

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Commission des finances

Finanzkommission

Services parlementaires du Grand Conseil
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/gc



Rapport d'activité 2019

de la Commission des finances

Date : 7 février 2020

Etat : version définitive

Table des matières

1	Avant-propos.....	3
2	Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation	4
2.1	Tâches	4
2.2	Organisation et méthode de travail.....	5
3	Rapport de gestion 2018	6
4	Budget 2020 / plan intégré mission-financement 2021-2023	7
5	Corapports	8
6	Préavis d'actes législatifs	8
6.1	Loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs)	8
6.2	Révision 2021 de la loi sur les impôts : première lecture	9
6.3	Loi sur le personnel : seconde lecture	10
7	Surveillance financière.....	11
7.1	Activité générale	11
7.2	Révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)	11
8	Informatique	12
8.1	Rapport sur la gestion des coûts TIC	12
8.2	Affaires de crédit TIC.....	13
8.3	Progiciel de gestion intégré (PGI)	13
9	Autres affaires majeures	14
9.1	Rapport du Conseil-exécutif sur la stratégie de propriétaire de Bedag.....	14
9.2	Personnel	15
9.3	Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)	15
9.4	Dépenses liées	15
9.5	Interventions parlementaires.....	16
10	Proposition	16
	Annexe	17

1 Avant-propos

L'année 2019 restera dans les annales comme une belle cuvée sur le plan financier pour le canton de Berne : tant les comptes annuels 2018 que le budget 2019 affichent des chiffres résolument positifs.

Les problèmes relevés dans la présentation des comptes, qui avaient incité le Contrôle des finances à prononcer une opinion d'audit défavorable pour les comptes annuels 2017, ont pu être résolus ou tout au moins largement réglés en 2018.

En matière de planification financière, ce n'est pas le budget de l'année à venir mais le plan intégré mission-financement des années 2022/2023 et au-delà qui a occupé les esprits. A partir de 2022, le canton entend s'atteler à la réalisation d'un grand nombre de projets de construction de taille qui nécessiteront des moyens financiers considérables. Dans les milieux politiques bernois, l'orientation donnée aux investissements à venir est acceptée sur le fond, tant ils sont importants pour bien positionner le canton de Berne au plan national et international et lui permettre d'aller de l'avant.

La proposition formulée par le Conseil-exécutif de créer un fonds à cette fin a été rejetée par une majorité de la Commission des finances et du Grand Conseil. Cela étant, ce rejet ne règle rien. Il faut maintenant trouver de bonnes idées pour couvrir autrement le besoin de ressources supplémentaires. A priori, ce n'est pas tant une seule idée mais une combinaison de solutions qui pourrait s'avérer déterminante. Tout le monde devra être prêt à faire des concessions. Pour réunir une majorité, les propositions devront être formulées de manière transparente et bénéficier d'un large soutien politique.

Le Conseil-exécutif et le Parlement mais aussi la Commission des finances porteront une responsabilité particulière en la matière. Toutes les parties prenantes doivent se fixer pour objectif qu'il ressorte clairement du débat sur le budget 2020 avec quels instruments et mesures ce pic d'investissement sera absorbé concrètement.

Mais avant d'envisager l'avenir, je suis heureux de pouvoir vous soumettre le présent rapport sur les activités menées par la Commission des finances en 2019. Je tiens à exprimer mes vifs remerciements à ses membres pour la qualité de leur collaboration et au secrétariat pour son précieux soutien tout au long de l'année écoulée.

Daniel Bichsel, président de la Commission des finances

2 Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation

La Commission des finances (CFin) est l'une des trois commissions de surveillance du Grand Conseil, aux côtés de la Commission de gestion (CGes) et de la Commission de justice (CJus). Elle rend exclusivement compte au Grand Conseil et lui présente chaque année son rapport d'activité au sens de l'article 50, alinéa 4 du règlement du Grand Conseil (RGC).

L'organisation de l'administration cantonale a été modifiée au 1^{er} janvier 2020 (réforme des Directions) : six Directions et sept offices ont été renommés. Le présent rapport d'activité utilise les désignations qui étaient en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019.

2.1 Tâches

Les tâches qui incombent à la CFin sont définies à l'article 36 RGC.

Art. 36 RGC : Commission des finances (CFin)

¹ La Commission des finances compte 17 membres.

² Elle s'occupe du pilotage des finances et des prestations et exerce la haute surveillance sur les finances cantonales.

³ Elle préavise en particulier les affaires suivantes :

- a le budget ;
- b le plan intégré mission-financement, y compris le plan des investissements ;
- c le rapport de gestion et d'autres rapports qui revêtent de l'importance pour le pilotage des finances et des prestations et la haute surveillance sur les finances cantonales ;
- d les crédits supplémentaires ;
- e la quotité d'impôt ;
- f le cadre du nouvel endettement ;
- g les crédits d'engagement et les crédits complémentaires qui n'ont pas été inscrits au budget ou qui n'entrent pas dans le domaine de compétence d'une commission spécialisée permanente ;
- h les motions financières.

⁴ Elle traite les dépenses liées au sens de l'article 48, alinéa 3 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP).

⁵ Dans l'exercice de ses activités, elle contrôle en particulier, en coordination avec la Commission de gestion et la Commission de justice,

- a la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière,
- b le controlling financier du Conseil-exécutif, des Directions et des offices,
- c la concordance des finances et des prestations.

⁶ Elle préavise les autres affaires financières qui ne relèvent de la compétence d'aucun autre organe du Grand Conseil.

⁷ Elle fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et pour l'économie et les redevances.

⁸ Elle fait en outre office d'organe de surveillance du chef ou de la cheffe du Contrôle des finances.

La CFin a pour tâche principale de préaviser au printemps le rapport de gestion (RG) et les comptes annuels de l'année écoulée et, en automne, le plan intégré mission-financement (PIMF) des quatre années à venir.

Elle examine par ailleurs les motions financières et prend connaissance des dépenses liées. Le Conseil-exécutif lui adresse les autorisations de dépenses supérieures au montant déterminant à partir duquel elles relèveraient de la compétence du Grand Conseil si elles n'étaient pas liées.¹

Dans son rôle de commission responsable pour la tenue des comptes et la gestion financière, elle reçoit les rapports trimestriels du Contrôle des finances et en discute régulièrement lors de ses séances avec la direction du Contrôle des finances.

En plus d'exercer son rôle de commission de surveillance, la CFin fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances (FIN) et pour les domaines de l'économie et des redevances de la Direction de l'économie publique (ECO), pour lesquelles elle préavise les projets de loi et les affaires à l'intention du Grand Conseil. En accord avec les commissions spécialisées, elle préavise par ailleurs toutes les demandes de crédit dans le domaine de l'informatique.

Dans l'exercice des droits de participation entre commissions, la CFin a pris pour règle, pour les affaires de crédit d'importance, de faire part de son avis à la commission spécialisée responsable d'apprécier les incidences financières des affaires traitées, sous la forme de corapports².

2.2 Organisation et méthode de travail

La CFin est dotée d'une présidence, d'un bureau et de trois sections permanentes, qui s'occupent chacune de deux, respectivement trois, Directions (FIN-POM-TIC, ECO-INS-CHA et TTE-SAP-JCE).

La présidence se compose du président et de la vice-présidente de la commission. Elle soutient le secrétariat dans les questions d'organisation et élabore conjointement avec lui les communiqués de la commission. Le président et la vice-présidente ne siègent pas dans les sections.

Les responsables des sections, deux autres membres de la commission et la présidence constituent le bureau. C'est à ce dernier qu'incombe la responsabilité de la préparation du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion. De même, il mène des discussions préalables sur des questions stratégiques.

Deux sections permanentes préavisent les demandes de crédit de la FIN et de l'ECO. Les affaires TIC de l'ensemble des Directions sont traitées par la section FIN-POM-TIC. La section TTE-JCE-SAP prépare la plupart des corapports à l'attention du plénum, puisqu'il s'agit généralement de corapports sur des dossiers de construction de la TTE. Lors de la préparation du PIMF et du rapport de gestion, les sections sont chargées d'examiner dans le détail les chiffres et les textes de « leurs » Directions.

La liste des membres et l'organigramme de la CFin se trouvent en annexe. Aucun changement n'est à signaler dans la composition de la commission durant l'exercice sous revue.

¹ Art. 48, al. 1-3 LPF.

² Pour d'autres informations sur les corapports, cf. chap. 3.3, p. 8

En 2019, la commission s'est réunie en plénum à 24 reprises³ (2018 : 23). Les sections et le bureau ont en outre tenu 29 séances (2018 : 34). Le nombre de séances plénières est resté plus ou moins stable par rapport à l'année précédente, tandis que celui des séances du bureau et des sections a légèrement diminué. La commission a préavisé un nombre quasi identique d'affaires qu'en 2018 (37 contre 35), dont huit actes législatifs (premières et secondes lectures comptées séparément), quatre rapports et 18 affaires de crédit. A l'exception de la loi sur le personnel, de la loi sur le Fonds d'investissement et de la révision de la loi sur les impôts, il s'agissait toutefois de révisions de moindre envergure qui ne sont pas abordées plus en détail dans le présent rapport.

Depuis juin 2018, le secrétariat de la CFin compte 1,3 équivalent plein temps (contre 1,6 EPT auparavant). Le secrétaire, Dominique Cléménçon, travaille à 90 pour cent, dont il consacre au moins 10 pour cent au Service des commissions, également placé sous sa responsabilité. Le taux d'activité du collaborateur scientifique, Ivar Trippolini, s'élève à 40 pour cent. En plus de son poste à la CFin, Ivar Trippolini a repris la fonction de secrétaire de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE), officiellement à 30 pour cent, étant toutefois précisé que le temps consacré à cette activité est très variable depuis son entrée en poste. La CIRE a connu une année 2019 très chargée, si bien qu'il n'a pu se consacrer au secrétariat de la CFin que de manière très ponctuelle. La situation devrait toutefois s'améliorer en 2020, le Bureau du Grand Conseil ayant autorisé l'engagement d'un/e secrétaire de commission, à durée déterminée jusqu'à fin 2021.

3 Rapport de gestion 2018⁴

Après les problèmes majeurs rencontrés avec la présentation des comptes et les comptes annuels 2017, la CFin a pu faire état d'une nette amélioration de la situation dans son rapport d'activité 2018. Il a été possible de remédier à de nombreux manquements constatés l'année précédente et la présentation des comptes s'est améliorée dans l'ensemble. Signe des progrès accomplis : le rapport d'activité 2018 a pu être traité durant la session d'automne 2019, soit une session plus tôt que l'année précédente.

Les problèmes ne sont toutefois pas tous résolus, en particulier à la TTE. Après avoir déclaré la tenue des comptes de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) à nouveau conforme durant l'exercice sous revue, le Contrôle des finances (CF) a dû formuler une réserve du même ordre pour l'Office des ponts et chaussées (OPC) que pour l'OIC l'année précédente. Des mesures correctrices ont été prises et la CFin s'est assurée que la situation qui prévaut à l'OPC faisait l'objet d'une attention particulière de la part de la direction de la TTE.

Nouvelle réjouissante : les comptes annuels 2018 ont été bouclés avec un excédent de revenus de 261 millions de francs pour le compte de résultats. Le solde de financement affiche également un résultat très favorable de 277 millions de francs, ce qui s'explique toutefois avant tout par des investissements à nouveau largement plus faibles que budgétés. La CFin

³ Dans les statistiques, une séance d'une journée entière compte pour deux séances (le matin et l'après-midi valent chacun comme une séance, selon les règles en vigueur pour les jetons de présence au sens de l'art. 124 RGC et la Dir-GC, p. 91).

⁴ Pour le compte rendu détaillé sur le rapport de gestion 2018, la CFin renvoie au rapport qu'elle a soumis au Grand Conseil, cf. <https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-8aeb00ca7f544bab9f682dec270311e1.html>

a recommandé au Grand Conseil d'approuver le rapport de gestion sans s'écarter, à une exception près⁵, des propositions formulées par le Conseil-exécutif et sans déclaration de planification supplémentaire. Parmi les déclarations de planification en lien avec le rapport de gestion 2017, l'examen de la conformité de la présentation des comptes aux normes IPSAS n'est pas encore bouclé. La CFin a demandé de vérifier l'utilité d'une conformité à ces normes ainsi que les conséquences d'une éventuelle non-prise en compte dans la présentation des comptes. La FIN a indiqué à la CFin qu'elle lui remettrait les résultats de ses travaux d'examen durant les premières semaines de 2020.

4 Budget 2020 / plan intégré mission-financement 2021-2023

La CFin a déjà fait part de ses observations de manière détaillée dans son rapport sur le budget 2020 / plan intégré mission-financement 2021-2023 (BU/PIMF 20/21-23).⁶ Le budget 2020 prévoit un excédent de revenus de 218 millions de francs et un solde de financement positif de 161 millions de francs.

Compte tenu des chiffres positifs, l'élaboration du rapport de la CFin sur le BU/PIMF 20/21-23 n'a pas suscité de grands débats. Les discussions ont essentiellement porté sur les années suivantes du PIMF, pour lesquelles on peut craindre une péjoration de la situation financière, en particulier dans le domaine des investissements. Compte tenu des besoins d'investissement accrus à partir de 2022, le solde de financement pourrait se retrouver dans le négatif, ce qui pourrait contraindre le canton à contracter de nouvelles dettes pour assurer la mise en œuvre des projets prévus.⁷

Durant la phase d'élaboration du budget, la CFin a demandé à la TTE de lui présenter la planification des investissements établie pour l'ensemble du canton en parallèle au BU/PIMF. Elle a constaté un certain nombre d'améliorations et d'optimisations possibles. Au moyen de déclarations de planification⁸, elle a appelé le Conseil-exécutif à prendre les mesures qui s'imposent, car il sera crucial de pouvoir réaliser les investissements plus élevés prévus ces prochaines années. A ce stade, le Conseil-exécutif n'a pas encore fourni les éléments probants, étant précisé qu'au cours des dernières années, il n'a de loin pas épuisé les investissements budgétés.

La majorité de la CFin a été surprise par la manière dont le gouvernement entendait traiter la déclaration de planification Brönnimann. Alors qu'il avait annoncé dans le BU/PIMF qu'il comptait y donner suite en trois étapes de même importance d'ici 2021, il a dans le même temps autorisé 58,2 nouveaux équivalents plein temps, dont 24,7 n'avaient fait l'objet d'aucun refinancement⁹. Ayant peu goûté cette démarche contradictoire, la majorité de la CFin a voulu

⁵ La majorité de la CFin s'est opposée à la proposition du Conseil-exécutif de réserver 150 millions de francs sous forme de versement sans effet sur le résultat au nouveau Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs), cf. ch. 6.1 du présent rapport d'activité.

⁶ https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/sessionen-2019/wintersession_2019/sessionsprogramm.html

⁷ Pour d'autres explications sur le financement des besoins d'investissement accrus, cf. ch. 3.4.1

⁸ Cf. https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/sessionen-2019/wintersession_2019/sessionsprogramm.html, p. 15 Déclarations de planification (adoptées sans opposition par le Grand Conseil le 3 décembre 2019) :

- 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.

⁹ Budget 2020 et plan intégré mission-financement 2021-2023 du 21 août 2019, p. 30 s.

contraindre le Conseil-exécutif, à travers une déclaration de planification relative au PIMF, d'intégrer les nouveaux postes à créer en 2020 mais non refinancés dans le plan de réduction des postes dans l'administration centrale visant à mettre en œuvre la déclaration de planification Brönnimann. La majorité du Grand Conseil a trouvé cette proposition insuffisante, de sorte que le parlement a approuvé une proposition budgétaire qui impose au gouvernement de renoncer à la création des nouveaux postes non refinancés ou d'en réduire ailleurs à titre de compensation.

5 Corapports

Comme évoqué au chapitre 2.1, dans l'exercice des droits de participation entre commissions, la CFin fait part de son avis aux commissions spécialisées responsables sur les affaires importantes en termes de politique financière. En 2019, elle a ainsi pris position sur 14 affaires d'autres commissions (contre huit en 2018 et six en 2017). Le nombre plus élevé de corapports est dû aux questions non résolues liées à la priorisation et au financement des projets d'investissement à venir. Grâce à l'implication précoce de la CFin et à la coordination conjointe avec la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), les dépenses liées aux futurs projets d'infrastructures ont pu être placées dans un contexte général. Une démarche nécessaire, comme le financement des besoins d'investissement accrus n'était pas assuré et qu'on ne peut pas prioriser les projets selon le seul principe du « premier arrivé, premier servi ». La CFin a demandé à la CIAT de conditionner l'approbation des affaires à différentes obligations, une procédure accueillie favorablement tant par la CIAT que par le Grand Conseil et qui a contribué à un dialogue constructif autour des futurs investissements.

D'autres corapports concernaient le Programme gouvernemental de législature 2019-2022, la mise en œuvre de la réforme des Directions (RDir), le plan directeur de la Stratégie de l'exécution judiciaire, la Stratégie pour une administration numérique ainsi que la loi sur l'approvisionnement en eau et des domaines liés à la loi sur les soins hospitaliers (crédit-cadre 2020-2023 et contrat avec l'Hôpital de l'Ile).

6 Préavis d'actes législatifs

6.1 Loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs)

Pour garantir le financement des besoins d'investissement accrus au cours des prochaines années, la principale mesure proposée par le Conseil-exécutif est de créer un fonds. Compte tenu des freins à l'endettement inscrits dans la Constitution cantonale, tout excédent de revenus des comptes annuels peut être consacré uniquement au désendettement. Un système d'« épargne anticipée », par exemple en prévision de besoins d'investissement accrus, n'est pas prévu. Depuis l'introduction des freins à l'endettement, pour malgré tout faire de l'« épargne anticipée », le canton a déjà créé de tels fonds, à l'instar du Fonds de couverture des pics d'investissement en 2009 et le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS en 2017. Ces fonds ont toujours été controversés sur le plan politique, et la question de leur conformité avec les freins à l'endettement constitutionnels s'est déjà posée par le passé. En

2009, un avis de droit concluait à leur conformité constitutionnelle sous certaines conditions¹⁰. Suite à l'introduction du MCH2 et compte tenu de la conception concrète du fonds proposé, la CFin était d'avis que la situation avait fondamentalement changé par rapport à 2009, ce qui l'a motivée à commander un nouvel avis de droit. Datant de 2019, ce dernier parvenait à la conclusion opposée de celui de 2009, niant la conformité du fonds prévu avec les freins à l'endettement¹¹. Là-dessus, la majorité de la CFin et la majorité du Grand Conseil lors de la session d'automne 2019 ont décidé de ne pas entrer en matière sur le projet de loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Le rejet de ce fonds était prévisible. Lors de la session de novembre 2018, le Grand Conseil avait déjà refusé d'entrer en matière sur les arrêts du Conseil-exécutif portant sur le versement provisoire de 55 millions de francs au Fonds d'investissement et sur le versement sans effet sur le résultat au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques dans le cadre des comptes annuels 2018. Après le rejet du fonds, la question du financement des besoins d'investissement accrus reste posée. Cette décision a toutefois ouvert la porte à l'exploration d'autres possibilités. Dans son rapport sur le BU/PIMF 19/20-22, la CFin a déjà abordé la question de l'adaptation des freins à l'endettement.¹² Parmi les autres idées figurent les suivantes :

- mise à disposition des avoirs (restants) encore disponibles des fonds existants ;
- éventuelles mesures de trésorerie pour laisser glisser le taux d'endettement sous le seuil de 12 pour cent, de manière à ce que le frein à l'endettement du compte d'investissement puisse être suspendu (provisoirement) ;
- échelonnement des investissements sur une plus longue durée, dans le sens d'une politique des petits pas ;
- idée de décider de la suspension du frein à l'endettement déjà au stade de certains arrêts de crédit (renonciation à l'obligation de compensation).

Le Conseil-exécutif discute des mesures et des combinaisons de mesures possibles, dans le cadre d'une délégation gouvernementale composée du président du Conseil-exécutif, de la directrice de la FIN et du directeur de la TTE¹³. Cette délégation se réunit (informellement) à plusieurs reprises avec les présidents de la CIAT et de la CFin pour assurer le dialogue avec différentes parties prenantes du Grand Conseil. Les propositions seront formulées concrètement au plus tard lors du BU/PIM 21/22-24 et intégrées au processus politique ordinaire.

6.2 Révision 2021 de la loi sur les impôts : première lecture

Après le rejet de la révision 2019 de la loi cantonale sur les impôts lors du scrutin populaire du 25 novembre 2018, le Conseil-exécutif a rapidement proposé une nouvelle mouture. Il s'agissait avant tout de mettre en œuvre le projet RFFA de la Confédération¹⁴, qui vise à supprimer les avantages fiscaux accordés aux entreprises à statut particulier tout en proposant des mesures compensatoires. Le canton de Berne veut accorder sur les bénéfices provenant de brevets une déduction des dépenses de recherche et développement allant jusqu'à

¹⁰ Prof. Andreas Lienhard / Agata Zielniewicz : « Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit des Investitionsfondsgesetzes » (InvFG) ; Berne, 17 août 2009

¹¹ Prof. Isabelle Häner : « Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben » (FFsIG) ; Zurich, 12 juillet 2019

¹² Rapport de la Commission des finances concernant le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 du 7 novembre 2019, chap. 4.2, p. 11-14

¹³ [Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 24 octobre 2019](#)

¹⁴ RFFA est l'abréviation pour le projet de « Réforme fiscale et financement de l'AVS » de la Confédération

90 pour cent et réduire fortement le taux d'imposition sur les gains en capital. En outre, il a décidé de découpler les quotités d'impôt des personnes physiques et des personnes morales tant au niveau cantonal que communal. Afin de tenir compte du rejet de la révision 2019 de la révision de la loi sur les impôts dans les urnes, le projet ne prévoyait plus d'adapter les taux d'imposition sur le bénéfice des personnes morales. Par ailleurs, la déduction des frais de garde des enfants par des tiers a été relevé de 8000 à 16 000 francs par enfant et par an.

Le Conseil-exécutif a également tenté de ficeler un paquet fiscal global pour les personnes physiques et morales : dans le cadre des débats sur les budgets 2020 et 2021, il envisageait de demander un léger abaissement des quotités d'impôt des personnes physiques pour l'année suivante et de mettre en œuvre une révision de la taxe sur les véhicules à moteur selon des critères écologiques en 2022. La CFin a accueilli ce paquet fiscal avec des sentiments mitigés, car la révision actuelle de la loi sur les impôts n'a pu être accompagnée d'aucun arrêt qui aurait conféré un caractère contraignant aux déclarations d'intention du gouvernement pour les années fiscales 2021 et 2022. C'est pourquoi la CFin s'est résolue à déposer une motion financière qui, de l'avis de la majorité, reprend les principaux points du paquet global sous forme de condition minimale et qui donne ainsi un plus grand poids politique aux mesures.¹⁵ Le Conseil-exécutif est disposé à adopter la motion financière et à la déclarer contraignante pour le budget 2021. Cette motion sera traitée au Grand Conseil durant la session de printemps 2020.

La CFin a pu intégrer dans son examen préliminaire l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le décret sur l'évaluation générale des immeubles non agricoles et des forces hydrauliques (DEG). Début août 2019, la plus haute instance judiciaire fédérale a statué que le Grand Conseil ne disposait pas des bases légales nécessaires pour inscrire la valeur médiane cible de la nouvelle évaluation dans le décret. En réaction à cet arrêt, la majorité de la CFin a proposé de modifier la loi sur les impôts de manière à attribuer au Grand Conseil la compétence de fixer la valeur médiane cible. Une minorité qualifiée et le Conseil-exécutif auraient souhaité l'accorder au gouvernement. Le Grand Conseil a suivi la majorité de la CFin en première lecture lors de la session d'hiver 2019.

S'agissant de la nouvelle évaluation en cours des immeubles, les communes sont dubitatives quant à l'application de la nouvelle évaluation encore en 2020. La CFin et le Conseil-exécutif gardent pour objectif une entrée en vigueur de la nouvelle évaluation en 2020, réitérant leur volonté dans un communiqué de presse publié fin septembre 2019. La valeur médiane cible sera fixée à 70 ou 77 pour cent de la valeur vénale lorsque le Grand Conseil traitera à nouveau le décret lors de la session de printemps 2020.

6.3 Loi sur le personnel : seconde lecture

La modification de la loi sur le personnel porte en particulier sur l'introduction de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres supérieurs de l'administration. Lors de l'examen préliminaire en vue de la seconde lecture de la loi sur le personnel, la CFin a formulé des propositions concernant le cercle des collaboratrices et collaborateurs concernés et l'ampleur des mesures compensatoires. Pour le premier point, à l'inverse du Conseil-exécutif et de la Direction de la magistrature, elle y a ajouté les juges des instances supérieures ainsi

¹⁵ MF 259-2019 CFin « Révision de la loi sur les impôts : abaissement de la quotité d'impôt pour les particuliers et les entreprises »

que les fonctions supérieures au sein du Ministère public. S'agissant des prestations compensatoires, elle a divisé par deux les solutions préconisées par le gouvernement, réduisant de six à trois pour cent l'augmentation du salaire brut et de dix à cinq le nombre de jours de compensation. Elle a maintenu la cotisation supplémentaire à la caisse de pension à trois pour cent. Dans l'ensemble, elle a décidé que les personnes concernées pourraient choisir deux des trois mesures au choix. L'octroi du droit maximal aux vacances, fixé à 33 jours, a été accepté sans réserve.

Le Grand Conseil a suivi les propositions de la CFin lors de la session de printemps 2019, si bien que l'horaire de travail fondé sur la confiance sera introduit en 2020. Une évaluation sera menée trois ans après son introduction, pour étudier l'éventualité d'une extension de ce système à d'autres cercles de collaborateurs et collaboratrices.

7 Surveillance financière

7.1 Activité générale

Aux termes de l'article 36, alinéa 5, lettre a RGC, la CFin examine en particulier, en coordination avec la CGes et la CJus, la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière.

Dans l'exercice de la surveillance financière au sens strict, la commission se réfère essentiellement aux rapports du Contrôle des finances. Ce dernier rend compte dans ses rapports trimestriels des principales constatations faites lors des contrôles menés dans les différents services et d'autres travaux. La CFin reçoit dans ce contexte les mêmes documents et informations que le Conseil-exécutif et en discute à chaque fois avec le chef du Contrôle des finances et son suppléant.

Si la commission a besoin de compléments d'information au sujet d'une constatation du Contrôle des finances, elle demande à la Direction concernée de lui remettre le rapport. Elle peut en outre inviter la Direction à l'une de ses séances pour entendre son point de vue au sujet des constatations en question. Dans certains cas, la CFin intervient auprès des Directions concernées. L'exercice de la surveillance financière est une tâche confidentielle. La CFin n'élabore un rapport sur certaines affaires que dans des situations exceptionnelles.¹⁶

Le bureau de la commission forme avec une délégation du Conseil-exécutif l'organe de contrôle des finances qui rencontre le chef du Contrôle des finances pour un entretien une ou deux fois par an.

7.2 Révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)

En 2018, un comité de pilotage composé d'une délégation du Conseil-exécutif, du bureau de la CFin et du chef du Contrôle des finances (CF) a adopté une esquisse d'acte normatif pour la révision de la loi sur le Contrôle des finances. Mi-2018, le nouveau gouvernement formé après les élections de 2018 a pris connaissance de ce document et a chargé la Chancellerie d'Etat d'élaborer une révision totale de la LCCF, en collaboration avec la CFin. Comme pour

¹⁶ D'autres informations sur les activités du Contrôle des finances figurent dans le « Rapport d'activité du Contrôle des finances », qui est soumis au Grand Conseil lors de la session d'été.

l'esquisse d'acte normatif, ont participé à ces travaux le chef du CF, le secrétaire de la CFin et, dans un deuxième temps, le bureau de conseil externe bolz+partner.

Durant l'exercice sous revue, le projet de loi a été mis sous toit, si bien que la première procédure de corapport interne à l'administration et, en parallèle, la procédure de consultation du Bureau du Grand Conseil, de la Commission de gestion (GGes) et de la CFin prévue dans l'esquisse d'acte normatif, ont pu être lancées vers la fin de l'année 2019.

Dans sa prise de position, la CFin s'est limitée à faire part de ses divergences sur deux points et à formuler quelques remarques succinctes pour le reste. Elle procédera à une évaluation générale de la révision totale à un stade ultérieur. S'agissant des deux points discordants, elle veut d'une part garantir que le Contrôle des finances tienne correctement compte, dans ses rapports de révision, des prises de position formulées au préalable par des personnes concernées, de manière à ce que le lecteur ou la lectrice de ces rapports ait connaissance dès le départ de l'avis de l'organe de révision et du service audité. D'autre part, elle estime que la participation de tiers à des contrôles extraordinaires doit obligatoirement passer par l'instance mandataire.

La CFin a le sentiment que l'élaboration de la loi s'accorde pour l'instant bien avec l'esquisse d'acte normatif et que les travaux avancent bien.

8 Informatique

Comme il a été dit au chapitre 2.2, la CFin préavise les affaires TIC de toutes les Directions. Compte tenu de cette concentration, la CFin assure la responsabilité principale des affaires TIC. La CFin se trouve face au défi d'examiner les affaires TIC de manière probante et de les comprendre, tout en évitant de retarder l'approbation des décisions de dépenses ou d'entraîner des surcoûts en faisant appel à des experts externes.

8.1 Rapport sur la gestion des coûts TIC

Dans le cadre du programme IT@BE, un rapport sur la gestion des coûts a été élaboré pour la première fois en 2016. Une fois par an, il fournit des informations détaillées sur l'évolution des coûts dans le domaine des TIC.

En 2018, les coûts totaux de l'infrastructure informatique du canton se sont élevés à près de 228 millions de francs, ce qui représente une augmentation d'environ 3,5 pour cent en valeur absolue par rapport à l'exercice précédent. Si on compare les dépenses TIC avec les charges totales du canton (CHF 11 448 mio en 2018), la part TIC se monte à 2,0 pour cent, un niveau élevé similaire à l'année 2017. Même si les TIC ne participent que pour une faible part aux charges totales du canton, la CFin est d'avis qu'il faut continuer de suivre de près l'évolution des coûts dans ce domaine. Elle s'attend à ce que le programme IT@BE permette de concrétiser le potentiel d'économies d'environ 14 millions de francs par an promis d'ici à 2022 à travers la standardisation et la centralisation. D'après le Conseil-exécutif, 39 pour cent de ce potentiel a déjà été réalisé jusqu'à présent.¹⁷ A noter que ces économies sont toutefois en partie remises en question par la numérisation croissante des processus administratifs, d'où la grande difficulté à chiffrer le gain d'efficacité qui en résultera.

¹⁷ Rapport annuel 2018 de contrôle de la mise en œuvre du programme IT@BE, 27 mars 2019, p. 7 (document interne)

Pour la prochaine période de la stratégie TIC à partir de 2021, la CFin recommande d'évaluer les potentiels de synergie avec d'autres domaines ayant des exigences coûteuses en termes de TIC comme les écoles professionnelles, les gymnases et la Police cantonale, et de les intégrer dans le rapport sur la gestion des coûts TIC.

8.2 Affaires de crédit TIC

La standardisation des décisions de dépenses TIC réclamée par la CFin a été mise en œuvre en 2019 pour l'ensemble des affaires de crédit TIC portant sur l'infrastructure de base. Les documents de crédit destinés au Grand Conseil facilitent la compréhension et la comparaison des affaires. A partir de 2021, toutes les affaires de crédit TIC relatives aux applications spécialisées des Directions seront soumises simultanément au Grand Conseil, ce qui constituera un pas supplémentaire vers l'uniformisation.

8.3 Progiciel de gestion intégré (PGI)

Tout comme la CGes, la CFin reçoit chaque semestre un rapport sur l'état de la mise en œuvre du PGI, produit standard appelé à remplacer les systèmes informatiques FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel). En 2018, le Conseil-exécutif a décidé d'adopter le système SAP. Toutefois, avant que le nouveau système puisse être acquis et introduit, il faut uniformiser et simplifier les structures et les processus relevant des finances et du personnel dans toutes les Directions. C'est à cette condition qu'une fois que le PGI aura été mis en place, les coûts récurrents annuellement pourront être réduits jusqu'à 15 millions de francs, tel qu'indiqué dans le rapport de 2014 sur l'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale.¹⁸

Suite aux adaptations majeures apportées aux structures de projet en 2018, il a été possible d'éviter des retards de projet et la phase de conception, y compris la sélection d'un partenaire de mise en œuvre, a pu être bouclée mi-2019. Pour que la phase de déploiement puisse être démarrée plus tôt que prévu, un crédit supplémentaire de 2 millions de francs a été soumis en 2019. Dans le même temps, le crédit-cadre PGI prévu pour la période 2020-2024 a été réduit du même montant pour atteindre 78,3 millions de francs. Les deux décisions de dépenses ont été adoptées par le Grand Conseil lors de la session d'hiver. Le montant destiné à financer cette première étape reste ainsi toutefois sensiblement plus élevé que la première estimation avancée en 2016, qui se montait à 50 millions de francs.¹⁹ Elle avait été calculée avant le lancement de la phase de conception et l'écart conséquent est principalement dû aux facteurs suivants²⁰ : renchérissement des prix du marché des partenaires de mise en œuvre potentiels, fonctionnalité élargie et avancement de l'étape 2 dans l'étape 1. Le remplacement de FIS et Persiska interviendra au moment du bouclage de la première étape : toutes les fonctionnalités de base pour la gestion des finances et du personnel seront ainsi assurées. Le passage à la nouvelle solution SAP reste fixé au 1^{er} janvier 2023. Au vu de l'avancement satisfaisant du projet et des retours reçus du partenaire de mise en œuvre, le Conseil-exécutif étudie la possibilité de l'introduire avec une année d'avance, au 1^{er} janvier

¹⁸ Le potentiel d'économies a été calculé dans le rapport « Unabhängige Überprüfung der Informatik (UPI) » (disponible seulement en allemand) sur la base des coûts de 2012 et a été confirmé depuis lors par le Conseil-exécutif à plusieurs reprises. *Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI), Kurzbericht*, 12 avril 2014, p. 20.

¹⁹ ACE n° 955/2016, 24.08.2016, Autorisation de dépenses pour la phase de conception du projet ERP (Enterprise Resource Planning, progiciel de gestion intégré [PGI], crédit-cadre 2017 – 2019, p. 2

²⁰ Rapport sur l'ACE n° 754/2019, 3 juillet 2019, Projet ERP. Autorisation de dépenses pour les phases de réalisation et de déploiement. Crédit-cadre 2020 – 2024, p. 12

2022. Les deux prochaines étapes 2 et 3 serviront à développer le système, le but étant d'intégrer d'autres fonctionnalités et d'accroître encore l'efficacité de l'administration. A ce jour, les coûts liés aux étapes 2 et 3 restent estimés à quelque 30 millions de francs.

9 Autres affaires majeures

9.1 Rapport du Conseil-exécutif sur la stratégie de propriétaire de Bedag

Lors de la session de septembre 2016, le parlement avait adopté une motion du député Michael Köpfli sous forme de postulat, qui chargeait le Conseil-exécutif d'étudier la vente de la société Bedag Informatique SA (Bedag), détenue à 100 pour cent par le canton²¹. En automne 2018, le gouvernement a adopté la stratégie de propriétaire actualisée de Bedag après des analyses approfondies et sur la base d'expertises, et a élaboré un rapport sur les résultats de l'examen d'une vente de la société. Le canton reste propriétaire de l'entreprise informatique Bedag et garde ainsi la main sur le traitement et le stockage des données sensibles de l'administration cantonale. Bedag reste une société anonyme autonome mais sera cependant mieux intégrée dans la gestion informatique de l'administration. Elle pourra continuer à proposer ses services à des tiers en dehors de l'administration cantonale bernoise mais cette activité ne devra pas dépasser 20 pour cent de son chiffre d'affaires en raison de la législation sur les marchés publics.

Après l'examen préliminaire du rapport, la CFin et le Conseil-exécutif se sont mis d'accord en février 2019 pour compléter le rapport à l'intention du Grand Conseil. Il s'agissait d'approfondir la question de la maîtrise et de la sécurité des données, en particulier les répercussions des développements technologiques à venir sur ces données. La CFin voulait également examiner plus en détail la question de la réintégration (partielle) de Bedag au sein de l'administration cantonale.

Les résultats de ces investigations complémentaires ont été présentés en automne 2019. Après les avoir examinés, la CFin est fondamentalement d'accord de garder Bedag comme entreprise autonome. Elle peut également s'imaginer sa transformation en société holding, pour que Bedag soit mieux parée pour l'avenir et à l'éventualité d'une vente d'une partie de ses activités. Une réintégration au sein de l'administration cantonale engendrerait une charge de travail très conséquente et des risques encore plus grands, raison pour laquelle il convient d'abandonner cette variante.

La CFin doute que la stratégie de maîtrise des données (le canton et la Bedag hébergent eux-mêmes toutes les données sensibles) pourra être conservée sur le long terme. L'évolution technologique vers des solutions de logiciel en tant que service (*software as a service*, SaaS) progresse de manière fulgurante. Avec ce type de solution, le logiciel est installé chez le fournisseur et non plus chez le client, qui y accède via Internet (informatique en nuage ou *cloud computing*). De ce fait, les données liées au logiciel sont stockées chez le fournisseur. D'après la CFin, la maxime du canton qui veut conserver la maîtrise des données traitées par l'administration cantonale ne doit pas aboutir à ce que tout contrat de logiciel en tant que service soit exclu par défaut pour le canton, qui risquerait ainsi de devoir exploiter des solutions obsolètes et plus coûteuses. La CFin souhaite que le Conseil-exécutif réfléchisse aujourd'hui déjà au développement et à l'orientation stratégique de Bedag.

²¹ [Motion 28-2016 Köpfli \(pvl Wohlen\): Vente de Bedag Informatique SA](#)

Le rapport du gouvernement sur l'intervention parlementaire Köpfli – complété par un rapport annexe – doit être soumis au Grand Conseil lors de la session d'été 2020.

9.2 Personnel

A l'occasion de l'entretien sur le personnel du bureau et de la section FIN-POM-TIC de la CFin avec la Direction des finances, l'Office du personnel a fourni des informations sur la mise en œuvre concrète de l'horaire de travail fondé sur la confiance à partir du 1^{er} janvier 2020 et sur la mise à jour de la stratégie du personnel pour les années 2020-2023. Il a également présenté les résultats du sondage du personnel mené en 2019, qui sont fondamentalement positifs : la satisfaction au travail et l'investissement du personnel cantonal sont en légère hausse par rapport à 2015. La comparaison des statistiques des effectifs entre 2017 et 2018 montre que le nombre de postes a légèrement diminué en 2018. Ce recul s'explique pour l'essentiel par des réductions d'effectifs au sein des caisses de chômage induites par une baisse du nombre de demandeurs d'emploi en 2018 et par une diminution de la taille des volées d'aspirants-policiers à l'école de police.

9.3 Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)

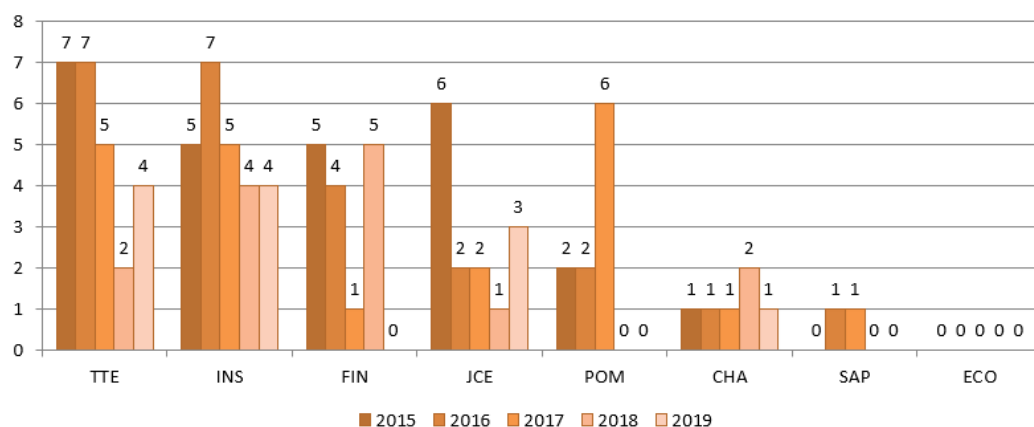
Les nouveautés évoquées dans le rapport 2018 de la CFin et leur introduction à titre d'essai ont été dans l'ensemble mises en œuvre. Une fois que l'essai-pilote aura été évalué, il sera décidé si les nouveautés sont maintenues ou non.

9.4 Dépenses liées

La CFin examine les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif portant sur des montants qui, si les dépenses étaient nouvelles, les placeraient dans la compétence du Grand Conseil (art. 48, al. 3 LFP / art. 36, al. 4 RGC).

En 2019, la CFin s'est vu soumettre en tout douze affaires de dépenses liées par le Conseil-exécutif, soit moins que durant les années précédentes (2018 : 14 ; 2017 : 21 ; 2016 : 24 ; 2015 : 26).

Le graphique ci-après fait état du nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées qui ont émané des différentes Directions ces quatre dernières années. Concernant la TTE, durant l'exercice sous revue, plusieurs dépenses uniques prélevées sur le Fonds pour l'alimentation en eau destinées à financer des projets d'assainissement ou d'extension des installations en eau potable dans les communes arrivaient à échéance. Ces promesses de subvention sont des dépenses liées puisque les normes légales n'autorisent aucune marge de manœuvre. S'agissant des dépenses liées de la JCE, on relèvera la subvention cantonale accordée pour la première fois aux Eglises nationales reconnues par le canton. La révision de la loi sur les Eglises nationales a renforcé l'autonomie des institutions religieuses. A partir du 1^{er} janvier 2020, les quelque 600 ecclésiastiques sont engagés directement par les églises et ne figurent dès lors plus sur la liste de salaires du canton.



9.5 Interventions parlementaires

Durant l'exercice sous revue, la CFin a déposé l'intervention suivante :

- Motion financière 259-2019 CFin (Bichsel, Zollikofen) Révision de la loi sur les impôts : abaissement de la quotité d'impôt pour les particuliers et les entreprises²²

10 Proposition

La CFin propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport au sens de l'article 61, alinéa 1 LGC.

Au nom de la Commission des finances

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Cléménçon

²² Le développement de la motion financière se trouve dans le présent rapport, p. 9, dernier paragraphe.

Annexe

Organisation de la Commission des finances

Etat au 31 décembre 2019

1. Présidence

Deux membres

Président	Daniel Bichsel (UDC)
Vice-présidente	Béatrice Stucki (PS)

Tâches : préparation des séances, rédaction des communiqués de presse, communication avec les médias, traitement de la correspondance

2. Bureau

Sept membres

Daniel Bichsel (UDC)	Béatrice Stucki (PS)	Daniel Wyrsh (PS)	Hans Kipfer (PEV)	Jakob Etter (PBD)	Raphael Lanz (UDC)	Natalie Imboden (Les Verts)
----------------------	----------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------	-----------------------------

Tâches : Préavis BU/PIMF et RG, contrôle des finances, dépenses liées, affaires stratégiques, tâches supérieures

3. Sections

Trois sections composées de cinq membres (la présidence n'est pas représentée dans les sections)

	Section FIN/POM/TIC*	Section ECO/INS/CHA	Section TTE/JCE/SAP
Responsible	Daniel Wyrsh (PS)	Hans Kipfer (PEV)	Jakob Etter (PBD)
	Adrian Haas (PLR)	Fritz Wyss (UDC)	Ursula Marti (PS)
	Raphael Lanz (UDC)	Natalie Imboden (Les Verts)	Hans-Rudolf Saxer (PLR)
	Madeleine Amstutz (UDC)	Hans Ulrich Grädel (UDF)	Andrea Rüfenacht (PS)
	Michael Köpfli (pvl)	Ursula Zybach (PS)	Ueli Augstburger (UDC)

Tâches : Affaires des Directions, BU/PIMF et RG : compilation de questions concernant les Directions attribuées

*Section FIN/POM/TIC : préavis des affaires TIC de toutes les Directions