



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 2022

Dernière modification : 25.05.23
Version : 1.2
Statut du document : version finale

Table des matières

1.	Avant-propos	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	Solde de financement	5
3.3	Comparaison avec d'autres cantons : charges et solde du compte de résultats	6
3.4	Compte des investissements	7
3.5	Bilan : capital propre / découvert du bilan	7
3.6	Endettement brut	8
3.7	Taux d'endettement	9
4.	Priorités de la Commission des finances	10
4.1	Limitations dans l'avis d'audit du Contrôle des finances	10
4.2	Excédent de revenus dans le compte de résultats	10
4.3	Compte des investissements	11
4.4	Pandémie de COVID-19 – bouclage financier	12
4.5	Répercussions de l'excédent du bilan	13
4.6	Opération de trésorerie concernant l'impôt anticipé	13
4.7	Gestion des fonds de la BNS	14
4.8	Répercussions de la réorganisation de la DSSI – INC/DIJ	14
5.	Perspectives de politique budgétaire.....	15
6.	Attestation du respect du frein à l'endettement et de la compensation du déficit 2021	15
7.	Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil	16

1. Avant-propos

Les comptes annuels 2022 présentent un résultat annuel doublement positif, avec un excédent de recettes de 357,8 millions de francs dans le compte de résultats et un solde de financement positif de 236,8 millions de francs. Ce résultat est inattendu, car le budget prévoyait des chiffres rouges tant pour le compte de résultats que pour le compte des investissements. Pour le premier, la différence s'explique par l'évolution positive des recettes fiscales, due à l'essoufflement de la pandémie de CO-VID-19 et à la levée de la plupart des mesures de lutte contre le coronavirus. Pour le second, la différence est due aux retards accusés dans la construction du campus de Berne et à une modification de loi qui a entraîné des recettes supplémentaires.

Pour l'année écoulée, l'excédent de recettes enregistré permet de respecter l'exigence du frein à l'endettement inscrit dans la Constitution et de compenser intégralement le déficit enregistré en 2021. Il en résulte un allègement du budget 2023, qui prévoit de compenser proportionnellement l'excédent de dépenses à hauteur de 25 millions de francs.

La Commission des finances (CFin) prend acte avec satisfaction du résultat affiché en 2022 et tire un bilan global positif des comptes 2022. Dans un contexte où la plupart des cantons présentent des chiffres positifs, il faut relever que le canton de Berne affiche l'un des excédents de recettes les plus élevés. En outre, les résultats obtenus ne s'écartent que très peu des prévisions, ce qui reflète une grande fidélité au budget et, après les années de pandémie difficilement planifiables, témoigne d'un retour à une plus grande sécurité en matière de planification. La CFin remercie la Direction des finances, les collaboratrices et collaborateurs des services financiers ainsi que toutes les autres personnes impliquées pour tout le travail fourni.

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 63 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). L'article 101 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) prescrit 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 ». Le volume 2 jusqu'à présent intitulé « Compte-rendu politique » ne fait plus partie du rapport de gestion depuis l'an dernier et est présenté au Grand Conseil dans une affaire séparée. Il est préavisé par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures.

Conformément à l'article 76, lettre *b* ConstC, à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* LFP et à l'article 50 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), l'approbation du rapport de gestion relève de la compétence du Grand Conseil. 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 ou le découvert du bilan ;
- les crédits supplémentaires et les dépassements de crédit.

Selon l'article 36, alinéa 3, lettre *c* du règlement du Grand Conseil (RGC), la Commission des finances (CFin) préavisé 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 sec-

tions de la CFin ont traité les chapitres du rapport relevant de leur compétence et ont 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 11 mai 2023 sur le rapport de gestion et a fourni oralement des renseignements complémentaires. La CFin a ensuite confié à son secrétariat la tâche de rédiger le rapport en tenant compte des aspects prioritaires. La commission a discuté du rapport lors de sa séance du 11 mai 2023 et l'a approuvé avec les propositions.

Dans le cadre de l'examen préalable du rapport de gestion 2022, la CFin s'est fondée sur les documents essentiels suivants :

- rapport de gestion et comptes annuels de l'exercice 2022 en deux volumes, épreuve du 28 mars 2023 ;
- rapport du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2022 (public), ainsi que rapport complet du 22 mars 2023 sur l'examen des comptes annuels au 31 décembre 2022 (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 27 mars 2023 ;
- Réponses du Conseil-exécutif (1^{re} partie, ACE 474/2022 du 3 mai 2023) et des Directions (2^e partie, 4 mai 2023) 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 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 2022 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 2022.

Valeur de référence (en mio CHF)	Compte 2021	Budget 2022	Compte 2022	Écart par rapport au budget		Écart par rapport à l'année précédente	
				en %	en mio CHF	en %	en mio CHF
Charges	12 169.5	12 090.7	11 868.8	-1.8%	-222.0	-2.5%	-300.8
Revenus	12 106.3	12 002.6	12 226.6	1.9%	224.0	1.0%	120.3
Solde du compte de résultats	-63.2	-88.2	357.8	505.8%	446.0	-666.2%	421.0
Investissements nets	411.7	400.8	354.2	-11.6%	-46.6	-14.0%	-57.5
Solde de financement	-114.6	-155.9	326.8	309.7%	482.7	385.3%	441.4
Degré d'auto-financement (en %)	72.2%	61.1%	192.3%	214.7%	-	166.4%	-
Endettement brut I	6858.1	6996.7	6060.2	-13.4%	-936.5	-11.6%	-797.9
Endettement brut II	8840.0	8978.7	7900.6	-12.0%	-1078.1	-10.6%	-939.5

Tableau 1 : Aperçu des valeurs de référence financières des comptes 2022 ainsi que des écarts par rapport au budget 2022 et à l'année précédente

3.1 Compte de résultats

Le compte de résultats 2022 boucle avec un excédent de 357,8 millions de francs et se situe donc environ 446 millions de francs au-dessus du montant de -88,2 millions de francs inscrit au budget. Ce résultat s'explique par des améliorations tant au niveau des recettes que des charges. Pour plus de détails, voir le ch. 4.2 du présent rapport.

Les charges sont inférieures d'environ 222 millions de francs par rapport aux chiffres inscrits au budget 2022 (- 1,8 %) et en baisse de près de 300 millions de francs (- 2,5 %) par rapport à l'année 2021. Quant aux recettes, elles ont excédé les montants planifiés pour 2022 de 1,9 pour cent. Par rapport à l'exercice précédent, les recettes ont augmenté d'un pour cent.

Les principaux écarts (≥ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2022 sont récapitulés dans le tableau 2 ci-après :

Améliorations du budget (en millions de CHF)	
Charges du personnel moins importantes (net)	+68
Charges de biens et services et charges d'exploitation moins importantes (net)	+92
Contributions cantonales moins importantes (net)	+175
Revenus fiscaux plus importants (y. compris parts aux revenus de la Confédération, net)	+174
Produits des régales, concessions et redevances plus élevés (net)	+15

Détériorations du budget (en millions de CHF)	
Facteur de correction au niveau cantonal ¹	-136
Répercussions de la guerre en Ukraine	-22

Tableau 2 : Aperçu des écarts (≥ 10 millions de francs) entre le budget et les comptes annuels 2022

3.2 Solde de financement

Outre l'excédent de recettes plus élevé que prévu dans le compte de résultats, c'est le solde de financement qui affiche les écarts les plus importants, puisqu'il s'inscrit dans les chiffres noirs, avec + 326,8 millions de francs. Il présente ainsi une valeur sensiblement supérieure à celle des années 2020 et 2021. En d'autres termes, cela signifie que le canton a pu financer ses investissements intégralement avec ses fonds propres et a même pu réduire son endettement.

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.

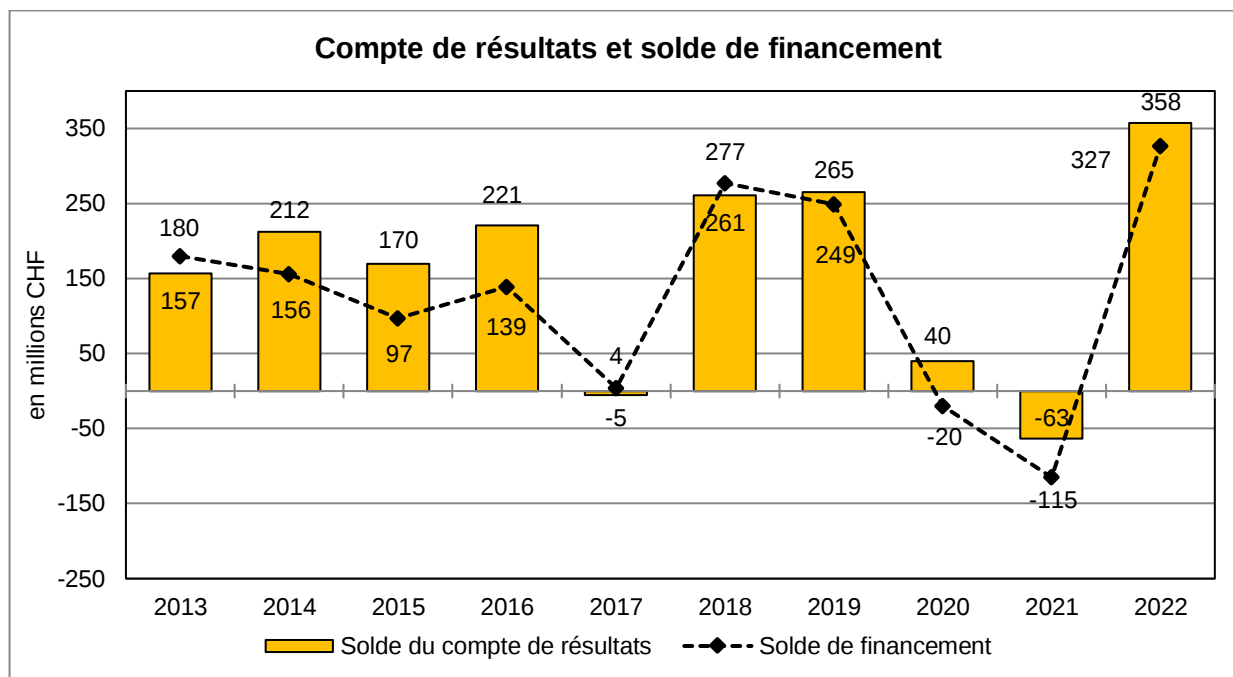


Tableau 3 : Solde du compte de résultats et solde de financement, 2013-2022

3.3 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, des Grisons et de Fribourg constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « peer group », autrement dit un ensemble de cantons qui sont comparables au canton de Berne de par leur structure et/ou leur taille.

Canton	Charges (en mio CHF / écart en % par rapport à l'année précédente)					
	2020	%19-20	2021	%20-21	2022	%21-22
Berne	11 904.4	6.0%	12 167.0	2.2%	11 868.8	-2.5%
Zurich	16 197.0	3.0%	17 860.0	10.3%	18 041.0	1.0%
Vaud	11 068.2	5.6%	11 863.7	7.2%	11 377.3	-4.1%
Saint-Gall	5 475.6	-0.5%	5 608.8	2.4%	5 374.5	-4.2%
Lucerne	3 800.0	6.8%	4 249.0	11.8%	4 000.0	-5.9%
Fribourg	3 937.4	6.7%	4 072.0	3.4%	4 516.8	10.9%
Grisons	2 489.2	5.0%	2 704.0	8.6%	2 483.8	-8.1%

Tableau 4 : Vue d'ensemble des charges dans les cantons comparables depuis 2020

Affichant une diminution des charges de 2,5 pour cent, Berne se trouve dans la moyenne. Les variations évoluent dans une fourchette qui va de +10,9 % (canton de Fribourg) et -8,1 % (canton des Grisons).

	Solde du compte de résultats (en mio CHF)		
Canton	2020	2021	2022
Berne	+40	-63	+357,8
Zurich	+499	+758	+543
Vaud	+6	+14	+1
Saint-Gall	+179	+444	+201
Lucerne	+23	+201	+205
Fribourg	+1	+1	+0,5
Grisons	+82	+134	+206

Tableau 5 : Vue d'ensemble du solde dans les cantons comparables depuis 2020

En ce qui concerne les soldes du compte de résultats, tous les cantons affichent des excédents compris entre 0,5 million de francs (canton de Fribourg) et 357,8 millions de francs (canton de Berne). Le canton de Saint Gall enregistre la plus forte baisse en matière d'excédent de recettes par rapport à 2021, tandis que le canton de Berne affiche la plus forte hausse, avec 421 millions de francs.

3.4 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 713 millions de francs et de l'autre des recettes d'environ 359 millions de francs, ce qui a entraîné des investissements nets de presque 354 millions de francs en 2022 (tableau 6). L'écart par rapport au budget 2022 s'élève à -11,6 %, soit environ 47 millions de francs de moins que le montant inscrit au budget. En comparaison avec les comptes 2021, les investissements nets ont diminué de 14 %, un résultat inférieur au montant budgétisé. La légère tendance à la hausse des investissements nets s'est ainsi interrompue.

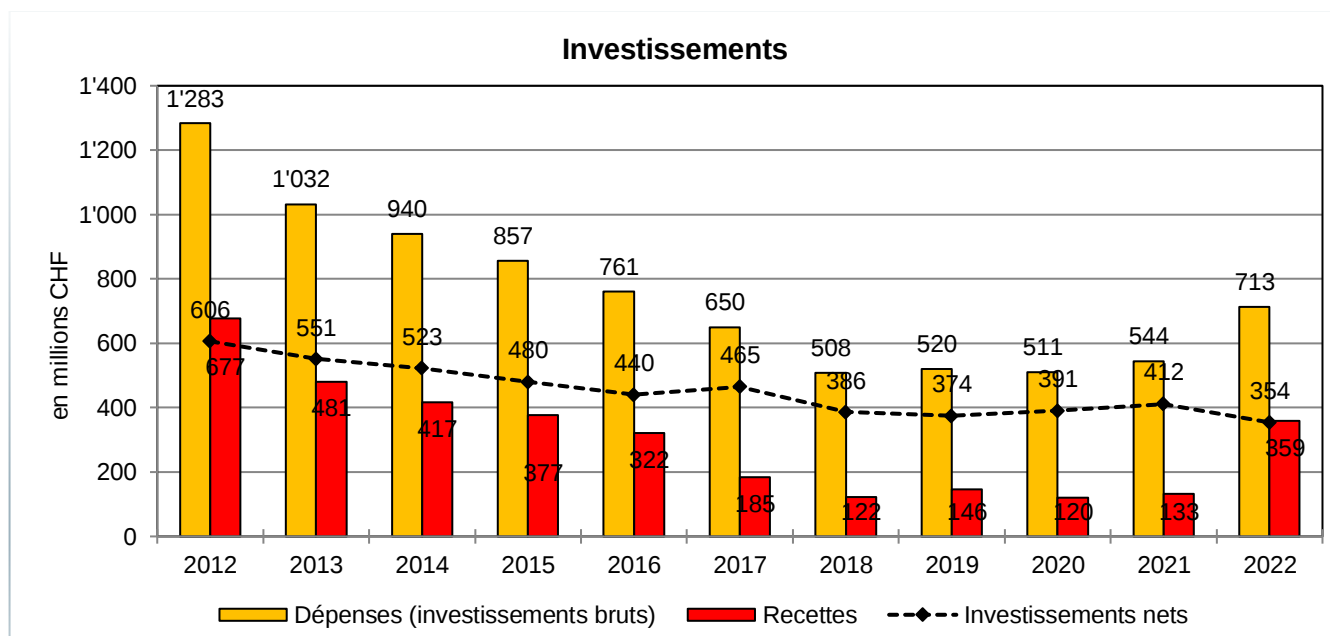


Tableau 6 : Compte des investissements, 2012-2022

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 MCH2 est la variable sur laquelle repose la notion de « capital propre » selon MCH1 dans le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats³.

Fin 2022, le canton de Berne disposait d'un capital propre selon MCH2 de 1020,2 millions de francs, alors que le compte « Excédent / découvert du bilan » affichait un excédent du bilan de 86,3 millions de francs. Pour la première fois depuis 1990, le bilan est donc à nouveau (légèrement) excédentaire.

Le déficit des comptes annuels 2021 a donc pu être entièrement couvert selon la lecture en vigueur du frein à l'endettement pour le compte de résultats.

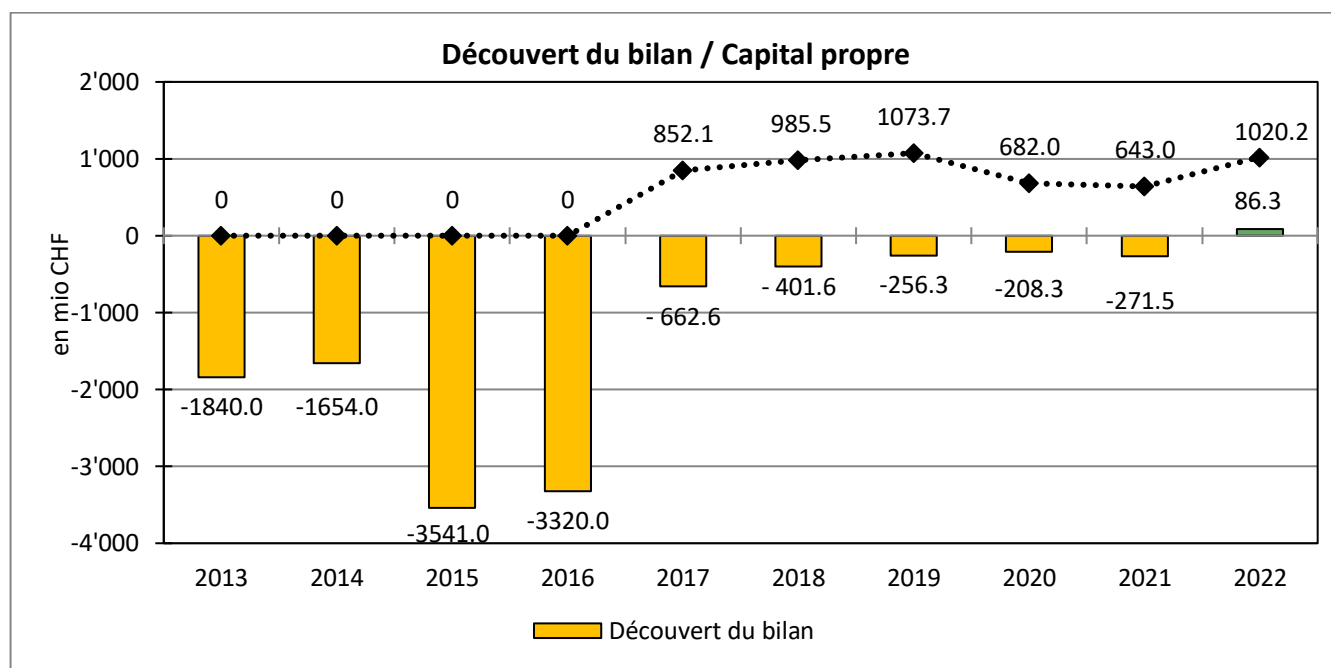


Tableau 7 : Excédent / découvert du bilan et capital propre, 2013-2022

En raison de l'excédent de recettes dans le compte de résultats, le capital propre a augmenté de 357,8 millions de francs. L'excédent du bilan a augmenté du même montant que l'excédent et s'élève fin 2022 à 86,3 millions de francs.

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.

² État du capital propre, chiffre 2.4 du Rapport de gestion 2021 : volume 1, p. 31.

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. »

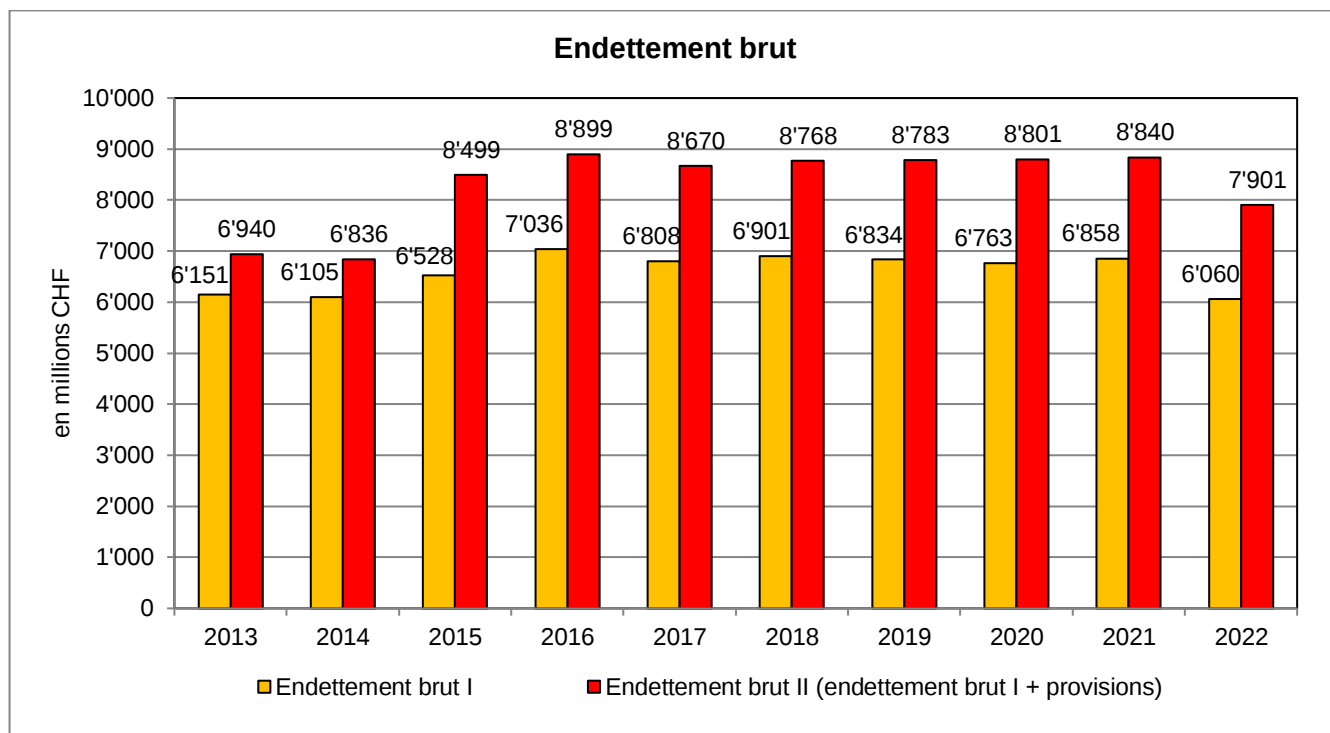


Tableau 8 : endettement brut I et II, 2013-2022

En 2022, l'endettement brut I a diminué de 798 millions de francs pour atteindre 6,06 milliards de francs, tandis que l'endettement brut II a baissé de 939 millions de francs pour s'établir à 7,9 milliards de francs. Cette diminution s'explique par les demandes de remboursement de l'avoir d'impôt anticipé fédéral des années précédentes et de l'année 2022, pour un montant net d'environ 653,6 millions de francs. Pour les détails, voir le ch. 4.6 du présent rapport.

Compte tenu du résultat des comptes annuels 2022, la dette (endettement brut II) repasse sous la barre des 8 milliards de francs pour la première fois depuis l'année 2014.

3.7 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 %. De 2012 à 2014, la quote-part de l'endettement brut du canton de Berne se situait à proximité de la limite des 12 % (tableau 9). Ce n'est qu'en 2015 que la quote-part a nettement augmenté pour s'établir à tout juste 16 %. Depuis, elle est restée relativement constante. La hausse de 2015 est liée à la reprise de la garantie de l'État pour les lacunes de couverture des deux caisses de pension cantonales, la CPB et la CACEB.

Dans le tableau 9 figurent également les valeurs corrigées rétroactivement en 2021 (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 2022 en particulier, le taux d'endettement actualisé a fortement diminué en raison de l'excédent de financement exceptionnellement élevé.

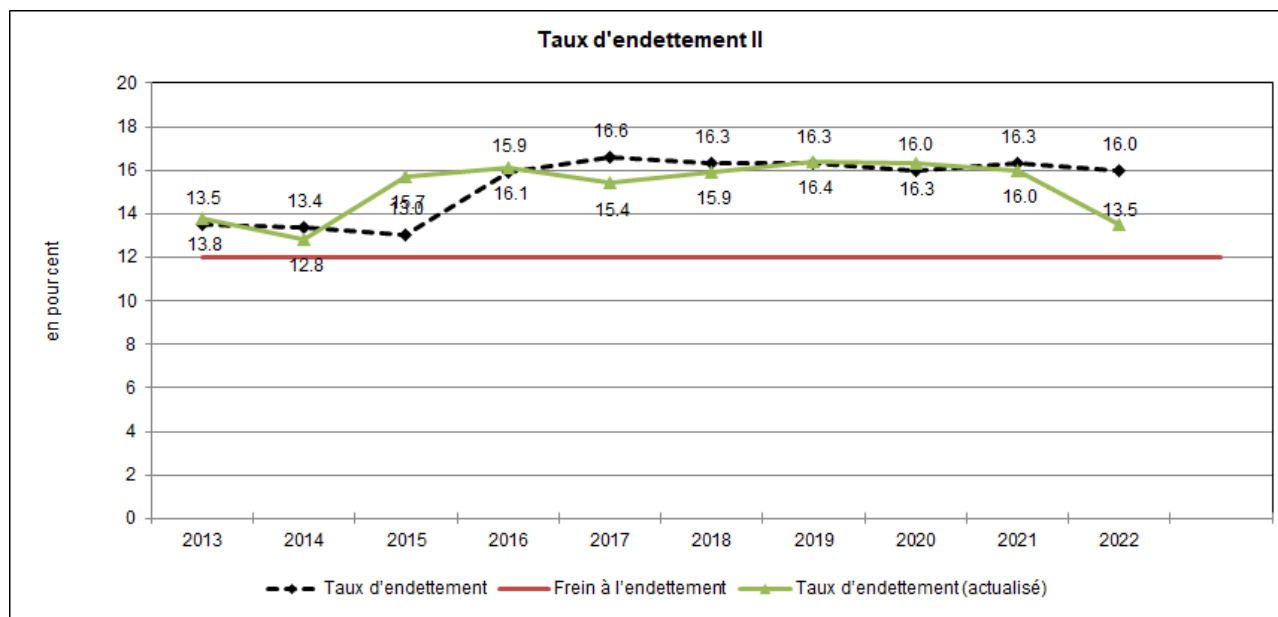


Tableau 9 : Quote-part de l'endettement brut II

4. Priorités de la Commission des finances

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

Comme l'année dernière, le Contrôle des finances a dû émettre une réserve en lien avec la régularité des comptes annuels.

Lors de la clôture des comptes 2017, le Contrôle des finances avait décelé plusieurs faiblesses et erreurs qui ont pu être corrigées au cours des années passées. La lacune dans la comptabilité des immobilisations est la dernière qui persiste. Sans support système par le FIS, il arrive que des cas ne soient pas présentés correctement. Les écritures erronées doivent ensuite être longuement corrigées à la main dans le tableau des immobilisations. Compte tenu de l'importance des immobilisations, la régularité de la comptabilité est compromise dans le domaine de la comptabilité des immobilisations FIS.

Comme le canton remplacera FIS par le progiciel de gestion intégré SAP en 2023, cette restriction sera posée pour la dernière fois. Le Conseil-exécutif a décidé de ne plus remédier à cette lacune (ni à d'autres) dans FIS, car il s'agit de domaines isolés et clairement délimités. Les opérations nécessaires à la gestion des affaires courantes ne sont fondamentalement pas concernées. La Commission des finances a appuyé cette manière de procéder.

4.2 Excédent de revenus dans le compte de résultats

Comme indiqué dans le ch. 3.1 Compte de résultats, les comptes annuels 2022 affichent un excédent de revenus de 357,8 millions de francs, ce qui est nettement mieux que le déficit de 88,2 millions inscrit au budget.

Ce résultat est inattendu, d'autant que ce n'était pas ce que les différentes annonces de tendances recueillies au fil de l'année 2022 laissaient augurer. Il s'explique principalement par l'évolution positive des recettes fiscales suite à l'essoufflement de la pandémie de COVID-19 et à la levée de la plupart des mesures prises pour la combattre. Par rapport au budget, les recettes fiscales ont augmenté de 140,5 millions pour les personnes morales, ainsi que de 84,4 millions de francs pour les autres impôts directs et

de 19,5 millions de francs pour les avoirs d'impôt fédéral direct. Du côté des dépenses, les charges de biens et de services et autres charges d'exploitation sont inférieures de 92,5 millions de francs au budget, tandis que les contributions cantonales, qui s'élèvent au total à 175,5 millions de francs, sont nettement inférieures à ce qui avait été budgété.

Pour l'année écoulée, l'excédent de recettes de 357,8 millions de francs permet de respecter les règles du frein à l'endettement dans le compte de résultats prévu par la Constitution. L'année précédente, ce frein n'a pas été respecté en raison d'un excédent de charges de 63,2 millions de francs. Ce dernier a été entièrement compensé grâce à l'excédent de recettes affiché dans le compte de résultats 2022. Le comblement du déficit accusé en 2021 entraîne un allègement du budget 2023, qui prévoyait la compensation proportionnelle de l'excédent de dépenses mentionné à hauteur de 25,0 millions de francs.

Lors de l'appréciation et de l'interprétation du résultat du compte de résultats 2022, il convient de tenir compte du produit budgété résultant des distributions du bénéfice de la BNS. Sans ce montant de 480 millions de francs, le compte de résultats serait négatif.

4.3 Compte des investissements

Les comptes annuels 2022 présentent un solde de financement positif de 326,8 millions de francs. Comme indiqué dans le ch. 3.2 du présent rapport, un solde de financement positif signifie que le canton a pu couvrir l'intégralité de ses dépenses avec ses propres fonds et qu'il a réduit sa dette. Le frein à l'endettement dans le compte des investissements est donc également respecté.

Le budget pour 2022 prévoyait encore un déficit de financement (-155,9 millions de francs). L'écart important entre les comptes et le budget est multifactoriel : premièrement, le report à 2023 de l'inscription à l'actif du bilan du droit de superficie pour le campus de Berne de la Haute école spécialisée bernoise a entraîné un recul des dépenses d'investissement de 34 millions de francs. Deuxièmement, un excédent de revenus de 32 millions de francs a été enregistré en raison du passage des contributions d'investissement aux forfaits d'infrastructure pour les institutions pour enfants, adolescentes et adolescents en situation de handicap (révision de la LPEP ; RSB 213.319) (pour des explications détaillées, voir le ch. 4.8 Réorganisation de la DSSI).

Le fait que les investissements nets aient été inférieurs aux prévisions indique que les objectifs d'investissement pour 2022 n'ont pas été atteints. En particulier, la réduction des besoins d'investissement supplémentaires n'a pas encore commencé à être mise en œuvre. Sur le modèle de la motion financière 023-2019 (PLR, « Augmentation des investissements nets »), le Conseil-exécutif a défini, en 2021, le besoin d'investissement ordinaire à 450 millions de francs par année. Pour financer les besoins d'investissement supplémentaires, qui dépassent 450 millions de francs, le Grand Conseil a décidé d'accepter un nouvel endettement pouvant atteindre 500 millions de francs au maximum au cours des prochaines années. En 2021, les projets de construction de bâtiments à financer ont été priorisés dans le plan d'investissement intégré du canton (PIC). En 2022, les projets dans le domaine des ponts et chaussées ont également été priorisés. En 2023, cette priorisation sera revue et actualisée en fonction des développements actuels et des dernières connaissances en date. Il faudra notamment tenir compte des retards pris par le campus de Bienne, le campus de Berne, les projets dans le Jura bernois (Avenir Berne romande) et le renchérissement accumulé dans le domaine de la construction, qui continuera d'exercer une pression sur les moyens limités dont dispose le canton.

Afin de financer les projets d'investissement, le Grand Conseil a adopté une loi lors de la session de printemps 2022, qui dissout le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et le Fonds d'investissements hospitaliers. Fin 2022, la fortune du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS restait inchangée par rapport à fin 2021 (CHF 250 mio), tandis que le Fonds d'investissements hospitaliers s'inscrivait en baisse (fortune restante : CHF 189 mio).

4.4 Pandémie de COVID-19 – bouclage financier

En mars et en avril 2020, le Conseil-exécutif a édicté plusieurs ordonnances de nécessité fondées sur l'article 91 de la Constitution cantonale, qui ont abouti notamment à divers arrêtés de dépenses. L'article 91 de la Constitution cantonale (ConstC, RSB 101.1) et l'article 80 de la loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RSB 521.1) sont déterminants pour les compétences financières :

Art. 91 Constitution cantonale (ConstC)**Situations extraordinaires**

¹ Le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi qu'à des situations de crise sociale. Les ordonnances édictées dans ces circonstances sont immédiatement soumises à l'approbation du Grand Conseil; elles sont caduques au plus tard un an après leur entrée en vigueur.

Art. 80 LPPCi**Délégation de compétences en matière d'autorisation de dépenses****1. Cas d'urgence**

¹ Les compétences en matière d'autorisation de dépenses du peuple et du Grand Conseil sont déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures urgentes en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou lors d'un événement majeur.

² Sont considérés comme urgentes les mesures qui doivent être prises rapidement pour assurer la protection de la population et de ses bases d'existence, pour parer à un danger imminent ou pour assurer les premiers travaux de réparation en cas de dommage, et qui ne peuvent attendre une décision de l'organe ordinairement compétent en matière d'autorisation des dépenses.

³ La Commission des finances du Grand Conseil doit être informée sans délai de la décision de dépense.

⁴ Le Conseil-exécutif peut déléguer ses compétences en matière d'autorisation de dépenses.

⁵ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent par analogie aux communes si elles n'ont pas arrêté leurs propres réglementations.

Pendant la situation extraordinaire, les compétences du peuple et du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses ont été déléguées au Conseil-exécutif lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre des mesures pour gérer la pandémie de coronavirus. La Commission des finances devait toutefois être informée immédiatement des arrêtés de dépenses. Le Conseil-exécutif a par conséquent remis à la CFin l'ensemble des arrêtés de dépenses lorsqu'ils concernaient des dépenses qui en temps normal relèvent de la compétence ordinaire du Grand Conseil (c.-à-d. les dépenses uniques supérieures à 1 million de francs et les dépenses récurrentes supérieures à 200 000 francs par an).

Les dépenses liées à la gestion de la pandémie de COVID-19 s'élèvent à 9,9 millions de francs dans le compte de résultats 2022, alors que le budget prévoyait encore des dépenses totales de 76,5 millions de francs. Des dépenses d'environ 40 millions de francs ont certes été engagées pour faire face à la pandémie de COVID-19 : 9,2 millions de francs ont ainsi été consacrés à l'aide économique et aux cas de rigueur, 31,7 millions de francs à la mise en œuvre de la stratégie de vaccination. Ces dépenses ont toutefois pu être compensées en grande partie par la dissolution de provisions constituées l'année précédente.

Fin 2022, les montants approuvés pour lutter contre la pandémie de COVID-19 s'élevaient à 687,8 millions de francs, dont 448,7 millions ont effectivement été dépensés ou comptabilisés comme provisions. Ces dépenses ont concerné le secteur de la santé (59 %), en particulier la stratégie de vaccination, les offres de test et la gestion des contacts), les aides économiques pour les cas de rigueur (27 %) ainsi que les secteurs des transports et des médias (7 %). Le budget 2023 ne prévoit pratiquement plus de dépenses liées à la pandémie.

4.5 Répercussions de l'excédent du bilan

Jusqu'en 2017, le canton de Berne appliquait les règles du Modèle comptable harmonisé 1 (MCH1). Le capital propre était regroupé en un seul poste au passif du bilan. Un excédent de recettes augmentait le capital propre, tandis qu'un excédent de charges le diminuait. Lorsque le capital propre était épuisé, c'est-à-dire qu'il était en négatif, on parlait de découvert du bilan (capital propre négatif, inscrit à l'actif du bilan), et dans le cas contraire, d'excédent du bilan. Depuis le début des années 1990, le canton de Berne n'avait plus enregistré de capital propre, mais affichait au contraire un découvert du bilan très élevé. Fin 2016, il s'élevait à 3,32 milliards de francs.

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 ». 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.

De 1990 à 2021, le canton de Berne a toujours présenté un découvert du bilan. Grâce à l'excédent de revenus de 357,8 millions de francs dans le compte de résultats 2022, c'est la première fois depuis 1990 qu'il enregistre un excédent du bilan, à hauteur de 86,3 millions de francs.

4.6 Opération de trésorerie concernant l'impôt anticipé

À titre de mesure limitée dans le temps, pendant la phase de taux d'intérêt négatifs de ces dernières années, le canton n'a plus demandé le remboursement de son avoir d'impôt anticipé auprès de la Confédération chaque mois, privilégiant les demandes en fin d'année, en fonction de ses besoins financiers. Le compte de virement détenu par la Confédération auprès de la BNS était exclu des taux d'intérêt négatifs, ce qui a permis d'éviter les taux d'intérêt négatifs et de réaliser en partie des produits d'intérêts négatifs grâce à des emprunts de fonds de tiers.

Les créances d'impôt anticipé se prescrivent par cinq ans. Toutefois, le canton de Berne n'a délibérément jamais laissé courir ce délai, mais a laissé en réserve au maximum les avoirs d'impôt anticipé portant sur une période de deux années (exercice sous revue et exercice précédent). En ce qui concerne les modalités de gestion des avoirs d'impôt anticipé, il existe un accord entre la Confédération et les cantons (« Vereinbarung über die Abrechnung der Verrechnungssteuer zwischen dem Bund und dem Kanton Bern » du 17 mai 2022). D'autres cantons ont également mis en œuvre cette mesure.

Voici les montants des créances d'impôt anticipé non réclamées par le canton de Berne au cours des cinq dernières années :

Année / Date de réf.	Montant (en mio CHF)
31.12.2018	934.2
31.12.2019	1 004.7
31.12.2020	1 129.7
31.12.2021	932.7

31.12.2022	279.1
------------	-------

La mesure étant devenue obsolète, compte tenu de la fin de la phase de taux d'intérêt négatif, le canton de Berne a récupéré à la fin de l'année 2022 tous les avoirs d'impôt anticipé des années 2020 à 2022, ce qui lui a procuré un apport net de fonds de 653,6 millions de francs. Conjugué au bon résultat comptable, ce montant a permis de réduire la dette (endettement brut II) de près d'un milliard de francs.

4.7 Gestion des fonds de la BNS

Conformément à la loi sur la Banque nationale, la Banque nationale suisse (BNS) est tenue de constituer des provisions, par des prélèvements sur le résultat de son exercice annuel, pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Le bénéfice restant après dotation des provisions est en principe mis à disposition à des fins de distribution à la Confédération et aux cantons. Afin de répondre à une exigence de constance à moyen terme, le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS définissent les paramètres pour la distribution des bénéfices dans une convention portant effet sur plusieurs années.

Tant en 2022 qu'en 2021, le canton a reçu le montant le plus élevé prévu par la convention, soit 480 millions de francs. Sans ce paiement, le compte de résultats se serait inscrit en négatif en 2022.

Le budget pour l'année 2023 prévoit des distributions de bénéfice à hauteur de 320 millions de francs. En raison de l'évolution des marchés financiers et des devises en 2022, la BNS a toutefois fait savoir en janvier 2023 qu'elle ne procéderait à aucune distribution en 2023. En réaction à cette situation, le Conseil-exécutif a opté pour une mise en œuvre restrictive du budget, dans le but de réduire quelque peu les charges. L'expérience montre toutefois qu'une telle mesure pourrait aboutir à des économies à hauteur tout au plus d'un montant en millions à deux chiffres, dans la fourchette basse.

La principale difficulté des distributions de la BNS réside dans le fait que le montant définitif des versements n'est connu qu'après l'approbation du budget par le Grand Conseil. L'initiative parlementaire Vögelin 275-2022 propose que ces distributions soient inscrites au budget pour l'année suivante, une fois que le versement a effectivement eu lieu l'année précédente. L'idée est que ces fonds ne puissent pas être utilisés l'année du versement, mais seulement l'année suivante. La CFin traitera cette initiative parlementaire ces prochains mois.

4.8 Répercussions de la réorganisation de la DSSI – INC/DIJ

La DSSI a été réorganisée en 2021 suite au transfert de ses compétences en matière d'écoles spécialisées et de mesures d'encouragement et de protection destinées aux enfants et aux jeunes à la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) et à la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) au 1^{er} janvier 2022.

Suite au nouveau mode de financement prévu par la loi du 3 décembre 2020 sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants et par la loi révisée du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire, il a fallu rembourser des contributions d'investissement déjà versées par des entreprises privées pour un montant de 63,9 millions de francs. Depuis le 1^{er} janvier 2022, le domaine du handicap (enfants, adolescentes et adolescents) a vu l'introduction de forfaits d'infrastructure par jour de prise en charge (ou unités de prestation comparables) au moyen du compte de résultats, en lieu et place du financement des projets d'investissement au moyen du compte des investissements (financement du sujet en lieu et place de l'objet).

Les objets encore en construction que le canton de Berne encourage au moyen de contributions d'investissement selon l'ancienne législation (sous la direction de la DSSI) ont été transférés à l'INC au 1^{er} janvier 2022. Jusqu'à la finalisation des objets concernés, d'autres acomptes ou paiements finaux continueront de grever le compte des investissements de l'INC. À la fin des travaux, les contributions d'investissement propres seront remboursées, ce qui allégera encore le compte des investissements à l'avenir.

5. Perspectives de politique budgétaire

Les résultats présentés dans le rapport de gestion 2022 sont bien plus réjouissants que ne le prévoyait le budget. La fin de la pandémie venait à peine de se profiler lorsque la guerre a éclaté en Ukraine, en février 2022. Ce conflit armé a eu un impact direct sur l'approvisionnement en denrées alimentaires et en énergie, ce qui a fait grimper les prix. La Suisse et l'Europe ont vu l'inflation resurgir, ce qui s'est répercuté directement sur les finances cantonales de différentes manières, par exemple sur les prix et les livraisons de matériel dans le domaine de la construction.

Un autre point déjà évoqué dans ce rapport est celui des distributions de bénéfice de la Banque nationale suisse à la Confédération et aux cantons. En 2022, la BNS a accusé une perte de 123,5 milliards de francs, ce qui a empêché toute distribution en 2023. En raison de l'instabilité politique et financière actuelle, il est difficile de faire des prévisions sur les éventuels bénéfices de la BNS et les distributions qui en résulteraient pour le canton de Berne. Depuis plusieurs années, les distributions de la BNS sont très importantes pour l'équilibre des finances cantonales. Le canton serait bien avisé de maintenir son budget à l'équilibre sans les fonds de la BNS, ce qui représente toutefois un très grand défi à l'heure actuelle.

Le canton de Berne étant l'un des cantons où la charge fiscale des personnes physiques et morales est la plus élevée, le Conseil-exécutif a prévu une baisse d'impôt pour les deux catégories en 2024. La baisse des recettes qui en résultera nécessitera de trouver un nouvel équilibre dans les comptes et d'ajuster les dépenses en conséquence. Il y aura des débats politiques à ce sujet lors des processus budgétaires à venir.

6. Attestation du respect du frein à l'endettement et de la compensation du déficit 2021

En vertu de l'article 101a, alinéa 5 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte dans l'application du frein à l'endettement dans le compte de résultats. Ils sont donc éliminés du solde du compte de résultats.

Le résultat des comptes annuels 2022 permet de respecter à la fois les exigences du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats et celles du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Parallèlement, l'excédent des comptes annuels 2022 permet de compenser intégralement le déficit de 73,0 millions de francs affiché dans les comptes annuels 2021. Les tableaux ci-dessous l'illustrent clairement.

Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats

Les comptes annuels 2021 ont été bouclés avec un déficit de 73,0 millions de francs. Le tableau ci-dessous documente l'élimination de l'excédent de charges en vertu de l'article 101a, alinéa 2 ConstC.

en mio CHF	Comptes 2021	Comptes 2022
Résultat total du compte de résultats	-63.2	357.8
Élimination des gains comptables et des amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier	-9.8	-1.9
Résultat total du compte de résultats en vertu de l'article 101a, alinéa 5 ConstC	-73.0	356.0

Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

Conformément à l'arrêté n° 101 du 15 juin 2022, le Grand Conseil a renoncé à la compensation du découvert de 114,6 millions de francs, en application de l'article 101b, alinéa 4 ConstC.

en mio CHF	Comptes 2021	Comptes 2022
Solde de financement en vertu de l'article 101b, alinéa 4 ConstC	-114.6	326.8

7. Propositions de la Commission des finances au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil les propositions suivantes :

- 1) Approbation du rapport de gestion 2022 avec les valeurs de référence suivantes des comptes 2022 au sens de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettre f de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) :

• Excédent de revenu	CHF	357 815 787,01
• Investissements nets	CHF	354 165 444,14
• Capital propre	CHF	1 020 202 035,45

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

• CI Direction des finances	CHF	7 621 947,21
• CI Direction de l'instruction publique et de la culture	CHF	27 326 440,16
• CR Autorité de surveillance de la protection des données	CHF	54 529,20

(CR = compte de résultats, CI = compte des investissements)

- 3) Approbation des dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec l'art. 75, al. 1, lit. h LFP), qui sont présentés dans les indications complémentaires du rapport de gestion 2022, volume 1, chapitre 3.3.

La Commission des finances se rallie à l'unanimité aux propositions du Conseil-exécutif et ne formule aucune proposition à l'intention du Grand Conseil qui s'écarterait de celles du gouvernement.

Au nom de la Commission des finances

Berne, le 11 mai 2023

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Cléménçon