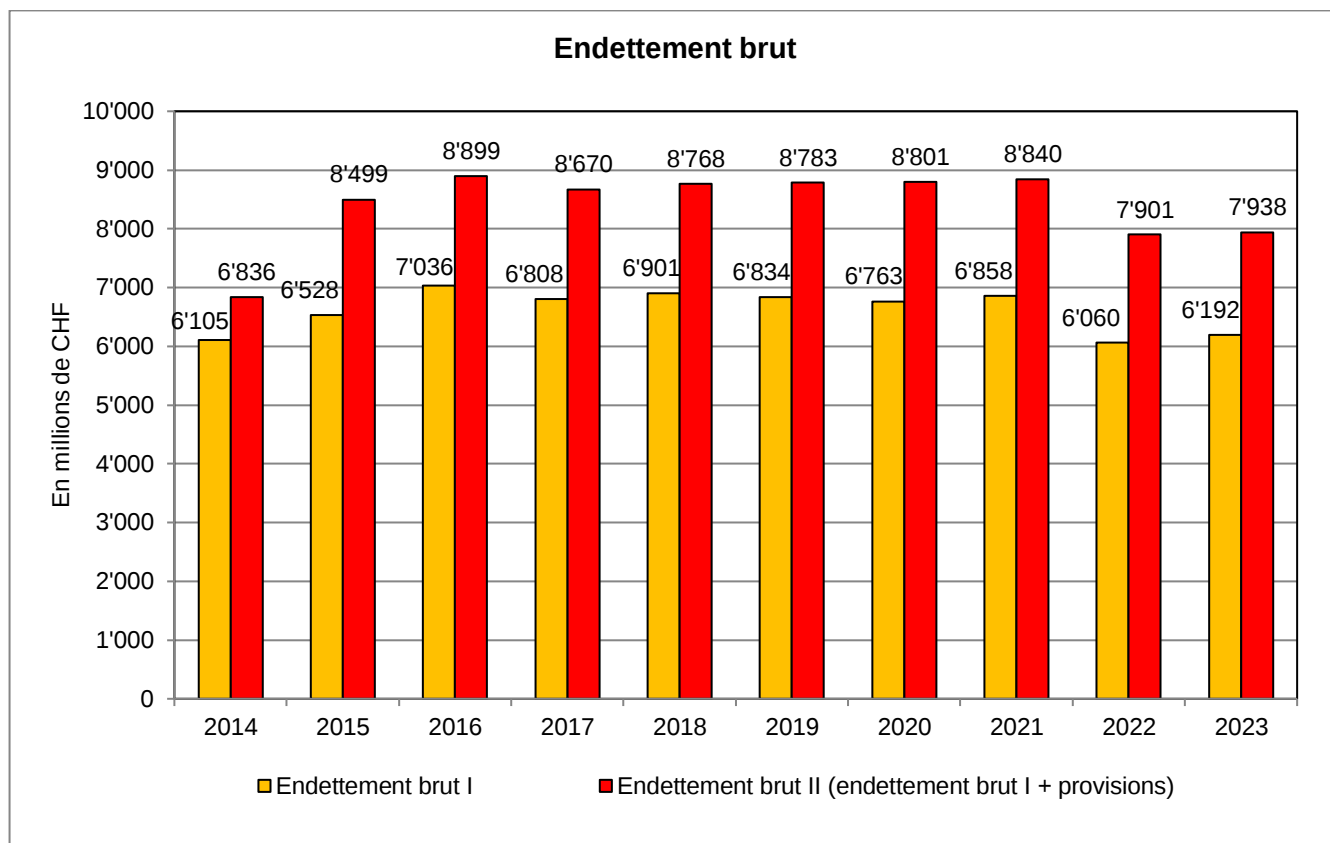


Tableau 7 : Endettement brut I et II, 2014 – 2023

En 2023, l'endettement brut I a augmenté de 132 millions de francs pour atteindre 6,19 milliards de francs, tandis que l'endettement brut II s'est accru de 37 millions de francs pour s'établir à 7,94 milliards de francs. L'augmentation de l'endettement brut I ne correspond pas au montant de l'insuffisance de financement, car la clôture des comptes doit tenir compte d'opérations qui, au 31 décembre, ont certes une incidence sur les liquidités, mais pas sur le résultat ou l'inverse, et qui modifient donc les chiffres de clôture. Comme l'année précédente, l'endettement brut II se situe juste en dessous de la barre des 8 milliards de francs.

3.1 Taux d'endettement

Le taux d'endettement II exprime l'endettement brut II en pourcentage du revenu cantonal. Ce chiffre est important parce que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne peut être utilisé qu'à condition que la quote-part de l'endettement brut dépasse une valeur de 12 %.

Dans le tableau 9 figurent également les valeurs corrigées rétroactivement en 2022 (courbe du taux d'endettement actualisé). Il en ressort que la quote-part d'endettement actualisée tend à être plus basse que le taux inscrit jusqu'à présent, ce qui signifie que par le passé le revenu présenté était légèrement trop bas et que les nouvelles méthodes de calcul placent le revenu cantonal à un niveau plus élevé. En raison de la légère augmentation de l'endettement et de l'augmentation marginale des données prévisionnelles concernant le revenu cantonal, le taux d'endettement de l'année de référence reste inchangé, (13,2 % en 2022 et en 2023).

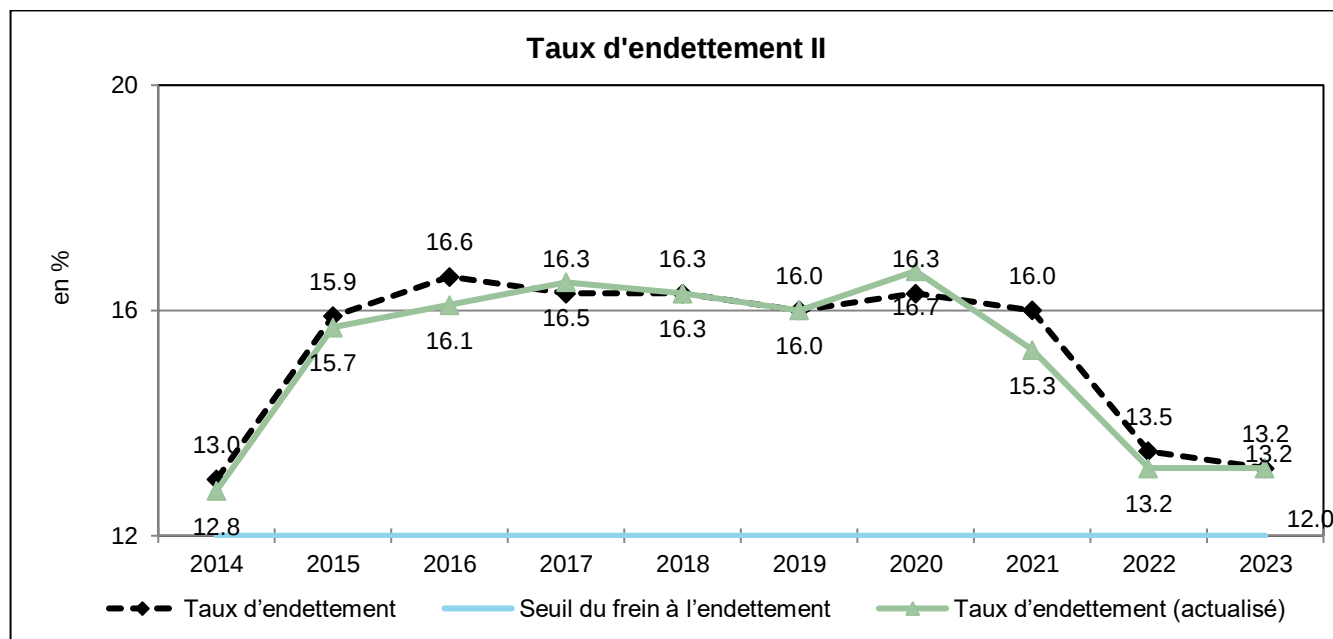


Tableau 8 : Taux d'endettement brut II

4. Priorités de la Commission des finances

4.1 Réserves émises par le Contrôle des finances dans son opinion d'audit

Le Contrôle des finances recommande à la CFin de proposer au Grand Conseil d'approuver les comptes annuels. À noter qu'il a émis ce qu'il appelle une opinion d'audit avec réserve. En d'autres termes, le Contrôle des finances considère les comptes annuels conformes aux dispositions légales, abstraction faite de quelques détails.

Ceux-ci sont principalement liés à l'introduction de SAP. Dans le rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels du canton de Berne au 31 décembre 2023⁴, le Contrôle des finances pointe les deux aspects suivants : les flux de valeurs entre SAP HCM et SAP FI/CO parfois obscurs ainsi que des centres de profit incomplets et erronés. Le premier aspect concerne les valeurs qui doivent être transférées du système de gestion du personnel SAP HCM (anciennement PERSISKA) vers la comptabilité financière SAP FI/CO (anciennement FIS). Pour différents postes, il n'a pas été possible de fournir au Contrôle des finances la preuve des valeurs transférées. Les centres de profit sont une unité structurelle importante au sein de SAP, dans laquelle figurent les budgets et les comptes des groupes de produits, par exemple. Le Contrôle des finances est d'avis qu'il manque « une perspective d'ensemble par unité comptable ainsi qu'un rapprochement entre tous les centres de profit au niveau du bilan, du compte de résultats et du compte des investissements ».

Le Conseil-exécutif estime que, dans l'ensemble, le passage réussi de PERSISKA et FIS à SAP est une prouesse et ajoute que si les lacunes évoquées par le Contrôle des finances reflètent assez bien la réalité, l'Administration des finances ainsi que les services financiers des Directions s'emploient en permanence à apporter des améliorations et des ajustements du système. Il est clair que le passage à SAP implique toujours d'importants travaux d'épuration dont la mise en œuvre se poursuit en continu. En ce qui concerne le rapprochement entre SAP HCM et SAP FI/CO, le gouvernement indique que, depuis novembre 2023, les DIR/CHA peuvent accéder directement aux pièces comptables dans HCM

⁴ Cf. chapitres 6 et 7 « Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels du canton de Berne au 31.12.2023 » dans : Rapport de gestion 2023, volume 1 « Comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne, proposition du Conseil-exécutif au Grand Conseil, p. 131 à 138.

et que, concernant les centres de profit, l'affichage des paramètres de gestion des groupes de produits et des produits n'est aucunement affecté.

Considérations de la CFin

La CFin se félicite elle aussi du bon déroulement de la première clôture annuelle effectuée avec le système SAP. En revanche, la commission ne partage l'avis selon lequel l'absence de couacs majeurs est une prouesse, vu le long laps de temps qu'il a fallu pour réaliser ce gros projet et son coût élevé. Mais, le fait est qu'en l'occurrence l'administration a mieux réussi la mise en œuvre de ce projet, comparé au dernier grand projet mené à bien dans le domaine des finances, à savoir le passage du MCH1 au MCH2 qui s'est étalé sur 2017 et 2018. Cette fois-ci, l'approbation des comptes annuels pourra avoir lieu comme prévu lors de la session d'été sans qu'un report au second semestre de l'année ne soit nécessaire, contrairement au passage à MCH2.

Néanmoins, au vu des constatations du Contrôle des finances, l'impression qui prévaut du côté de la CFin est que le travail n'est pas terminé, tant s'en faut. En particulier, la documentation écrite du système de contrôle interne (SCI) n'a pas encore été adaptée au nouvel environnement SAP. La CFin constate avec étonnement qu'au bout d'un an d'exploitation cette mise au point n'ait pas progressé plus avant dans des domaines aussi critiques. La CFin a demandé à la FIN de lui fournir des informations détaillées sur la situation actuelle et exigé des documents supplémentaires. Selon ces investigations, l'impression d'ensemble de la CFin est que l'administration fait tout ce qui est en son pouvoir pour mettre en œuvre sans retard les points critiqués par le Contrôle des finances. Aussi renonce-t-elle à prendre des mesures propres. Elle réévaluera la situation lors de la clôture des comptes 2024.

4.2 Léger excédent de charge au compte de résultats

En dépit d'un excédent de charges au compte de résultats s'élevant à 13 millions de francs, il n'est pas excessif de parler de succès. D'après le budget, les comptes devaient être équilibrés moyennant 322 millions de francs de recettes provenant de la distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse. Or, il s'est avéré en début d'année qu'il ne fallait pas compter sur le versement de ces fonds. Compte tenu du facteur de correction au niveau cantonal (136 millions de francs), il aurait fallu revoir les comptes et trouver 450 millions de francs pour que les comptes soient à l'équilibre. Grâce notamment à la baisse des subventions cantonales, à l'accroissement des recettes fiscales et à la réduction des charges de personnel, un certain rétablissement des comptes a pu être opéré par rapport au budget (environ 470 millions de francs), de sorte que les comptes ont presque pu échapper au déficit. À noter que les mesures d'allègement décidées par le Conseil-exécutif, consistant en une mise en œuvre restrictive du budget, ont contribué à l'amélioration du résultat.

Nonobstant le résultat négatif du compte de résultats, le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats a été respecté. Vu le résultat très positif des comptes 2022, le canton de Berne affiche pour la première fois depuis longtemps un excédent au bilan. Avant d'être grevé par l'excédent de charges 2023, celui-ci s'élevait à 250 millions de francs et a donc été suffisant pour couvrir l'excédent de charges et respecter le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats.

Article 101a Frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement (ConstC, RSB 101.1 ; teneur du 22 mai 2022)
2 L'excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre⁵.

Considérations de la CFin

La CFin prend acte du résultat et ne voit pas de nécessité d'agir plus avant.

⁵ « Capital propre » est emprunté au MCH1. Dans le MCH2, le capital propre fait référence à la notion d'excédent du bilan/de déficit du bilan.

4.3 Compensation de l'insuffisance de financement

4.3.1 Base juridique applicable ?

Lors de la votation populaire cantonale du 18 juin 2023, les citoyennes bernoises et citoyens bernois ont approuvé l'adaptation des deux freins à l'endettement constitutionnels. Il convient de rappeler que le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est déterminant au moment d'appréhender le découvert de financement (art. 101b ConstC) et que la notion d'« optique pluriannuelle » a été introduite dans ce contexte. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Comme le rapport de gestion porte sur l'année 2023, la question se pose de savoir si c'est l'ancienne législation qui s'applique au traitement de l'insuffisance de financement ou la nouvelle.

4.3.2 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (teneur du 22 mai 2022)

Article 101b Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (ConstC, RSB 101.1 ; teneur du 22 mai 2022)

- 1 Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.
- 2 Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-financement ».
- 3 Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que les trois années suivantes.
- 4 Le Grand Conseil peut décider à la majorité de trois cinquièmes de ses membres de prolonger à huit ans le délai de la compensation du découvert ou de renoncer entièrement à la compensation.
- 5 Les alinéas 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut, qui se définit comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, excède un taux de 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède.

L'alinéa 3 stipule qu'un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être imputé au budget de l'année qui suit et des trois années suivantes. Une répartition (théorique) égale de la somme sur les années 2025-2028 entraînerait une charge supplémentaire de 41 millions de francs par an⁶.

L'alinéa 4 donne au Grand Conseil la possibilité de prolonger le délai de compensation à huit ans ou de renoncer à la compensation. Pour ce faire, une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix) est requise.

En l'absence de compensation, il faut s'attendre au tableau suivant, dans l'hypothèse où les chiffres du plan correspondent effectivement aux résultats comptables réels :

en millions de CHF	RG 2023	BU 2024	PIMF 2025	PIMF 2026	PIMF 2027
Solde de financement	-163	-185	36	68	117
Compensation			-36	-68	-59
Solde de financement avec compensation			0	0	78
Évolution de la dette totale (- = nouvel endettement)			-127		

L'insuffisance de financement ne peut pas être imputée au budget de l'année 2024. Toutefois, si, contrairement aux chiffres du budget, un excédent de financement devait apparaître dans les comptes 2024, celui-ci serait également utilisé pour la compensation. Selon les chiffres disponibles, la compensation du découvert 2023 ne serait pas possible dans son intégralité au cours des années de planification jusqu'en 2027 de sorte que la compensation des 127 millions de francs non encore compensés devraient impérativement avoir eu lieu et apparaître dans le rapport de gestion 2028.

⁶ Toutefois, en cas de compensation effective dans les prochains rapports annuels, le montant le plus élevé possible serait compensé chaque année, en tenant compte également du rapport annuel 2024 si un solde de financement positif est dégagé cette année-là.

Le budget 2024 prévoit également une insuffisance de financement. S'il en est ainsi et que donc celle-ci figure dans le rapport de gestion 2024, ce ne seront pas les dispositions de l'ancienne législation portant sur le frein à l'endettement qui s'appliqueront, mais la notion d'optique pluriannuelle inhérente au « nouveau » frein à l'endettement entré en vigueur en 2024 (cf. chap. 4.4).

4.3.3 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (teneur du 3 mars 2024)

Article 101b Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (ConstC, RSB 101.1 ; teneur du 3 mars 2024)

- 1 Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.
- 2 Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit au budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré mission-financement, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice du budget. *
- 3 Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans un délai de cinq ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice du rapport. *
- 4 Avec l'approbation de trois cinquièmes de ses membres, le Grand Conseil peut décider de prolonger à neuf ans le délai de la compensation du découvert ou de renoncer entièrement à la compensation. *
- 5 Les alinéas 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement net, qui se définit comme le rapport entre l'endettement net I et le produit intérieur brut cantonal, excède un taux de six pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède. *

Le nouvel alinéa 3 dispose qu'un découvert doit être compensé dans un délai de cinq ans, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par les excédents de financement des cinq années précédentes. Tandis que la première partie de cette disposition fait référence à la réglementation actuelle, la seconde introduit un délai de cinq ans afin de tenir compte de la clôture des comptes de l'année en cours. Toutefois, avant d'imputer les comptes futurs en vertu de la nouvelle législation, celle-ci exige de procéder à l'examen des cinq dernières années – essence même de l'optique pluriannuelle. En d'autres termes, si l'insuffisance de financement peut être couverte par les excédents des années précédentes, la compensation durant les années suivantes n'est plus nécessaire.

Comme jusqu'à présent, l'alinéa 4 donne au Grand Conseil la possibilité de prolonger le délai de compensation à huit voire neuf ans, ou de renoncer à la compensation. Pour cela, une majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (96 voix pour) reste nécessaire.

La situation actuelle concernant l'insuffisance de financement en 2023 se présente comme suit :

Année	RG 2018	RG 2019	RG 2020	RG 2021	RG 2022	RG 2023	BU 2024	PIMF 2025	PIMF 2026	PIMF 2027
Solde de financement	277	249	-20	-115	327	-163	-185	36	68	117
Total des 5 années précédentes / BU/PIMF	718						39			

La comparaison porte sur les comptes du rapport annuel 2023 et ceux des années 2018-2022 (cadre en rouge). On constate que les soldes de financement cumulés présentent un excédent de 718 millions de francs. Ce montant est suffisant pour couvrir les 163 millions de francs de 2023, ce qui signifie que l'alinéa 3 du frein à l'endettement est déjà respecté. Si la nouvelle réglementation s'appliquait déjà à l'insuffisance de financement de 2023, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements serait respecté en vertu de la nouvelle optique pluriannuelle⁷. Il n'y aurait pas de compensation avec les exercices à venir et aucun vote à la majorité qualifiée ne serait nécessaire au Grand Conseil. De

⁷ En revanche, la condition que formulent les termes de la seconde partie de la phrase de l'alinéa 3 concernant le nouveau frein à l'endettement ne serait pas respectée (cadre bleu foncé). Par ailleurs, au vu des chiffres (théoriques) des années 2024 à 2028, la compensation du découvert de 2023 ne serait pas possible en prenant comme base l'exemple chiffré choisi (163 millions de francs contre 39 millions de francs).

même, en cas de renonciation à une compensation selon l'ancien droit, le découvert serait intégré dans la future évaluation rétrospective sur cinq ans.

Passage de l'ancienne à la nouvelle réglementation (en cas d'application des anciennes bases légales)

Si le Grand Conseil rejette la proposition de renoncer à compenser l'insuffisance de financement au titre de l'année 2023, conformément au droit que lui confère l'ancienne réglementation sur le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (teneur du 22 mai 2022), le budget des quatre années suivantes sera grevé d'environ 41 millions de francs chacun (41 millions multipliés par quatre, soit environ 163 millions de francs de découvert). La compensation pour les années suivantes selon l'ancien droit doit être effectuée dans les années à venir, alors même que la nouvelle réglementation du frein à l'endettement s'applique à partir de 2024, avec l'optique pluriannuelle qui lui est inhérente. Toutefois, pour éviter une double compensation de l'insuffisance de financement de l'année 2023, il faudrait mettre en retrait l'année 2023 dans la représentation de l'optique pluriannuelle selon le nouveau droit pour les années à venir ou utiliser le chiffre « zéro » en lieu et place du signe « moins » antéposé aux 163 millions de francs effectivement générés.

4.3.4 Considérations de la Commission des finances

Base juridique

De l'avis unanime de la CFin, les règles en vigueur durant la période de l'exercice comptable concerné, à savoir les comptes annuels 2023 (cf. chap. 4.3.2, ConstC dans sa teneur du 22 mai 2022), continuent de s'appliquer aux comptes annuels 2023. Cette position coïncide notamment avec l'application des freins à l'endettement pour le budget 2024 et correspond à une pratique de longue date : pour l'élaboration et l'approbation du budget et du PIMF, on applique toujours les dispositions légales en vigueur pendant l'exercice comptable concerné. Ainsi, les nouvelles dispositions du frein à l'endettement ont déjà été appliquées au BU/PIMF 2024/2025-2027, car une décision avait d'ores et déjà tranché la question et acté que le nouveau frein à l'endettement entrerait en vigueur début 2024 et serait donc valable pour l'exercice comptable 2024⁸.

L'avis de la commission est également unanime à propos de l'éventuelle renonciation à la compensation contenue dans la proposition 3 du Conseil-exécutif dont la mise en œuvre doit intervenir dans les années à venir, même si désormais une telle disposition ne figure pas dans les bases légales actuelles relatives aux freins à l'endettement à compter de 2024. En contrepartie, la CFin se prononce en faveur de la mise en retrait du résultat de l'année 2023 dans l'application du cadre de l'optique pluriannuelle dans les années à venir. À défaut, le découvert serait doublement compensé, premièrement par la compensation dans les années à venir et deuxièmement par le tribut dû à l'optique pluriannuelle.

La Direction des finances a confirmé par écrit qu'elle partageait la position de la CFin sur ce point : si le Grand Conseil en décide ainsi, la compensation devra être mise en œuvre dans les années à venir, même si la base légale correspondante change. Si le Grand Conseil adopte la proposition subsidiaire correspondante, on renoncera à une double compensation en inscrivant le chiffre « 0 » au titre de l'année 2023 dans le contexte de l'optique pluriannuelle qui s'appliquera à l'avenir.

Position de la majorité de la CFin

La majorité de la commission tient à ce que l'insuffisance de financement soit compensée. Elle estime que les dérogations au frein à l'endettement, qui nécessitent une majorité des trois cinquièmes, ne devraient entrer en jeu que dans des situations exceptionnelles. Tandis que les insuffisances de financement des années 2020 et 2021 étaient justifiées en raison de la pandémie de COVID-19, aujourd'hui la situation est tout autre dès lors qu'il s'agit de besoins d'investissement supplémentaires prévus et voulus par le politique. Si les besoins d'investissement supplémentaires sont consentis en

⁸ Budget 2024 et plan intégré mission-financement 2025 à 2027 du canton de Berne, chap. 1.4, p. 13

dépôt des freins à l'endettement, le canton est tenu de prendre d'autres mesures afin de pouvoir respecter les freins à l'endettement.

La majorité de la commission rejette donc la proposition 3 du Conseil-exécutif de renoncer à la compensation de l'insuffisance de financement. Dans le même temps, elle dépose une proposition subsidiaire visant à mettre en retrait l'année 2023 de la compensation de l'insuffisance de financement 2023 dans le cadre de l'optique pluriannuelle comme le veut l'ancien droit ou à inscrire le chiffre « 0 » lors du futur examen qui aura lieu selon une optique pluriannuelle, comme le veut la nouvelle législation.

Position de la minorité de la CFin

La minorité de la CFin est d'avis qu'il faut accéder à la demande du Conseil-exécutif de renoncer à la compensation conformément aux dispositions de la teneur du 22 mai 2022 du frein à l'endettement. Abstraction faite du déficit du compte de résultats, l'insuffisance de financement est avant tout due à l'augmentation des besoins d'investissement. La hausse des investissements est souhaitée par les politiques, elle est attendue et budgétée depuis plusieurs années et apparaît désormais pour la première fois dans les comptes en 2023. La minorité de la commission estime inopportun de remettre en question l'accroissement des dépenses d'investissement par une inutile pression financière dans les années à venir.

4.4 Compte des investissements

Par rapport à l'année précédente, les investissements nets augmentent de manière significative et dépassent même légèrement la valeur budgétée de 471 millions de francs, pour atteindre 480 millions de francs. Il s'agit d'une bonne nouvelle eu égard à la nécessité de pourvoir aux besoins d'investissement supplémentaires qui subsistent depuis de nombreuses années. Le canton a enfin réussi à réaliser l'ensemble des investissements prévus et à faire avancer de nombreux projets – preuve que des progrès ont été réalisés grâce à la réorganisation et à l'augmentation de l'effectif de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) compétent et qu'ils portent leurs fruits.

Considérations de la CFin

La CFin prend acte de l'évolution décrite ci-dessus et appelle de ses vœux qu'elle se poursuive dans les années à venir.

4.5 Absence de prélèvement sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS selon l'article 3, alinéa 1 LFBNS

Le Contrôle des finances livre une autre constatation dans son opinion d'audit avec réserve (cf. chap. 4.1), résumée en ces termes : absence de prélèvement sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS selon l'article 3, alinéa 1 LFBNS. Le Contrôle des finances estime qu'en l'absence de distribution de la part de bénéfices de la BNS au titre de l'année 2023, les 160 millions de francs correspondants auraient dû être prélevés sur le Fonds de la BNS.

Le Conseil-exécutif n'a pas donné suite à la demande du Contrôle des finances. Il estime que la modification de la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (LFBNS ; RSB 621.3) lors de la session de printemps 2022, qui est entrée en vigueur début 2023, a modifié la situation juridique. Le Fonds BNS (et le Fonds d'investissements hospitaliers) ne sont plus utilisés conformément à leur but initial, mais sont désormais dissous au profit du compte de résultats et servent ainsi à financer les besoins d'investissement supplémentaires dans les années à venir. Afin de régler définitivement le différend avec le Contrôle des finances, le Conseil-exécutif a consenti à modifier derechef la LFBNS et à en abroger formellement les articles 2 et 3. Le projet de loi sera mené en procédure d'urgence,

passera devant le Grand Conseil lors de la session d'automne 2024 et devrait aboutir et entrer en vigueur avant la fin de l'année 2024. Son entrée en vigueur rétroactive est prévue au 1^{er} janvier 2023, de sorte que cette modification sera également valable a posteriori pour l'approbation du rapport annuel 2023.

Considérations de la CFin

Sur ce point, la CFin approuve entièrement la position du Conseil-exécutif. Au vu des prises de paroles et de l'approbation très nette des modifications de la LFBNS et du Fonds d'investissements hospitaliers (approbation par 143 oui contre 0 non, et 3 abstentions)⁹ lors de la session de printemps 2022, on peut raisonnablement affirmer que la volonté politique du Grand Conseil est claire : il veut que les ressources des deux fonds ne soient plus utilisées que pour financer les besoins d'investissement supplémentaires à venir. D'un point de vue juridique, on pourra sans doute arguer que l'on a manqué le coche car on aurait pu abroger les articles 2 et 3 lors de la révision de la LFBNS. La CFin abonde dans le sens du Conseil-exécutif qui appelle de ses vœux cette abrogation a posteriori.

5. Perspectives de politique budgétaire

Comme le montrent les résultats négatifs présentés dans le rapport annuel 2023, le canton est confronté à plusieurs défis en matière de politique financière. La distribution du bénéfice de la Banque nationale constituait pour le canton une importante source de revenus planifiée pour financer ses besoins croissants d'investissement. Les incertitudes demeurent dorénavant quant au versement de ces fonds malgré le bénéfice important réalisé au premier trimestre 2024. En effet, le résultat de la BNS fluctue énormément.

Une évolution positive de la situation des recettes se profile en ce qui concerne la péréquation financière nationale. La croissance du potentiel de ressources du canton de Berne est inférieure à la moyenne en comparaison intercantonale, ce qui, d'une part, laisse présager une augmentation probable des paiements compensatoires. D'autre part, cette évolution signifie également que le canton de Berne rencontre de plus en plus de difficultés à se maintenir dans la compétition avec d'autres régions de Suisse du point de vue de son développement économique.

Étant donné la conjoncture, la politique budgétaire est encore mise à l'épreuve. Après les années 2022 et 2023, il faut également compter avec une hausse du renchérissement en 2024. Jusqu'à présent, le canton a bien géré la situation, mais il faut s'attendre à ce que la pression persiste, notamment dans les domaines du personnel et de la construction.

Vu l'évolution démographique, il convient de se préparer à une hausse continue des coûts, surtout dans les domaines de la santé et de la formation. En raison du contre-projet indirect à l'initiative d'allègement des primes au niveau fédéral, il faut en outre s'attendre à des dépenses annuelles supplémentaires destinées à alléger les primes, estimées à 70 millions de francs à partir de 2026. Si cette initiative, qui sera soumise au vote le 9 juin 2024, est acceptée, les dépenses annuelles supplémentaires pourraient même monter en flèche et atteindre 200 millions de francs de plus.

Étant donné que le canton de Berne compte parmi les cantons dans lesquels la charge fiscale est la plus élevée, le Conseil-exécutif a prévu une légère baisse d'impôt pour les personnes physiques en 2025. Après la baisse bénéficiant aux personnes morales en 2024, l'idée est de réduire la charge fiscale totale de 500 millions de francs par an à moyen terme. La diminution des recettes qui en résultera nécessitera un rééquilibrage des comptes et l'adaptation des dépenses en conséquence. Les discussions politiques nécessaires pour ce faire seront menées dans le cadre des processus budgétaires à venir.

⁹ Point 9 à l'ordre du jour de la session de printemps 2022, loi sur la dissolution du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers

6. Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil :

- 1) d'approuver le rapport de gestion 2023 conformément à l'article 13, alinéa 2, lettre *b* en relation avec l'article 13, alinéa 3, lettre *a* de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0) avec les valeurs de référence suivantes des comptes annuels de 2023 :

• Excédent de charges	CHF	13,3 millions
• Investissements nets	CHF	479,5 millions
• Insuffisance de financement (solde de financement négatif)	CHF	163,0 millions
• Capital propre	CHF	985,6 millions
• Excédent du bilan	CHF	237,4 millions

- 2) d'approuver les crédits supplémentaires au sens de l'article 9, alinéa 2 LFin et les dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif conformément à l'article 11, alinéa 3 LFin, qui sont présentés dans les indications complémentaires du rapport de gestion 2023, volume 1, chapitre 3 ;
- 3) de renoncer à compenser l'insuffisance de financement de 163,0 millions de francs en vertu de l'article 101b, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1, teneur du 15 juin 2022).

Cette proposition correspond à la demande du Conseil-exécutif et doit être adoptée à la majorité des trois cinquièmes (96 voix pour) dans le cadre de l'approbation des comptes 2023.

Proposition de la majorité de la CFin : rejet de la proposition 3)

Proposition subsidiaire de la majorité de la CFin : si la majorité de la CFin l'emporte (rejet de la proposition 3) : l'année 2023 est mise en retrait ou le chiffre « 0 » est inscrit dans la future prise en compte pluriannuelle d'après la nouvelle législation (application de l'art. 101b, al. 3 ConstC ; RSB 101.1 [frein à l'endettement appliqué au compte des investissements], dans sa teneur du 3 mars 2024).

Proposition de la minorité de la CFin : adoption de la proposition 3)

Au nom de la Commission des finances

Berne, le 13 mai 2024

Le président : P. Freudiger

Le secrétaire : D. Cléménçon