

Services parlementaires
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2014 du canton de Berne

7 mai 2015

Table des matières

1	Préface	3
2	Méthode de travail.....	4
3	L'essentiel en bref.....	6
3.1	Compte de fonctionnement.....	6
3.2	Bilan	7
3.3	Compte des investissements	9
3.4	Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons.....	10
4	Aspects prioritaires.....	12
4.1	Appréciation des résultats	12
4.1.1	Ecarts par rapport au budget.....	12
4.1.2	Facteur de correction	12
4.1.3	Investissement.....	13
4.1.4	Comparaison des comptes avec ceux de l'année précédente.....	14
4.2	Différences entre budget et comptes dans les groupes de produits	14
4.3	Charges de personnel	15
5	Perspectives de politique financière.....	16
6	Propositions	17
6.1	Propositions concernant le classement des interventions	17
7	Glossaire.....	19

1 Préface

Après le déficit de 2012, le canton de Berne présente pour la deuxième fois un résultat nettement meilleur que les prévisions budgétaires. En effet, le budget 2014 prévoyait un très léger excédent du compte de fonctionnement, alors que dans la réalité des chiffres, l'excédent est substantiellement plus grand. Les excédents des deux dernières années ont permis de résorber entièrement le découvert de 2012. Ce résultat réjouissant n'est cependant pas aux yeux de la Commission des finances une raison suffisante pour être dans l'euphorie et céder aux convoitises qui se manifestent aussitôt dans de telles situations. Au contraire, elle met en garde contre la tentation de baisser la garde pour se dispenser des efforts d'économie.

Les mauvaises perspectives financières ont poussé le Conseil-exécutif à lancer en août 2012 le projet d'examen des offres et des structures 2014 (EOS), qui devait permettre de supprimer le déficit structurel du canton de Berne à moyen terme. En novembre 2013, le Grand Conseil a débattu en détail les mesures d'économie proposées par le Conseil-exécutif. Comme la plupart de ces mesures ne déploient leurs effets que depuis le début de 2015, elles ne se reflètent pas entièrement dans les comptes 2014. D'autres facteurs ont donc contribué au résultat positif, d'autant que les bénéfices de la Banque nationale n'ont pas été redistribués en 2014 alors que le canton de Berne avait inscrit au budget 2014 la part qui devait lui revenir.

Depuis que la situation a commencé à se dégrader en politique financière, la Commission des finances s'est occupée des finances cantonales et a suivi le processus de l'EOS 2014 au niveau stratégique, en orientant sa réflexion sur le long terme. Elle entend poursuivre le dialogue avec le Conseil-exécutif sur les prochaines années de la planification financière.

2 Méthode de travail

Dans le présent rapport, la Commission des finances motive ses propositions concernant le rapport de gestion du canton de Berne pour l'année 2014.

Le rapport de gestion est établi selon les règles de la nouvelle gestion publique NOG au moyen du système d'informations financières SIF 2000. Il se présente en quatre volumes, à savoir le « Rapport de gestion et comptes annuels du canton de Berne », l'« Annexe des comptes annuels du canton de Berne », les « Groupes de produits (à l'inclusion des comptes spéciaux et des financements spéciaux) » et les « Rapports spéciaux » 2014. La commission n'examine pas toutes les parties du rapport de gestion. Du fait de sa compétence spécifique, en effet, la Commission de gestion (CGes) traite le rapport d'activité des Services parlementaires et celui du Bureau pour la surveillance de la protection des données. La Commission de justice (CJus) s'occupe du rapport des autorités judiciaires et du Ministère public, qui ont accédé à l'autonomie le 1^{er} janvier 2011 du fait de la réforme judiciaire. Le rapport de l'Université, qui a été détaché des comptes du canton au 31 décembre 2012, et ceux de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone, qui ont été détachés fin 2013, seront examinés par la Commission spécialisée de la formation en automne 2015.

Conformément à l'article 76, lettre *b* de la Constitution du canton de Berne (ConstC), à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) 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. Selon l'article 101 ConstC, la gestion des finances est économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur. Les finances doivent être équilibrées à moyen terme. Les autorités cantonales doivent donc remplir les tâches publiques qui leur sont confiées aux articles 31 à 54 ConstC.

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 LFP.

Plus précisément, le Grand Conseil approuve les éléments suivants:

- le solde du compte de fonctionnement;
- le solde du compte des investissements;
- les variations de la fortune des financements spéciaux;
- les données chiffrées des comptes spéciaux;
- le calcul des marges contributives III des différents groupes de produits;
- les revenus fiscaux et les amendes par groupe de produits;
- les coûts et les revenus des subventions cantonales par groupe de produits.

Le 9 mars 2015, la directrice des finances a brièvement informé la Commission des finances sur la clôture des comptes.

Au 23 mars, les sections avaient traité les chapitres qui les concernaient plus particulièrement et formulé les questions qu'elles entendaient poser aux Directions. Le bureau de la Commission des finances y a consacré sa séance du 23 mars 2015. La Commission des finances en a discuté lors des séances des 20 et 30 avril ainsi que du 7 mai 2015.

La commission s'est assurée de la plausibilité des propositions visant au classement de motions et de postulats.

Pour mener l'examen préliminaire du rapport de gestion 2014, la Commission des finances s'est fondée sur les documents suivants:

- rapport de gestion avec les comptes annuels 2014, épreuve du 10 mars 2015;
- rapport de révision du Contrôle des finances sur les comptes annuels au 31 décembre 2014 et le rapport détaillé sur la révision des comptes annuels au 31 décembre 2014, du 20 mars 2015 (avec la prise de position des Directions), complétés par les informations présentées oralement par le chef du CF lors de la séance du bureau du 23 mars 2015;
- les réponses apportées par écrit par la Direction des finances aux questions de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2014 et les précisions fournies par la directrice des finances et les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration des finances lors de la séance plénière du 20 avril 2015;
- ACE 518 du 6 mai 2015 (Déclaration d'intégralité et proposition du Conseil-exécutif).

Pour le traitement du rapport de gestion, la Commission des finances a pu bénéficier de la bonne collaboration du Contrôle des finances et de l'administration. Le rapport détaillé du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2014 a été fort utile. La commission apprécie grandement sa bonne lisibilité et la clarté de sa mise en forme.

La responsabilité de la préparation du rapport incombait au bureau de la commission, dont les membres sont les suivants: Jürg Iseli, président, Béatrice Stucki, vice-présidente, Mathias Burkhalter, Natalie Imboden, Ueli Jost, Hans Kipfer et Hans-Jörg Pfister.

3 L'essentiel en bref

La Commission des finances ne présentera pas dans son rapport les détails des comptes 2014. Les tableaux et les détails se trouvent dans le rapport de gestion 2014.

Les principaux repères financiers (en millions de francs) se trouvent dans le tableau ci-après:

	Comptes 2013	Budget 2014	Comptes 2014
Charges	10 246	10 365	10 065
Revenu	10 403	10 375	10 277
Compte de fonctionnement	157	10	212
Investissement net	551	610	523
Solde de financement	180	57	156
Degré d'autofinancement en %	133	109	130
Endettement brut I	6 151		6 105
Endettement brut II	6 940		6 836
Découvert du bilan	1 840		1 654

3.1 Compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement 2014 boucle avec un excédent inespéré de 212 millions de francs, surpassant ainsi de 200 millions de francs le résultat prévu au budget. Cet écart correspond cependant à 2 pour cent seulement du total des charges. Les charges sont de 300 millions inférieures aux prévisions budgétaires, et par rapport à l'année précédente, elles ont diminué de 1,8 pour cent. Le revenu est resté de 99 millions de francs en-deçà du montant prévu au budget et par rapport à l'année d'avant, il a baissé de 1,2 pour cent.

Les principaux écarts des charges et des revenus par rapport aux prévisions budgétaires sont récapitulées ci-après.

Ecarts	mio CHF
Résultats moins bons que prévu	
Domaine social, 3 ^e âge et handicap: coûts supplémentaires liés à l'évolution démographique (accroissement du nombre de personnes ayant besoin de soins et augmentation des soins nécessaires dans chaque cas; domaine social: Adaptation insuffisante du budget par rapport aux années précédentes (faute de résultats probants) et faiblesse de l'allégement apporté par les mesures APEA	- 102
Facteur de correction (cf. ch. 4.1.2)	- 136

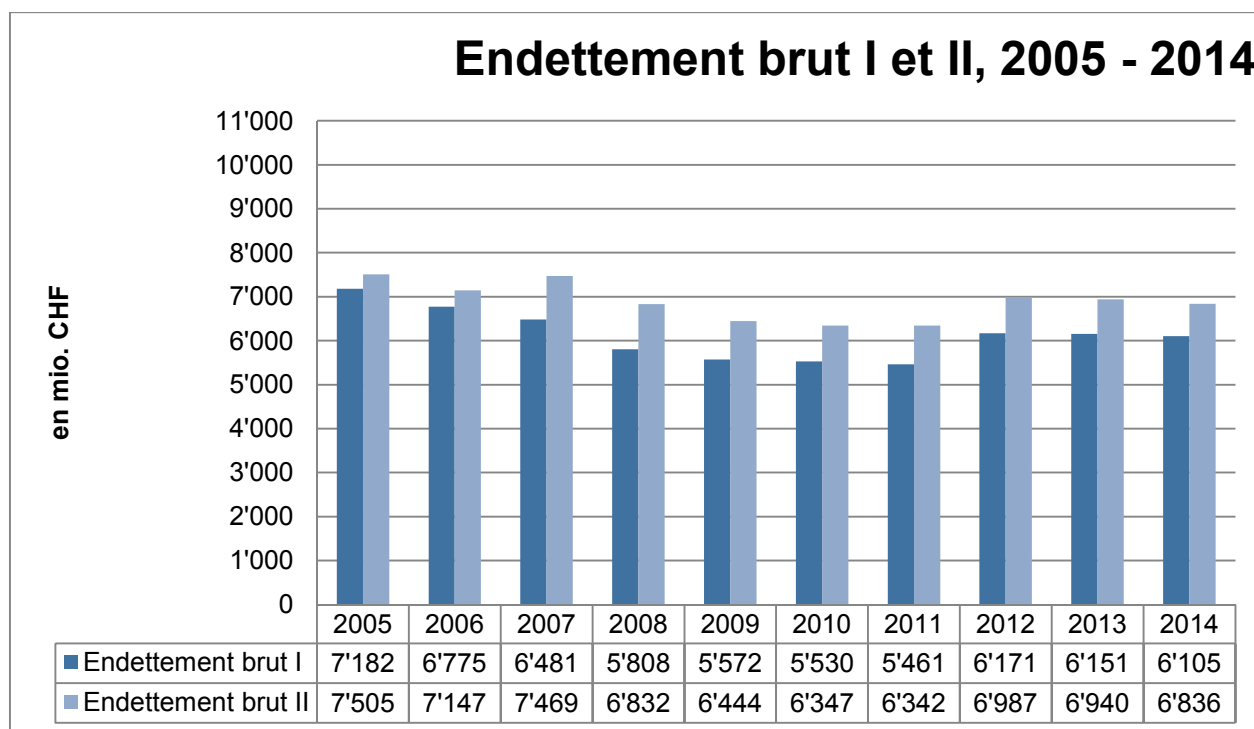
Augmentation des indemnités pour les prestations des collectivités: dans le domaine de l'aide sociale, elles résultent des dépenses supplémentaires pour la couverture des cotisations de l'assurance maladie et les frais de logement; mise en œuvre incomplète des mesures EOS et augmentation des indemnités dans le domaine de la formation	- 45
Augmentation des subventions accordées dans différents domaines (SAP, INS, POM): subventions d'exploitation plus élevées dans le domaine des soins aux personnes âgées et aux malades de longue durée, augmentation des subventions aux écoles professionnelles et aux hautes écoles et subventions plus élevées dans le domaine de l'asile	- 81
Bénéfices de la Banque nationale (BNS): en raison de la marche insatisfaisante des affaires de la Banque nationale, les bénéfices n'ont pas pu être redistribués.	- 82
Résultats meilleurs que prévu	
Revenu fiscal: le revenu des impôts des personnes morales (+ 130 mio CHF) et physiques (+ 66 mio CHF), les autres impôts (+ 65 mio CHF) ainsi que les parts des impôts fédéraux directs (+ 20 mio CHF) ont nettement dépassé les attentes	+ 280
Remboursements / indemnités	+ 94
Charges de personnel: les postes vacants ont contribué à la réduction des charges	+ 51
Biens services et marchandises: la réduction des dépenses pour les Prestations et honoraires et le report ou la mise en suspens de projets cantonaux ont permis de faire baisser les dépenses	+ 83
Hôpitaux: les économies sont liées surtout aux montants inférieurs des coûts standard pour les subventions d'investissement (progression lente des projets d'investissement financés par le FIH)	+ 39
Psychiatrie: la régionalisation de la psychiatrie n'a pas encore été réalisée.	+ 10
Police: économies liées à l'insuffisance des effectifs, aux reports de projets, à la baisse des frais d'entretien de Polycom.	+ 24
Réduction des primes de l'assurance maladie: baisse des dépenses	+ 27

Les résultats moins bons et les résultats meilleurs s'équilibrent, abstraction faite du revenu fiscal. En 2014, une source de revenu considérable, à savoir la redistribution aux cantons des bénéfices de la Banque nationale, a été supprimée. Le canton avait inscrit au budget les 82 millions de francs qu'il espérait toucher à ce titre, et malgré le fait qu'il ne les ait pas reçus, le résultat de l'année est positif.

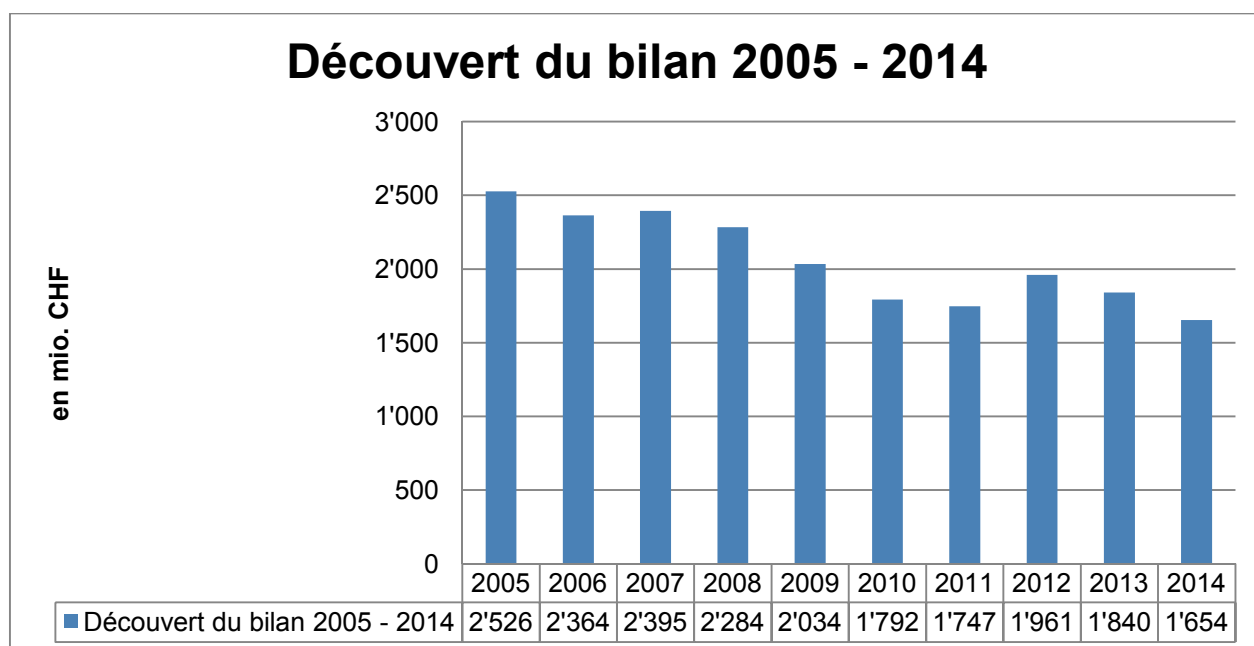
3.2 Bilan

Le solde de financement se chiffre à 156 millions de francs, un résultat en progression de 99 millions de francs par rapport au budget. Le solde de financement est le repère indiquant le montant des fonds propres que le canton peut consacrer à la résorption de la dette. S'il est négatif, cela signifie que les fonds propres n'ont pas suffi à couvrir entièrement l'investissement et qu'il a fallu emprunter, d'où l'accroissement de la dette. Le degré d'autofinancement est de 130 pour cent, donc nettement meilleur que les 100 pour cent nécessaires pour éviter au canton de contracter de nouvelles dettes ; il est donc possible de réduire la dette existante.

L'endettement brut I et l'endettement brut II ont diminuée tous deux, le premier de 46 millions, le second de 104 millions de francs. La dette ne se réduit pas au rythme que laisserait espérer le solde de financement de 156 millions de francs. Le solde de financement positif est indicatif seulement de la résorption de la dette. En raison des actifs et passifs transitoires, il est normal qu'il y ait des différences: il s'agit d'affaires qui à la date de référence du bilan au 31 décembre 2014 se sont répercutées sur les liquidités mais non sur les résultats, ou l'inverse.

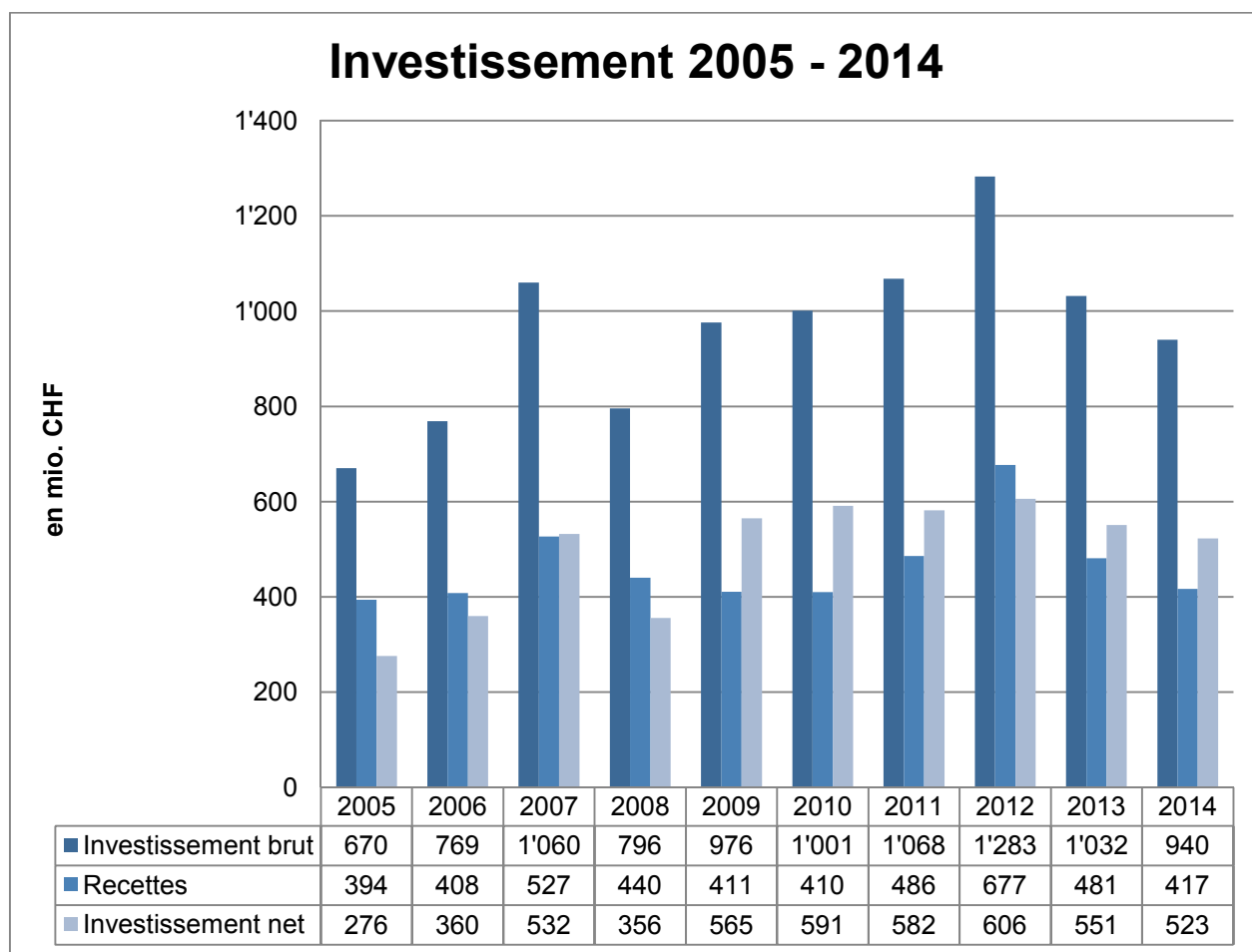


En conséquence de la réduction de la dette, le découvert du bilan a lui aussi baissé, et ce de 186 millions de francs. Entre 2008 et 2011, il a été possible de le réduire en tout de 537 millions de francs, mais il est remonté en 2012, passant à 1 961 millions de francs, une augmentation de 214 millions. Il se situe déjà au-dessous de son niveau avant l'accroissement en 2012. S'il ne faut pas s'attendre ces prochaines années à l'accroissement du découvert du bilan, il n'est pas probable non plus qu'il diminue notablement.



Selon l'article 3, alinéa 2, lettre c LFP, le découvert du bilan doit être réduit à moyen terme au moyen d'excédents du compte de fonctionnement. Or, il n'y a pas de définition précise dans la législation cantonale du « moyen terme », mais pour les communes (art. 74, al. 1 Loi sur les communes), la règle veut qu'un découvert du bilan dans les comptes de la commune soit résorbé en l'espace de huit ans.

3.3 Compte des investissements



L'investissement net, chiffré à 523 millions de francs (à l'inclusion des investissements financés par un fonds) a été inférieur aux prévisions budgétaires de quelque 87 millions de francs. L'investissement brut a également été inférieur aux prévisions budgétaires, de 71 millions de francs. Le nombre de projets réalisés dans les domaines des transports publics, de l'aménagement des eaux et du développement régional et la lenteur de la progression des projets dans le domaine hospitalier ont eu pour effet principal que le volume d'investissement prévu au budget n'a pas été entièrement exploité. En comparaison de l'année précédente, l'investissement brut est en baisse de 92 millions de francs et l'investissement net, de 28 millions de francs.

3.4 Comparaison avec les clôtures de comptes d'autres cantons

Dans le rapport de BAKBASEL sur l'EOS 2014, les cantons de Lucerne, de Saint-Gall, de Fribourg, de Vaud, des Grisons et de Zurich constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « Peer Group » du canton de Berne, autrement dit un ensemble de cantons comparables au canton de Berne par leur structure et leur taille.

Canton	Charges en francs	Solde des comptes en francs
Zurich	14 413 mio	Déficit de 123 mio
Saint-Gall	4 584 mio	Excédent de 23.8 mio
Lucerne	3 600 mio	Excédent de 13 mio
Vaud	9 518 mio	Excédent de 0.8 mio
Grisons	2 444 mio	Excédent de 55 mio
Fribourg	3 247 mio	Excédent de 0.2 mio

Comme le montre le tableau, seul le canton de Zurich a bouclé ses comptes sur un découvert (- 123 mio CHF), alors que son budget prévoyait un excédent de 57 millions de francs. Le déficit était dû à une baisse des rentrées fiscales. Cela montre bien que le revenu fiscal est fluctuant et qu'il peut avoir un impact tout aussi bien positif que négatif sur les comptes des cantons.

Les autres cantons ont tous réalisé un excédent en 2014. Le canton des Grisons avait inscrit à son budget un déficit de 58 millions de francs, alors que son excédent s'est chiffré à 55 millions de francs. Le canton de Fribourg prévoyait un tout petit excédent qui selon le communiqué de presse serait le fruit d'un programme d'économies, d'une augmentation du revenu fiscal des personnes morales et d'un prélèvement sur le fonds d'infrastructures.

Le canton de Saint-Gall doit son résultat positif à un prélèvement de 50 millions de francs sur son capital propre ; son déficit se serait autrement chiffré à 26,2 millions de francs. Il avait prévu à son budget un découvert de 30 millions de francs (à l'inclusion du prélèvement sur le capital propre car sinon, le découvert se serait chiffré à 80 millions de francs). Ce canton a lui aussi bénéficié d'un revenu fiscal en hausse.

Sur 26 cantons, douze sont déficitaires et douze comptabilisent des excédents; les cantons de Bâle-Campagne et de Neuchâtel n'ont pas encore présenté leurs comptes. Les cantons n'ont pas tous été en mesure de compenser le manque à gagner résultant de l'absence de redistribution des bénéfices de la Banque nationale pour l'année 2014. Pour certains, c'est ce qui a fait leur découvert. Ce qui frappe par ailleurs, c'est qu'à part le canton de Zurich, ce sont surtout les cantons qui comptent parmi les cantons donneurs dans la péréquation financière nationale qui comptabilisent un déficit: le canton de Zoug, un déficit de 139 millions de francs (charges: 1 407 mio CHF), le canton de Schwyz, un déficit de 211 millions de francs (charges: 1 395 mio CHF). Toutefois, il y a à cet égard des exceptions: Bâle-Ville, qui a réalisé un excédent de 180 millions de francs (charges: 3 938 mio CHF), Genève, un excédent de 6 millions de francs (charges: 7 944 mio CHF). Même Soleure, qui pourtant est un canton bénéficiaire, a comme l'année précédente présenté un déficit de 135 millions de francs (charges: 1 965 mio CHF).

Les cantons donneurs font grief aux cantons bénéficiaires d'assainir leurs comptes à leurs frais. Ce grief est compréhensible sachant qu'un canton tel que Schwyz a dû augmenter les impôts en raison de la nouvelle péréquation financière. Le grief est cependant la conclusion d'une erreur de raisonnement car dans tous les cantons, la santé des finances est déterminée par la situation

économique, le revenu fiscal, qui en dépend, et l'absence de redistribution des bénéfices de la Banque nationale. Le résultat des comptes d'une année est une photographie dont il faudrait bien se garder de tirer des conclusions générales. A cela s'ajoute que certains cantons donneurs, notamment Zoug et Schwyz, appliquent une politique fiscale prodigue qui peut entraîner d'importantes pertes de revenu.

Pour le canton de Berne, il fallait réaliser un excédent pour résorber le découvert de 2012.

4 Aspects prioritaires

La Commission des finances a étudié en priorité les aspects suivants au cours de son examen préliminaire du rapport de gestion 2014.

4.1 Appréciation des résultats

4.1.1 Ecart par rapport au budget

Les principaux écarts du compte de fonctionnement sont représentés au chapitre 3.1. Une analyse plus détaillée permet de constater que les améliorations et les dégradations des comptes par rapport au budget s'équilibrent approximativement. Surtout le revenu fiscal, en progrès de 280 millions de francs, qui se compose du revenu de l'impôt des personnes physiques (+ 66 mio CHF) et des personnes morales (+ 130 mio CHF), des autres impôts (+ 65 mio CHF) ainsi que des parts plus élevées à l'impôt fédéral direct (+ 20 mio CHF) a contribué aux bons résultats. Comme le montrent les résultats des autres cantons, le revenu fiscal est très fluctuant, il peut varier d'une année à l'autre. Le déménagement d'un gros contribuable ou une mauvaise année pour ses affaires peuvent causer un grand manque à gagner et toucher le canton de Berne au plus vif.

Dans l'analyse de la Direction des finances on ne trouvera pas, du moins pas en détail, la réduction des dépenses liées à la réduction des primes d'assurance-maladie, alors qu'elle se chiffre à 27.9 millions de francs et que normalement, les écarts de 10 millions de francs ou plus figurent dans la liste. Dans le rapport de gestion lui-même, une référence y est faite dans le volume 3, au chapitre du groupe de produits intitulé « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales », mais on se borne à dire que les subventions cantonales au titre des assurances sociales sont inférieures de 33 millions de francs. La Commission des finances s'étonne que l'on n'ait pas chiffré cet écart. Il aurait été meilleur pour la transparence que les écarts importants soient chiffrés et commentés.

4.1.2 Facteur de correction

En raison des différences vers le bas parfois substantielles des comptes par rapport au budget les années passées, le Conseil-exécutif a décidé au cours du cycle de planification de 2010 d'introduire un facteur de correction. Ce facteur, un montant de 136 millions de francs, a été intégré à certains groupes de produits dans le budget 2011 et le plan intégré mission-financement 2012-14 pour améliorer la précision du budget. Dans sa réponse à une question de la Commission des finances, la FIN a détaillé les critères selon lesquels ces 136 millions de francs avaient été calculés:

1. Le groupe de produits doit présenter un solde de 5 millions de francs au moins;
2. il doit s'être soldé par un chiffre inférieur aux prévisions budgétaires dans les comptes d'au moins deux des trois dernières années;
3. la correction doit correspondre à la moyenne des différences vers le bas par rapport au budget des trois dernières années mais se monter à 10 pour cent au maximum du solde du groupe de produits et
4. la correction ainsi calculée doit se chiffrer à 3 millions de francs au moins.

Parce que le facteur de correction est compliqué et qu'il manque de transparence, son intégration n'a pas produit le résultat escompté dans différents groupes de produits. C'est ce qui a amené la Commission des finances à proposer la simplification de la budgétisation. Depuis le budget 2013 et le plan intégré mission financement 2014 – 2016, le facteur de correction figure comme poste fictif hors des groupes de produits dans le groupe de matières 46 « subventions acquises ». Il y est inscrit sous forme de revenu, même si d'entrée de jeu, il est clair que ce revenu ne sera jamais réalisé.

A chaque cycle de planification, il faut vérifier si le facteur de correction contribue toujours à réduire les écarts entre le budget et les comptes. Dans les comptes de l'année, le gouvernement analyse les écarts par rapport au budget au niveau des groupes de matières qui sont liés à l'accomplissement des tâches et dans lesquels la planification décentralisée dans plus de 60 unités comptables peut avoir cet effet. Ce sont notamment les groupes de matières tels que les Charges de personnel, le Biens services et marchandises, les Subventions accordées etc. Les écarts s'expliquent par exemple par le fait que le maximum de charges de personnel ou de biens, services et marchandises soient inscrites au budget sans qu'il y ait le moindre poste vacant.

La FIN estime que les écarts entre le budget et les comptes sont plus limités depuis l'introduction du facteur de correction. Le gouvernement se propose donc de le conserver.

La Commission des finances est quant à elle d'avis que dans la perspective du MCH2, il convient de reconsidérer le facteur de correction, car il ne donne pas une image fidèle du patrimoine (true and fair view). Il s'agit d'un revenu qui ne sera jamais réalisé. La commission souhaite que les unités comptables budgétisent avec une plus grande précision les charges de personnel et de biens, services et marchandises afin que même sans facteur de correction, la précision budgétaire soit meilleure.

En raison de problèmes informatiques avec le système SIF, l'introduction du MCH2 a été reportée au début 2017. La Commission des finances espère que le nouveau modèle de compte permettra d'augmenter la précision budgétaire afin que de manière générale, les écarts soient moins importants que par exemple les 83 millions de francs comptabilisés dans les Biens, services et marchandises.

4.1.3 Investissement

Comme les années passées, les sommes budgétisées pour l'investissement n'ont pas été entièrement dépensées. C'est principalement dû aux retards pris par les projets dans le domaine hospitalier, à la diminution des prêts prélevés sur le Fonds d'aide aux investissements de l'ECO et à l'abandon de projets tels que Tram Region Bern suite à leur rejet en votation populaire. Les écarts les plus importants dans le domaine des investissements sont ceux de la SAP et de la TTE. De toutes les Directions, ce sont celles qui gèrent le plus gros volume d'investissement et elles sont donc plus fortement touchées par les retards et les modifications des projets. Souvent, le canton de Berne n'est pas lui-même le maître de l'ouvrage, mais il subventionne des tiers. La SAP alloue des subventions aux organismes responsables d'institutions subventionnées, la TTE, à des entreprises de transport, à des communes chargées de l'aménagement des eaux, à des corporations des digues et à d'autres organismes qui réalisent par exemple les programmes d'agglomération. Les écarts les plus importants dans les comptes 2014 entre les prévisions budgétaires et l'investissement réel se constatent dans les subventions accordées à des projets de tiers. Dans ces cas, le canton de Berne n'a aucune influence sur l'avancement du projet.

Les investissements non effectués sont reportés sur les années suivantes, où il peut en résulter une augmentation des dépenses d'investissement. Comme l'influence du canton sur une grande partie des projets est limitée, il est difficile d'obtenir une constance de l'investissement.

Pour l'année 2014, les montants à prélever sur le Fonds de couverture des pics d'investissement étaient prévus au budget à 98 millions de francs. Il n'a pas été nécessaire de prélever ce montant.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des investissements des quatre dernières années (en millions de francs, budget, puis comptes).

	Investissement brut		Recettes		Investissement net	
Année	Budget	Comptes	Budget	Comptes	Budget	Comptes
2011	1 121	1 068	463	486	659	582
2012	1 022	1 283	430	677	592	606
2013	1 000	1 032	408	481	591	551
2014	1 011	940	401	417	610	523

Les chiffres des quatre dernières années montrent qu'à une seule exception près (2012), les investissements inscrits au budget n'ont pas été entièrement épuisés. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission ne juge pas utile d'augmenter le volume d'investissement.

4.1.4 Comparaison des comptes avec ceux de l'année précédente

A fin 2012, l'Université a accédé à l'autonomie comptable, suivie à fin 2013 par la Haute école spécialisée bernoise et la Haute école pédagogique germanophone. Ces institutions ont donc été détachées des comptes cantonaux et les charges et le revenu s'en sont trouvés réduits. Plus particulièrement, les charges de personnel et l'état des postes ont été réduits de l'équivalent des personnels respectifs des trois institutions. Comme les subventions aux hautes écoles continuent de figurer dans le groupe de produits de l'Enseignement supérieur, le solde du compte de fonctionnement n'a pas changé. En raison de ce détachement, il est cependant difficile de comparer les comptes 2014 avec ceux de l'année précédente pour ce qui est des charges de personnel.

La Commission des finances estime que suite à de telles opérations, il faudrait plus d'indications dans le rapport de gestion afin qu'il soit plus facile de localiser les différents reports qui en ont résulté.

4.2 Différences entre budget et comptes dans les groupes de produits

Dans les comptes de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), la Commission des finances a constaté un écart d'environ 77 millions de francs du solde par rapport au budget. En réponse à la question qui avait été posée à ce sujet, il a été dit que seuls 11 millions de francs sur le montant total pouvaient être compensés à l'interne. Les écarts proviennent pour l'essentiel des deux groupes de produits Garantie du minimum vital social et Aide aux personnes âgées et aux malades chroniques. Dans ce dernier groupe de produits, les écarts s'expliquent par l'évolution démographique (plus de personnes âgées ayant besoin de soins) et l'accroissement du volume de soins dans chaque cas. Au moment de l'établissement du budget, il n'a pas été tenu suffisamment compte du fait que le canton, chargé du financement résiduel, doit contribuer dans une mesure disproportionnée à la croissance de la masse salariale. A compter de 2015, ce fait a été pris en compte dans la planification financière. Le dépassement du budget dans le domaine social s'explique par l'allègement moins marqué que prévu induit par la mise en place de l'institution de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et le changement de système qui en a résulté. A la JCE, les coûts sont cependant en baisse, et en termes nets, le canton n'encourt pas de coûts supplémentaires du fait de la participation des communes. Dans le domaine de l'aide sociale, d'autres dépenses sont en augmentation: ce sont avant tout les primes de l'assurance-maladie et les frais de logement.

Les deux derniers rapports de gestion, ceux des années 2012 et 2013, n'ont fait état d'aucun dépassement de budget dans le domaine de la prise en charge et des soins aux personnes âgées. Quant à la protection de l'enfant et de l'adulte, la direction peut désormais se référer à des données fiables pour l'établissement du budget.

4.3 Charges de personnel

Dans le domaine des charges de personnel, 51 millions de francs sur le montant total inscrit au budget n'ont pas été dépensés. C'est d'autant plus étonnant que le canton s'est efforcé ces dernières années d'améliorer les conditions qu'il propose à son personnel. Pour combler le retard pris par rapport aux autres employeurs, il a notamment augmenté le salaire des employés et employées âgées de 30 à 45 ans.

En raison du détachement des comptes de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone, il est difficile de comparer les charges de personnel à celles de l'année d'avant. Avant l'accession de ces institutions à l'autonomie comptable, ces charges étaient de 240 millions de francs plus élevées.

Le gouvernement explique comme suit l'écart de 51 millions de francs par rapport au budget: 30 millions de francs sont liés à la vacance prolongée de postes et à l'anticipation de l'application de mesures EOS, et 11 millions de francs sont dus aux montants trop élevés inscrits au budget pour les cotisations à la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). D'autres dépenses de l'INS ont été moins élevées que prévu en raison du report de projets (6,5 mio CHF), dans le projet Passepartout (7,4 mio CHF) et en raison du nombre inférieur de classes à l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (15.5 mio CHF). Par ailleurs, il y a eu également des dépenses supplémentaires pour la constitution de provisions (+ 7,8 mio CHF) et l'annulation d'économies de 13,5 millions de francs dans le nouveau système de financement de l'école obligatoire.

5 Perspectives de politique financière

Le rapport de gestion 2014 laisse apparaître quelques tendances financières qui se prolongeront probablement ces prochaines années.

Bien que l'année de la Banque nationale ait été mauvaise et qu'elle ait donc renoncé à la redistribution de ses bénéfices, le canton de Berne a réalisé un résultat satisfaisant. Comme l'incertitude est grande en ce qui concerne la redistribution future des bénéfices de la BNS, la majorité de la Commission des finances est d'avis qu'il ne faut plus inscrire ces sommes hypothétiques au budget.

Le plan intégré mission-financement prévoit des résultats positifs pour les comptes des années 2016 à 2018, grâce aux mesures EOS 2014. Hormis le revenu fiscal, qui augmente légèrement chaque année, il n'y aura pas d'augmentation substantielle du revenu. De même, l'évolution des rentrées fiscales des personnes physiques et morales est incertaine. Les années 2013 et 2014 seront sans doute des exceptions à cet égard. En comparaison intercantonale, les impôts constituent une donnée volatile qui dépend fortement de la conjoncture et qu'il n'est pas possible d'influencer.

S'il est vrai que les mesures adoptées ont permis de rétablir un semblant d'équilibre dans les chiffres des prochaines années, il suffirait de peu, par exemple la dégradation du revenu fiscal ou une forte augmentation des coûts de la santé pour compromettre ce fragile équilibre et plonger le canton dans les chiffres rouges. C'est pourquoi la Commission des finances est majoritairement d'avis qu'il ne faut pas s'écarter des mesures d'économie adoptées mais plutôt poursuivre l'examen des offres et des structures. Par ailleurs, la majorité de la Commission des finances refuse de revenir sur les mesures votées dans le cadre de l'EOS 2014 même si les résultats sont bons.

Bien plus que la stabilité des finances cantonales, le but visé est un certain volume d'excédents. En effet, c'est le seul moyen de ménager la marge de manœuvre nécessaire dans l'optique de la réforme de l'imposition des entreprises III, de l'introduction de l'horaire de travail selon la confiance et d'éventuelles réductions de l'impôt, afin que le canton de Berne puisse se rapprocher de la moyenne suisse en termes de charge fiscale.

En même temps que le rapport de gestion 2014, la directrice des finances a proposé au Conseil-exécutif de créer un fonds pour les parts bernoises aux bénéfices redistribués de la BNS. Ce fonds ne serait alimenté que les années où la Banque nationale décide de redistribuer ses bénéfices aux cantons. La Commission des finances discutera cette proposition en détail en vue de la session de novembre.

6 Propositions

En application de l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* LFP, la Commission des finances adresse les propositions suivantes au Grand Conseil:

1. Approbation du rapport de gestion 2014 et des comptes avec les repères suivants :

Excédent de revenu	CHF	211 671 697.44
Investissement net	CHF	522 723 271.62
Découvert du bilan	CHF	1 654 239 064.74

2. Approbation des dépassements de crédits budgétaires suivants au compte administratif (art. 57, al. 5 LFP))

CF Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	CHF	76 954 158.42
CF Direction de l'instruction publique	CHF	7 520 625.70
CI Direction de l'instruction publique	CHF	1 883 256.50

(cf. volume 1, chapitre 3 du RG, CF = compte de fonctionnement, CI = compte des investissements)

3. Approbation des dépassements de crédits autorisés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec art. 75, al. 1, lit. *h* LFP (Rapport de gestion 2014, volume 2, chapitre 5.1).

6.1 Propositions concernant le classement des interventions

Après avoir examiné les propositions pour le classement des motions et des postulats, la Commission des finances propose au Conseil-exécutif de ne pas classer encore les interventions suivantes :

- Motion 023-2013 Bernasconi, Worb (PS-JS); Burkhalter, Rümligen (PS-JS); Meyer, Roggwil (PS-JS), du 19 janvier 2009: Révision de la politique salariale du canton
- Motion 287-2013, Kneubühler, Nidau (PLR); Haas, Berne (PLR) du 21 août 2009: Révision de la législation sur le personnel:

Les travaux en vue de l'introduction de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres dirigeants ont commencé en 2011, mais en raison de l'opposition qui s'est manifestée dans la procédure de consultation, ces travaux ont été suspendus depuis janvier 2012. L'augmentation des salaires des conseillers d'Etat était l'élément le plus contesté. La Commission des finances et la Commission de gestion estiment qu'il convient de reprendre le développement du projet.

- Motion 301-2013 PLR (Haas, Berne, PLR; Schneiter, Thierachern, UDF; Widmer, Wanzwil PBD; Brand, Münchenbuchsee, UDC), du 19 novembre 2013: Assainissement durable des finances cantonales:

Malgré les mesures EOS, le plan intégré mission-financement des prochaines années ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre. A cela s'ajoutent les pertes de revenu liées à la réforme de l'imposition des entreprises IIII, qu'il faudra compenser. L'assainissement durable des finances doit se poursuivre.

Le Conseil-exécutif a donné suite aux propositions de la Commission des finances dans les trois cas.

Pour la Commission des finances

Berne, le 7 mai 2015

Jürg Iseli, président

7 Glossaire

Degré d'autofinancement : Un degré d'autofinancement supérieur à 100 pour cent signifie que l'excédent de revenu et les amortissements réalisés sur le patrimoine administratif dépassent l'investissement net. Si le degré d'autofinancement est inférieur à 100 pour cent, le canton doit contracter de nouvelles dettes.

Endettement brut I: dette publique portant intérêts

Endettement brut II: dette publique portant intérêts plus provisions

EOS 2014: examen de l'offre et des structures 2014

FI: Fonds de couverture des pics d'investissement

LFP: Loi du 26.03.2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

MCH2: Modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH 1, qui s'applique encore dans le canton de Berne. Le MCH2 est introduit ou en cours d'introduction dans pratiquement tous les cantons.

Patrimoine administratif: Le patrimoine administratif comprend les biens qui servent directement à l'accomplissement des tâches publiques et qui ne sont donc pas réalisables (p. ex. bâtiments administratifs, routes).

Solde de financement: Le solde de financement se calcule sur la base du solde du compte de fonctionnement et du patrimoine administratif moins l'investissement net. Cela permet de calculer les fonds propres à disposition pour la réduction de la dette.