



**Rapport de la Commission des finances
sur le rapport de gestion 2010 du canton de Berne**

du 23 août 2011

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. Avant-propos | 3 |
| 2. Méthode de travail de la Commission des finances | 3 |
| 3. L'essentiel en bref | 5 |
| 3.1 Compte de fonctionnement..... | 5 |
| 3.2 Bilan..... | 6 |
| 3.3 Compte des investissements..... | 8 |
| 4. Evolution des dix groupes de produits les plus dispendieux | 9 |
| 5. Les points qui retiennent l'attention de la Commission des finances | 10 |
| 5.1 Mode de décision concernant le rapport de gestion..... | 10 |
| 5.2 Investissements et Fonds de couverture des pics d'investissement | 11 |
| 5.3 Bouclement des comptes : des résultats meilleurs que prévu | 11 |
| 6. Perspectives de politique financière | 11 |
| 7. Propositions au Grand Conseil..... | 13 |
| 7.1 Motifs | 13 |
| 7.2 Propositions..... | 14 |
| 8. Annexes..... | 15 |

1. Avant-propos

Berne fait partie des cantons suisses qui, en 2010, bouclent leurs comptes sur un excédent du compte de fonctionnement plus élevé que les prévisions budgétaires. La Commission des finances s'en félicite. Les dispositions constitutionnelles sur le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et au compte des investissements sont ainsi respectées.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'alimenter pour la troisième fois le Fonds de couverture des pics d'investissement. Tenant compte des remarques du Contrôle des finances, la Commission des finances a proposé à la Conférence des présidents de dissocier la décision d'alimentation du Fonds et l'approbation du rapport de gestion. L'alimentation du Fonds a donc été traitée lors de la session de juin et l'approbation du rapport de gestion repoussée à la session de septembre. Lors de la délibération du rapport de gestion de 2009 en septembre 2010, le Grand Conseil avait demandé que les comptes annuels soient dorénavant approuvés pendant la session de juin. La Commission des finances estime cependant que le report est parfaitement justifié.

Compte tenu de la dégradation de la conjoncture, la commission a décidé, à l'issue du débat sur le budget 2010 et le plan intégré mission-financement 2011-2013, d'orienter ses activités sur les aspects stratégiques et sur le long terme. Elle a défini quatre champs d'action, qu'il est possible de considérer séparément même s'ils sont étroitement liés :

- l'investissement ;
- les impôts et les revenus ;
- les tâches publiques et la politique du personnel ;
- la dette.

En 2010, la commission a consacré plusieurs séances à ces quatre champs et à l'impact de différents problèmes et de différentes solutions. L'équilibre des quatre champs doit être négocié par le débat politique. Les mesures prises dans un champ se répercutent sur les autres champs. Il importe d'en tenir compte surtout lorsque des mesures de rigueur et des programmes d'allègement sont mis au point.

2. Méthode de travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances motive sa proposition concernant le rapport de gestion (RG) du canton de Berne pour l'année 2010.

Le rapport de gestion est établi selon les règles de la nouvelle gestion publique NOG au moyen du système d'informations financières FIS 2000. Il se subdivise en cinq volumes : le « Rapport de gestion et comptes annuels de l'exercice 2010 du canton de Berne », l'« Annexe des comptes annuels 2010 du canton de Berne », les « Groupes de produits (y compris comptes spéciaux et financements spéciaux) 2010 », les « Comptes rendus spéciaux 2010 » et les « Comptes rendus spéciaux des autorités judiciaires 2010 ». La Commission des finances ne préavise pas l'intégralité du rapport de gestion. Les rapports de l'Université, de la Haute école spécialisée bernoise, de la Haute école pédagogique, du Secrétariat du parlement et du Bureau pour la surveillance de la protection des données sont préavisés par la Commission de haute surveillance (CHS), ceux des autorités judiciaires, par la Commission de justice (CJUS), en vertu des compétences qui leur sont conférées.

Conformément à l'article 76, lettre *b* de la Constitution du canton de Berne (ConstC), à l'article 63, alinéa 5 en relation avec l'article 75, alinéa 1, lettres *f* et *h* de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) et à l'article 62 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les décisions concernant le rapport de gestion et les dépassements de crédit relèvent de la compétence du Grand Conseil. Selon l'article 101 ConstC, la gestion des finances est économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur. Les finances doivent être équilibrées à moyen terme. Les autorités cantonales doivent donc remplir les tâches publiques qui leur sont conférées aux articles 31 à 54 ConstC.

Le rapport de gestion rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile, conformément aux règles énoncées à l'article 63 LFP.

Plus précisément, le Grand Conseil approuve les éléments suivants :

- le solde du compte de fonctionnement,
- le solde du compte des investissements,
- les variations du patrimoine par financement spécial,
- les données chiffrées des comptes spéciaux,
- le calcul des marges contributives III des différents groupes de produits,
- les revenus fiscaux et les amendes par groupe de produit,
- les coûts et les revenus des subventions cantonales par groupe de produit.

Le 7 mars 2011, la directrice des finances a rapidement informé la Commission des finances sur le rapport de gestion.

Fin mars, les sections avaient traité les chapitres qui les concernaient plus particulièrement et adressé des questions aux Directions. La section Rapport de gestion s'est réunie les 23 mars et 7 avril 2011. La commission a délibéré le 18 avril ainsi que les 3 et 10 mai 2011. La décision ayant été prise le 18 avril de repousser l'approbation du rapport de gestion à la session de septembre, la commission a approuvé la version définitive de son rapport lors de la séance plénière du 23 août 2011.

La commission a examiné le bien-fondé des propositions de classement des motions et postulats.

Pour préavisier le rapport de gestion, la Commission des finances s'est fondée sur les documents suivants :

- le rapport de gestion et les comptes annuels 2010, tirage provisoire du 8 mars 2011 ;
- le rapport du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2010, du 18 mars 2011, et la version définitive du 6 juillet 2011, complétés par les informations données oralement par le nouveau chef du Contrôle des finances lors de la séance de la section RG du 23 mars 2011 et de la séance plénière du 3 mai 2011 ;
- les réponses données par écrit par la Direction des finances aux questions posées par la commission concernant le rapport de gestion et les précisions apportées par la directrice des finances et des collaboratrices et collaborateurs de l'Administration des finances lors de la séance de la section RG du 7 avril 2011 ;
- la prise de position du Conseil-exécutif concernant le rapport de révision du Contrôle des finances, du 6 avril 2011 ;
- les prises de position des Directions concernant le rapport du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2010, du 13 avril 2011 ;
- le rapport du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2010, du 6 juillet 2011 ;
- l'ACE 0764 du 4 mai 2011 concernant le report de l'approbation du rapport de gestion 2010 à la session de septembre ;
- l'ACE 1136 du 6 juillet 2011 (déclaration d'intégralité et proposition du Conseil-exécutif).

Durant l'examen préliminaire du rapport de gestion, la commission a bénéficié de la bonne collaboration technique du Contrôle des finances et de l'administration. Le rapport du Contrôle des finances sur la révision des comptes annuels 2010, dans une conception revue et corrigée, a été particulièrement utile à la commission qui en apprécie la bonne lisibilité.

La section Rapport de gestion a mené l'essentiel des travaux préparatoires. Dirigée par Béatrice Stucki, la section se compose de Béatrice Struchen, Fritz Freiburghaus, Hansrudolf Felner et Jürg Schürch. Le suivi des travaux de la section a été assuré par Madame Pamela Schaer, collaboratrice scientifique du secrétariat de la commission.

3. L'essentiel en bref

La Commission des finances ne présentera pas dans son rapport les détails des comptes 2010 ; la vue d'ensemble et les détails se trouvent dans le rapport de gestion, volumes 1 et 2. Le tableau ci-dessous indique les principaux repères.

| En mio CHF | Comptes 2009 | Budget 2010 | Comptes 2010 |
|--|--------------|-------------|--------------|
| Charges | 9 556 | 9 695 | 9 687 |
| Revenus | 9 824 | 9 820 | 9 929 |
| Solde du compte de fonctionnement | 268 | 124 | 242 |
| Investissement net | 565 | 696 | 591 |
| Solde de financement | 127 | 5 | 103 |
| Degré d'autofinancement | 123 | 101 | 117 |
| Endettement brut I | 5 572 | | 5 530 |
| Endettement brut II | 6 444 | | 6 347 |
| Découvert du bilan | 2 034 | | 1 792 |

3.1 Compte de fonctionnement

Le compte de fonctionnement 2010 boucle sur un résultat dépassant de 118 millions de francs les chiffres inscrits au budget. Les revenus atteignent presque les 10 milliards, soit 1,1 pour cent de plus que les prévisions budgétaires. Les charges, par contre, sont inférieures de 0,1 pour cent aux chiffres inscrits au budget.

Le tableau ci-après indique les écarts les plus importants dans les charges et les revenus.

La colonne de gauche indique les écarts induisant une dégradation des résultats, autrement dit ceux qui entraînent des frais supplémentaires. La colonne de droite répertorie les secteurs en amélioration, c'est-à-dire ceux dans lesquels les dépenses ont été moins élevées que prévu.

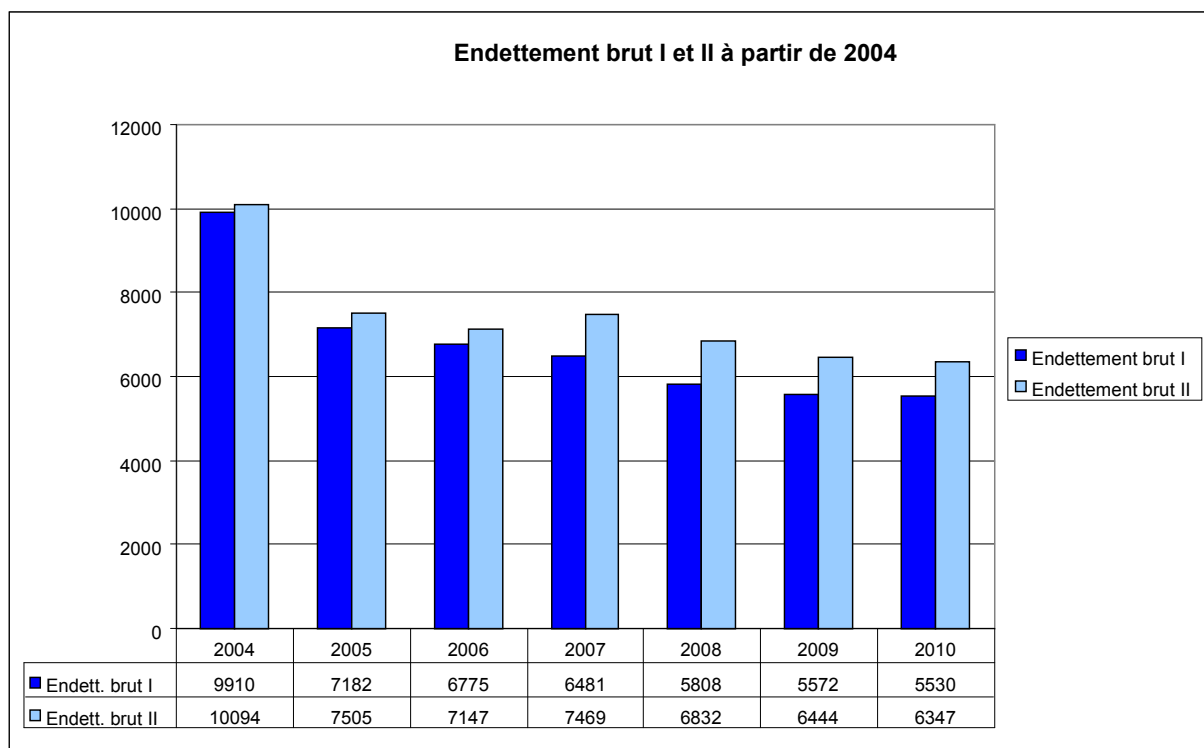
| Dégradation | Montant en mio CHF | Montant en mio CHF | Amélioration |
|---|--------------------|--------------------|--|
| Charges de personnel : adaptation des provisions pour les soldes horaires (horaire mobile, vacances, compte épargne-temps et heures de cours) et les rentes, abaissement du taux d'intérêt technique (augmentation des cotisations ordinaires à la Caisse de pension CPB) | - 21,9 | + 63,3 | Biens, services et marchandises : diverses baisses de charges dans les Directions et à la CHA |
| Rentrées fiscales : rentrées supplémentaires sur l'impôt sur le revenu (CHF 23,3 mio) Manque à gagner sur l'impôt sur le bénéfice et le capital (CHF 87,5 mio), ainsi que sur l'impôt sur les successions et les donations (CHF 38,9 mio) | - 67 | + 22,8 | Intérêts passifs : baisse de charge due à des besoins de capitaux moindres et à la baisse des taux d'intérêt |
| Péréquation financière fédérale : rentrées en baisse du fait de corrections apportées après-coup à la péréquation des ressources | - 10 | + 54 | Revenus des biens : dividendes plus élevés de FMB Energie SA et distribution de bénéfices plus élevés de la |

| | | | |
|---|------|------|---|
| | | | BCBE et de la Société des Salines suisses du Rhin réunies |
| Amortissements : hausse due à l'augmentation des investissements de l'Office des transports publics | - 11 | + 67 | Contributions : hausse des revenus dans divers domaines, p. ex. augmentation des remboursements de subventions d'exploitation dans le secteur des handicapés sur la base des décomptes des exercices précédents |
| Financement indirect du maintien à domicile | - 34 | + 60 | Diverses subventions |
| Aide sociale individuelle | - 11 | + 53 | Subventions d'exploitation aux établissements hospitaliers : imputation des revenus supplémentaires de 2009 sur les acomptes de 2010 et augmentation des tarifs entraînant des chiffres en-deçà de ceux prévus dans les contrats de prestations |
| Hautes écoles spécialisées : la correction apportée après-coup au 31.12.2008 entraîne des charges supplémentaires | - 11 | + 46 | Divers |
| Provisions pour les routes nationales en construction | - 20 | | |

3.2 Bilan

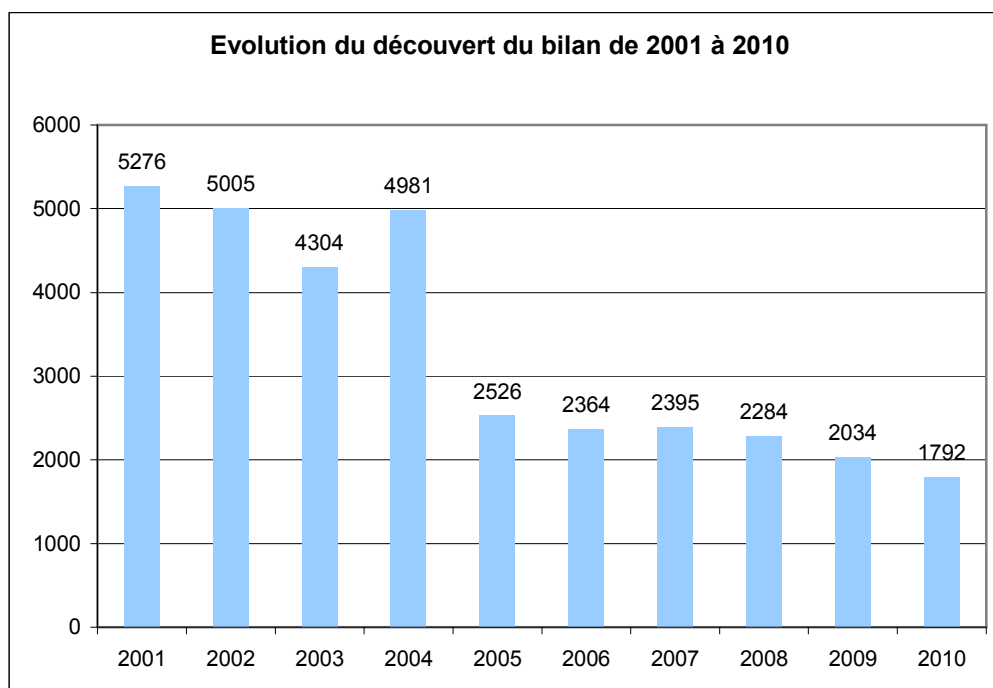
Le solde de financement s'élève à 103 millions de francs environ, dépassant de 4,9 millions les prévisions budgétaires. Le solde de financement se calcule sur la base du résultat du compte de fonctionnement (le solde) et du patrimoine administratif moins l'investissement net. Cela donne les moyens à la disposition du canton pour la résorption de la dette. Le degré d'autofinancement exprime l'autofinancement en proportion de l'investissement net. Un degré d'autofinancement supérieur à 100 pour cent signifie que l'excédent de revenus et les amortissements du patrimoine administratif dépassent l'investissement net. Un solde de financement négatif signifie que le canton doit contracter de nouvelles dettes.

L'endettement brut I (dette publique grevée d'intérêts) et l'endettement brut II (dette publique grevée d'intérêts plus provisions) ont diminué tous les deux durant l'exercice. Le premier a baissé de 42 millions pour s'établir à 5 530 millions, le second de 97 millions pour s'établir à 6 347 millions.



L'endettement brut I baisse continuellement depuis 2004. L'endettement brut II suit la même courbe, sauf en 2007.

Le résultat des comptes 2010 permet lui aussi de résorber le découvert du bilan. Tel est le cas depuis dix ans, exception faite des exercices 2004 et 2007.



L'article 3, alinéa 2, lettre c LFP prévoit en effet que le découvert du bilan doit être réduit à moyen terme au moyen d'excédents du compte de fonctionnement. Si la loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par « à moyen terme », l'article 74, alinéa 1 de la loi sur les communes estime le « moyen terme » à huit ans. Dans son rapport, le Contrôle des finances indique que le découvert ne pourra pas être résorbé à moyen terme et qu'une nouvelle augmentation est à

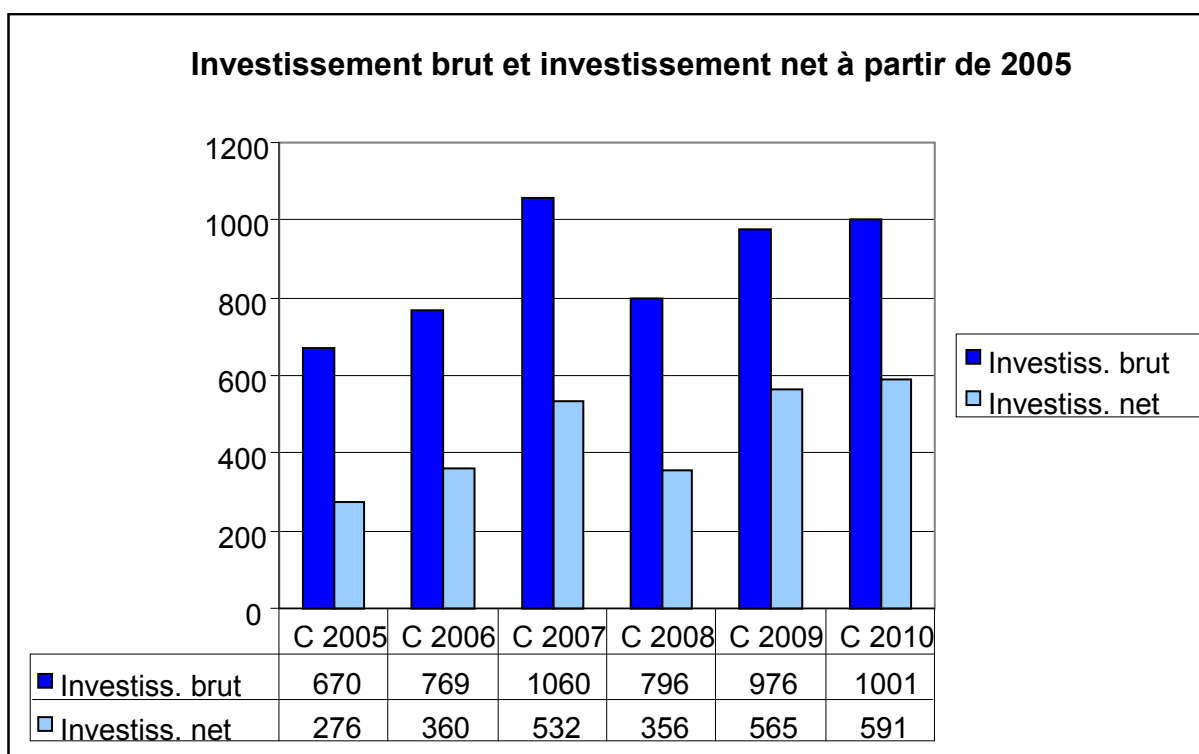
craindre ces prochaines années. Mais il renvoie également à l'article 3, alinéa 2, lettre *d* LFP qui, outre la réduction du découvert du bilan à moyen terme, exige également la prise en considération de la situation conjoncturelle. Selon le Contrôle des finances, une plus grande importance est accordée à ce second principe, comme en témoignent les versements, passés et à venir, au Fonds de couverture des pics d'investissement. Il ne critique toutefois plus, comme il le faisait précédemment, la violation de l'article 3, alinéa 2, lettre *c* LFP. Il n'en reste pas moins que, selon la Commission des finances, il faut persister avec la réduction du découvert du bilan, pour autant que la conjoncture le permette.

Depuis 2005, les excédents du compte de fonctionnement ont permis d'alimenter les fonds à hauteur de 911 millions de francs. Sans ces contributions extraordinaires au Fonds d'investissements hospitaliers et au Fonds de couverture des pics d'investissement, le découvert du bilan serait de 881 millions de francs au lieu de 1792. Le tableau ci-après indique les versements extraordinaires effectués depuis 2005.

| Année | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Fonds alimenté | FIH | FIH | FIH | FI | FI | FI |
| Montant en mio CHF | 200 | 100 | 200 | 250 | 100 | 61 |

FIH = Fonds d'investissements hospitaliers, FI = Fonds de couverture des pics d'investissement

3.3 Compte des investissements



L'investissement net atteint 591 millions en 2010, soit 105 millions de moins que les chiffres du budget. L'investissement net et l'investissement brut enregistrent toutefois de nouveau une légère augmentation par rapport à l'exercice précédent. Les écarts s'expliquent surtout par l'achèvement du réseau de routes nationales. De plus, des travaux de construction et de transformation d'établissements hospitaliers n'ont pas pu être effectués comme prévu (centre hospitalier de Bienne, hôpital régional de l'Emmental, Spital Netz AG, Hôpital de l'Île, unité de psychiatrie pour enfants et adolescents et unité de psychiatrie légale des Services psychiatriques universitaires).

4. Evolution des dix groupes de produits les plus dispendieux

Les comptes du canton de Berne contiennent une centaine de groupes de produits. Le tableau ci-après récapitule les dix groupes de produits les plus dispendieux, que ce soit pour la marge contributive III ou la marge contributive IV.

La marge contributive III du groupe de produits est LE repère pertinent pour le Grand Conseil. Elle comprend les frais directs de matériel et de personnel, les rentrées financières, les frais de personnel et les autres coûts indirects ainsi que les coûts liés à la consommation obligatoire.

La marge contributive IV comprend en plus les rentrées fiscales et les amendes ainsi que les subventions cantonales (coûts et rentrées financières). A titre d'exemples de rentrées fiscales et d'amendes, mentionnons les impôts, les régales, les taxes d'exemption ou encore les parts à des recettes et contributions sans affectation. Il est possible qu'un groupe de produits présente une marge contributive III négative élevée (p. ex. routes cantonales), mais que la marge contributive IV soit un peu moins négative du fait des rentrées financières (subventions fédérales).

Le tableau ci-après récapitule les dix groupes de produits les plus dispendieux en indiquant la marge contributive III (MC III) et la marge contributive IV (MC IV) :

| Groupe de produits (MC III) | MC III en mio CHF 2010 | MC III en mio CHF 2009 | MC III en mio CHF 2008 |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Ecole enfantine et école obligatoire | - 773,8 | - 781,3 | - 756,3 |
| Formation professionnelle, formation continue et orientation professionnelle | - 343,4 | - 344,5 | - 308,9 |
| Police | - 303,6 | - 285,1 | - 272,8 |
| Formation universitaire | - 277,5 | - 274,3 | - 266,7 |
| Exploitation des immeubles | - 226,5 | - 216,6 | - 291,6 |
| Routes cantonales | - 162,5 | - 150,4 | - 140,5 |
| Formation, écoles moyennes | - 150,3 | - 153,9 | - 150,5 |
| Psychiatrie | - 125,4 | - 123,5 | - 114,8 |
| Formation en haute école spécialisée | - 102,6 | - 103,0 | - 95,3 |
| Informatique et télécommunication | - 84,5 | - 82,5 | - 64,8 |

| Groupe de produits (MC IV) | MC IV en mio CHF 2010 | MC IV en mio CHF 2009 | MC IV en mio CHF 2008 |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Assistance somatique | - 859,3 | - 833,1 | - 814,0 |
| Ecole enfantine et école obligatoire | - 776,4 | - 782,9 | - 757,1 |
| Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales | - 509,3 | - 455,5 | - 434,7 |
| Formation professionnelle, formation continue et orientation professionnelle | - 419,5 | - 426,4 | - 419,4 |
| Aide aux personnes souffrant d'un handicap et/ou de difficultés d'intégration | - 410,2 | - 416,6 | - 400,7 |
| Formation universitaire | - 291,3 | - 308,3 | - 308,5 |
| Minimum vital | - 282,3 | - 260,3 | - 235,4 |
| Police | - 252,3 | - 233,4 | - 227,8 |
| Exploitation des immeubles | - 226,5 | - 216,6 | - 291,6 |
| Offre de transports publics | - 178,3 | - 169,9 | - 160,8 |

Les groupes de produits les plus dispendieux relèvent du domaine de la formation (MC III) ainsi que du domaine de la santé et de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (MC IV). Dans la première catégorie, on trouve les groupes de produits *Ecole infantine et école obligatoire* ainsi que *Formation professionnelle, formation continue et orientation professionnelle*. Les groupes de produits *Assistance somatique* et *Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales* constituent la seconde catégorie dans laquelle on retrouve également le groupe de produits *Ecole infantine et école obligatoire*. Les groupes de produits *Police* et *Formation universitaire* sont eux aussi très onéreux.

La MC III du groupe de produits *Assistance somatique* n'est « que » de - 7,7 millions de francs. La MC IV est plus négative du fait des subventions d'exploitation aux hôpitaux et cliniques. On retrouve le même cas de figure pour le groupe de produits *Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales* : la MC III est de - 16,8 millions, tandis que la MC IV se chiffre à - 509,3 millions. Les dépenses (et aussi les recettes) telles que les prestations complémentaires et les réductions de primes d'assurance-maladie pèsent d'un poids important dans la MC IV.

Il n'est pas toujours facile de comparer les groupes de produits sur la durée, car le déplacement de certains produits d'un groupe à l'autre se répercute sur la marge contributive.

5. Les points qui retiennent l'attention de la Commission des finances

5.1 Mode de décision concernant le rapport de gestion

Comme les deux années précédentes, le Conseil-exécutif a proposé un versement au Fonds de couverture des pics d'investissement, de 136,5 millions de francs. Le Contrôle des finances a précisé dans son rapport que ce versement devait encore être approuvé par le Grand Conseil, avant l'approbation des comptes annuels. Sinon ces derniers devraient être renvoyés au Conseil-exécutif pour qu'il les corrige.

Le Conseil-exécutif avait déjà crédité le fonds au 31 décembre 2010, alors même que le Grand Conseil n'avait pas encore donné son accord. En cas de refus de sa part, la somme serait créditée au découvert du bilan en 2011, sans effet sur le résultat. Le Contrôle des finances a estimé que ce procédé n'est pas conforme aux principes de présentation des comptes. La correction doit s'effectuer dans le compte de fonctionnement. Avec la méthode choisie par la Direction des finances, le rapport de gestion reste tel quel, même en cas de refus du versement, si bien que les citoyens et citoyennes pas très bien informés ne sauront pas quelle décision a prise le Grand Conseil concernant l'alimentation du fonds. Le procédé fausse en outre le résultat des comptes.

Dans sa lettre de réponse, le Conseil-exécutif s'est dit surpris de l'attitude du Contrôle des finances. Selon lui, la méthode choisie est conforme à la pratique, une pratique que le Grand Conseil admet et qui respecte les principes de la loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement (loi sur le Fonds d'investissement, LFI). Renvoyer les comptes en vue de les corriger était à ses yeux une exigence disproportionnée. Il s'en est tenu sur ce point à sa méthode.

Le Comité Contrôle des finances a discuté la question lors de sa séance du 29 mars 2011, la section Rapport de gestion, lors de sa séance du 7 avril 2011. Lors de sa séance extraordinaire du 18 avril 2011, la Commission des finances a examiné plusieurs variantes et elle a décidé que l'alimentation du Fonds d'investissement et le rapport de gestion 2010 seront traités séparément. Ce faisant, elle a accordé plus de poids aux remarques du Contrôle des finances qu'à la pratique du Conseil-exécutif. Elle a proposé à la Conférence des présidents de se rallier à cette opinion et d'en tenir compte dans la planification des sessions.

Par ACE 764 du 4 mai 2011, le Conseil-exécutif a décidé de repousser le traitement du rapport de gestion 2010 à la session de septembre et donc de se conformer aux exigences de la Commission des finances.

La commission pense que l'alimentation du fonds et l'approbation du rapport de gestion devront dorénavant systématiquement faire l'objet de deux décisions distinctes, prises dans cet ordre lors de deux sessions successives.

Elle sait parfaitement que les finances publiques sont gérées correctement et qu'il s'agit d'une simple question comptable. Elle pense néanmoins que les chiffres du rapport de gestion devraient être justes et que la population devrait savoir, à la lecture du document, si le Grand Conseil a approuvé ou non le versement au fonds.

5.2 Investissements et Fonds de couverture des pics d'investissement

Le Conseil-exécutif a proposé pour la troisième fois au Grand Conseil d'alimenter le Fonds de couverture des pics d'investissement. Le versement, de 136,5 millions de francs, devait servir à acheter deux bâtiments aux CFF et à les remettre en état pour les besoins de l'Université. L'affaire « Achat de deux immeubles administratifs pour l'Université de Berne » était initialement inscrite au programme de la session de mars. Elle a toutefois été repoussée à la session de juin sur proposition de la Commission des finances. Celle-ci a ainsi pu procéder à toutes les clarifications qu'exige une affaire aussi importante et onéreuse sans être pressée par les délais.

Lors de sa séance du 10 mai 2011, la Commission des finances a décidé de dissocier les deux affaires, alimentation du fonds, d'une part, et achat des deux immeubles, d'autre part. Elle a proposé un versement de 61 millions de francs au Grand Conseil. Lors de la session de juin, le Grand Conseil s'est rallié à la proposition de la commission, après un débat nourri. Les adaptations induites par cette décision ont été apportées au rapport de gestion 2010.

Le Fonds de couverture des pics d'investissement créé en 2009 a été crédité de 250 millions de francs à la charge des comptes 2008. Un deuxième montant de 100 millions a été versé en 2010, à charge des comptes 2009. Les sommes qui auraient dû être prélevées du fonds en 2010 ne l'ont pas été, les investissements ayant pu être financés par les ressources ordinaires. Jusqu'à maintenant, aucun prélèvement n'a été effectué si bien que la fortune du fonds s'élève à 411 millions de francs.

5.3 Boucllement des comptes : des résultats meilleurs que prévu

La Commission des finances se félicite que cette année encore, les comptes bouclent sur des résultats meilleurs que prévu. Malgré les prévisions pessimistes de l'automne dernier, le compte de fonctionnement dégage un excédent de 242 millions.

A observer les comptes d'autres cantons et ceux de la Confédération, on constate que le canton de Berne n'est pas le seul à faire mieux que prévu. C'est à la Confédération que l'écart est le plus important : le budget prévoyait 2 milliards de déficit et les comptes bouclent sur 3,6 milliards d'excédent.

Pour l'exercice 2010 déjà, des facteurs de correction avaient été appliqués au compte des investissements et au budget des charges de personnel. Pour 2011, un facteur de correction supplémentaire doit être appliqué à certains groupes de produits pour un montant total de 136 millions de francs. S'il avait été appliqué dès 2010, le solde du compte de fonctionnement aurait été d'environ 106 millions, très proche donc des 124 millions inscrits au budget.

6. Perspectives de politique financière

L'avenir de la politique financière est conditionné par quatre facteurs principalement :

- la révision de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal),
- la révision de la loi sur les impôts,
- la suppression annoncée de la distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS)
- et la votation du 13 février 2011 sur l'imposition des véhicules routiers.

La réforme du financement des soins hospitaliers qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012 va entraîner pour le canton des dépenses supplémentaires de 260 millions par an si rien n'est fait. Lors de sa séance du 23 mars 2011, le Conseil-exécutif a décidé que la part du canton aux coûts des soins hospitaliers résidentiels s'élèverait à 55 pour cent. Interrogée par la Commission des finances sur les conséquences financières de la révision de la LAMal, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale n'a pas été en mesure de donner des chiffres précis. Elle continue toutefois de préparer des mesures qui devraient compenser en partie les dépenses supplémentaires de 260 millions.

En mars 2010, le Grand Conseil a adopté la révision de la loi sur les impôts en seconde lecture. Les différentes modifications déploieront tous leurs effets en 2012 et se solderont par un manque à gagner de 200 millions de francs sur les rentrées fiscales.

Le troisième facteur de manque à gagner concerne la distribution des bénéfices de la BNS. Celle-ci a enregistré une perte de 19 milliards en 2010. Les perspectives étant encore très incertaines pour les années à venir, il n'est pas sûr que la BNS puisse distribuer des bénéfices aux cantons et, si oui, pour quel montant. Les cantons pourraient ne pas pouvoir inscrire ces dividendes dans leur budget à partir de 2012, car les versements seront alors plus bas, voire inexistantes. Pour le canton de Berne, cela signifie une perte sèche de 200 millions environ.

Le 13 février 2011, le peuple a adopté de justesse un projet populaire prévoyant une baisse de l'impôt sur les véhicules routiers. Cette décision populaire va se solder pour le canton par un manque à gagner de 100 millions sur les recettes. Etant donné qu'il ne s'agit pas de fonds à affectation liée, le canton va devoir montrer comment compenser ce manque à gagner.

A considérer ces quatre facteurs, on constate que la situation financière du canton de Berne reste très tendue. A quoi s'ajoutent la conjoncture dont l'évolution est difficile à prévoir et les perspectives de rentrées fiscales dont il ne faut pas espérer des millions supplémentaires. Vu ce manque à gagner sur les revenus, il faut impérativement prendre des mesures du côté des charges et des revenus. La Commission des finances abordera la question concrètement lors du prochain débat budgétaire.

7. Propositions au Grand Conseil

7.1 Motifs

Les résultats des comptes annuels 2010, le rapport de révision du Contrôle des finances et les analyses qu'elle a elle-même menées laissent à la Commission des finances une impression positive du rapport de gestion 2010.

- Le compte de fonctionnement boucle sur de meilleurs résultats que les consignes du Grand Conseil. Les fonds inscrits au compte des investissements n'ont pas été épuisés.
- Dans son rapport de révision (p. 9), le Contrôle des finances constate que les comptes 2010 sont conformes à la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) ainsi qu'à l'ordonnance et aux directives d'application. Qu'elles soient considérées globalement ou individuellement, les divergences non corrigées sont d'une importance mineure pour le bouclage au 31 décembre 2010. Elles n'ont aucun impact sur l'appréciation du Contrôle des finances.
- Le rapport d'activité du Contrôle des finances, les rapports des hautes écoles (INS), le rapport d'activité du Secrétariat du parlement (CHA) et le rapport du Bureau pour la surveillance de la protection des données ont été présentés séparément au Grand Conseil à la session de juin 2011.
- Lors de l'examen préliminaire du rapport de gestion, la section RG de la Commission des finances a posé un grand nombre de questions à la Direction des finances et au Contrôle des finances. Les réponses permettent à la commission de renoncer à présenter ses propres propositions concernant les groupes de produits. Elle n'a cependant pas pu, faute de temps, se livrer à l'analyse détaillée des groupes de produits.
- La commission n'a aucune remarque particulière à faire au sujet des crédits supplémentaires et dépassements de crédit qui figurent en annexe des comptes annuels dans le volume 2, pages 99 ss.
- Elle n'a pas davantage de remarque à faire au sujet des comptes spéciaux et des financements spéciaux.
- Une partie de l'excédent de revenu du compte de fonctionnement (CHF 303,5 mio avant versement au fonds) sera allouée au Fonds d'investissement. La Commission des finances a pris la remarque du Contrôle des finances en compte et repoussé l'approbation du rapport de gestion à la session de septembre, pour que le Grand Conseil puisse se prononcer préalablement sur le versement au fonds, lors de la session de juin. Le 9 juin, le Grand Conseil a approuvé la proposition de la Commission des finances, un versement de 61 millions.
- Après avoir examiné les propositions concernant le classement des motions et des postulats, la Commission des finances a proposé au Conseil-exécutif de ne pas classer pour l'heure les interventions suivantes :
 - Motion 090/2008 Blaser, Heimberg (PS-JS) du 31 mars 2008 : Egalité des chances : accès égal à l'Université, aux HES et à la Haute école pédagogique (adoptée le 28.11.2008)
 - Motion 130/2008 Pfister, Zweisimmen (PRD), Schwarz-Sommer, Steffisbourg (UDC) du 10 octobre 2008 : Harmonisation des taxes semestrielles de l'enseignement supérieur (adoptée sous forme de postulat le 28.11.2008)
 - Motion 069/2010 CHS (Blaser, Steffisbourg) du 29 avril 2010 : Droit des commissions de surveillance interparlementaires de déposer des interventions (adoptée le 7.9.2010)
 - Motion 104/2007, Freiburghaus, Rosshäusern (UDC) du 21 mars 2008 : Modification de la loi sur la protection du patrimoine, chiffre 2 (adopté le 12.9.2007)
 - Motion 104/2006, Burkhalter, Rümli (PS) du 21 mars 2006 : Accorder plus de liberté entrepreneuriale à Alpar (adoptée le 23.11.2006)

Le Conseil-exécutif se rallie à trois des propositions de la Commission des finances et ne classera pas encore les motions 090/2008, 104/2007 et 069/2010. Il s'en tient par

contre à sa proposition concernant les motions 130/2008 et 104/2006. La Commission des finances a décidé de suivre le Conseil-exécutif concernant la motion 104/2006. Elle s'en tient par contre à sa proposition concernant la motion 130/2008.

7.2 Propositions

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

1. Approbation du rapport de gestion 2010 et des comptes annuels 2010 avec les repères suivants:

| | |
|---------------------|----------------------|
| Excédent de revenus | CHF 242 538 002.49 |
| Investissement net | CHF 591 315 079.41 |
| Découvert du bilan | CHF 1 792 009 075.58 |

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

| | |
|--|-------------------|
| CI Direction de la police et des affaires militaires | CHF 301 526.53 |
| CF Direction des finances | CHF 29 086 241.04 |
| CF Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie | CHF 912 876.52 |
| CF Bureau pour la surveillance de la protection des données | CHF 122 440.98 |

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

3. Approbation des dépassements de crédits figurant en annexe au rapport de gestion 2010 (volume 2, ch. 5.1) et approuvés par le Conseil-exécutif (art. 59, al. 2 en relation avec l'art. 75, al. 1, lit. *h* LPF).

La Commission des finances propose en outre au Grand Conseil de ne pas encore classer la motion 130/2008 Pfister, Zweisimmen (PRD), Schwarz-Sommer, Steffisbourg (UDC) du 10 octobre 2008 : Harmonisation des taxes semestrielles de l'enseignement supérieur (adoptée sous forme de postulat le 28.11.2008).

8. Annexes

Organigramme de la Commission des finances

Président : Heinz Siegenthaler

Vice-président : Bernhard Antener

| | | Section TTE/CHA | Section INS/JCE | Section FIN/ECO | Section POM/SAP | |
|----------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|
| | | Bernhard Antener | Bethli Küng-Marmet | Matthias Burkhalter | Ruedi Löffel | |
| Section BU/PIMF | Jürg Iseli | Martin Friedli | Patric Bhend | Blaise Kropf | Mathias Tromp | Heinz Siegenthaler |
| Section RG | Béatrice Stucki | Fritz Freiburghaus | Béatrice Struchen | Hansrudolf Feller | Jürg Schürch | |
| | | Hans-Jörg Pfister | Jakob Etter | Jürg Iseli | Béatrice Stucki | |

| | | | | | |
|--|-------------------|--------------------|------------|-----------------|-------------|
| Section Contrôle des fi- nances | Hans-Jörg Pfister | Heinz Siegenthaler | Jürg Iseli | Béatrice Stucki | Jakob Etter |
|--|-------------------|--------------------|------------|-----------------|-------------|

| | | | | |
|---------------------------------------|------------------|--------------------|--------------|-------------------|
| Section Dépenses liées | Bernhard Antener | Fritz Freiburghaus | Blaise Kropf | Hans-Jörg Pfister |
|---------------------------------------|------------------|--------------------|--------------|-------------------|