



Finanzkommission
Commission des finances

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

Budget 2025 / plan intégré mission-financement (PIMF) 2026 à 2028

Rapport de la Commission des finances au Grand Conseil

Date de mise à jour	14 novembre 202412. décembre 2024
Version	1.1
Statut du document	in Arbeit

Table des matières

1.	Synthèse.....	3
2.	Travail de la Commission des finances	4
3.	Budget 2025 / PIMF 2026 à 2028 : l'essentiel en bref	5
3.1	Compte de résultats	5
3.2	Compte des investissements	6
3.2.1	Investissements nets	6
3.3	Solde de financement	7
3.4	Respect des freins à l'endettement	7
3.4.1	Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats	7
3.4.2	Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements	8
3.5	Personnel.....	8
3.5.1	Mesures salariales	8
3.5.2	Augmentation du nombre de postes	9
3.6	Évaluation de la situation financière.....	11
4.	Priorités de la Commission des finances	13
4.1	Priorisation des besoins d'investissement cantonaux (rapport séparé du Conseil-exécutif)	13
4.1.1	Priorisation des investissements depuis 2021.....	13
4.1.2	Priorisation des investissements : synthèse du rapport du Conseil-exécutif	13
4.1.3	Nouvel endettement théorique comparé aux chiffres actuels inscrits au budget et au PIMF	18
4.1.4	Cession de parts	19
4.2	Impôts.....	21
4.3	Hautes écoles	22
4.4	Analyse comparative 2024.....	22
4.5	Analyse de la marge de manœuvre	23
5.	Propositions et déclarations de planification des autres commissions.....	25
5.1	Priorisation des besoins d'investissement cantonaux (rapport séparé du Conseil-exécutif)	25
5.2	Personnel et mesures salariales	26
5.3	Agriculture et nature.....	26
5.4	Énergie et environnement	27
5.5	Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA)	27
5.6	Police cantonale	27
5.7	Circulation routière et navigation	28
5.8	Impôts	28
5.9	Hautes écoles	29
5.10	Culture	29
5.11	Office des services centralisés (INC)	30
5.12	Gestion immobilière	30
5.13	Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (BPD)	30
5.14	Analyse comparative.....	31
5.15	Analyse de la marge de manœuvre	31
6.	Propositions finales concernant le budget / plan intégré mission-financement 2026 à 2028	31
	Table des illustrations.....	32

1. Synthèse

Le budget 2025 présente des comptes de résultats positifs de 246 millions de francs. Pour les années de planification 2026 à 2028 aussi, d'importants excédents sont prévus dans le compte de résultats. Les dispositions du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats sont donc respectées. Les investissements nets devraient s'élever à 613 millions de francs en 2025, avec pour conséquence un solde de financement légèrement dans le négatif (moins 9 millions de francs). Le canton ne pourra pas entièrement autofinancer ses investissements en 2025. Néanmoins, des excédents de financement sont prévus pour les années du plan financier malgré des investissements toujours élevés. Les excédents des années antérieures et des années couvertes par la planification suffisent à compenser le solde de financement négatif de l'exercice du budget et à respecter les dispositions du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Pour la période de planification 2025 à 2028, la réduction attendue de la dette est évaluée à 342 millions de francs au total.

Le principal problème du canton de Berne concerne le financement d'investissements qui s'avèrent élevés par rapport à sa situation. Le Grand Conseil a donc chargé le Conseil-exécutif, dans le cadre des débats budgétaires de 2023, d'établir un ordre de priorités parmi l'ensemble des investissements. Le Conseil-exécutif a donc élaboré le rapport « Priorisation des besoins d'investissement cantonaux » où il propose deux variantes pour faire face à l'augmentation des besoins d'investissement : la variante 1 prévoit de respecter le nouvel endettement maximal théorique de 500 millions de francs approuvé par le Grand Conseil en 2021 pour les années 2022 à 2031, d'une part en abandonnant quinze projets dans le domaine des bâtiments et en reportant 19, d'autre part en réalisant une coupe dans le programme d'entretien annuel des bâtiments ; dans la variante 2, le plafond du nouvel endettement théorique est relevé à 750 millions de francs, ce qui permet de ne renoncer qu'à neuf projets et de n'en reporter que treize. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de mettre en œuvre la variante 2, c'est-à-dire d'envisager un nouvel endettement théorique plus élevé que celui qu'il était prêt à concéder jusqu'à présent. Le Conseil-exécutif considère que l'augmentation du nouvel endettement est acceptable compte tenu du contexte économique (taux d'intérêt bas, niveau d'endettement global supportable, perspectives financières générales plutôt positives), et il met en avant que le nouvel endettement effectif d'ici 2031 pourrait s'avérer nettement inférieur à la prévision théorique compte tenu des perspectives financières positives du PIMF 2026 à 2028.

La majorité de la Commission financière (CFin) ne partage que partiellement la vision optimiste du Conseil-exécutif et entend donc s'en tenir à un nouvel endettement théorique de 500 millions de francs. Pour y parvenir, elle est prête à approuver non seulement les abandons et les reports prévus dans la variante 2, mais aussi les reports de projets prévus dans la variante 1. Toutefois, elle s'oppose à la suppression des projets prévus dans la variante 1 et à la coupe dans le programme d'entretien annuel.

Outre sa position sur les investissements, la majorité de la CFin propose de ne pas approuver certaines demandes de postes du Conseil-exécutif, voire d'en abandonner. Elle approuve les propositions du Conseil-exécutif relatives aux baisses d'impôts, moyennant de légères adaptations. Enfin, elle estime unanimement qu'à l'avenir l'analyse comparative et l'analyse de la marge de manœuvre devront être soumises au Grand Conseil en tant qu'affaires distinctes.

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 2025 et sur le plan intégré mission-financement 2026 à 2028 (BU 2025 / PIMF 2026 à 2028), et motive ses propositions.

La directrice des finances a présenté le budget 2025 et le PIMF 2026 à 2028 à la CFin le 21 août 2024. 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), de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) et de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) pour approfondir avant tout des questions concernant spécifiquement les Directions.

Sur la base des informations obtenues par écrit et de vive voix, la CFin a défini les grandes lignes de son rapport avant de charger son secrétariat de le rédiger. Elle a en outre discuté des propositions et des déclarations de planification susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 5 novembre 2024 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.

Implication des autres commissions

Au début de la nouvelle législature (le 1^{er} juin 2022), le Grand Conseil a apporté des modifications à son règlement. L'une d'elles concerne l'implication des commissions spécialisées dans le travail qui consiste à préaviser le BU/PIMF. La modification est libellée comme suit :

Article 36, alinéa 3a RGC

Elle [la CFin] consulte en règle générale les autres commissions permanentes concernant les affaires au sens de l'alinéa 3, lettres a [budget] et b [plan intégré mission-financement, y compris le plan des investissements]¹.

Le 21 août 2024, la CFin a transmis les documents relatifs au BU 2025 et au PIMF 2026 à 2028 aux autres commissions permanentes, et leur a indiqué le calendrier de travail. Cinq commissions spécialisées ont posé des questions sur le budget et le PIMF à la CFin. Celle-ci les a transmises aux Directions et elle a adressé leurs réponses écrites aux commissions. La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), la Commission de la formation (CFor) et la Commission de la sécurité (CSéc), la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) et la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) ont remis un corapport écrit à la CFin comprenant des propositions et des déclarations de planification.

La Commission de justice (CJus) est compétente en matière d'examen préalable du budget de la Justice. La CFin a proposé à la CJus de déposer une déclaration de planification sur la gestion des postes dans le secteur de la justice. La CJus ayant accepté cette proposition, il n'a pas été organisé de conférence de conciliation cette année.

¹ Art. 36, al. 3a du règlement du Grand Conseil (RGC ; RSB 151.211)

3. Budget 2025 / PIMF 2026 à 2028 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2025 et le PIMF 2026 à 2028 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 millions de CHF	BU 2025	PIMF 2026	PIMF 2027	PIMF 2028
1. Compte de résultats				
Situation en décembre 2023	377	416	381	381
Écart intervenu durant la procédure principale	-130	19	6	27
Solde du compte de résultats (août 2024)	246	436	386	408
2. Compte des investissements				
Situation en décembre 2023	712	732	669	669
Écart intervenu durant la procédure principale	-99	-10	14	-101
Investissements nets (août 2024)	613	722	683	568
3. Solde de financement				
Situation en décembre 2023	36	68	117	117
Écart intervenu durant la procédure principale	-44	3	-45	89
Solde de financement (août 2024)	-9	71	73	207
4. Autres indicateurs				
Amortissements	358	357	370	368
Autofinancement	604	793	756	775
Degré d'autofinancement	99 %	110 %	111 %	136 %
Degré d'autofinancement sur la période de planification	113 %			

Tableau 1 : Principaux indicateurs de la période de planification 2025 à 2028

3.1 Compte de résultats

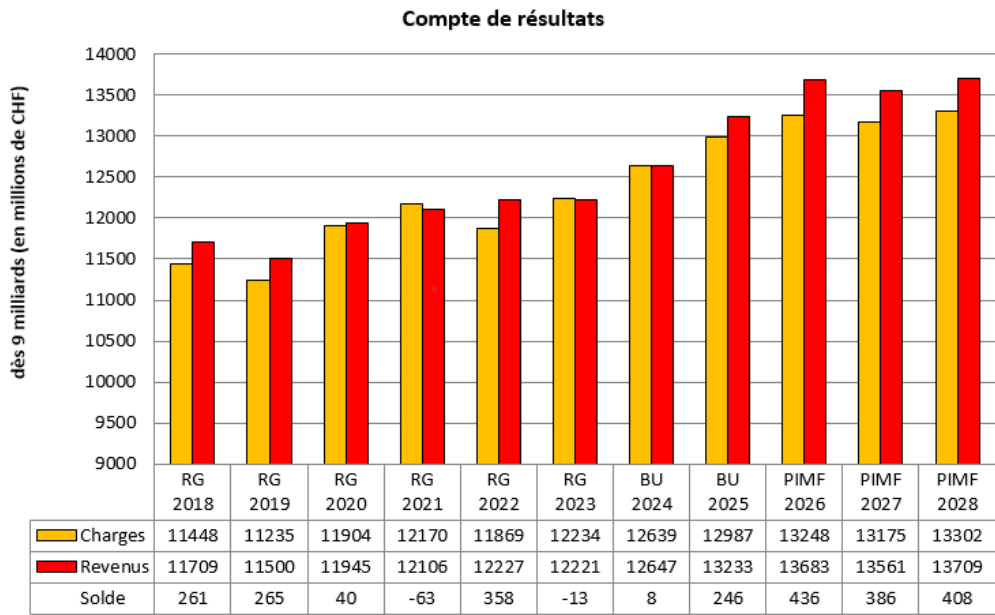


Tableau 2 : Compte de résultats des exercices 2018 à 2028

Le solde du compte de résultats est le résultat de la différence entre le total des revenus et le total des dépenses. Par rapport à l'année précédente, les charges augmentent de 347 millions en 2025 et s'élèvent à 12 987 millions de francs. Au cours des quatre exercices couverts par la planification (2025 à 2028), les

charges augmentent en moyenne de 1,3 % par an. Le total des revenus s'élève à 13 233 millions de francs en 2025. Au cours des quatre exercices couverts par la planification (2025 à 2028), les revenus augmentent en moyenne de 2 % par an, donc davantage que les charges. Par rapport à l'année précédente, les chiffres du présent BU/PIMF sont un peu plus positifs qu'escompté, principalement grâce à l'augmentation prévue des versements de la péréquation financière fédérale.

3.2 Compte des investissements

3.2.1 Investissements nets

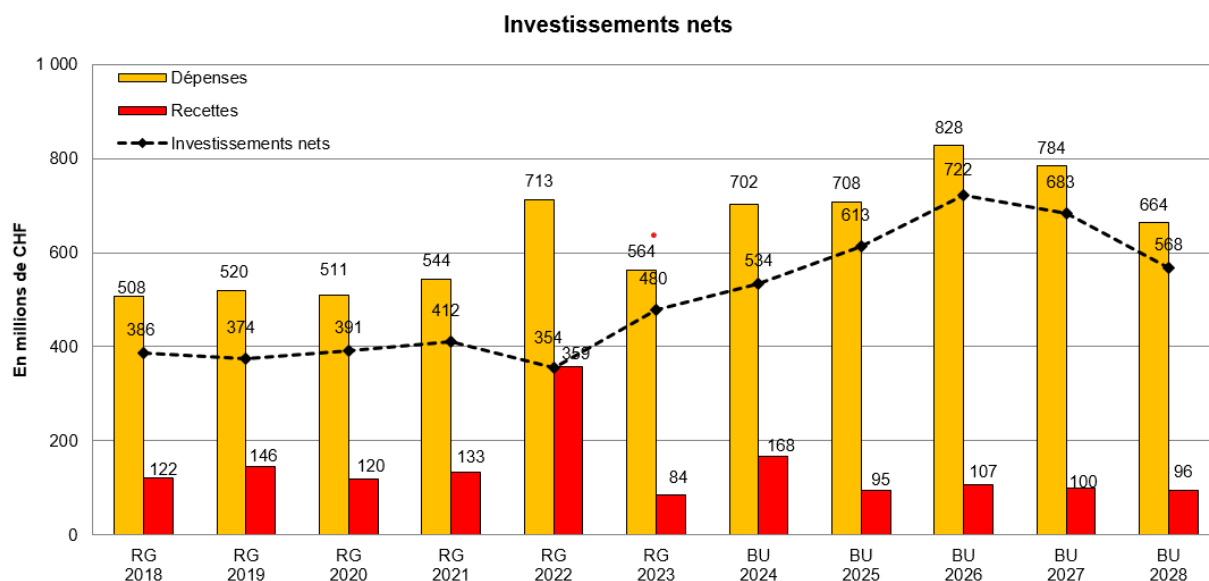


Tableau 3 : Investissements des exercices 2018 à 2028 (y c. financements spéciaux)

Le solde des recettes et des dépenses, ou 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).

Les investissements nets (y c. les financements spéciaux) sont budgétés à 613 millions de francs en 2025 et atteignent un pic à 722 millions de francs en 2026. L'écart de planification a été maintenu à 30 % dans le budget issu de la planification de cette année. Cela signifie que la somme des projets d'investissement inscrits dans la planification sectorielle dépasse les ressources financières figurant dans le budget 2025 et le PIMF 2026 à 2028. Il est ainsi possible, si certains projets prennent du retard, d'avancer le calendrier de réalisation d'autres projets afin que les moyens débloqués pour les investissements puissent effectivement être utilisés en totalité.

3.3 Solde de financement

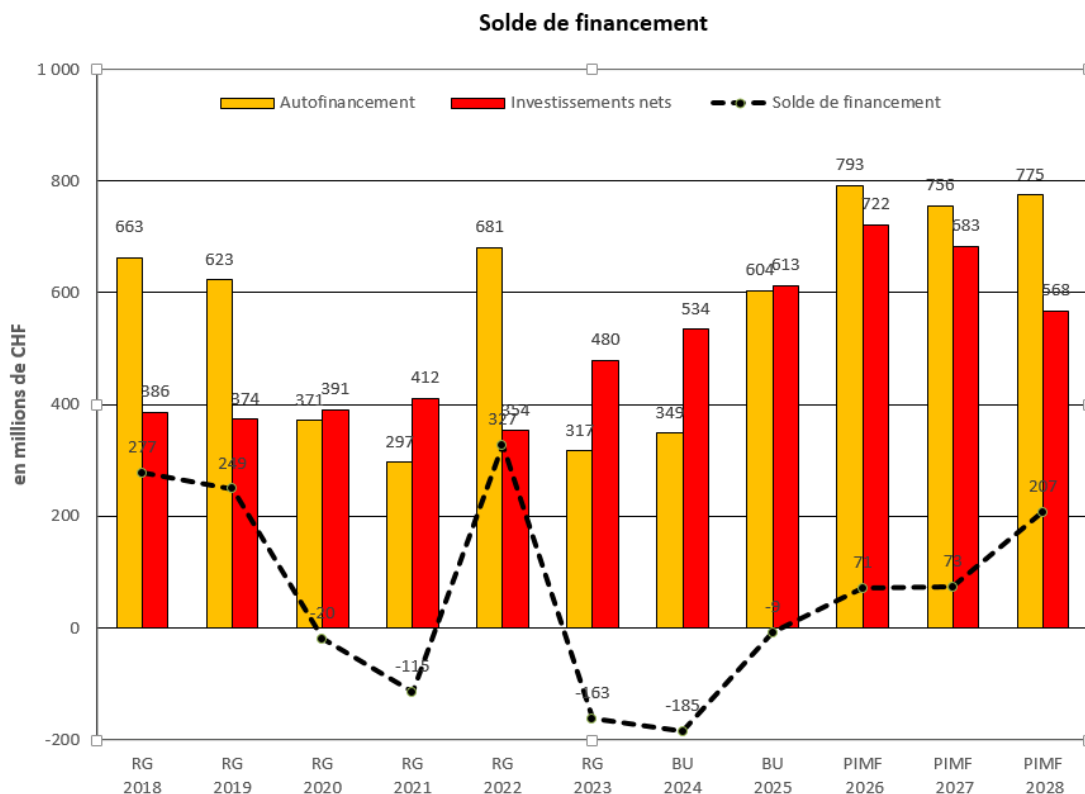


Tableau 4 : Soldes de financement des exercices 2018 à 2028

Le solde de financement indique si le canton est en mesure de financer l'ensemble de ses dépenses, y compris 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.

Le budget 2025 affiche un solde de financement négatif de 9 millions de francs. Les soldes de financement pour les trois années du PIMF (2026 à 2028) sont positifs. Par rapport à la planification de l'année précédente, il faut s'attendre à un montant supérieur en 2026 et inférieur en 2027. Dans l'ensemble, le budget et le PIMF prévoient un degré d'autofinancement moyen de 113 % sur les quatre années couvertes. Cela représente une réduction de la dette de 342 millions de francs au total sur cette période.

3.4 Respect des freins à l'endettement

3.4.1 Frein à l'endettement appliqué au compte de résultats

Le peuple bernois a approuvé une modification de la Constitution cantonale le 18 juin 2023, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 et qui prévoit une optimisation des freins à l'endettement.

Le frein à l'endettement appliqué au compte de résultats a été adapté de la manière suivante : auparavant, un budget déficitaire devait être approuvé par au moins trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (soit 96 voix pour) ; désormais, le budget peut être déficitaire pour autant que le déficit soit couvert par un excédent au bilan. Fin 2023, l'excédent au bilan se montant à 237 millions de francs, un déficit du compte de résultats n'excédant pas ce montant pourrait être approuvé à la majorité simple pour le budget 2025.

Le budget 2025 présente un excédent de recettes de 246 millions de francs et remplit ainsi les exigences du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats.

3.4.2 Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

Année	RG 2020	RG 2021	RG 2022	RG 2023	BU 2024	BU 2025	PIMF 2026	PIMF 2027	PIMF 2028
Solde de financement	-20	-115	327	0	-185	-9	71	73	207
Total 5 années antérieures BU+années PIMF	7					342			
Solde de financement 2020 à 2028	349								

Tableau 5 : Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

Concernant le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, la nouvelle Constitution cantonale (art. 101b, al. 2 ConstC) dispose que « si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit au budget est inférieur à 100 %, il doit être compensé dans le plan intégré mission-financement, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice du budget ». La disposition de l'article 101b, alinéa 5 de la Constitution cantonale est également utile puisqu'elle précise qu'un solde de financement négatif ne doit être compensé que si la quote-part de l'endettement net (rapport entre endettement net I et le produit intérieur brut cantonal) est supérieure à 6 % à la fin de l'année qui précède. La quote-part de l'endettement net s'élevait à 6,01 % au 31 décembre 2023 de sorte qu'il faudra compenser le solde de financement négatif du budget 2025.

Le tableau 5 indique les soldes de financement des exercices 2020 à 2023, des budgets 2024 et 2025, et du PIMF 2026 à 2028. Les comptes 2020 et 2021 affichent un solde de financement négatif (20 millions de francs et 115 millions de francs). Le solde de financement a été plus positif en 2022, atteignant 327 millions de francs. Le solde nul affiché pour 2023 s'explique de la manière suivante : le Grand Conseil a décidé, lors de sa session d'été 2024, de compenser le solde de financement négatif inscrit de 163 millions, conformément aux règles en vigueur jusqu'à la fin 2023 du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ; pour éviter une double compensation du déficit de 2023, le compte des investissements de 2023 est mis à zéro avant que ne s'appliquent les règles du frein à l'endettement en vigueur depuis 2024. Compte tenu de cet ajustement, les cinq années précédant le budget 2025 dégagent un excédent de financement de 7 millions de francs. Le solde de financement négatif inscrit au budget 2025, d'un montant de 9 millions de francs, peut donc partiellement être compensé par les soldes de financement positifs des années 2020 à 2024. Le reste peut être compensé par les soldes de financement positifs prévus au PIMF 2026 à 2028, qui s'élèvent à 342 millions de francs. Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est donc respecté, conformément aux nouvelles dispositions en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024.

3.5 Personnel

3.5.1 Mesures salariales

En % de la masse salariale	RG 2020	RG 2021	RG 2022	RG 2023	BU 2024	BU 2025	PIMF 2026	PIMF 2027	PIMF 2028
Progression individuelle des salaires	0,7	0,4	0,4	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Progression des salaires suite à des gains de rotation	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Compensation du renchérissement	0,2	0,0	0,0	0,5	2,0	1,0	0,5	0,5	0,5
TOTAL mesures salariales	1,7	1,2	1,2	2,0	3,3	2,3	1,8	1,8	1,8

Tableau 6 : Aperçu des mesures salariales prises de 2020 à 2028 (en % de la masse salariale)

Le budget 2025 alloue 0,5 % de la masse salariale à la progression individuelle des traitements du personnel cantonal, et 0,7 % à celle du personnel enseignant. Les gains de rotation restant constants (0,8 %), il

est possible de consacrer en tout 1,3 % à la progression individuelle des traitements du personnel cantonal et 1,5 % à celle du personnel enseignant. En outre, le budget 2025 prévoit des moyens destinés à la compensation du renchérissement à hauteur de 1 % de la masse salariale, ce qui porte les moyens disponibles pour les mesures salariales 2025 à 2,3 % pour le personnel cantonal et à 2,5 % pour le corps enseignant. Dans les entreprises subventionnées relevant de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) et de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC), 1,7 % de la masse salariale est à disposition pour 2025, hors éventuels gains de rotation. Comme les années précédentes, le Conseil-exécutif arrêtera les mesures salariales définitives à l'issue de la décision du Grand Conseil concernant le budget 2025.

Catégorie de personnel	Budget 2025	PIMF 2026	PIMF 2027	PIMF 2028
Personnel cantonal	2,3 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
Corps enseignant	2,5 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Entreprises subventionnées	1,7 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %

Tableau 7 : Aperçu des mesures salariales par catégorie de personnel inscrites au budget 2025 et au PIMF 2026 à 2028 (en % de la masse salariale)

Le PIMF 2026 à 2028 prévoit une croissance annuelle de 0,5 % pour la progression individuelle des traitements du personnel cantonal et de 0,7 % pour celle du corps enseignant. En y ajoutant des gains de rotation de 0,8 % et une compensation du renchérissement de 0,5 %, les mesures salariales atteignent 1,8 % pour le personnel cantonal et 2 % pour le corps enseignant. Les mesures inscrites au budget 2025 et au PIMF 2026 à 2028 permettent d'atteindre les objectifs de progression individuelle des traitements conformément à la loi sur le personnel et à la loi sur le statut du corps enseignant dans la mesure où la part du budget disponible pour la progression individuelle des traitements est, en termes réels, de 1,3 % pour le personnel cantonal et de 1,5 % pour le corps enseignant.

Position de la CFin

Une minorité de la CFin propose de verser des gains de rotation supplémentaires (0,8 % de la masse salariale) aux entreprises subventionnées qui emploient moins de 30 personnes. Selon son point de vue, ces entreprises sont trop petites pour réaliser régulièrement des gains de rotation (cf. proposition 2.1 et déclaration de planification 2.2). La majorité de la CFin suit la proposition du Conseil-exécutif.

3.5.2 Augmentation du nombre de postes

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des effectifs cibles pour l'exercice budgétaire 2025 dans le domaine de compétence du Conseil-exécutif (toutes les Directions et la Chancellerie d'État) ainsi que dans quatre secteurs qui ne relèvent pas du domaine de compétence du Conseil-exécutif – Ministère public, Contrôle des finances, Services parlementaires du Grand Conseil et Bureau pour la surveillance de la protection des données. Afin de faciliter l'interprétation des valeurs cibles, le tableau indique également les valeurs réelles au 31 décembre 2023.

Unité administrative	Effectif réel en EPT au 31.12.2023	Effectif cible en EPT		
		2024	2025	Écart 2024-2025
CHA	79,7	82,5	82,5	0
DEEE	780,9	783,1	787,1	4
DSSI	210,7	194,2	196,2	2
DIJ	891,5	886,4	908,8	22,4
DSE	4035,9	4155,6	4202,1	46,5
FIN	1031,9	1040,4	1051,4	11
INC	1132,7	1067,1	1098,8	31,7
DTT	772,1	799	806,6	7,6

Total	8935,4	9008,2	9133,4	125,2
JUS	790,2	815	823,2	8,2
CF	20,7	24	24	0
PARL	21	19,7	19,7	0
BPD	6,5	6,7	10,7	4

Tableau 8 : Postes des Directions, de la Chancellerie d'État, de la Justice, du Contrôle des finances, des Services parlementaires et du Bureau pour la surveillance de la protection des données

Dans le cadre du processus de planification de 2024, une augmentation de postes à hauteur de 125,2 EPT a été autorisée, dont 14,3 EPT sont entièrement refinancés, c'est-à-dire financés par des fonds et sans incidence sur le budget. La CFin a déposé une déclaration de planification pour le PIMF 2024 à 2026 dans le cadre des débats budgétaires de 2022 indiquant un durcissement de la pratique en matière d'autorisation de postes refinancés. Cette déclaration a été acceptée à une large majorité par le Grand Conseil. Ainsi, désormais, seuls les postes pour lesquels des revenus sont fermement garantis peuvent être qualifiés de postes refinancés. Autrement dit, des garanties sous forme de conventions doivent être fournies. Cette exigence a été mise en œuvre par le Conseil-exécutif dans le cadre du processus de planification pour l'année 2025. Pour 3,3 EPT sur les 14,3, le refinancement n'a pas pu être entièrement assuré au sens où l'entend la déclaration de planification du Grand Conseil. 42,5 EPT sont issus d'une décision directe du Grand Conseil ou d'une déclaration de planification. Les 65,9 autres EPT autorisés ne sont pas refinancés ou ne le sont que partiellement.

Selon le Conseil-exécutif, la situation est particulière pour les postes de la DEEE. Les quatre nouveaux postes indiqués dans le tableau 8 sont refinancés à 100 %. Certains postes – 1,5 EPT « Environnement et énergie » (GP 4.7.7.) et 2,5 nouveaux EPT « Agriculture » (GP 4.7.5) et « Nature » (GP 4.7.6) – n'apparaissent pas dans le tableau 8 du fait de la suppression d'un nombre équivalent d'EPT au sein de l'Office des forêts et des dangers naturels (DEEE).

Ce n'est pas le Conseil-exécutif, mais les organes de direction suprêmes des institutions concernées qui sont compétentes pour fixer l'effectif cible des autorités judiciaires et du Ministère public (JUS), du Contrôle des finances (CF), des Services parlementaires (PARL) et du Bureau pour la surveillance de la protection des données (BPD). Leurs effectifs cibles augmentent au total de 12,2 EPT. Le Ministère public envisage d'une part de créer un total de 19,7 postes (dont 3,4 EPT à durée déterminée), d'autre part de réduire son effectif cible de 11,5 postes, certains postes à durée déterminée arrivant à leur terme, ce qui entraîne une création nette de 8,2 postes. La CJus soutient ces augmentations de postes. Par ailleurs, le Bureau pour la surveillance de la protection des données crée quatre nouveaux postes étant donné qu'il reprend des tâches qui incombait auparavant aux communes. Les coûts correspondants sont compensés par la compensation des charges.

Position de la CFin

Pour plusieurs unités administratives, la majorité de la CFin propose au Grand Conseil de limiter l'augmentation du nombre de postes proposée par le Conseil-exécutif.

N° GP	Groupe de produits	Réduction par rapport à la proposition du Conseil-exécutif
4.7.6	Agriculture	1,5 EPT
4.7.7	Environnement et énergie	1,5 EPT
6.7.12	APEA	5,6 EPT
7.7.2	Police cantonale	35,0 EPT
9.7.6	Services centralisés	1,5 EPT
13.1	Bureau pour la surveillance de la protection des données	4,0 EPT

Tableau 9 : Aperçu des limitations d'augmentation de postes proposées par la majorité de la CFin

La réduction de 35 EPT proposée pour la Police cantonale fait référence à un renforcement des effectifs approuvé par le Grand Conseil mais qui n'a pas encore été mis en œuvre (motion 138-2016). En ce qui concerne la DEEE, la majorité de la CFin estime qu'il n'est pas nécessaire de consacrer 1,5 EPT à la lutte contre les néobiotes. Elle estime qu'une nouvelle augmentation de postes ne se justifie pas alors que l'OEE a déjà obtenu de nouveaux postes pour la protection du climat ces dernières années. La minorité de la CFin signale que l'on savait déjà, au moment de l'approbation de la motion 241-2023 par le Grand Conseil, qu'il faudrait créer des ressources en personnel pour mettre en œuvre cette motion.

Concernant le Bureau pour la surveillance de la protection des données, le renoncement ne doit pas être compris comme définitif. La révision de la loi sur la protection des données prévoit un changement de système qui implique que le canton reprenne les tâches de protection des données des communes, mais que les communes participent aux coûts. La majorité de la CFin estime qu'il convient d'attendre que la modification de la loi ait été décidée avant de créer les postes. Il est prévu de mettre la révision de cette loi à l'ordre du jour en 2025.

3.6 Évaluation de la situation financière

Les chiffres du budget 2025 et du PIMF 2026 à 2028 ainsi que l'argumentation du Conseil-exécutif dans son rapport « Priorisation des besoins d'investissement cantonaux » ont suscité des appréciations différentes au sein de la CFin. La majorité de la commission est plus pessimiste que le Conseil-exécutif quant à la situation financière du canton, et a une vision plus négative des risques qui pèsent sur les années à venir. Le PIMF mise sur des distributions de la Banque nationale en 2027 et en 2028. Ces deux dernières années, la BNS n'ayant pas distribué de bénéfices, ces montants ont été retirés du budget 2025 et du PIMF 2026. Si ces parts de bénéfice étaient retirées des PIMF 2027 et 2028, les excédents dans les comptes de résultats de 2027 et de 2028 diminueraient de 160 millions de francs par rapport aux attentes, et le solde de financement ne permettrait plus de réduire la dette comme l'a prévu le Conseil-exécutif pour ces deux exercices. Enfin, le Conseil-exécutif mentionne que l'estimation est « une évaluation optimiste des rentrées fiscales se situant dans le haut de la fourchette »².

Les risques pour les finances cantonales sont également dus à deux projets au niveau fédéral. D'une part, les finances fédérales étant dans le rouge, la Confédération a procédé à un réexamen des tâches et des subventions. Sur cette base, le Conseil fédéral a fixé fin septembre les grands axes d'un projet de consultation relatif à un programme d'allègement qui prévoit notamment des réductions ou des coupes sensibles au niveau des contributions aux cantons. D'autre part, le projet « Désenchevêtrement 27 – Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » vise à clarifier la répartition des tâches entre Confédération et cantons. Même s'il est prévu que le bilan global du désenchevêtrement soit neutre, certains cantons pourraient être touchés par des augmentations de charges ou des baisses de contributions fédérales dans certains domaines. Enfin, les finances cantonales doivent faire face au risque important d'augmentation massive des coûts dans le domaine hospitalier, en particulier dans le groupe hospitalier de l'Île. Si ce dernier ne parvient pas à stabiliser sa situation financière, le canton pourrait être très fortement mis à contribution. Il n'est pas non plus possible d'exclure l'éventualité que les hôpitaux ne remboursent pas le prêt que le Grand Conseil leur a accordé lors de sa session d'été 2023 pour assurer leur sauvetage. Par ailleurs, les guerres en Ukraine et au Proche-Orient font perdurer l'incertitude de la situation géopolitique. Il est possible que le prix de l'énergie et des matières premières augmente dans les années à venir. Quant à l'intense activité du canton dans le domaine de la construction, elle constitue un pan important de la situation : seul un petit nombre d'entreprises entrent en ligne de compte dans le marché du bâtiment pour réaliser les nombreux projets d'envergure du canton. Si le canton met trop de projets au concours simultanément, il risque de ne pas trouver de prestataires ou de n'en trouver qu'à des prix excessifs.

La minorité de la commission a une vision plus optimiste de la situation financière et considère qu'il est nécessaire de répondre aux défis cantonaux du futur par l'investissement. Elle juge que les chiffres du budget

² Budget 2025 et PIMF 2026-2028 du canton de Berne. Rapport, p. 43

sont réalistes et bien équilibrés entre risques et opportunités pour les années à venir. La réduction substantielle de la dette au cours de ces dernières années constitue un facteur objectif qui confirme l'évolution positive de la situation financière du canton. Le canton doit financer de nombreux projets dans différents domaines tels que la formation ou la santé. Alors qu'il aurait été nécessaire d'investir dans ces domaines depuis de nombreuses années, cela n'a pas été fait ou ne l'a été qu'insuffisamment. Les excédents attendus pour les années à venir devraient donc être investis pour rattraper le retard. Il semble réaliste de penser que le nouvel endettement théorique sera nettement moins important que prévu, voire inexistant, en raison de l'augmentation des investissements. Le niveau ordinaire d'investissement du canton a été fixé par le Conseil-exécutif à 450 millions de francs. Cette valeur est faible en comparaison intercantonale et il conviendrait de l'augmenter lentement, mais régulièrement. Ainsi, la politique d'investissement ne peut pas être qualifiée de trop ambitieuse ou de trop optimiste. En général, des investissements sont plus favorables à la croissance économique, à la création d'emplois et au niveau de bien-être de la population qu'un faible endettement du canton associé à des investissements plus réduits. Selon les chiffres indiqués, la quote-part de l'endettement pourrait passer sous la barre des 6 % ces prochaines années, ce qui rendrait inopérant durant un certain temps le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Cela montre que la planification financière n'est pas trop optimiste puisque, selon les critères du frein à l'endettement, il resterait encore une marge de manœuvre pour augmenter la dette. De plus, la situation sur le marché du crédit est favorable, en particulier grâce au faible niveau des taux d'intérêt qui continuent de baisser. Le canton devrait donc saisir l'occasion d'investir durant ces prochaines années. La possibilité d'une distribution de bénéfices de la Banque nationale constitue un autre point positif. Actuellement, aucune distribution n'est prévue en 2025 et en 2026, mais si, contrairement aux attentes, la BNS réalisait un bénéfice important qu'elle pouvait redistribuer, les excédents prévus seraient encore plus élevés.

4. Priorités de la Commission des finances

4.1 Priorisation des besoins d'investissement cantonaux (rapport séparé du Conseil-exécutif)

4.1.1 Priorisation des investissements depuis 2021

Depuis le milieu des années 2010, il est apparu que le canton de Berne allait devoir augmenter sensiblement ses dépenses d'investissement au fil des années pour pouvoir financer les nombreux grands projets à venir. La première priorisation des investissements globale a été élaborée dans le cadre du processus de planification 2021 et s'est limitée au domaine des bâtiments. Outre la priorisation des investissements, il a été décidé que les ressources du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers qui n'étaient plus nécessaires seraient réaffectées au financement des besoins d'investissements, et qu'un nouvel endettement limité serait toléré. En outre, sur la base de la motion financière 023-2019 PLR « Augmentation des investissements nets », les besoins d'investissement ordinaires du canton ont été fixés à 450 millions de francs par an.

Trois variantes d'endettement ont été discutées pour financer les besoins d'investissement dépassant ces 450 millions : absence de nouvel endettement, nouvel endettement de 500 millions de francs, nouvel endettement d'un milliard de francs. Le Grand Conseil a choisi la variante 2 lors de sa session d'hiver 2021. Cette variante permettra de débloquer 5,6 milliards de francs en tout entre 2022 et 2031 pour des investissements nets, dont 4,5 milliards issus d'investissements financés de manière ordinaire, 500 millions provenant du nouvel endettement, et 632 millions provenant de divers Fonds (notamment du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers).

La mise à jour du plan d'investissement intégré (PII) lors du dernier processus de planification pour le budget 2024 a montré que les besoins financiers dans le domaine des bâtiments dépassaient nettement les objectifs définis dans la priorisation de 2021. Dans le même temps, une hausse des besoins d'investissement a été constatée dans d'autres domaines tels que le génie civil, les transports publics, la culture et les TIC. Durant sa session d'hiver 2023, le Grand Conseil a adopté une déclaration de planification où il est demandé au Conseil-exécutif, en perspective du budget 2025, de réaliser une priorisation de l'ensemble des investissements et de montrer comment il entend respecter la décision du Grand Conseil de plafonner le nouvel endettement à 500 millions maximum.

Le Conseil-exécutif s'est exécuté et a remis au Grand Conseil le rapport « Priorisation des besoins d'investissement cantonaux » qui sera discuté dans le cadre des débats budgétaires de la session d'hiver 2024.

4.1.2 Priorisation des investissements : synthèse du rapport du Conseil-exécutif

La priorisation actuelle a commencé par une mise à jour provisoire du plan d'investissement intégré (PII) pour la période 2024 à 2033. Le Conseil-exécutif a notamment constaté à nouveau des besoins plus importants dans le domaine des bâtiments. La mise à jour du PII implique un nouvel endettement théorique de 1,2 milliard de francs pour la période allant de 2022 à 2031. Le Conseil-exécutif propose deux variantes pour faire face aux besoins d'investissement annoncés :

- la variante 1 prévoit de respecter le nouvel endettement maximal de 500 millions de francs décidé par le Grand Conseil en 2021 ;
- la variante 2 propose de relever le plafond du nouvel endettement à 750 millions de francs.

Le Conseil-exécutif considère que le relèvement du nouvel endettement maximal à 750 millions de francs est supportable. Il présente la situation d'endettement actuelle du canton de Berne en comparaison inter-cantonale et arrive à la conclusion que l'endettement du canton de Berne est certes plus élevé que dans la plupart des autres cantons, mais que les chiffres peuvent quand même être qualifiés de bons. Il avance également comme argument que les taux d'intérêt ont baissé de manière particulièrement nette ces dernières années. L'environnement de marché actuel étant porteur, il ne faut pas se préparer à une hausse marquée des taux d'intérêt à moyen terme.

À l'issue du processus de priorisation, un besoin supplémentaire incontournable a été constaté pour différents projets, ce qui a pour conséquence que le nouvel endettement théorique des deux variantes 1 et 2 est supérieur de 50 millions de francs à ce qui était prévu. La variante 1 table donc effectivement sur un nouvel endettement théorique de 550 millions de francs et la variante 2 sur 800 millions.

Méthode du Conseil-exécutif

Pour établir les deux variantes de priorisation discutées dans le rapport, les projets recensés dans le PII ont été regroupés en plusieurs blocs. Ensuite, il a fallu déterminer le nouveau niveau d'endettement afin de pouvoir calculer le pourcentage de réduction à appliquer à chaque bloc. Puis les DIR/CHA ont formulé des mesures de priorisation (abandon ou report) qui ont été soumises au Conseil-exécutif et intégrées dans le PII 2025 à 2034. Cette méthode, qui avait déjà été appliquée pour les processus de priorisation des années précédentes, a fait ses preuves et a du sens pour les DIR/CHA.

Les dépenses pour les projets d'investissement retenus dans le PII 2024 à 2033 se chiffrent au total à 7,4 milliards de francs. Ces projets ont été répartis en huit³ blocs représentés ci-dessous.

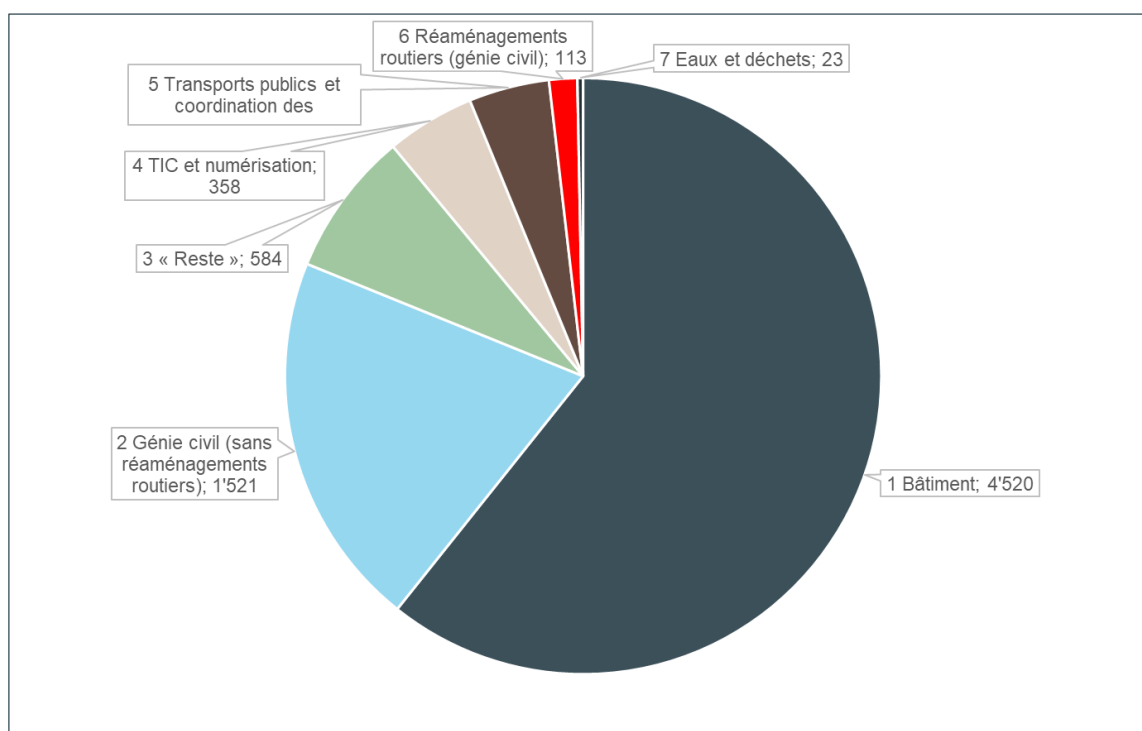


Tableau 10 : Volume de chaque bloc (en mio CHF) pour la période 2024 à 2033

Le bloc « Bâtiment » est le bloc principal, avec une somme de 4,5 milliards de francs pour la période considérée, soit 61 % du volume d'investissement total. Le « Génie civil » est le deuxième bloc, avec une somme de 1,5 milliard de francs, soit 20 % du volume d'investissement total ; les projets de réaménagement du réseau routier « Aarwangen » et « Emmentalwärts » ne sont pas pris en compte. Le bloc

³ Le huitième bloc « Remboursement dans le domaine du handicap » concerne le remboursement de subventions d'investissement prévues dans l'ancien droit. Il ne figure pas dans le graphique.

« Reste », qui regroupe quelques grands projets et de nombreux petits projets, atteint à peine 600 millions de francs, soit 8 %. Le bloc « TIC et numérisation » arrive en quatrième position, avec environ 350 millions de francs, ce qui équivaut à 5 % du volume d'investissement total. Le volume du bloc « Transports publics et coordination des transports » est similaire. Les blocs « Réaménagements routiers » et « Eau et déchets » arrivent en dernier.

Domaine des bâtiments

Sur la base de la déclaration de planification du Grand Conseil visant à limiter le nouvel endettement à 500 millions de francs, le Conseil-exécutif a présenté la variante 1 qui implique un nouvel endettement plafonné à 550 millions de francs. En raison de l'augmentation importante des besoins d'investissement dans la quasi-totalité des domaines, le Conseil-exécutif a élaboré la variante 2 dans laquelle le plafond d'endettement passe à 800 millions de francs et qu'il recommande de choisir.

	Nouvel endettement	Priorisation	Projets			
Variante 1	550 millions	20 % dans le bâtiment + 3 % dans les autres blocs	97 projets	19 projets Report	15 projets Abandon	Réduction PEA 10 mio par an
Variante 2	800 millions	12 % dans le bâtiment + 3 % dans les autres blocs	109 projets	9 projets Report	13 projets Abandon	

Tableau 11 : Aperçu des variantes 1 et 2

La variante 1 signifie une réduction d'environ 20 % dans le domaine des bâtiments par rapport à la planification sans priorisation alors que la variante 2 signifie une réduction d'environ 12 %. Pour les autres blocs, la réduction est de 3 % dans les deux variantes.

Concrètement, les réductions prévues dans la variante 1 impliquent, pour la période de 2025 à 2031, de reporter 19 projets, d'en abandonner 15 et, en plus, de réduire le programme d'entretien annuel (PEA) des bâtiments. La variante 2, elle, implique de reporter neuf projets et d'en abandonner 13.

Le tableau suivant présente la liste des projets que les deux variantes prévoient d'*abandonner* :

	Projet	DIR	Allègement PII 2025 à 2034 nets en CHF	Allègement période 2025-2031 en CHF	Coûts alternatifs CI et CR en CHF ⁴	Abandon
1	Berthoud, campus, extension du gymnase	INC	23 300 000	23 300 000	CI : 80 000 000 CR : 13 700 000	Abandon
2	Berthoud, gymnase, achat et rénovation	INC	15 000 000	15 000 000		
3	Berthoud, campus, Lycée technique (Technische Fachschule, TF)	INC	145 950 000	145 950 000		
4	Berne, BFH, affectations ultérieures	INC	18 000 000	14 090 000	CI : – CR : –	Abandon
5	Tramelan, Centre interrégional de perfectionnement (CIP), chemin d. Lovières 13 (exploit. hôtelière)	INC	20 000 000	20 000 000	CI : 6 000 000 CR : -	Abandon
6	Berthoud, Bildungszentrum Emme (BZE), Zähringerstr.15, aménagement locatif	INC	6 000 000	6 000 000	CI : - CR : 24 000 p.a.	Abandon

⁴ CI : Compte des investissements / CR : Compte de résultats

7	Bienne, rue du Wasen, construction de remplacement	INC	4 040 000	1 500 000	CI : 650 000 p.a. CR : -	Abandon
8	Berne, UniS, Schanzenstr.1, centre formation continue	INC	2 000 000	2 000 000	-	Abandon
9	Berne, PH, Fabrikstrasse 2, remise en état	INC	11 975 000	11 975 000	CI : 500 000 p.a. CR : -	Abandon
10	Berne, DTT, Reiterstrasse 11, rénovation toit et façade	DTT	12 000 000	12 000 000	-	Abandon
11	Berne, Cour suprême, Hochschulstrasse 17, annexe	JUS	9 200 000	9 200 000	-	Abandon
12	Berne, CAPO, Neubrückstr. 166, rempl. salle arrestation	DSE	4 000 000	4 000 000	-	Abandon
13	St.-Jean, Établissement pénitentiaire (EP), places de stationnement	DSE	930 000	930 000	-	Abandon
	Total		272 395 000	265 945 000		

Tableau 12 : Liste des projets abandonnés dans les deux variantes

Les coûts alternatifs désignent les coûts liés à l'abandon d'un projet (p.ex. rénovation ou frais de location du site actuel, changement d'affectation d'autres bâtiments, amortissement d'investissements déjà réalisés [sunken costs]).

Voici la liste des projets que les deux variantes prévoient de *reporter*.

	Projet	DIR	Allègement PII 2025 à 2034 nets en CHF	Allègement période 2025-2031 en CHF	Report
1	Bienne, BFH, rue de la Source 10/12/21, rénovation et transformation	INC	-	800 000	+ 1 an
2	Bienne, établissement scolaire du Tilleul, remise en état	INC	34 730 000	16 840 000	+ 2 ans
3	Berne, Université, 1 ^{re} étape Uni Muesmatt	INC	97 400 000	7 900 000	+ 2 ans
4	Berne, Université, Hôpital vétérinaire, rénovation et agrandissement	INC	68 000 000	9 775 000	+ 2 ans
5	Berne, Université, Île, périmètre d'évolution 03, formation médecine	INC	44 000 000	128 000 000	+ 3 ans
6	Avenir Berne romande (ABR), Reconvilier, nouveau bâtiment Centre Justice et Police (CJP)	DSE	54 500 000	54 500 000	+ 10 ans
7	Bienne, rue de l'Hôpital 20, rénovation totale	DSE	13 000 000	1 500 000	+ 2 ans
8	Berne, Police cantonale, nouvelle école de police	DSE	31 040 000	10 800 000	+ 7 ans
9	Hindelbank, Établissement pénitentiaire, rénovation complète	DSE	4 500 000	16 000 000	+ 1 an
	Total		347 170 000	246 115 000	

Tableau 13 : Liste des projets reportés dans les deux variantes

La variante 1 requiert l'*abandon de deux projets supplémentaires*.

	Projet	DIR	Allègement PII 2025 à 2034 nets en CHF	Allègement période 2025- 2031 en CHF	Coûts alternatifs CI & CR en CHF	Abandon
1	Berne, Université, Île, périmètre d'évolution 03 (BB03), formation médecine	INC	245 000 000	179 200 000	CR 430 000 p.a. CI -	Abandon
2	Avenir Berne romande (ABR), Reconvilier, nouveau bâtiment Centre Justice et Police (CJP)	INC	54 500 000	54 200 000	CI 22 000 000	Abandon

Tableau 14 : Liste des projets supplémentaires abandonnés dans la variante 1

De plus, cette variante prévoit le report des projets suivants.

	Projet	DIR	Allègement PII 2025 à 2034 nets en CHF	Allègement période 2025-2031 en CHF	Report
1	Berne, gymnase Kirchenfeld, remise en état (école moyenne)	INC	10'000'000	14'500'000	+ 2 ans
2	Bienne, rue de Soleure, rénovation (école professionnelle)	INC	2'050'000	1'150'000	+ 2 ans
3	Bienne, extension rue de Soleure 102-108 (école professionnelle)	INC	2'620'000	1'980'000	+ 3 ans
4	Ins, Inforama, Herrenhalde 80a, rénovation (école professionnelle)	INC	-	-	+ 3 ans
5	Inforama, divers sites, , bâtiments principaux (école professionnelle)	INC	16'500'000	36'700'000	+ 2 ans
6	Berne, Uni/PH, Aebimatte, développement du site	INC	26'770'000	4'230'000	+ 3 ans
7	Berne, Uni, Sidlerstr.5, sciences exactes, entretien	INC	1'070'000	2'220'000	+ 2 ans
8	Bienne, rue de l'Hôpital 20, rénovation totale, extension (police)	DSE	2'000'000	-	+ 2 ans
9	Site à déterminer, POCA, infrastructure formation et perfectionnement (police)	DSE	31'000'000	30'000'000	+ 5 ans
10	St.-Jean, planification mesures de construction (prisons)	DSE	18'500'000	2'000'000	+ 1 an
11	Thoune, prison régionale, rénovation (prisons)	DSE	11'100'000	500'000	+ 1 an
12	Berne, Murtenstr. 46 (Lobhaus), remise en état (logements de service)		-	8'000'000	+ 2 ans
	Total		121'610'000	101'280'000	

Tableau 15 : Liste des projets supplémentaires à reporter dans la variante 1

Autres blocs

Les variantes 1 et 2 prévoient l'une et l'autre une priorisation dans les autres blocs correspondant à 3 % de la somme des besoins d'investissement, soit au total une réduction d'environ 58 millions de francs. De premières mesures de priorisation ont déjà été définies avant l'établissement du PII 2025 à 2034 dans ces blocs pour la période allant de 2025 à 2034, pour un montant total de 107 millions de francs. Pendant l'élaboration du PII 2025 à 2034, les DIR/CHA ont cependant fait valoir des besoins supplémentaires incontournables qui ont été intégrés ultérieurement dans le nouveau PII, en dépit de la décision de principe du Conseil-exécutif de ne pas prendre en compte le moindre besoin supplémentaire par rapport à la planification en vigueur (PII 2024 à 2033). Les domaines et les projets suivants sont concernés en particulier :

- projets informatiques (eArchiv, GELAN, investissements TIC de la DSSI) à hauteur de 33 millions ;
- plan directeur relatif à la stratégie d'exécution judiciaire à hauteur de 29 millions ;
- introduction progressive d'un système mobile d'échange de données sécurisé pour la Confédération et les cantons (coûts pour le canton de Berne : 90 millions) ;
- rénovations dans plusieurs musées (5 millions supplémentaires pour le musée d'Histoire de Berne ; 23,5 millions supplémentaires pour le musée des Beaux-Arts de Berne ; 7,1 millions supplémentaires pour le musée en plein air de Ballenberg) ;
- équipements des gymnases (coût supplémentaire de 10 millions) ;
- relèvement de 25,8 millions de francs de la contribution du canton pour l'avenir de la gare de Berne.

En tout, les besoins supplémentaires incontournables pour la période de 2025 à 2031 s'élèvent à 143 millions de francs pour les autres blocs. Les premières mesures de priorisation, qui totalisent 107 millions de francs, atténuent en grande partie ces besoins supplémentaires. Toutefois, les besoins supplémentaires incontournables font grimper le nouvel endettement théorique de 50 millions de francs dans les deux variantes par rapport à ce qui était prévu. Le nouvel endettement théorique est donc de fait porté à 550 millions de francs dans la variante 1 et à 800 millions de francs dans la variante 2.

4.1.3 Nouvel endettement théorique comparé aux chiffres actuels inscrits au budget et au PIMF

Le nouvel endettement pour la période allant de 2022 à 2031 est calculé de manière dite théorique, toute estimation sur dix ans reposant sur des hypothèses et celle-ci ne prenant pas en considération notamment des comptes annuels effectifs de 2022 et de 2023. Le tableau ci-dessous présente ce calcul et le met en relation avec les chiffres actuels du budget 2025 et du PIMF 2026 à 2028.

		RG	RG	TA 1 ⁵	BU	PIMF	PIMF	PIMF	Total	Plan	Plan	Plan	Total
		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2022-2028	2029	2030	2031	2022-2031
1	Investissements nets (hors financements spéciaux)	-342	-470	-483	-659	-782	-742	-623	-4100	-595	-501	-546	-5742
2	Besoins d'investissement ordinaires	-450	-450	-450	-450	-450	-450	-450	-3150	-450	-450	-450	-4500
3	Besoins d'investissement extraordinaires	108	-20	-33	-209	-332	-292	-173	-950	-145	-51	-96	-1242
4	Dissolutions de fonds échelonnées	0	-20	-33	-209	-168	0	0	-430	0	0	0	-430
5	Réaménagement du réseau routier ⁶	0	0	0	0	0	0	-1	-2	-4	-9	-12	-27
6	Nouvel endettement théorique	108	0	0	0	-164	-292	-172	-519	-141	-42	-84	-785
7	Solde de financement	327	-163	-146	-9	71	73	207	360				

Tableau 16 : Calcul du nouvel endettement théorique

La première ligne indique les investissements nets réalisés en 2022, 2023 et 2024 (tendance annoncée en avril 2024 pour 2024) ainsi que les investissements nets prévus entre 2025 et 2031. La deuxième ligne montre les besoins d'investissement ordinaires (fixés à 450 millions). La différence entre les investissements nets réalisés ou prévus (ligne 1) et les besoins d'investissement ordinaires (ligne 2) représente les besoins d'investissement extraordinaires du canton (ligne 3). Les lignes 4 et 5 indiquent diverses dissolutions de fonds liées au financement des investissements. Une fois que l'on déduit les montants issus des fonds du montant des besoins d'investissement extraordinaires, on obtient le montant du nouvel endettement théorique qui s'élève à 519 millions de francs pour la période allant de 2022 à 2028 (ligne 6). La dernière ligne indique les soldes de financement atteints ou inscrits au budget entre 2022 et 2028. La somme de ces montants donne un solde positif de 360 millions de francs.

La comparaison des lignes 6 et 7 montre que les chiffres du nouvel endettement théorique et les chiffres présentés dans les rapports de gestion ainsi que dans le budget et le PIMF, sont très différents. Pour que le nouvel endettement effectif atteigne effectivement 550 ou 800 millions de francs, il faudrait que les comptes du canton soient nettement plus mauvais que ces dernières années et que ce qui est prévu dans le budget et le PIMF actuels.

Position de la CFin

La majorité de la CFin a la volonté que l'objectif suprême de politique financière consistant à ce que le nouvel endettement ne dépasse pas les 500 millions de francs soit respecté (déclaration de planification 1.1).

⁵ TM 1 : tendance annoncée 1 au 30 avril 2024.

⁶ Pour les projets « Contournement d'Aarwangen » et « Emmentalwärts », les montants indiqués sont pris sur le Fonds de couverture des pics d'investissement.

Néanmoins, les déclarations de planification de la majorité de la CFin donnent au Conseil-exécutif l'occasion de prouver que ses prévisions optimistes sont réalistes et qu'il est possible de s'en tenir à un nouvel endettement plafonné à 500 millions de francs même sans prendre en compte dans l'immédiat l'ensemble des mesures prévues dans la variante 1. Si l'on constate, au cours des prochaines années et avant la fin 2027, que le nouvel endettement risque de dépasser l'objectif de 500 millions de francs fixé jusqu'en 2031, il faudra réaliser une nouvelle priorisation des investissements. Si le Conseil-exécutif ne souhaite pas procéder à une nouvelle priorisation, il aura la possibilité de soumettre au Grand Conseil un projet de cession partielle de participations visant à dégager des recettes supplémentaires (déclaration de planification 1.4).

Concernant les propositions d'abandon et de report de projets de construction, la CFin ne propose aucun assouplissement de la variante 2 du Conseil-exécutif. Au contraire, elle exige en plus de mettre en œuvre les reports correspondant au tableau 15 des pages 16 et 17 du rapport du Conseil-exécutif en guise de contribution à l'effort qui permettra de limiter le nouvel endettement à 500 millions de francs au maximum. En revanche, la CFin rejette à l'unanimité la proposition de réduire le programme d'entretien annuel (déclaration de planification 1.3). La majorité de la CFin estime qu'il n'y a pas lieu d'abandonner le projet immobilier de Reconvilier (nouveau bâtiment pour le Centre Justice et Police) ni celui de l'Île pour la formation en médecine (périmètre d'évolution 03 BB03).

Si le Grand Conseil décide de s'écarter sensiblement de la variante 2 du Conseil-exécutif (mise en œuvre de projets abandonnés, réduction de la durée des reports à moins de quatre ans), la majorité de la CFin demande au Conseil-exécutif de procéder à une nouvelle priorisation d'ici fin 2027 pour compenser les divergences (déclaration de planification 1.5).

De plus, la majorité de la CFin propose de renoncer à la rénovation d'un tronçon de la ligne de tram qui relie la gare de Berne à Fischermätteli. Le taux de fréquentation sur ce tronçon est trop faible pour rentabiliser l'exploitation du tram (déclaration de planification 1.6). La CFin estime par ailleurs unanimement qu'il faudrait systématiquement commencer par utiliser et réaffecter correctement les espaces vacants avant d'envisager toute nouvelle construction (déclaration de planification 1.7).



Tableau 17 : Variante de priorisation de la majorité de la CFin

Une minorité de la CFin demande de ne pas abandonner des projets qui ont déjà été approuvés par le Grand Conseil (déclaration de planification 1.8).

4.1.4 Cession de parts

Lors des débats budgétaires 2023, le Grand Conseil a demandé que le nouvel endettement soit maintenu au-dessous de la barre des 500 millions de francs, mais également que différentes possibilités de financement, telles que des cessions (partielles) de parts ou des mesures d'économie, soient examinées dans la perspective de limiter le nouvel endettement⁷. Le Conseil-exécutif n'a pas élaboré de mesures d'économie. À ce propos, il renvoie à l'analyse comparative (cf. chapitre 4.4 du présent rapport). Le Conseil-exécutif a

⁷ Cf. Point de l'ordre du jour 81-82 - Proposition et déclarations de planification - Version 5 - Plan intégré mission-financement 2025 à 2027, chap. 4 :

mené la discussion sur la cession (partielle) de parts au chapitre 10 du rapport sur la priorisation des besoins d'investissement cantonaux. Il serait envisageable de vendre partiellement les parts détenues dans la Banque cantonale bernoise (BCBE SA) et dans les Forces motrices bernoises (BKW AG).

Selon un avis de droit rendu par le professeur Biaggini, l'éventualité d'un abandon de la participation majoritaire cantonale dans la BCBE SA impliquerait une modification de l'article 53 de la Constitution cantonale, c'est-à-dire une votation populaire⁸. Un désinvestissement ne serait aujourd'hui envisageable que dans le cadre légal en vigueur, pour autant que le canton conserve sa part majoritaire. La participation cantonale dans la BCBE s'élève actuellement à 51,5 %. Par conséquent, une participation réduite à 50 % plus une part serait possible sans modifier la loi. Si le canton avait fait passer sa participation de 51,5 % à 50 % plus une part fin 2023, cela aurait permis de dégager un montant de l'ordre de 30 millions de francs (cours de l'action en fin d'année). En raison du renvoi du rapport « Avis de droit sur la portée de l'article 53 de la Constitution cantonale » lors de la session d'hiver 2023, assorti du mandat au Conseil-exécutif de présenter les trois variantes « status quo » (participation majoritaire), « participation minoritaire » et « cession intégrale des parts » en restant neutre quant au résultat, le Grand Conseil pourra probablement prendre une décision de principe sur la détention de parts dans la BCBE en 2025⁹.

Les cinq variantes de désinvestissement qui ont été examinées pour la participation cantonale dans la BKW AG sont présentées dans le tableau 18. Les recettes financières, les répercussions sur les dividendes perçus et les économies d'intérêts générées par les désinvestissements sont comparées pour les cinq variantes. Les calculs s'appuient sur les hypothèses suivantes :

- cours au 31.12.2023 de CHF 149,50 / action ;
- dividendes perçus : CHF 3,40 / action (versement de dividendes AG 2024) ;
- intérêt moyen pour un emprunt étatique sur 15 ans de 1,6 % (y c. 0,19 % de réserve pour fluctuation).

Variante	Description	Recettes financières (ordres de grandeur)	Répercussions sur les dividendes perçus	Économies d'intérêts en cas de désinvestissement
Variante 1 : réduction à 51 %	La variante 1 correspond au désinvestissement maximal possible par le Conseil-exécutif dans le cadre des dispositions légales en vigueur.	env. CHF 120 millions	Perte de dividendes de CHF 2,8 millions	CHF 1,9 million
Variante 2 : réduction à 50 % + 1 part	La variante 2 correspond au désinvestissement maximal possible avec maintien de la participation majoritaire.	env. CHF 200 millions	Perte de dividendes de CHF 4,6 millions	CHF 3,2 millions
Variante 3 : désinvestissement à hauteur de CHF 300 millions	La variante 3 permet de supprimer la différence entre le nouvel endettement théorique de 800 millions de francs selon la priorisation actuelle et le nouvel endettement le plus élevé possible selon la déclaration de planification du Grand Conseil, soit 500 millions de francs.	CHF 300 millions Nouvelle participation cantonale : 48,74 %	Perte de dividendes de CHF 6,8 millions	CHF 4,8 millions
Variante 4 : désinvestissement à hauteur de CHF 800 millions	Dans la variante 4, le nouvel endettement théorique de 800 millions de francs selon la priorisation actuelle est supprimé en intégralité.	CHF 800 millions Nouvelle participation cantonale : 42,41 %	Perte de dividendes de CHF 18,2 millions	CHF 12,8 millions
Variante 5 : réduction à 33,34 %	La variante 5 correspond à la participation minoritaire la plus basse possible avec minorité de blocage.	env. CHF 1,5 milliard	Perte de dividendes de CHF 34,5 millions	CHF 24 millions

Tableau 18 : Aperçu des cinq variantes de désinvestissement de parts cantonales dans la BKW SA

Le tableau ci-dessus montre qu'il serait envisageable de céder pour environ 120 millions de francs d'actions BKW SA sans devoir modifier la loi sur la participation du canton à la BKW SA. Dans les variantes 3

⁸ Session d'hiver 2023 – Point 83 de l'ordre du jour: Avis de droit sur la portée de l'article 53 de la Constitution cantonale : <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaefte suche/geschaefte detail.html?guid=0650ff89213e4beab196e582f60c6936> (en allemand uniquement).
⁹ Renvoi du rapport décidé par le Grand Conseil lors de la session d'hiver 2023 : Avis de droit sur la portée de l'article 53 de la Constitution cantonale.

et 4, la participation cantonale passerait en dessous de la barre des 50 %. En outre, il convient de noter qu'au vu des hypothèses de départ actuelles pour chacune des cinq variantes, une réduction de la participation cantonale dans la BKW SA entraînerait de toute manière des répercussions négatives sur le compte de résultats. En raison du niveau actuel des taux d'intérêt et des dividendes, la perte de dividendes serait supérieure aux économies d'intérêts en cas de désinvestissement. Il faut également tenir compte du fait que les dividendes dégagés par la participation à la BKW SA ont connu une évolution positive ces dernières années et qu'étant donné les perspectives positives de l'entreprise, cette évolution devrait se maintenir dans les années à venir. La réduction de la participation en vue de limiter un éventuel nouvel endettement serait préjudiciable pour le canton. Une augmentation du niveau des taux d'intérêt modifierait le rapport entre la perte de dividendes et les économies d'intérêts.

La variante consistant à liquider les parts détenues par le canton dans la BKW SA n'a pas été examinée. Une vente intégrale, sous réserve des conditions de marché, générerait plus de 4 milliards de francs de recettes.

Compte tenu de la situation globalement favorable à la politique financière et des conséquences négatives d'un désinvestissement sur les finances cantonales, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de réaliser les actions détenues par le canton dans la BKW AG.

Position de la CFin

La CFin partage l'avis du Conseil-exécutif selon lequel il n'y a pas d'urgence à vendre les actions BKW. Cependant, la majorité de la CFin a le sentiment que le Conseil-exécutif a sélectionné et basé ses hypothèses sur le cours des actions, les dividendes et les intérêts passifs de sorte qu'une vente semble aujourd'hui absolument défavorable sur le plan économique. Si les hypothèses ne reposaient pas uniquement sur la valeur au 31 décembre 2023 (valeur de clôture annuelle), mais par exemple sur la moyenne des dix dernières années, le résultat nuancerait à tout le moins la proposition du Conseil-exécutif. La majorité de la CFin estime donc que le Conseil-exécutif devrait reconsidérer la cession partielle du portefeuille cantonal si un dépassement des 500 millions de francs fixés pour le nouvel endettement se dessinait (déclaration de planification 1.4.b).

4.2 Impôts

Grâce à sa stratégie fiscale, le canton de Berne entend aligner la charge fiscale des personnes physiques et des personnes morales sur la moyenne intercantonale et la réduire progressivement d'un demi-milliard de francs par an d'ici 2030.

Comme annoncé dans cette stratégie fiscale, le Conseil-exécutif exploite désormais sa marge de manœuvre pour réduire la fiscalité par des mesures inscrites au budget 2025 et au PIMF 2026 à 2028. Ainsi, au budget 2025, il prévoit de baisser de 0,5 dixième la quotité applicable aux impôts des personnes physiques, ce qui représente une diminution des recettes de 79 millions de francs. De plus, à partir de 2027, la progressivité de l'impôt sera rééquilibrée à hauteur de 130 millions de francs d'allègement par an en faveur des revenus modestes. Enfin, le Conseil-exécutif a prévu de provisionner 120 millions de francs dès 2028 en vue de nouvelles réductions des quotités d'impôt. Au total, entre la planification actuelle et la baisse fiscale déjà mise en œuvre en 2024, la charge fiscale sera réduite de 370 millions de francs d'ici 2028.

Position de la CFin

La majorité de la CFin soutient le Conseil-exécutif dans ses efforts pour réduire progressivement la charge fiscale et pour rééquilibrer la progressivité de l'impôt. Cependant, souhaitant que le rééquilibrage de la progressivité de 2027 et la baisse d'impôt de 2028 soient alignées dans le temps, elle demande que leur mise en œuvre soit répartie sur les années 2027 et 2028. En outre, la majorité de la CFin estime qu'il convient

en principe de consacrer un peu plus de moyens à la baisse d'impôts qu'au rééquilibrage de la progressivité (cf. déclaration de planification 8.1). La déclaration de planification 8.1 correspond à une déclaration de planification similaire de la CFin concernant la stratégie fiscale, que le Grand Conseil a adoptée¹⁰.

4.3 Hautes écoles

Pour les trois hautes écoles bernoises, le Conseil-exécutif a décidé d'augmenter les subventions cantonales inscrites au budget 2025 et au PIMF 2026 à 2028, et donc de s'écarter de l'augmentation de 1 % par an qui était appliquée en règle générale jusque-là. Ainsi, les hautes écoles sont partiellement indemnisées par le canton pour les mesures salariales décidées par le Conseil-exécutif qu'elles aussi doivent mettre en œuvre et qui dépassent le pourcentage de croissance de la masse salariale. Pour l'Université et la BFH, le canton finance un tiers du dépassement lié à la croissance de la masse salariale et pour la PHBern deux tiers. Ce mécanisme engendre des coûts supplémentaires allant de 1,4 million de francs en 2025 à 12,2 millions de francs en 2028.

Pour réduire le cumul des déficits et la pression sur les réserves liés à la hausse de l'inflation et aux mesures salariales de 2023 et de 2024, le Conseil-exécutif prévoit d'augmenter ponctuellement de 6 millions de francs le plafond de la subvention inscrit au budget 2025 pour la BFH. Le plafond sera également augmenté dès 2026 pour l'Université (16,8 millions) et pour la PHBern (3,2 millions).

Enfin, le Conseil-exécutif a inscrit 10 millions de francs supplémentaires au budget 2025 pour la subvention cantonale à l'Université et à l'hôpital universitaire dans le but d'éviter de nuire à la recherche et de préserver la capacité dans ce domaine. Ces décisions entraînent l'inscription au budget 2025 et au PIMF 2026 à 2028 de dépenses supplémentaires de 10 à presque 30 millions de francs par an.

Position de la CFin

La CFin ne remet pas en question l'augmentation des subventions proposées par le Conseil-exécutif. La majorité de la CFin souhaite cependant que les étudiantes et les étudiants participent davantage au financement des hautes écoles et demande donc une augmentation raisonnable des taxes universitaires dans les trois hautes écoles. Par ailleurs, elle estime que ces taxes devraient être nettement plus élevées pour les étudiantes étrangères et les étudiants étrangers scolarisés à l'étranger. Pour cette proposition, la majorité de la CFin s'inspire du Parlement fédéral qui a imposé ce type de règles aux EPF (déclarations de planification 9.1 et 9.2)

4.4 Analyse comparative 2024

En février 2023, le Conseil-exécutif a décidé de réaliser une analyse comparative intercantonale qu'elle a confiée à BAK Economics¹¹. L'évaluation comprend une analyse systématique des coûts supportés par le canton de Berne pour la fourniture des prestations publiques dans 28 champs d'activité dans le but d'identifier un potentiel de réduction des coûts durable. L'analyse a montré que le canton de Berne présente des structures de besoins moins favorables que la moyenne des 25 autres cantons, et que ces facteurs structurels à eux seuls entraînent des coûts de prestations de services publics supérieurs d'environ 9 % à la moyenne intercantonale. Les coûts structurels élevés pèsent particulièrement sur les finances cantonales dans le domaine socio-sanitaire. Les coûts par cas, après correction des facteurs structurels, sont supérieurs à la moyenne dans six des 28 champs d'activité, et notamment dans les champs de la formation professionnelle, de la police et de la vieillesse. Néanmoins, dans le canton de Berne, pour l'ensemble des

¹⁰ Session de printemps 2024, point 78 de l'ordre du jour, Stratégie fiscale du canton de Berne, déclarations de planification : Point de l'ordre du jour 78 - Déclarations de planification - Version 2 - Stratégie fiscale du canton de Berne. Base, objectifs et orientations à partir de 2023.pdf.

¹¹ Les documents ne sont pas soumis au Grand Conseil mais sont consultables sur le site de la Direction des finances : <https://www.fin.be.ch/fr/start/themen/Finanzen/budget-und-aufgaben--finanzplan.html> (mot-clé : analyse comparative 2024).

28 champs d'activité, les coûts par cas sont inférieurs de 11 % par rapport aux groupes de comparaison pertinents.

Ces résultats sont comparables à ceux d'études antérieures. Le Conseil-exécutif souhaite continuer de renforcer l'attractivité du canton de Berne malgré cette situation structurelle difficile, notamment à travers le renforcement du canton de Berne en tant que pôle d'innovation et d'investissement conformément au Programme gouvernemental de législature 2023-2026, et à travers la mise en œuvre des baisses d'impôt annoncées dans la stratégie fiscale. Par ailleurs, le Conseil-exécutif a chargé les Directions responsables des champs d'activité formation professionnelle, police et vieillesse de réaliser d'ici fin novembre 2024 un travail de clarification approfondi pour expliquer les causes des coûts par cas supérieurs à la moyenne. Les éventuelles décisions relatives à la mise en œuvre de mesures de réduction des coûts devront être prises dans la ligne du budget 2026 et du PIMF 2027 à 2029.

Position de la CFin

La CFin renonce pour le moment à évaluer le contenu de l'analyse comparative auquel le rapport sur le budget et le PIMF ne consacre pas plus de deux pages. Les documents de l'analyse eux-mêmes n'ont pas encore été soumis au Grand Conseil. Ils ont uniquement été publiés sur le site Internet de la Direction cantonale des finances¹². La CFin considère que cette manière de procéder est inappropriée et elle demande au Conseil-exécutif de soumettre cette affaire au Grand Conseil, une fois que les travaux en cours sur les trois champs d'activité formation professionnelle, police et vieillesse auront été achevés (cf. déclaration de planification 14.1).

4.5 Analyse de la marge de manœuvre

Lors de la session d'automne 2023, le Grand Conseil a adopté la motion 289-2022 von Arx (Spiegel b. Bern, PVL) intitulée « Fourniture et financement de prestations volontaires par le canton » qui chargeait le Conseil-exécutif d'établir un rapport répertoriant toutes les prestations (essentiels) fournies ou financées à titre volontaire par le canton. Pour mettre en œuvre la motion, le Conseil-exécutif a décidé de procéder à une analyse de la marge de manœuvre et de déterminer, sur la base des valeurs du budget 2024, la latitude budgétaire dont disposent le Grand Conseil et le Conseil-exécutif en matière de subventions publiques (nettes)¹³. Vu les importantes ressources humaines qui auraient été nécessaires, le Conseil-exécutif a décidé de renoncer à recenser l'intégralité des prestations fournies à titre volontaire. Dans son analyse de la marge de manœuvre, il s'est concentré sur les subventions publiques qui représentent plus de 50 % des dépenses publiques totales sans tenir compte des prestations volontaires sous forme de prestations de ressources humaines et en nature. Sur les 5,3 milliards de francs de subventions cantonales, 3,1 milliards de francs sont à considérer comme dépenses au titre de prestations volontaires puisque le Grand Conseil (loi) ou le Conseil-exécutif (par voie d'ordonnance) peuvent adapter ou supprimer ces prestations. Cela correspond à quelque 220 prestations. Les subventions restantes, à hauteur de 2,3 milliards, sont contraignantes (et non pas volontaires) puisqu'elles sont prescrites par le droit fédéral. Du point de vue financier, les secteurs qui offrent la plus grande marge de manœuvre sont les secteurs « Intégration et action sociale » (0,8 milliard), « Enseignement supérieur » (0,6 milliard) et « École obligatoire et offres périscolaires » (0,3 milliard).

Du point de vue du Conseil-exécutif, l'aperçu fourni par l'analyse de la marge de manœuvre constitue une base d'information utile, mais n'est pas adapté au pilotage du budget cantonal parce qu'il ne fait pas ressortir le type de prestations qui sont fournies grâce aux subventions cantonales nettes, ni leur ampleur, ni leur qualité. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif renonce à répondre aux questions portant sur l'origine des prestations essentielles et sur les conséquences et avantages d'une réduction ou d'un abandon de ces

¹² Les documents n'ont pas été soumis au Grand Conseil mais sont consultables sur le site Internet de la Direction des finances : <https://www.fin.be.ch/fr/start/themen/Finanzen/budget-und-aufgaben--finanzplan.html> (mot-clé : analyse comparative 2024).

¹³ Les documents n'ont pas encore été soumis au Grand Conseil mais sont consultables sur le site Internet de la Direction des finances : <https://www.fin.be.ch/fr/start/themen/Finanzen/budget-und-aufgaben--finanzplan.html> (mot-clé : analyse de la marge de manœuvre 2024).

prestations. Selon le Conseil-exécutif, ces questions sont actuellement de moindre importance, notamment du fait que le budget 2025 et le PIMF 2026 à 2028 font apparaître des excédents de revenus et de financement.

Position de la CFin

La CFin estime que la motion et la réponse devraient être soumises en tant qu'affaire à part entière au Grand Conseil plutôt que de constituer un simple chapitre du rapport sur le budget et le PIMF (cf. déclaration de planification 15.1).

5. Propositions et déclarations de planification des autres commissions

5.1 Priorisation des besoins d'investissement cantonaux (rapport séparé du Conseil-exécutif)

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 4.1.4 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	1.1	Le nouvel endettement autorisé sur la base des besoins d'investissements supplémentaires admis reste fixé à 500 millions de francs pour la période 2022 à 2031.	Refus
Majorité CFin	1.2	Approbation des propositions supplémentaires du Conseil-exécutif relatives à des reports (Rapport sur la priorisation, colonne en jaune du tableau p. 23) selon la variante 1	Refus
CFin	1.3	Il convient de renoncer à la réduction du programme d'entretien annuel (PEA).	Approbation
CFin	1.4	Concrètement, si un nouvel endettement supérieur à 500 millions est envisagé, le Conseil-exécutif devra soumettre au Grand Conseil des projets visant à respecter le plafond de 500 millions de francs (délai : au plus tard fin 2027).	Refus
CFin	1.4.a	a) Priorisation d'investissement alternative	Refus
Majorité CFin	1.4.b	b) S'il ne procède pas à une nouvelle priorisation, le CE devra, en guise d'alternative, soumettre une nouvelle analyse ou poursuivre une analyse existante pour permettre au Grand Conseil de décider s'il convient de s'orienter vers une cession de participations cantonales (pour une cession d'actions BKW SA, examiner en particulier la possibilité d'une participation indirecte préservant suffisamment les droits contrôle du canton).	Refus
Majorité CFin	1.5	Pour chaque projet qui, lors de la session d'hiver 2024, n'est pas abandonné dans le cadre de la priorisation ou pour lequel le report est réduit à moins de quatre ans malgré la proposition du Conseil-exécutif (cf. Rapport sur la priorisation, reports et abandons, pp 18 et 20), il convient d'abandonner un ou plusieurs projets équivalents sur le plan financier ou de procéder à un report de quatre ans au minimum. Les projets qui ont été soutenus par votation populaire ne sont pas concernés. Le CE soumet au GC une nouvelle priorisation au plus tard d'ici l'hiver 2027.	Refus
Majorité CFin (déposée par la CIAT)	1.6	Le canton n'octroie aucune contribution (ni directe, ni indirecte) à la remise en état de la ligne de tram 6 sur le tronçon Effingerstrasse-Fischermätteli. Cette ligne, qui relie la gare de Berne à Fischermätteli, sera supprimée lors de la prochaine décision sur l'offre de transports publics. Le transport doit être assuré d'une autre manière dans ce secteur.	Refus
CFin (déposée par la CFor)	1.7	Les nouvelles constructions prévues dans le quartier de l'île destinées aux professions médicales (enseignement, recherche, formation continue) ne seront inscrites au budget et réalisées qu'après examen de la réaffectation des espaces vacants (p. ex. ancien Bettenhochhaus) ou inexploités.	Approbation
Minorité CFin	1.8	Pas d'abandon de projets déjà approuvés par le Grand Conseil.	Refus

5.2 Personnel et mesures salariales

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 3.5 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Minorité CFin	2.1	Proposition budget 2025 : mesures salariales pour les entreprises subventionnées Les entreprises subventionnées employant 30 personnes ou moins doivent être dotées de moyens supplémentaires à hauteur de 0,8 % de la masse salariale afin de pouvoir offrir les mêmes mesures salariales à leur personnel que celles qui sont offertes au personnel cantonal (2,3 %). Le solde budgétaire cantonal souffre une baisse de 6,83 millions de francs	Refus
Minorité CFin	2.2	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : mesures salariales pour les entreprises subventionnées Il faut inscrire dans les chiffres des moyens supplémentaires à hauteur de 0,8 % de la masse salariale pour les entreprises subventionnées employant 30 personnes ou moins, car ces institutions sont trop petites pour réaliser régulièrement des gains de rotation.	Refus

5.3 Agriculture et nature

La majorité de la CFin estime que les stratégies et les plans de lutte contre les néobiotes existent déjà. L'accent doit être mis sur la lutte active contre les néobiotes sur le terrain.

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 3.5.2 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Minorité CFin	3.1	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Nature, mise en œuvre du plan sectoriel cantonal Biodiversité (GP 4.7.6) Il convient d'inscrire dans le plan intégré mission-financement 2026 à 2028 les moyens nécessaires aux planifications Biodiversité communales et régionales ainsi qu'aux mesures prises à titre volontaire.	Refus
Majorité CFin	3.2	Proposition budget 2025 : Agriculture (GP 4.7.5) Le solde du groupe de produits est réduit de 187 500 francs. La création de 1,5 poste au sein de l'OAN (domaine de la lutte contre les néobiotes) est abandonnée.	Refus
Majorité CFin	3.3	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Agriculture (GP 4.7.5) Le solde du groupe de produits est réduit de 187 500 francs. La création de 1,5 poste au sein de l'OAN (domaine de la lutte contre les néobiotes) est abandonnée.	Refus

5.4 Énergie et environnement

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 3.5.2 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	4.1	Proposition budget 2025 : programme de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (GP 4.7.7) Pour poursuivre le programme de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sans le modifier, il convient d'inscrire <u>deux millions de francs</u> supplémentaires au budget 2025.	Approbation
Minorité CFin	4.1	Proposition budget 2025 : programme de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (GP 4.7.7) Pour poursuivre le programme de promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sans le modifier, il convient d'inscrire <u>cinq millions de francs</u> supplémentaires au budget 2025.	
Majorité CFin	4.2	Proposition budget 2025 : Environnement et énergie (GP 4.7.7) Le solde est réduit de 187 500 francs. La création de 1,5 poste est abandonnée.	Refus
Majorité CFin	4.3	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Environnement et énergie (GP 4.7.7) Le solde est réduit de 187 500 francs. La création de 1,5 poste est abandonnée.	Refus

5.5 Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA)

Conformément à la proposition du Conseil-exécutif, 15,6 postes à temps plein (EPT) seront créés en 2025 et 5,2 en 2026, sur la base d'un rapport d'expertise externe. La majorité de la CFin ne conteste pas les besoins supplémentaires en personnel sur le principe, mais demande à limiter le nombre de postes supplémentaires à 10 EPT.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	5.1	Proposition budget 2025 : Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (GP 6.7.12) Le solde du groupe de produits est réduit de 700 000 francs. La création de 5,6 postes au sein des APEA est abandonnée.	Refus
Majorité CFin	5.2	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (GP 6.7.12) Le solde du groupe de produits est réduit de 700 000 francs. La création de 5,6 postes au sein des APEA est abandonnée.	Refus

5.6 Police cantonale

Le budget de la Police cantonale est défini en fonction d'effectifs complets, alors que la Police est actuellement clairement en sous-effectif. Aujourd'hui, les effectifs sont inférieurs aux prévisions, ce que le Conseil-exécutif prend en considération pour la première fois dans le budget et le PIMF (réduction des charges de personnel de 10 millions de francs correspondant à 80 EPT). Une majorité de la CFin estime qu'il faut également tenir compte du fait que le renforcement des effectifs des corps de la Police cantonale (plus 35 EPT, à la suite de l'approbation de la motion Wüthrich 138-2016) n'est pas encore effectif, ce qui permet

de réduire les charges de personnel inscrites au budget 2025 de 4,375 millions de francs supplémentaires. Pour les années à venir (PIMF), la CFin estime unanimement qu'il ne faut pas planifier les effectifs avant d'avoir les résultats de l'analyse comparative. Selon les conclusions de cette analyse, les coûts indiqués par le canton de Berne dans son rapport « Police » sont élevés en comparaison intercantonale.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	6.1	Proposition budget 2025 : Police cantonale (GP 7.7.2) Il convient de réduire de 4,375 millions de francs supplémentaires les charges de personnel en 2025, outre les 10 millions de francs de réduction déjà prévus (prise en compte du sous-effectif moyen de 80 EPT), puisque le renforcement des effectifs des corps de la Police de 35 EPT n'est pas encore mis en œuvre (motion 138-2016 Wüthrich, ACE 188/2019).	Refus
CFin	6.2	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Police cantonale (GP 7.7.2) Avant d'augmenter les effectifs des corps de police, il convient de consulter les conclusions approfondies de l'analyse comparative 2024 du champ d'activité « police ».	Refus

5.7 Circulation routière et navigation

Selon la majorité de la commission, il est plus important d'allouer les ressources humaines supplémentaires aux examens de conduite qu'aux expertises de véhicules.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	7.1	Déclaration de planification BU 2025 et PIMF 2026 à 2028 : Circulation routière et navigation (GP 7.7.3) Il convient d'allouer les ressources en personnel supplémentaires en priorité aux examens de conduite.	Approbation

5.8 Impôts

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 4.2 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	8.1	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Impôts et prestations de services (GP 8.7.4) Il convient de mettre en œuvre les allègements fiscaux (par rapport au PIMF 2026) et de rééquilibrer la progressivité de l'impôt à hauteur de 130 millions de francs. Le PIMF 2027 prévoit l'allègement fiscal suivant : - 70 millions pour le rééquilibrage de la progressivité (passe par la révision de la loi sur les impôts) - 60 millions pour des baisses de quotité d'impôt supplémentaires Le PIMF 2028 prévoit l'allègement fiscal suivant : - 130 millions pour le rééquilibrage de la progressivité (révision de la loi sur les impôts)	Refus

		- au moins 120 millions pour des baisses de quotité d'impôt supplémentaires	
--	--	---	--

5.9 Hautes écoles

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 4.3 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
CFin	9.1	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Enseignement supérieur (GP 9.7.4) Les hautes écoles bernoises (Université de Berne, PHBern, Haute école spécialisée bernoise BFH) appliquent par principe des taxes trois fois plus élevées pour les étudiantes étrangères et les étudiants étrangers scolarisés à l'étranger, c'est-à-dire qui n'ont pas obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires en Suisse (modèle EPF).	Approbation
Majorité CFin	9.2	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Enseignement supérieur (GP 9.7.4) Les hautes écoles bernoises (Université de Berne, PHBern, Haute école spécialisée bernoise BFH) augmentent les taxes universitaires pour l'ensemble des étudiantes et des étudiants selon le principe « qui consomme, paye », de manière à solliciter de leur part une contribution raisonnable aux coûts croissants de ces institutions.	Approbation

5.10 Culture

La majorité de la CFin considère que les augmentations de coûts pour le musée des Beaux-Arts de Berne sont excessives et souhaite les limiter.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	10.1	Déclaration de planification budget 25 et PIMF 2026 à 2028 : Culture (GP 9.7.5) Musée des Beaux-Arts de Berne : il convient que les coûts et leur évolution soient présentés pour le projet dans son ensemble, avec indication des différents postes (en particulier construction d'un bâtiment de remplacement, réfection des bâtiments de Stettler) et, si possible, limités dans le PII en partant d'une valeur de 40 millions de francs (comme dans le PII 2021). La part de renchérissement financé par le canton doit être proportionnelle à la contribution cantonale au projet global. Des projets alternatifs moins onéreux ainsi que le calcul des coûts devront être examinés et présentés de manière claire et indépendante d'ici les délibérations et la prise de décision.	Approbation

5.11 Office des services centralisés (INC)

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 3.5.2 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	11.1	Proposition budget 2025 : Services centralisés (GP 9.7.6) Le solde est réduit de 187 500 francs. La création de 1,5 poste est abandonnée.	Refus
Majorité CFin	11.2	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Services centralisés (GP 9.7.6) Le solde est réduit de 187 500 francs. La création de 1,5 poste est abandonnée.	Refus

5.12 Gestion immobilière

Dans le cadre de la réponse aux questions de la CFin portant sur le budget et le PIMF, la DTT a admis que malgré l'introduction de normes contraignantes en matière de surfaces, l'efficacité pourrait être améliorée au niveau de l'administration cantonale, notamment en utilisant davantage les locaux existants.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
CFin	12.1	Déclaration de planification budget 2025 et PIMF 2026 à 2028 : Gestion des biens immobiliers (GP 10.7.5) En matière d'utilisation des locaux existants et neufs, des mesures ciblées doivent permettre de gagner encore davantage en efficacité. Parmi ces mesures, l'analyse de l'attribution des locaux, une meilleure coordination entre les directions et l'introduction d'instruments de pilotage ciblé de l'efficacité en matière de surfaces sont particulièrement importantes. Il convient d'exposer au Grand Conseil comment il est possible de réaliser des économies supplémentaires en optimisant l'utilisation des locaux et en recourant aux instruments de pilotage.	Approbation

5.13 Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (BPD)

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 3.5.2 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
Majorité CFin	13.1	Proposition budget 2025 : Protection des données (GP 12.7) Le solde est réduit de 284 050 francs. La création de 4 postes est abandonnée.	Aucune
Majorité CFin	13.2	Déclaration de planification PIMF 2026 à 2028 : Protection des données (GP 12.7) Le solde est réduit de 500 000 francs. La création de 4 postes est abandonnée.	Aucune

5.14 Analyse comparative

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 4.4 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
CFin	14.1	Déclaration de planification Il convient de consacrer au rapport relatif à l'analyse comparative un point à part entière de l'ordre du jour de l'une des prochaines sessions du Grand Conseil.	Refus

5.15 Analyse de la marge de manœuvre

Les arguments en faveur des propositions ci-dessous se trouvent au chapitre 4.5 du présent rapport.

Auteur / Autrice	N°	Proposition / déclaration de planification	Prise de position du CE
CFin	15.1	Déclaration de planification Il convient de consacrer au rapport relatif à l'analyse de la marge de manœuvre un point à part entière de l'ordre du jour de l'une des prochaines sessions du Grand Conseil.	Refus

6. Propositions finales concernant le budget / plan intégré mission-financement 2026 à 2028

Auteur / Autrice	N°	Proposition
Majorité CFin	16.1	Rapport « Priorisation des besoins d'investissement cantonaux 2025 » Proposition : prise de connaissance, y compris déclarations de planification adoptées
CFin	16.2	Budget 2025 – excédent de revenus dans le compte de résultats CHF 250,9 millions – investissements nets (y c. financements spéciaux) CHF 613,1 millions – solde de financement négatif CHF 4,3 millions – quotité d'impôt pour les personnes physiques 2,975 – quotité d'impôt pour les personnes morales 2,620 – cadre du nouvel endettement (limite de crédit) CHF 909 millions – report de CHF 1,0 million du compte de résultats de l'Office des ponts et chaussées au Fonds des rives des lacs et des rivières en vertu de l'article 7 de la loi sur les rives et des lacs et des rivières (LRLR ; RSB 704.1) Proposition : adoption
CFin	16.3	Plan intégré mission-financement Proposition : approbation

Table des illustrations

<i>Tableau 1 : Principaux indicateurs de la période de planification 2025 à 2028</i>	5
<i>Tableau 2 : Compte de résultats des exercices 2018 à 2028</i>	5
<i>Tableau 3 : Investissements des exercices 2018 à 2028 (y c. financements spéciaux)</i>	6
<i>Tableau 4 : Soldes de financement des exercices 2018 à 2028</i>	7
<i>Tableau 5 : Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements</i>	8
<i>Tableau 6 : Aperçu des mesures salariales prises de 2020 à 2028 (en % de la masse salariale)</i>	8
<i>Tableau 7 : Aperçu des mesures salariales par catégorie de personnel inscrites au budget 2025 et au PIMF 2026 à 2028 (en % de la masse salariale)</i>	9
<i>Tableau 8 : Postes des Directions, de la Chancellerie d'État, du Ministère public, du Contrôle des finances, des Services parlementaires et du Bureau pour la surveillance de la protection des données</i>	10
<i>Tableau 9 : Aperçu des limitations d'augmentation de postes proposées par la majorité de la CFin</i>	10
<i>Tableau 10 : Volume de chaque bloc (en mio CHF) pour la période 2024 à 2033</i>	14
<i>Tableau 11 : Aperçu des variantes 1 et 2</i>	15
<i>Tableau 12 : Liste des projets abandonnés dans les deux variantes</i>	16
<i>Tableau 13 : Liste des projets reportés dans les deux variantes</i>	16
<i>Tableau 14: Liste des projets supplémentaires abandonnés dans la variante 1</i>	16
<i>Tableau 15: Liste des projets supplémentaires à reporter dans la variante 1</i>	17
<i>Tableau 16 : Calcul du nouvel endettement théorique</i>	18
<i>Tableau 17 : Variante de priorisation de la majorité de la CFin</i>	19
<i>Tableau 18 : Aperçu des cinq variantes de désinvestissement de parts cantonales dans la BKW SA</i>	20