

Rapport de la Commission des finances



concernant

le budget 2020 et le plan intégré mission-financement 2021- 2023

Version du 7 novembre 2019

Version définitive

TABLE DES MATIÈRES

1	Synthèse	3
2	Travail de la Commission des finances	4
3	Budget 2020 / PIMF 2021-2023 : l'essentiel en bref.....	5
3.1	Compte de résultats.....	5
3.2	Compte des investissements	6
3.3	Solde de financement	8
3.4	Personnel	8
3.4.1	Croissance de la masse salariale.....	8
3.4.2	Gestion des postes	9
3.5	Programme d'allégement (PA) 2018 : avancement de la mise en œuvre	9
4	Priorités de la Commission des finances	11
4.1	Marche à suivre après le rejet de la loi sur le fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs)	11
4.2	Plan d'investissement intégré du canton.....	12
4.3	Ecart de planification	14
4.4	Incertitudes concernant la planification	15
5	Propositions et déclarations de planification concernant le BU 2020/PIMF 2021-2023.....	16
5.1	Propositions concernant le budget 2020	16
5.2	Déclaration de planification concernant le budget 2020/PIMF 2021-2023	16
5.3	Proposition relative au plan intégré mission-financement (PIMF) 2021-2023	16
	Annexe 1 – Liste des tableaux.....	17
	Annexe 2 – Glossaire	18

1 Synthèse

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) prend position sur le budget 2020 (BU) et sur le plan intégré mission-financement 2021-2023 (PIMF 2021-2023).

Avec les présents résultats, Le Conseil-exécutif a réussi à proposer au Grand Conseil un budget et un plan intégré mission-financement équilibrés, qui présentent sur l'ensemble de la période de planification des excédents de revenus dans le compte de résultats. Le budget 2020 et la première année du PIMF (2021) présentent eux aussi des soldes de financement positifs. Au cours des deux années suivantes (2022 et 2023), les premiers effets de la forte augmentation des besoins en investissements sont perceptibles. Ces années devraient connaître des soldes de financement négatifs. La dette diminue cependant de 114 millions de francs sur l'ensemble de la période de planification 2020 à 2023.

La forte augmentation des dépenses d'investissement en particulier après le PIMF 2021-2023 ainsi que l'absence de prise en compte de la solution d'un fonds spécifique (décision du Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le fonds de financement des projets d'investissement stratégiques) ont passablement marqué les travaux réalisés cette année par la Commission des finances. Les travaux du Conseil-exécutif et des commissions parlementaires portant sur une solution de remplacement (plan B) après l'échec de celle prévoyant un fonds n'avaient fait que commencer au moment du bouclage du présent rapport. C'est la raison pour laquelle il n'est pas encore possible d'y présenter des solutions de rechange concrètes ni de se prononcer là-dessus d'une manière ou d'une autre.

La Commission des finances approuve les propositions du Conseil-exécutif concernant le budget 2020, et recommande au Grand Conseil d'adopter ce dernier sans modifications.

S'agissant du plan intégré mission-financement 2021-2023, la Commission des finances a reçu deux déclarations de planification relatives à la gestion de la planification des investissements et à son écart de planification. La majorité de la Commission des finances demande en outre au moyen d'une déclaration de planification que la réduction des effectifs prévue par les interventions et les déclarations de planification adoptées soit intégralement réalisée. Pour le reste, le PIMF 2021-2023 est approuvé et la commission recommande ici aussi de l'adopter.

2 Travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances (CFin) informe le Grand Conseil de son point de vue sur le budget 2020 et le plan intégré mission-financement 2021-2023 (BU 2020/PIMF 2021-2023) et motive ses propositions.

La directrice des finances a présenté les deux documents à la commission le 22 août 2019. Après un premier examen, la CFin a adressé des questions aux Directions, qui ont présenté leurs réponses par écrit. La CFin s'est ensuite rendue auprès de la Direction des finances (FIN) et de la Direction des transports, des travaux publics et de l'énergie (TTE) pour approfondir avant tout des questions concernant la planification des investissements et celles concernant spécifiquement les Directions. En outre, en sa qualité de commission spécialisée compétente, la CFin a effectué une visite auprès de la Direction de l'économie publique (ECO). S'agissant des quatre autres Directions, la CFin en visite une par an. En juin 2019, elle a effectué une visite auprès de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) et a discuté à cette occasion de sujets relevant de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN).

Sur la base des informations obtenues par écrit et de vive voix, la CFin a défini les grandes lignes de son rapport concernant le budget 2020 et le plan intégré mission-financement 2021-2023 avant de charger son secrétariat de le rédiger. Elle a en outre discuté des propositions susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 4 novembre 2019 à l'attention du Grand Conseil. En cours de procédure, le projet de rapport et les propositions provisoires ont été soumis au Conseil-exécutif pour qu'il puisse donner son avis.

L'examen du budget et du plan intégré mission-financement est un travail absorbant pour toute la commission : d'août à octobre, le plénum s'est réuni à sept reprises, sans compter les entretiens avec les Directions précitées, et le bureau a tenu deux séances. Il y a également eu trois séances de section.

3 Budget 2020 / PIMF 2021-2023 : l'essentiel en bref

Tous les détails concernant le budget 2020 et le plan intégré mission-financement 2021-2023 se trouvent dans les rapports et les chiffres du Conseil-exécutif. La CFin présente brièvement ci-après ce qu'elle estime être les principaux chiffres et repères :

En mio. CHF	BU 2020	PIMF 2021	PIMF 2022	PIMF 2023
1. Compte de résultats				
Situation en novembre 2018	101,9	96,6	190,7	nd*
Ecart intervenu durant la procédure principale	115,5	4,3	107,4	nd
Solde du compte de résultats (août 2019)	217,3	95,0	83,2	112,1
2. Compte des investissements				
Situation en novembre 2018	453,9	444,2	464,6	nd
Ecart intervenu durant la procédure principale	-7,5	22,2	68,0	nd
Investissements nets (août 2018)	446,4	466,4	532,6	579,1
3. Solde de financement				
Situation en novembre 2018	1,0	1,5	81,5	nd
Ecart intervenu durant la procédure principale	159,0	31,0	-115,5	nd
Solde de financement (août 2019)	160,0	32,5	-33,9	-44,1
4. Autres indicateurs (août 2019)				
Amortissements	389,0	403,9	415,4	422,9
Dissolution réserve de réévaluation	0	0	0	0
Autofinancement	606,3	498,8	498,6	535,0
Degré d'autofinancement	135,8 %	107,0 %	93,6 %	92,4 %
Degré d'autofinancement pour les exercices du plan	106 %			

Tableau 1 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2020-2023 (en mio. CHF ; *nd = non disponible)

3.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats équivaut à la différence entre le total des revenus et le total des charges. Alors qu'en 2019, les dépenses devraient diminuer de 0,8 pour cent pour s'établir à 11,4 milliards de francs, une augmentation de 3 pour cent est attendue en 2020 pour un total de quelque 11,7 milliards de francs. Dans les années qui suivent, l'augmentation des dépenses devrait se situer dans une fourchette comprise entre 1 et 1,6 pour cent par an. Du côté des revenus, des évolutions comparables sont attendues. Ainsi, les années qui viennent devraient elles aussi connaître des excédents compris entre plusieurs dizaines de millions de francs et cent millions de francs voire légèrement plus (cf. tableau 2).

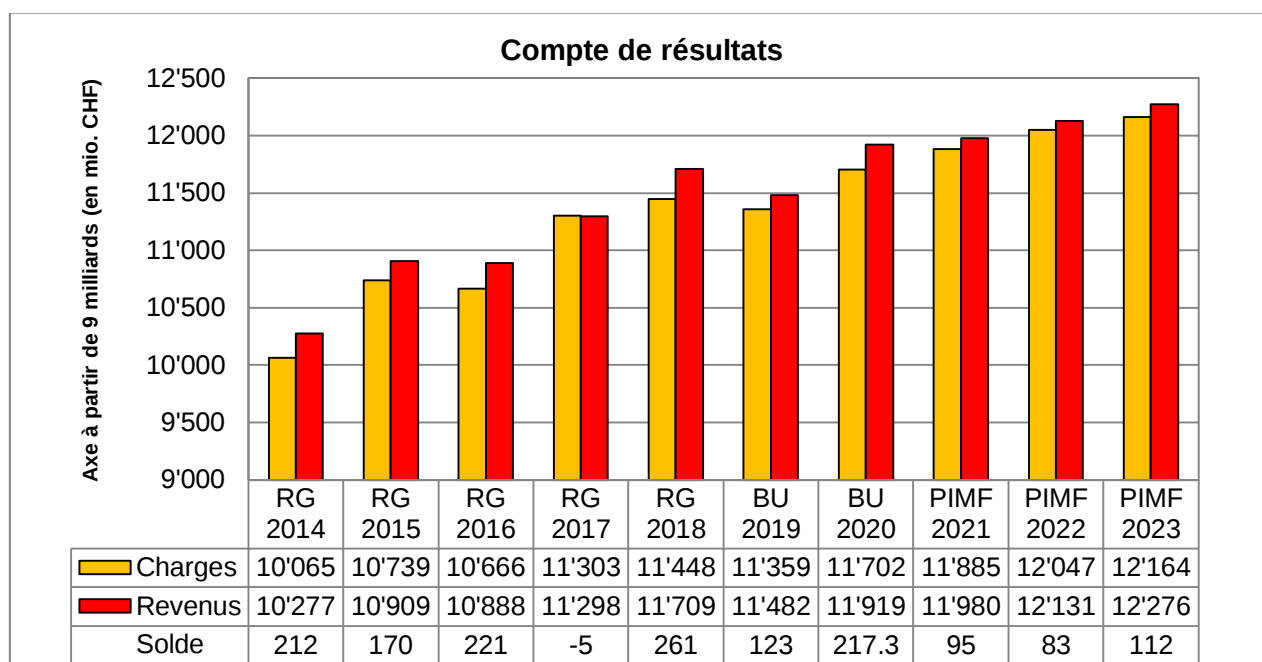


Tableau 2 : Compte de résultats des années 2014-2023 (en mio. CHF)

3.2 Compte des investissements

Le solde des recettes et des dépenses, soit les investissements nets, est le principal indicateur du compte des investissements. Il correspond au montant que le canton doit prélever sur ses propres ressources pour financer ses investissements, déduction faite des contributions de tiers (Confédération et communes principalement).

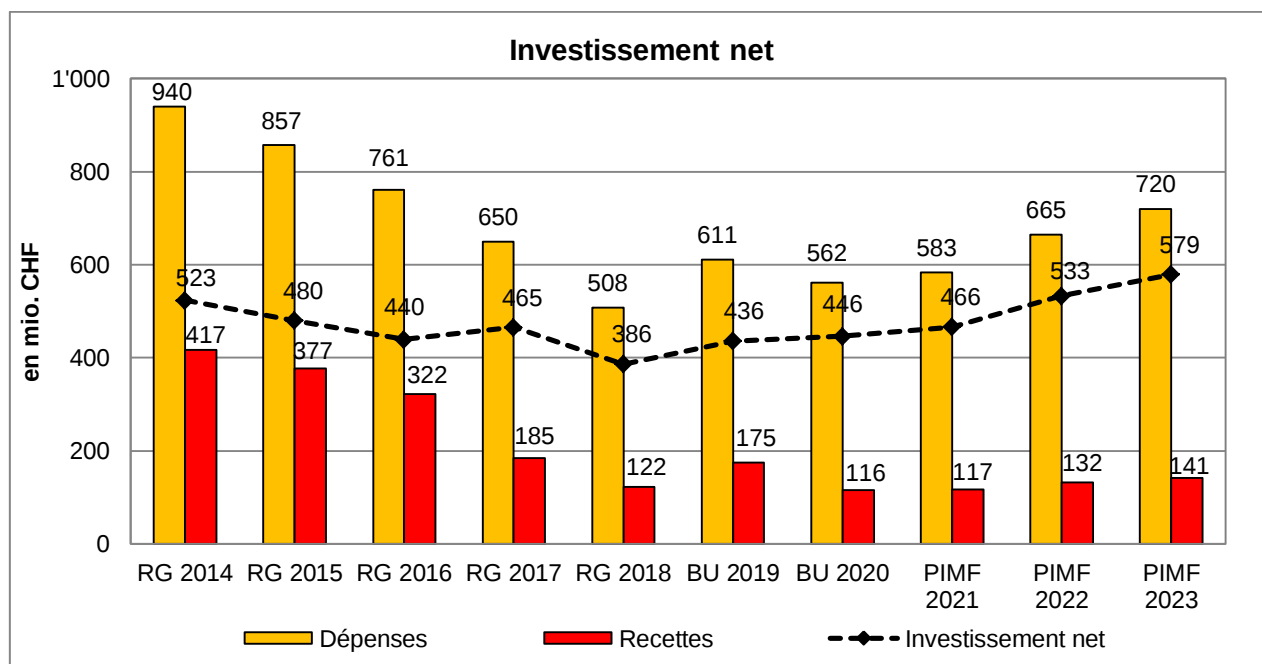


Tableau 3 : Compte des investissements des années 2014-2023 (en mio. CHF, y c. financements spéciaux)

S'agissant des investissements nets, les chiffres des années 2022 et 2023 en particulier ont nettement plus élevés que ceux de la planification de l'an dernier. La part des financements spéciaux (financements par des fonds affectés) varie en l'occurrence entre 28 millions de francs (2020) et 43 millions de francs (2022). Les investissements nets hors financements spéciaux

passent de 418 millions de francs (2020) à 538 millions de francs (2023), ce qui implique un besoin accru d'investissements dès 2022. Ce besoin apparaît encore plus clairement en observant la planification sectorielle mise à jour jusqu'à 2029.

Plan d'investissement et écart de planification

Grâce à l'écart de planification, on tend vers une meilleure utilisation des moyens budgétaires, c'est-à-dire vers un écart le plus faible possible entre le budget et les comptes. D'un point de vue purement comptable, l'écart de planification équivaut à la différence entre le plan d'investissement et les moyens de planification financière effectivement utilisés dans le budget et le PIMF. Cette année, le Conseil-exécutif a opéré un nouveau changement de paradigme dans le processus de planification en prenant systématiquement en compte dans la planification financière les ressources nécessaires d'après la planification sectorielle – en tenant compte d'un écart de planification de 30 pour cent. Dans les années qui suivent le PIMF (à partir de 2024), on constate une augmentation significative de l'écart de planification (voir tableau 4, toutes les valeurs, financements spéciaux compris) : en partant de l'hypothèse selon laquelle le montant de la planification financière de la dernière année du PIMF (2023) se poursuit de manière linéaire, l'écart de planification augmentera en 2024 pour s'établir à 43 pour cent. Le pic que constitue l'année 2025 voit le plan d'investissement culminer à quelque 963 millions de francs, l'écart de planification s'établissant alors à quelque 66 pour cent. Un tel écart de planification ne peut pas être considéré comme réaliste, raison pour laquelle les investissements prévus doivent être soit mieux répartis (échelonnement) soit réduits (redimensionnement/suppression), ou alors il convient de provisionner davantage de ressources dans la planification financière, dans la mesure où cela est compatible avec les freins à l'endettement. Au total, le Conseil-exécutif estime qu'un déficit de financement d'un ordre de grandeur compris entre 500 et 700 millions de francs subsistera à compter de 2024.

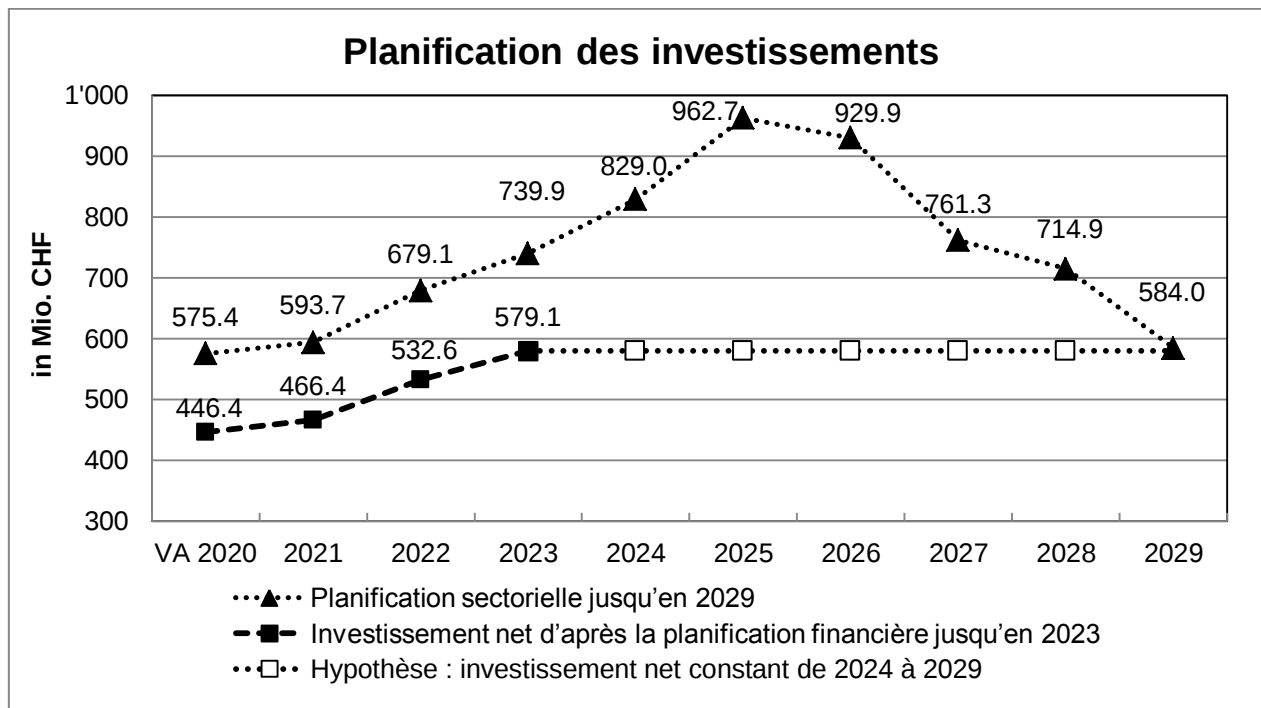


Tableau 4 : Plan d'investissement 2020-2029 (en mio. CHF)

3.3 Solde de financement

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

Le BU 2020 prévoit un solde de financement positif d'un montant de 160 millions francs. Ainsi, les règles du frein à l'endettement prévu par la Constitution pour le compte des investissements sont respectées. En raison des besoins d'investissement accrus, le présent PIMF affiche des soldes de financement négatifs dès l'année 2022 (cf. tableau 5). Sur les quatre années BU/PIMF, un solde de financement moyen de 107 pour cent est prévu dans l'ensemble, ce qui permet de réduire (théoriquement) l'endettement de 114 millions de francs au total sur les quatre années de planification.

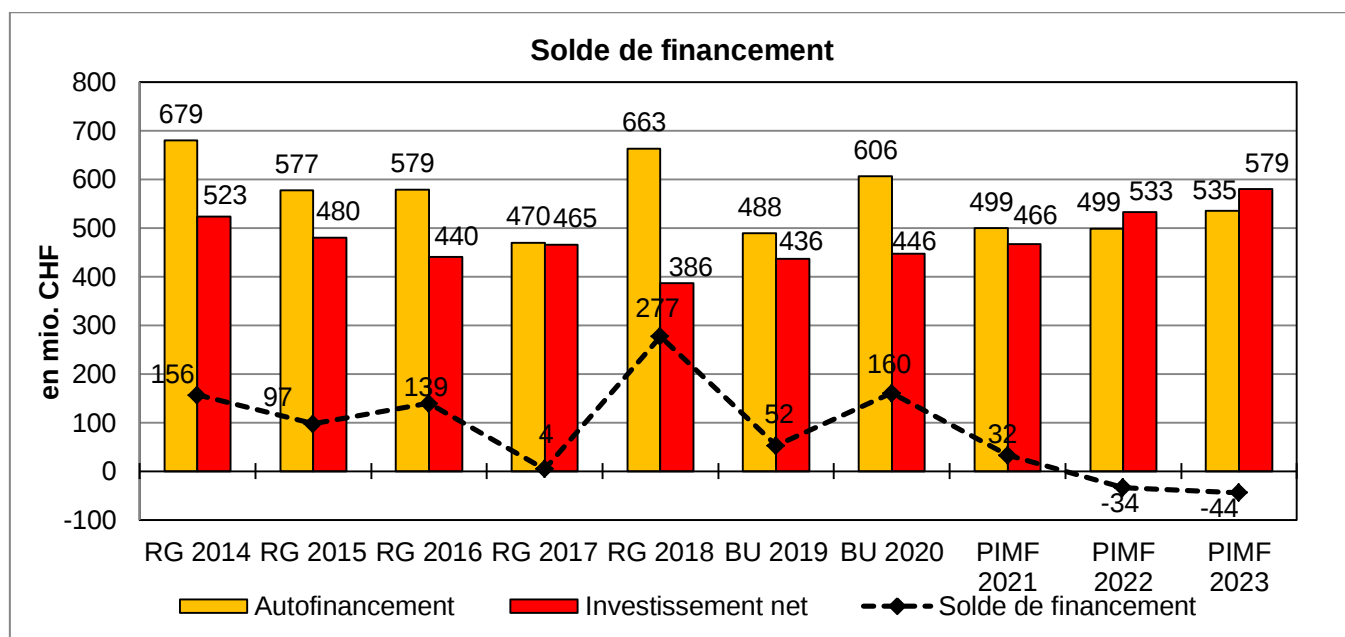


Tableau 5 : Solde de financement des exercices 2014-2023 (en mio. CHF)

3.4 Personnel

3.4.1 Croissance de la masse salariale

Par rapport à l'exercice précédent, le Conseil-exécutif a augmenté de 0,2 points de pourcentage les moyens alloués à la progression des salaires, ce qui correspond à une augmentation totale de 1,7 pour cent. En plus des moyens alloués à la progression individuelle des salaires (0,7 %) et à la progression des salaires suite à des gains de rotation (0,8 %), 0,2 pour cent sont disponibles cette année pour la compensation du renchérissement. Le Conseil-exécutif se prononcera sur les mesures salariales définitives après la décision du Grand Conseil concernant le budget 2020.

en % de la masse salariale	RG 14	RG 15	RG 16	RG 17	RG 18	BU 19	BU 20	PIMF 21	PIMF 22	PIMF 23
Progression individuelle des salaires	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Progression des salaires suite à des gains de rotation	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Corrections de salaire (retards)	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Compensation du renchérissement	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
TOTAL des mesures salariales	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,5	1,7	1,5	1,5	1,5

TOTAL de la progression de la masse salariale (hors renchérissement et gains de rotation)	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Tableau 6 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2014-2023 (en % de la masse salariale)

Au cours des cinq dernières années, la CFin n'a pas remis en question la croissance de la masse salariale, la bonne situation financière permettant cette mesure, proposée par le Conseil-exécutif. Cette année encore, les mesures salariales peuvent être financées en principe. Il convient toutefois d'indiquer que les chiffres des années de planification 2021 à 2023 ne comportent pas d'allocation de renchérissement, alors que les prévisions conjoncturelles indiquent qu'il devrait y en avoir une. Cela pourrait constituer un impact de plus sur les résultats de ces années PIMF. C'est pourquoi la déclaration de planification adoptée l'année précédente par le Grand Conseil pour les années de planification 2021 et 2022 n'a pas été mise œuvre, vu que selon ses termes, une compensation du renchérissement devait être intégrée dans les chiffres des années de planification 2021 et 2022¹.

3.4.2 Gestion des postes

Lors du débat sur le budget en 2017, le Grand Conseil a adopté la **déclaration de planification Brönnimann** « Réduction des postes dans l'administration centrale ». Le Conseil-exécutif a décidé par la suite de mettre en œuvre la déclaration de planification, qui doit se traduire, d'après le présent BU/PIMF, par la suppression de 63 postes à plein temps (EPT) avant fin 2021. Le Conseil-exécutif a fixé le nombre de postes à supprimer par Direction. Lors du débat budgétaire 2018, le Grand Conseil a demandé au moyen d'une nouvelle déclaration de planification que l'administration décentralisée soit largement épargnée par cette suppression de postes, ce qui a conduit à une adaptation des objectifs de réduction de postes par Direction. A fin 2019, les Directions avaient supprimé 20,7 postes à plein temps, soit un tiers du total exigé.

La suppression de postes en rapport avec la mise en œuvre de la déclaration de planification Brönnimann est à mettre en rapport avec l'approbation de nouveaux postes par le Conseil-exécutif lors du processus de planification 2019, à hauteur de 58,2 postes à plein temps, dont 33,5 seulement sont refinancés et donc sans impact sur le budget. Cela correspond à une augmentation de 24,7 EPT à la charge du compte de résultats. La suppression de postes exigée par la déclaration de planification Brönnimann est ainsi abrogée et le résultat est au contraire une augmentation nette de quatre postes équivalent plein temps. C'est pourquoi la majorité de la Commission des finances a décidé de déposer une déclaration de planification demandant une réflexion globale qui tienne compte de tous les mandats donnés par le Grand Conseil dans ce domaine. En effet, le Conseil-exécutif ne saurait supprimer des postes conformément au mandat du Grand Conseil tout en en créant de nouveaux ailleurs. Ne sont pas concernés par cette déclaration de planification les postes refinancés, sans incidence sur le budget cantonal, ainsi que les postes dont le Grand Conseil a approuvé la création (Police cantonale p. ex.).

3.5 Programme d'allègement (PA) 2018 : avancement de la mise en œuvre

Comme l'écrit le Conseil-exécutif dans le présent BU/PIMF, les travaux de mise en œuvre suivent leur cours. Les effets d'allègement financier visés initialement divergent peu des objectifs de départ.

¹ Déclaration de planification CFin (Bichsel, UDC) : La compensation du renchérissement pour le personnel cantonal doit être prise en compte de manière appropriée dans les chiffres concernant les années 2020-2022, la masse salariale ne devant pas changer dans les mêmes proportions.

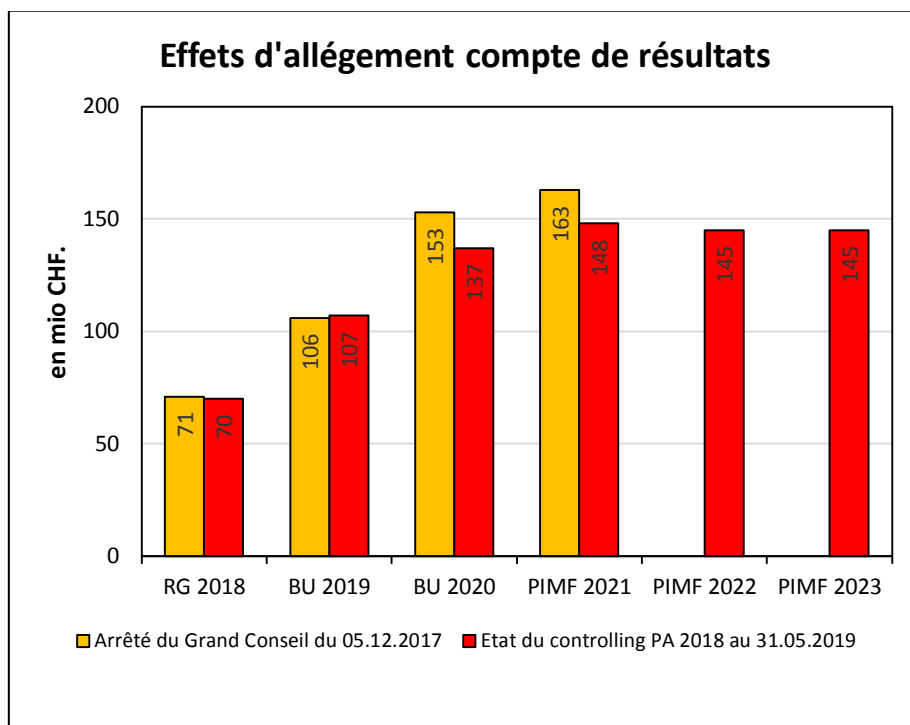


Tableau 7 : Controlling Programme d'allégement 2018 (PA 2018)

Des résultats pratiquement équilibrés sont obtenus en 2018 et 2019, les écarts n'étant dans les deux cas que de 1 million de francs. En 2020, l'écart sera plus important avec une différence de 16 millions de francs : celle-ci est due pour l'essentiel à la mesure « Financement des solutions transitoires sur la base de la clé de l'école obligatoire », que le Grand Conseil a finalement définitivement rejetée. D'un montant de 10 millions de francs, elle ne pourra donc pas être réalisée. D'autres allègements moins importants pourront également être obtenus avec les mesures « Réduction des prestations de soutien aux bénéficiaires de l'aide sociale » et « Révision de la LASoc : effets sur l'aide sociale aux réfugiés » ainsi que dans les domaines Caisse d'allocations familiales et Monuments historiques. A contrario, des économies de plus grande échelle pourront être réalisées dans le domaine Transports publics. Les résultats obtenus pour 2020 valent pour les années suivantes quasiment dans les mêmes proportions, de sorte qu'il convient de tabler sur un écart de quelque 15 millions de francs au total par rapport à l'objectif d'allégement initialement fixé. D'après la Commission des finances, ces 15 millions de francs devraient encore être compensés. C'est ce que le Grand Conseil a exigé en adoptant des déclarations de planification à cet effet².

Sinon, la commission est d'accord avec le Conseil-exécutif pour considérer qu'à l'heure actuelle et en dehors des déclarations de planification, il n'est pas nécessaire de prendre de nouvelles décisions en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures du PA 18.

² Déclarations de planification chiffre 3c, 1+2 :

1 : Le Conseil-exécutif est chargé de prendre des mesures compensatoires pour les mesures financières ou les allègements supprimés à l'issue des délibérations du Grand Conseil au sujet du PA 2018 en tenant compte du BU 2019/PIMF 2020-2022, ou d'en proposer au Grand Conseil, pour autant qu'elles soient de son ressort.

2 : Les mesures compensatoires doivent avoir un effet conséquent sur les dépenses, principalement dans l'administration cantonale.

4 Priorités de la Commission des finances

Dans son rapport de l'an dernier concernant le BU/PIMF, la Commission des finances a écrit que de nombreux projets susceptibles de peser fortement sur les finances du canton de Berne n'ont pas encore fait l'objet de projections, en particulier les besoins d'investissement accrus, les pertes de recettes résultant de la réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (RPT) ainsi que les conséquences de la réforme fiscale nationale (RFFA). Le Conseil-exécutif a motivé ce choix par le fait que le BU/PIMF 2019/2020-2022 avait été élaboré par le Conseil-exécutif dans son ancienne composition, qui est resté en exercice jusqu'à fin mai 2018.

Cette année, les projets cités ont été intégrés dans la planification financière, conformément à l'engagement du Conseil-exécutif. Tandis que le canton n'a pas du tout ou seulement peu d'influence sur la RFFA et la révision de la RPT, la gestion des besoins accrus en matière d'investissement est une affaire exclusivement cantonale.

4.1 Marche à suivre après le rejet de la loi sur le fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs)

Suite à la décision de non-entrée en matière du Grand Conseil sur la « loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs) » au cours de la session d'automne 2019, le Conseil-exécutif s'est penché sur la marche à suivre dans ce dossier. Il a désigné une délégation gouvernementale composée du président du gouvernement, de la directrice des finances et du directeur des travaux publics. Celle-ci devra fixer la marche à suivre d'entente avec le Grand Conseil. A cette fin, la délégation du Conseil-exécutif entend avoir un premier entretien au mois d'octobre 2019 avec la présidence de la Commission des infrastructures et celle de la Commission des finances.

La CFin salue cette méthode, en particulier l'implication active d'une représentation du Grand Conseil.

La CFin souhaite que le dialogue avec le Conseil-exécutif se déroule sans préjuger des résultats et que toutes les mesures envisageables soient examinées sans idées préconçues. Dans son rapport concernant le dernier BU/PIMF, la CFin s'est déjà penchée sur les propositions faites par le Conseil-exécutif (création d'un fonds, suppression/report d'investissements, abandon de la révision 2021 de la loi sur les impôts, programme d'allégement, partenariats public-privé PPP) et en a apporté elle-même (adaptation du frein à l'endettement, appliquer le frein à l'endettement en renonçant à la compensation en cas de majorité qualifiée). Un an plus tard, les points ci-après sont essentiels pour la commission :

1. Plan d'investissement intégré du canton : comme il est indiqué dans le présent rapport au chiffre 4.2, le processus de sélection de nouveaux projets dans le plan d'investissement intégré appelle des changements. Ce processus doit être conduit de manière plus claire et structurée. Selon la CFin, les décisions stratégiques doivent être soumises au Conseil-exécutif.
2. Les nombreux projets à réaliser doivent faire l'objet d'un réexamen sous l'angle de la nécessité et de l'urgence, mais aussi de leur taille et de leur niveau d'exigences. Une hiérarchisation des projets est impérative. La Commission des finances n'a pas été convaincue par la méthode du Conseil-exécutif – essentiellement interne aux Directions et à l'administration.
3. Les ressources résiduelles non affectées du Fonds d'investissements hospitaliers (FIH) et du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS doivent être mises à disposition de manière appropriée pour financer les investissements à venir.

4. Il convient d'examiner si le frein à l'endettement existant ne pourrait pas faire l'objet d'une adaptation dans le compte des investissements pour que les excédents effectivement réalisés dans les comptes annuels puissent servir au financement d'investissements à venir (horizon pluriannuel).

La CFin regrette en outre que le Conseil-exécutif n'ait pas mis en œuvre la motion financière 023-2019 Haas (PLR) « Augmentation des investissements nets », soutenue par la majorité de la CFin et adoptée à une très large majorité à la session d'été 2019. Cette motion financière demande d'augmenter à 500 millions de francs au minimum les investissements nets dès 2021 au plus tard. Or cela n'est prévu qu'à partir de 2022 dans la planification actuelle et même seulement, après déduction des financements spéciaux, à partir de la dernière année du plan, soit 2023. D'après le Conseil-exécutif, l'augmentation des investissements nets a été examinée sous l'angle d'un possible autofinancement, autrement dit qui ne générerait pas de nouvel endettement. Vu les chiffres actuels, cela ne sera plus possible à partir de 2022, date à partir de laquelle le solde de financement est négatif.

4.2 Plan d'investissement intégré du canton

Par rapport à l'an dernier, les besoins d'investissements ont été décalés dans le temps et connaissent une légère augmentation générale. Les chiffres du plan mis à jour ont été reportés d'une année environ. Plus de 600 millions de francs d'investissements nets sont prévus chaque année au cours de la période 2022 à 2028. Par ailleurs, les besoins globaux sur la période 2020-2029 ont augmenté de quelque 200 millions de francs pour passer à un total de 7,4 milliards de francs.

Dans le rapport de l'an dernier concernant le BU/PIMF, la CFin a fait part de son étonnement face à l'augmentation d'un milliard de francs du plan sectoriel des investissements. C'est la raison pour laquelle la CFin s'est fait expliquer cette année par la TTE comment les projets s'insèrent dans le plan d'investissement intégré du canton.

Pour les **ponts et chaussées**, la TTE peut procéder elle-même à la planification au sein de l'office compétent, à savoir l'Office des ponts et chaussées (OPC). La planification repose sur les deux instruments de pilotage supérieurs : le plan du réseau routier, dont le Grand Conseil prend connaissance tous les huit ans, et le crédit-cadre d'investissement, que le Grand Conseil approuve tous les quatre ans. Les différents projets font l'objet d'une classification et d'une hiérarchisation selon une procédure standard de modèle en niveaux (critères : maintien de la valeur, sécurité, urgence, importance, utilité du projet, maturité, ressources disponibles). Tout projet doit être soumis à cette procédure avant de passer à la phase d'exécution.

Pour le **bâtiment**, les Directions concernées signalent leurs besoins à la TTE. Le principe applicable en l'occurrence est celui de la planification continue : des besoins nouvellement identifiés peuvent être saisis à tout moment, tout comme les besoins connus faire l'objet d'adaptations. Les « annonces de besoins » doivent contenir des premières estimations globales, dont en particulier la surface requise, à l'aide de laquelle la TTE peut calculer un premier prix en appliquant les coûts usuels. Le premier instrument interne de planification le plan des investissements à moyen terme plus (MIP+), qui a un horizon de vie de 15 ans. La TTE examine les indications des Directions, qu'elle reprend cependant telles quelles dans la plupart des cas. Les données du MIP+ sont intégrées une fois par an dans le plan d'investissement intégré du canton. Lorsque la planification sectorielle dépasse les ressources disponibles, une hiérarchisation a lieu selon les critères suivants :

- Priorité au maintien de la valeur !
- La sécurité des utilisateurs et utilisatrices est-elle menacée ?
- Quel est le degré d'urgence du projet ?
- Entretenir plutôt que construire à neuf !

La TTE fait des propositions concernant la liste des priorités, qui est finalement arrêtée par le Conseil-exécutif.

C'est surtout le processus de planification des bâtiments en surface qui a donné lieu à des discussions au sein de la CFin. Les Directions concernées peuvent sans cesse saisir de nouveaux projets. Selon les informations fournies par le Conseil-exécutif, ces projets s'insèrent dans des planifications stratégiques supérieures. Il n'existe cependant pas de prescriptions quant à l'état de planification des projets ni d'autres exigences minimales. La TTE peut certes examiner d'un œil critique les besoins annoncés, mais en fin de compte ce sont bien elles qui ont une meilleure connaissance de leurs propres besoins. Les estimations relatives à l'évolution du nombre d'élèves et d'étudiant-e-s ou du nombre de détenu-e-s dans les établissements pénitentiaires sont fournies par les Directions concernées. La TTE est cependant responsable dans une large mesure de la définition des modalités de la mise en œuvre concrète des besoins de surfaces annoncés. La TTE fait des propositions concernant par exemple l'agrandissement d'un bâtiment existant, ou la réalisation d'un nouveau bâtiment, ou encore la pertinence d'une location dans un premier temps.

Sur la base des premières annonces de besoins, la TTE procède à un premier calcul des coûts standards. Il apparaît que les premières estimations de coûts sont très imprécises dans la plupart des cas. Ainsi, en cas d'annonce d'un besoin de la part de l'INS, l'unité de départ est en principe une salle de classe, et le nombre de mètres carrés annoncé est alors multiplié par le coût unitaire standard applicable aux salles de classe. Mais si l'annonce concerne aussi des laboratoires, les coûts applicables à de tels locaux sont nettement plus élevés que pour des salles de classe normales. Cela s'est passé par exemple lorsque « Uni Muesmatt » a été saisi dans le plan d'investissement intégré. Par rapport à celui de l'an dernier, les coûts globaux sont passés de 128 à 213 millions de francs, car il a été possible de réaliser dans l'intervalle un premier avant-projet, qui a permis de procéder à une estimation nettement plus précise des coûts.

La CFin a en outre constaté qu'il n'y avait pas de distinction claire dans les projets entre les coûts bruts et les coûts nets. Les deux grands projets routiers « Contournement d'Aarwangen » et « Contournement Berthoud-Oberburg-Hasle » figurent depuis plusieurs années dans le plan cantonal d'investissement intégré. La nouvelle planification fait état d'un coût total considérablement moins élevé, en raison de la déduction des contributions fédérales escomptées, qui s'élèvent pour ces deux projets à plus de 100 millions de francs. La CFin reconnaît qu'il est difficile de déterminer avec précision le montant des contributions de tiers à un stade précoce du projet. Il n'en reste pas moins que la présentation actuelle du Plan cantonal d'investissement intégré ne fait pas apparaître l'origine de cette réduction soudaine du coût des projets.

La TTE et le Conseil-exécutif ont reconnu que la planification des investissements nécessitait une intervention. Le processus de dépôt des annonces de besoin par les Directions a été analysé puis adapté. Au cours de l'année 2019, le Conseil-exécutif a en outre fait entrer en vigueur un moratoire applicable à l'annonce de nouveaux projets de bâtiments auprès de la TTE. Il a ainsi été possible de mettre fin au principe du traitement par ordre d'arrivée. Désormais, le Conseil-exécutif se prononcera une fois par an sur l'inscription de nouveaux projets dans le plan d'investissement intégré du canton. En outre, les Directions concernées doivent dorénavant inscrire leurs nouveaux besoins dans une stratégie globale cohérente et justifier chaque projet, comme cela a été le cas avec la stratégie de l'exécution judiciaire par exemple. Le rapport du Conseil-exécutif concernant le développement immobilier du site de l'Hôpital de l'Ile et de la fa-

culté de médecine de l'Université de Berne, qui passera au Grand Conseil pendant la session d'hiver 2019, adopte une telle approche.

Evaluation de la CFin

La CFin salue les mesures prises et a l'impression qu'elles améliorent la planification des investissements dans le bâtiment. Elle s'étonne cependant du fait que les lacunes constatées n'aient pas conduit plus tôt à prendre des mesures pour obtenir les améliorations visées. La CFin avait demandé l'introduction du plan d'investissement intégré dans son rapport concernant le BU/PIMF à l'automne 2010 et le Conseil-exécutif l'a introduit dans le BU/PIMF 2013/2014-2016. Ce plan existe donc depuis un certain temps déjà. Jusqu'à présent, il semble surtout avoir reflété les souhaits des Directions concernées. Une évaluation stratégique des annonces de besoins manque à ce jour. Cette lacune étonne d'autant plus que le plan a servi à formuler des hypothèses concernant les futures ressources nécessaires et à justifier des mesures comme la mise en place d'un nouveau fonds. La CFin recommande au Conseil-exécutif de définir des critères transparents pour l'inscription de projets dans le plan d'investissement intégré. Le cas échéant, il pourrait être utile de signaler l'état de planification des projets afin que les lecteurs et lectrices sachent clairement quel est le degré de fiabilité des chiffres (p. ex. coûts standard, état de l'avant-projet, état du devis). Il conviendrait également de signaler de manière appropriée les projets pour lesquels des contributions de tiers importantes sont ou peuvent être prévues.

4.3 Ecart de planification

Ces dernières années, une grande part des investissements inscrits au budget n'ont pas pu être réalisés, pour des raisons d'ordre technique en partie (déplacements du compte des investissements vers le compte des résultats, introduction du MCH2, augmentation de la limite d'activation de 5000 à 100 000 francs).

Un écart de planification avéré existe depuis le BU/PIMF 2013/2014-2016, le premier à avoir incorporé le plan d'investissement intégré. La TTE et la SAP ont présenté à l'époque un écart de planification. Trois années plus tard, dans le BU/PIMF 2016/2017-2019, la TTE a répondu à une demande de la CFin qu'un écart de planification était prévu : de 10 à 20 pour cent lors de l'exercice en cours, de 20 à 30 pour cent pendant les années du PIMF et de 30 à 50 pour cent pendant les années suivantes. Chaque Direction pouvait en l'occurrence prévoir un écart pour ses investissements.

Dans le BU/PIMF 2019/2020-2022, l'écart de planification était de 15 pour cent pour l'exercice 2020 et de 30 pour cent pour les années PIMF, la dernière étant caractérisée par une énorme augmentation. En ce qui concerne le BU/PIMF actuel et les années à venir, le Conseil-exécutif a décidé que l'écart de planification de devrait pas dépasser 30 pour cent pendant les quatre années de planification financière. 30 pour cent est une limite relativement élevée, en particulier pour l'exercice en cours. Chaque Direction étant autorisée à dépasser cette limite, la probabilité de dépassements de budget augmente.

Evaluation de la CFin

La CFin approuve l'augmentation de l'écart de planification. La mesure semble de nature à augmenter le degré d'utilisation des moyens budgétaires. Si cette utilisation ne peut pas être améliorée, le canton pourrait être confronté au risque de devoir toujours repousser ses besoins accrus en matière d'investissement. Si cette mesure devait se traduire dans les faits par un dépassement de budget, il conviendra d'y réagir par des mesures appropriées.

4.4 Incertitudes concernant la planification

En raison de la bonne conjoncture actuelle, le Conseil-exécutif estime que les recettes fiscales devraient continuer d'augmenter. Tandis qu'elles³ s'élevaient encore dans l'ensemble à 5,412 milliards de francs dans les comptes 2018, elles sont inscrites à hauteur de 5,821 milliards de francs dans le BU 2020 et même près de 6 milliards dans le PIMF 2023 (5,997 de francs). Cela correspond à une augmentation de 10,8 pour cent sur la période 2018-2023. Il convient toutefois de prendre en compte le fait que des facteurs spécifiques se reflètent dans ces chiffres : rejet en votation populaire de la révision 2019 de la loi sur les impôts (103 millions de francs), recettes cantonales supplémentaires en raison de l'évaluation générale des immeubles (34 millions de francs) ainsi que part relevée au produit de l'impôt fédéral direct (69 millions de francs).

La situation actuelle des recettes, réjouissante, a permis entre autres la mise en œuvre de deux demandes formulées il y a un certain temps : le passage de la classe de salaire 6 à la classe de salaire 7 des enseignant-e-s du préscolaire, du primaire et de musique ainsi que le renforcement des effectifs de la police (+ 125 postes d'ici à 2025). Ces mesures entraînent un charge supplémentaire permanente pour le budget cantonal.

Evaluation de la CFin

La CFin ne remet pas en question la pertinence de ces mesures ni le calcul des projections en matière de recettes fiscales. Mais si la conjoncture devait se renverser et les recettes fiscales évoluer à l'encontre des prévisions, la situation financière du canton pourrait rapidement s'aggraver. En outre, l'augmentation des dépenses pour faire face au besoin accru d'investissements déploiera ses effets dès 2022 et le solde de financement de cet exercice passe dans le rouge en dépit de bonnes rentrées fiscales.

Les projections actuelles tablent sur un contexte conjoncturel favorable au cours des prochaines années. Cependant, la marge de manœuvre du canton de Berne est limitée. Par ailleurs, si les prévisions économiques devaient s'assombrir ou que le canton souhaitait abaisser la charge fiscale, élevée, de nouvelles mesures seraient à envisager. C'est la raison pour laquelle il convient d'accorder une grande importance à une planification prospective et à l'établissement précoce d'une hiérarchisation et d'un échelonnement des investissements.

³ Revenus nets des impôts = rentrées fiscales et amendes dans le schéma des marges contributives du groupe de produits Impôts et prestations de services.

5 Propositions et déclarations de planification concernant le BU 2020/PIMF 2021-2023

5.1 Propositions concernant le budget 2020

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le budget 2020 comprenant les données macroéconomiques suivantes :

• Excédent de revenus dans le compte de résultats	217,3 mio. CHF
• Investissement net (y c. financements spéciaux)	446,4 mio. CHF
• Solde de financement	160,0 mio. CHF
• Quotité d'impôt	3,06
• Cadre du nouvel endettement (limite de crédit)	700,0 mio. CHF
• Report du compte de résultats de l'Office des ponts et chaussées de la TTE au Fonds des rives des lacs et des rivières	1,7 mio. CHF

Les données macroéconomiques correspondent aux chiffres du Conseil-exécutif figurant à la page 72 du BU 2020/PIMF 2021-2023.

5.2 Déclaration de planification concernant le budget 2020/PIMF 2021-2023

- Le mode de fonctionnement du plan d'investissement intégré du canton doit être amélioré. Il convient en particulier de prendre des mesures qui permettent de définir les critères d'admission, d'améliorer la coordination dans l'ensemble de l'administration cantonale, d'impliquer le Conseil-exécutif dans le processus et de fixer des priorités. Le Conseil-exécutif informe la CFin au sujet des améliorations dans le processus de planification 2021.
- Le processus de planification financière doit être amélioré afin que l'écart de planification permette effectivement d'utiliser la totalité du montant des investissements qui a été fixé, en particulier pendant l'exercice budgétaire en cours.
- La Commission des finances compte sur une réalisation complète de la réduction des effectifs prévue par les interventions⁴ et déclarations de planification adoptées⁵. Les postes créés dans l'intervalle seront également pris en compte (à l'exclusion des postes financés par des tiers – sans incidence sur le budget – et des postes créés par des arrêtés du Grand Conseil – augmentation des effectifs de la police cantonale p. ex.).

5.3 Proposition relative au plan intégré mission-financement (PIMF) 2021-2023

La CFin propose au Grand Conseil d'approuver le plan intégré mission-financement 2021-2023.

⁴ P. ex. motion 165-2015 de Hans Kipfer (PEV)

⁵ P. ex. déclaration de planification Brönnimann (pvl) lors des débats budgétaires de 2017

Annexe 1 – Liste des tableaux

Tableau 1 : Principaux indicateurs des quatre exercices 2020-2023	5
Tableau 2 : Compte de résultats des années 2014-2023	6
Tableau 3 : Compte des investissements des années 2014-2023	6
Tableau 4 : Plan d'investissement 2020-2029.....	7
Tableau 5 : Solde de financement des exercices 2014-2023	8
Tableau 6 : Vue d'ensemble des mesures salariales 2014-2023	9
Tableau 7 : Controlling Programme d'allègement 2018 (PA 2018)	10

Annexe 2 – Glossaire

Autofinancement : L'autofinancement correspond à la somme du solde du compte de résultats et des amortissements.

BNS : Banque nationale suisse.

BU : budget.

Compte de résultats : Le compte de résultats (anciennement « compte de fonctionnement ») indique les charges et les revenus d'un exercice et présente ainsi la nature du résultat, son montant et ses sources. Le résultat correspond à un bénéfice si les revenus sont excédentaires, et à un déficit si les charges prédominent, ce qui signifie que le canton s'endette, à savoir qu'il doit recourir à l'emprunt pour couvrir ses dépenses.

Compte des investissements : Le compte des investissements comprend toutes les dépenses et les recettes pour l'affectation durable de fonds publics généraux à des biens du patrimoine, dont la durée d'utilisation s'étend sur plusieurs années et qui servent à accomplir une tâche publique.

Degré d'autofinancement : Le degré d'autofinancement, exprimé en pourcentage des investissements nets, met en regard l'autofinancement et les investissements nets. Un degré d'autofinancement supérieur à 100 pour cent signifie que l'excédent de revenus et les amortissements réalisés sur le patrimoine administratif dépassent les investissements nets. Si le degré d'autofinancement est inférieur à 100 pour cent, le canton doit contracter de nouvelles dettes.

Endettement brut I : L'endettement brut comprend les engagements courants, les dettes à court, moyen et long termes et les engagements envers des entités particulières.

Endettement brut II : L'endettement II comprend l'endettement I plus les provisions.

Frein à l'endettement : Le frein à l'endettement a pour but de maintenir l'équilibre des finances cantonales. Cet équilibre est réalisé quand le compte de fonctionnement n'est pas déficitaire et que les investissements nets peuvent être financés par des fonds propres à moyen terme. Le frein à l'endettement, inscrit dans la Constitution bernoise du 6 juin 1993, se compose de trois éléments : le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement (art. 101a ConstC), le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (art. 101b ConstC) et le frein à l'augmentation des impôts (art. 101c ConstC).

IPSAS : Les « *International Public Sector Accounting Standards* » sont des normes comptables internationales du secteur public publiées par l'« International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) ». Tout comme les comités à l'origine des normes IAS (International Accounting Standards) et des Recommandations suisses relatives à la présentation des comptes (Swiss GAP RPC), l'IPSASB est un comité reposant sur une large représentation, qui examine avec professionnalisme les questions de comptabilité publique au niveau international. L'IPSASB comprend des représentants de différents Etats, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et d'autres milieux intéressés.

LFP : loi sur le pilotage des finances et des prestations.

MCH2 : modèle comptable harmonisé pour le canton et les communes. Il s'agit de l'actualisation du MCH1. Le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 sont les premiers élaborés selon les directives du MCH2 (cf. ch. 4. 2 du présent rapport).

Patrimoine administratif : Le patrimoine administratif compte les actifs qui servent directement à l'exécution des tâches publiques et qui ne peuvent donc pas être vendus (p. ex. bâtiments administratifs, routes).

Patrimoine financier : Le patrimoine financier comprend les actifs qui peuvent être vendus sans entraver l'exécution des tâches publiques, en particulier les valeurs à revenu fixe, les prêts, les participations, les biens-fonds et le matériel que le canton a acquis pour faire fructifier ses capitaux ou pour constituer des réserves.

PIMF : plan intégré mission-financement.

Principe de l'image fidèle : Le principe de l'image fidèle est un principe comptable supérieur qui impose que les processus financiers soient présentés de manière fidèle aux faits. En application de ce principe, les normes IPSAS exigent qu'en matière de réévaluation (retraitement), tous les postes du bilan qui font état d'évaluations s'écarteraient des valeurs effectives soient réévalués.

Cette procédure entraîne une dissolution de toutes les réserves latentes constituées par le passé et, partant, donne lieu dans la plupart des cas à une réévaluation.

Retraitement : Le retraitement consiste en une réévaluation systématique de tous les postes du bilan selon les nouveaux principes comptables et d'évaluation. Dans le canton de Berne, le retraitement vise à faire figurer dans le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2017 l'ensemble des adaptations (corrections d'évaluation) qui résultent de l'application des nouveaux principaux comptables et d'évaluation. Les adaptations ne sont pas effectuées par l'intermédiaire du compte de résultats mais apportées directement au bilan, pour garantir la permanence et la comparabilité du compte de résultats, ainsi que pour respecter le principe de transparence.

RG : rapport de gestion.

Solde de financement : Le solde de financement se calcule sur la base de l'autofinancement moins les investissements nets. Un solde positif (excédent de financement) signifie que tant les dépenses de consommation que les investissements nets ont pu être financés intégralement par des fonds propres. Lorsque le solde de financement négatif dépasse le volume des investissements nets, cela signifie que des dépenses de consommation ont été financées dans les mêmes proportions par l'emprunt.