



Rapport de la Commission des finances

sur le budget 2011 et

le plan intégré mission-financement 2012-2014

du canton de Berne

2 novembre 2010

Table des matières

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Remarques liminaires..... | 3 |
| 2 | Travail de la Commission des finances..... | 4 |
| 2.1 | Bases légales / moyens d'influence du Grand Conseil | 4 |
| 2.2 | Méthode | 4 |
| 2.3 | Participation de la Commission de justice..... | 4 |
| 3 | L'essentiel en bref..... | 5 |
| 3.1 | Compte de fonctionnement..... | 5 |
| 3.2 | Compte des investissements..... | 8 |
| 3.3 | Solde de financement / dette | 9 |
| 4 | Champs d'action en politique financière..... | 10 |
| 5 | Priorités de la Commission des finances..... | 11 |
| 5.1 | Investissement | 11 |
| 5.2 | Budget de la justice | 12 |
| 5.3 | Politique du personnel / charges de personnel | 14 |
| 5.4 | Facteurs de correction visant à améliorer la précision budgétaire..... | 14 |
| 5.5 | Réformes du système de santé..... | 15 |
| 5.6 | Evolution à long terme de la politique financière..... | 15 |
| 6 | Propositions | 16 |
| 6.1 | Budget 2011 | 16 |
| 6.2 | Plan intégré mission-financement 2012-2014 | 16 |
| 7 | Annexe..... | 17 |

Remarque: Sauf indication contraire, les chiffres proviennent du projet de budget et de plan intégré mission-financement (rapport compris) adopté par le Conseil-exécutif le 25 août 2010.

1 Remarques liminaires

Le canton de Berne est l'un des dix cantons suisses qui ne prévoient pas de déficit en 2011, sur les 22 dont les budgets avaient été présentés début octobre. Dans la majorité des cantons comme dans le canton de Berne, les perspectives financières s'assombrissent à partir de 2012.

Dans le contexte général de la politique financière, qui reste difficile, le Conseil-exécutif est parvenu à établir un budget en équilibre pour l'année 2011. Le solde de financement s'élève à 19 millions de francs. Ce résultat permet de rester dans les limites constitutionnelles du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et au compte des investissements, au moins dans la planification. Il a été rendu possible par un ensemble de mesures de réduction des prestations devant permettre d'économiser 100 millions de francs, et l'on table sur le versement de montants supérieurs au canton dans la péréquation financière nationale, sur un rendement plus élevé des titres et des intérêts plus bas. Le Grand Conseil a décidé par l'adoption d'une motion de renoncer à la participation de 7,5 millions de francs aux coûts du service de maintien à domicile. Le budget s'en trouve grevé d'autant, et c'est de justesse que le solde de financement reste positif. Un nouveau facteur de correction mis en place pour améliorer la précision budgétaire allège en outre les chiffres du plan de 140 millions de francs de plus par année.

A partir de 2012, les perspectives s'assombrissent de façon marquée. Dans le plan intégré mission-financement 2012-2014, le Conseil-exécutif prévoit un déficit du compte de fonctionnement et un solde de financement négatif de quelque 400 millions de francs par année. Si aucune mesure n'est prise, la dette du canton de Berne augmentera de 1,2 milliard de francs dans les années 2012 à 2014. Or, le programme d'allègement mis au point par le Conseil-exécutif doit permettre de réaliser 200 millions de francs par année d'économies, dont l'impact sera structurel.

Pour la Commission des finances, il ne fait aucun doute que cette situation difficile contraint à rechercher encore d'autres moyens permettant d'éviter que la dette ne prenne de telles proportions. La commission définit quatre champs d'action stratégiques qu'elle présente dans ce qui suit, manifestant ainsi sa volonté de contribuer à ce que le débat sur la politique financière se déroule hors des idéologies et soit avant tout tourné vers la recherche de solutions.

Dans l'examen préliminaire de l'affaire, les discussions au sein de la Commission des finances ont été marquées par l'appréhension devant les déficits annoncés à compter de 2012 et le futur financier du canton de Berne à long terme. C'est dans ce contexte que s'insèrent notamment la politique du personnel et la réforme du système de santé.

Les changements apportés par la réforme judiciaire 2, qui entrent en vigueur en 2011, ont entraîné la nécessité d'examiner en profondeur le budget de la justice. Le dialogue de planification a permis de ramener à 4,65 millions de francs l'écart initial de 15 millions de francs entre la proposition du Conseil-exécutif et celle de la Direction de la magistrature. Après en avoir discuté en détail, la Commission des finances se range à la proposition du Conseil-exécutif et demande que le budget de la justice ne soit pas augmenté.

2 Travail de la Commission des finances

Dans le présent rapport, la Commission des finances informe le Grand Conseil sur les principaux éléments du budget 2011 et du plan intégré mission-financement, et motive ses propositions concernant ces deux affaires.

2.1 Bases légales / moyens d'influence du Grand Conseil

Arrêter le budget annuel du canton de Berne est l'une des principales tâches du Grand Conseil. Les compétences budgétaires du parlement et du Conseil-exécutif sont réglées dans la Constitution. Le Grand Conseil arrête donc le budget de l'année d'après et prend connaissance du plan intégré mission-financement des trois années qui suivent.

C'est dans la loi sur le Grand Conseil que sont réglées les compétences de la Commission des finances dans l'examen préliminaire du budget et du plan intégré mission-financement.

2.2 Méthode

La Commission des finances s'est fondée pour préavisier le budget et le plan intégré mission-financement sur le projet adopté le 25 août 2010. Le rapport présenté par le Conseil-exécutif et ses propositions ainsi que les budgets des groupes de produits ont constitué la base du travail.

Les visites administratives dans les Directions et à la Chancellerie d'Etat ont eu lieu dans la semaine du 20 au 24 septembre 2010. Les Directions avaient préalablement répondu par écrit aux questions que la commission leur avait posées sur le budget, le plan intégré mission-financement et, surtout, les budgets des groupes de produits. Lors des visites, les échanges se sont déroulés dans un climat d'ouverture.

Dans l'examen préliminaire du budget et du plan intégré mission-financement, la majeure partie du travail a été effectuée par la section BU/PIMF de la Commission des finances. Cette section se compose comme suit: Jürg Iseli (présidence), Patric Bhend, Martin Friedli, Blaise Kropf, Heinz Siegenthaler et Mathias Tromp.

L'examen du budget a été une période d'activité particulièrement intense pour la Commission des finances, qui a tenu quatre séances plénières supplémentaires en septembre, octobre et novembre. La commission remercie le Conseil-exécutif et les Direction pour la bonne collaboration.

2.3 Participation de la Commission de justice

A partir du budget 2011, les autorités judiciaires du canton de Berne bénéficient d'une plus grande autonomie de gestion qui leur vaut de pouvoir formuler des propositions budgétaires à l'adresse du Grand Conseil (Budget de la justice, voir ch. 5.2).

L'année 2010 marque une transition. Sur le plan formel, la compétence est encore aux mains du Conseil-exécutif (sous la responsabilité spécifique de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques JCE) et les propositions adressées au Grand Conseil incluent la planification de la justice. La Direction de la magistrature a été associée à l'élaboration du budget 2011 et au dialogue de planification mené avec les commissions consultatives. Pour la Commission des finances et la Commission de la justice, il en résulte qu'en ce qui concerne la justice, le budget et le plan intégré mission-financement sont encore du ressort de la Commission des finances, mais la Commission de justice bénéficie de droits de participation. A partir de l'an prochain, la responsabilité principale passera à la Commission de justice.

En référence aux questions posées par écrit à la JCE et à la Direction de la magistrature le 17 septembre et le 4 octobre 2010, la Commission de justice a rédigé un corapport à

l'intention de la Commission des finances. De plus, le président de la Commission de justice a pris part aux entretiens de la Commission des finances avec la Direction.

3 L'essentiel en bref

La Commission des finances ne présentera pas dans son rapport les détails du budget 2011 et du plan intégré mission-financement 2012-2014; la vue d'ensemble, les données chiffrées et les détails se trouvent dans le rapport du Conseil-exécutif. La Commission des finances a réuni les principaux chiffres dans une récapitulation, pour le lecteur ou la lectrice pressé-e.

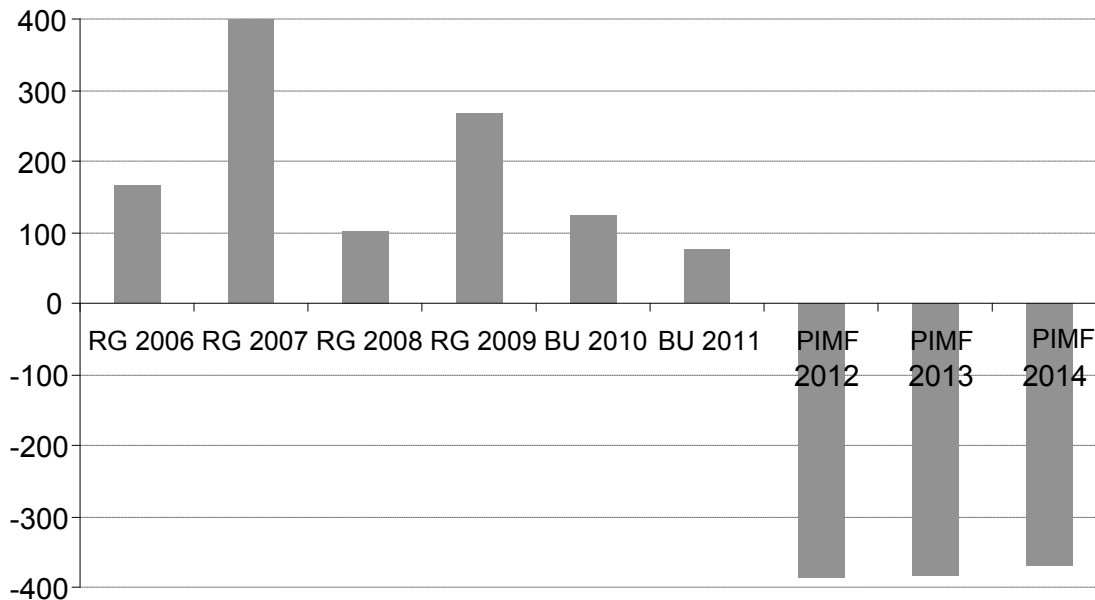
3.1 Compte de fonctionnement

Le budget 2011 boucle avec un excédent de revenu de 77 millions de francs. Pour la première fois, le revenu dépasse la limite de 10 milliards de francs, les charges s'élèvent à 9 925 millions de francs. Le budget reste dans les limites constitutionnelles du frein à l'endettement.

A partir de 2012, le compte de fonctionnement présente dans le PIMF un déficit annuel de quelque 380 millions de francs.

| | RG 2006 | RG 2007 | RG 2008 | RG 2009 | BU 2010 | BU 2011 | PIMF '12 | PIMF '13 | PIMF '14 |
|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| Revenu | 9'030 | 9'438 | 9'922 | 9'824 | 9'820 | 10'001 | 10'029 | 10'074 | 10'202 |
| Charges | 8'865 | 9'039 | 9'820 | 9'557 | 9'695 | 9'925 | 10'415 | 10'457 | 10'572 |
| Solde | 165 | 399 | 102 | 268 | 125 | 77 | -386 | -384 | -370 |

Solde du compte de fonctionnement (en millions de francs)



Les principaux changements par rapport à l'an dernier sont récapitulés dans le tableau ci-après (indication pour apprécier les montants: CHF 100 mio correspondent à un pour cent du budget cantonal).

| en millions de francs | BU 2011 | PIMF 2012 | PIMF 2013 | PIMF 2014 | |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|---|
| Financement des hôpitaux, révision partielle LAMal | 0 | -210 | -210 | -210 | Coût total selon les estimations: 260 millions de francs, provisions déjà constituées: 50 millions de francs (détails, cf. ch. 5.5). |
| Révision 2011 de la loi sur les impôts | -39 | -113 | -113 | -113 | Diminution totale du revenu fiscal suite à la révision : 128,5 millions de francs (2011) et 202,5 millions de francs (à partir de 2012). Dans les plans financiers précédents, la diminution du revenu fiscal était moins marquée (projet de révision du Conseil-exécutif). |
| Nouvelle estimation du revenu fiscal | -28 | -6 | -17 | -25 | Les projections sur le revenu fiscal ont été fortement corrigées à la baisse l'an dernier. Cette fois, les chiffres ont été légèrement ajustés. |
| Soins de longue durée (EMS et MAD) | 19 | -25 | -25 | -24 | Le nouveau système de financement des soins à partir du 1er janvier 2011 occasionne des coûts supplémentaires. |
| Abaissement du tarif de base de l'impôt sur les véhicules à moteur / ECOTAX | 0 | -23 | -24 | -16 | Introduction d'ECOTAX à compter de 1.1.2012. L'adoption du projet populaire entraînerait une diminution du produit de 100 millions de francs par année à partir de 2012. |
| Caisse de pension bernoise, augmentation des cotisations | -16 | -16 | -16 | -16 | Abaissement du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 pour cent. |
| Réseau de communication longue distance BEWAN | -12 | -9 | -13 | -19 | Diminution des recettes, développement (fibre optique) et appel d'offres. |
| Aide matérielle selon CSIAS | -12 | -12 | -12 | -12 | Augmentation des coûts en conséquence de la crise financière et économique, et prise en charge de prestations fournies jusqu'ici par les assurances sociales (AC / AI). |
| Péréquation des ressources RPT | 64 | 30 | 20 | 20 | Actualisation des plans de la Confédération. |
| Revenus des titres | 27 | 21 | 21 | 20 | Actualisation des plans en fonction des très bons résultats de certaines participations du canton. |
| Intérêts passifs | 20 | 26 | 17 | -9 | Actualisation des plans suite à la forte baisse du niveau des taux d'intérêt. |
| Amortissements | 1 | -6 | 45 | 54 | Les changements des besoins d'amortissement résultent des changements intervenus dans les besoins d'investissement. |
| Changements Compte de fonctionnement | 24 | -343 | -327 | -349 | |

| | | | | | |
|------------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Investissement | 40 | 7 | 52 | 60 | Détails cf. ch. 3.2 et 5.1 |
| Total des changements | 64 | -336 | -275 | -289 | |

Les facteurs de correction visant à l'amélioration de la précision budgétaire (cf. ch. 5.4) sont contenus également dans le budget actuel. Outre les facteurs appliqués aux charges de personnel et au compte des investissements (cf. ch. 3.2) le Conseil-exécutif introduit pour la première fois un facteur de correction dans certains groupes de produits, sélectionnés selon quatre critères. Ces facteurs ensemble allègent le compte de fonctionnement de 187,4 millions de francs par année.

- 51,4 millions de francs sur les charges de personnel (ce qui correspond à 1,8 pour cent du total de ces charges)
- Certains groupes de produits (en tout CHF 136 mio)
- Soins hospitaliers somatiques (CHF 55 mio)
- Assurances sociales, mise en œuvre (CHF 54 mio)
- Garantie sociale du minimum vital (CHF 13 mio)
- Prestations d'insertion sociale (CHF 5 mio)
- Informatique et télécommunications (CHF 4 mio)
- Formation, écoles moyennes (CHF 4 mio)

Afin d'éviter un nouvel endettement, le Conseil-exécutif a défini dans la procédure principale des mesures d'allègement, comme pour le budget 2010. Le tableau suivant fait la récapitulation des principales mesures.

| en millions de francs | BU 2011 | PIMF 2012 | PIMF 2013 | PIMF 2014 | |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|--|
| Coupes selon la clé de la Conférence des ressources | 102 | 104 | 110 | 115 | Les coupes les plus importantes concernent l'abaissement du taux de base (CHF 28 mio), la coupe linéaire dans les biens, services et marchandises des hautes écoles professionnelles (CHF 6 mio) et la réduction des subventions d'exploitation aux organismes privés. |
| Dépenses supplémentaires de la justice | 15 | 15 | 15 | 15 | Position de la CFIN, cf. ch. 5.2. |
| Introduction d'une participation aux coûts des services de MAD | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | Projet rejeté du fait de l'adoption d'une motion au Grand Conseil à la session de septembre 2010. Le budget et le plan intégré mission-financement en sont alourdis de 7,5 millions de francs par année (les données ne seront cependant pas corrigées) |
| Suppression d'avantages au sens de l'article 93a LPers | 3 | 3 | 3 | 3 | Comme dans le précédent processus de planification. |
| Non-réalisation de motions | 2 | 2 | 2 | 4 | Explications plus détaillées dans le rapport accompagnant le BU/PIMF, page 43. |

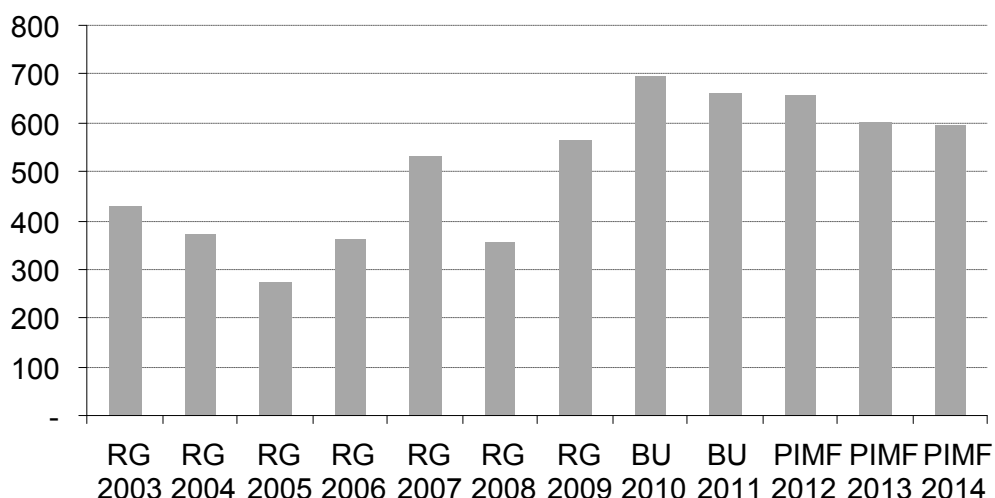
| | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|--|
| Non-réalisation de motions reportées du processus de planification 2009 | 4 | 5 | 5 | 5 | Explications plus détaillées dans le rapport accompagnant le BU/PIMF, page 43. |
| Total mesures d'allègement | 133 | 136 | 142 | 149 | |

3.2 Compte des investissements

L'investissement net inscrit au budget est en moyenne de 77 millions de francs inférieur à ce qui était prévu il y a une année. Ce changement est le résultat des éléments suivants:

- Le facteur de correction visant à l'amélioration de la précision budgétaire augmente de 37 millions de francs par année, ce qui le fait passer de 81 millions de francs à quelque 118 millions de francs. En d'autres termes, 118 millions de francs de plus que prévu dans l'investissement net seront consacrés aux plans sectoriels.
- Du fait de la réorganisation du financement des soins, les établissements proposant des soins de longue durée ne bénéficient plus de subventions d'investissement directes (les subventions d'investissement étant contenues dorénavant dans les tarifs). En 2011, des subventions d'investissement de 27 millions de francs au total seront remboursées au canton, et des subventions de 14,5 millions de francs par année seront supprimées.
- Dans le domaine hospitalier, le financement de nouveaux projets avec les moyens du Fonds d'investissements hospitaliers ne sera possible que jusqu'à fin 2011. Ensuite, seuls les projets déjà autorisés seront financés par ce moyen. Chaque année, quelque 47 millions de francs en investissements hospitaliers disparaîtront du compte des investissements.

Investissement net
(en millions de francs)

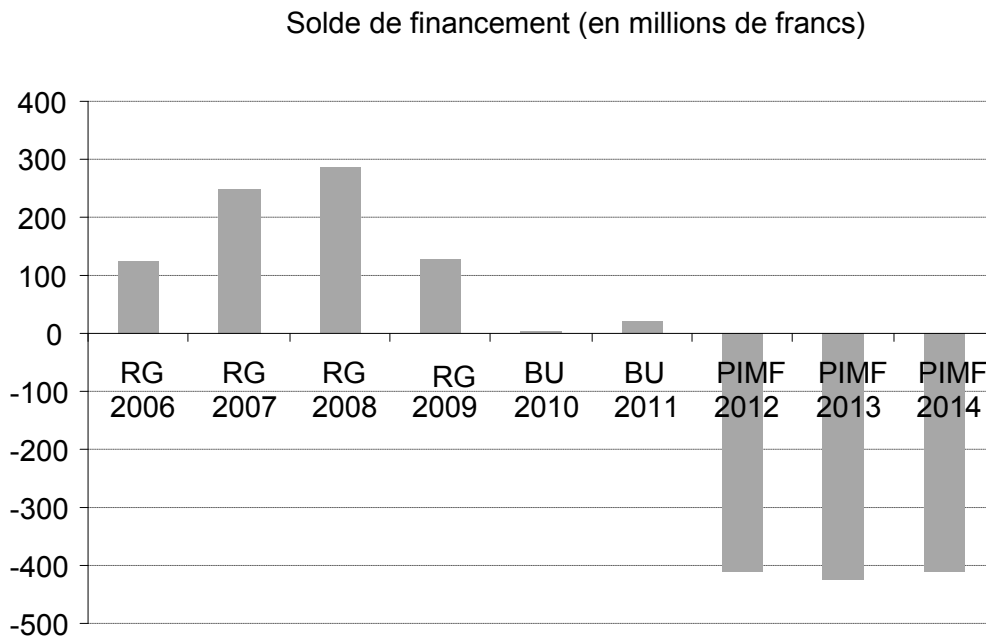


Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements est observé pour 2011.

Il est prévu de prélever 84 millions de francs sur le Fonds de couverture des pics d'investissement pour l'année 2011. Le Grand Conseil autorise ce prélèvement dans un arrêté à part. Environ la moitié de ce montant est destinée au financement du projet de construction sur l'aire Von Roll.

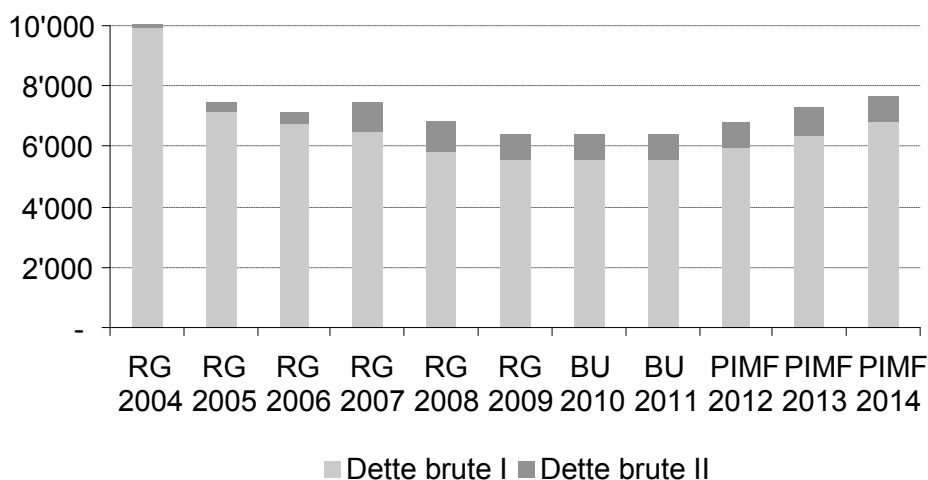
3.3 Solde de financement / dette

Le solde de financement se calcule sur la base du résultat du compte de fonctionnement (autrement dit le solde) et des amortissements. Cela donne les moyens à la disposition du canton pour les investissements ou la résorption de la dette. Un solde de financement négatif signifie que le canton doit contracter de nouvelles dettes.



Le tableau de l'endettement brut I et II montre la résorption de la dette ces dernières années (quelque CHF 800 mio entre 2006 et 2009). A moins d'une amélioration plus poussée encore du plan intégré mission-financement, le canton va au-devant d'une augmentation de sa dette à compter de 2012.

Endettement brut I et II (en millions de francs)



4 Champs d'action en politique financière

A l'issue du débat budgétaire de l'an dernier, la Commission des finances (encore appelée Commission de pilotage) a confirmé qu'elle s'occupait des finances du canton de Berne au niveau stratégique, à long terme. La commission s'efforce en effet de faire en sorte que la discussion se déroule hors des idéologies. Elle est consciente de la difficulté d'une telle entreprise, mais le dialogue sur les prestations et d'autres discussions devant aboutir à des économies ont laissé une expérience positive.

La commission a défini quatre champs d'action, qu'il est possible de considérer séparément alors même qu'ils sont étroitement liés.

Les champs d'action sont les suivants:

- Investissements
- Impôts / revenu
- Tâches publiques / politique du personnel
- Dette

Lors de deux séances plénières en avril et en mai 2010 et lors d'une demi-journée de réflexion en août 2010, la commission a discuté ces quatre champs et l'impact de différents moyens et problèmes en politique financière. Il n'y a pas de repères objectifs, il faut trouver l'équilibre dans la discussion politique.

Investissement

- Quel est le niveau d'investissement approprié en période de difficultés financières?
- La stabilité de l'investissement est nécessaire: il faut une planification à long terme.
- Que faut-il investir pour maintenir la valeur des équipements du canton de Berne?

Impôts / revenu

- La révision de la loi sur les impôts est achevée, les données du BU/PIMF sont recalculées.
- Sort réservé aux revendications de baisse de l'impôt: projet populaire ECO-TAX, initiative concernant l'impôt sur les mutations, initiative « pour des impôts équitables – pour les familles ».

| Tâches publiques / politique du personnel | Dettes |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Quelles sont les tâches du canton et quelles sont les bases légales: quels sont les moyens d'influence à la disposition du canton? Combien de temps faut-il pour les adaptations ?- Personnel: c'est lui qui fournit une grande partie des prestations de l'Etat. Quelle est la politique du personnel du canton de Berne?- S'il est décidé de faire des économies, quelles prestations faut-il supprimer? | <ul style="list-style-type: none">- Les dettes résultent des actions menées dans les trois autres domaines.- Est-il encore légitime d'insister sur la résorption de la dette ?- Contracter de nouvelles dettes à court terme, temporairement, peut-il constituer un moyen acceptable face à la crise? |

Dès que des mesures sont prises dans l'un des champs d'action, les tensions dans lesquelles se trouvent les champs d'action entre eux deviennent apparentes. C'est pourquoi les mesures envisagées doivent être soigneusement pesées et analysées quant à leur impact sur les trois autres champs d'action.

L'augmentation de l'investissement produit un effet positif sur l'économie, puisqu'elle a pour effet de déclencher des mandats auprès des entreprises de construction et de leurs fournisseurs. L'augmentation de l'investissement signifie cependant aussi que les amortissements portent sur des sommes plus élevées, les coûts de l'entretien peuvent augmenter aussi, d'où des dépenses supplémentaires à inscrire dans le compte de fonctionnement.

Les baisses d'impôts permettent aux particuliers et aux personnes morales de faire des économies, et le canton améliore ainsi sa position dans la concurrence fiscale intercantonale. En même temps, les moyens manquent ainsi au canton pour payer par exemple des salaires compétitifs au personnel de l'administration cantonale pour l'accomplissement des tâches publiques.

Le rapport entre les champs d'action « tâches publiques » et « investissement », d'une part, et le champ d'action « impôts » ou plus généralement « recettes », de l'autre, doit être équilibré. Le déséquilibre s'exprime en termes de dettes.

La politique financière de ces dernières années s'est concentrée sur la réduction de la dette, ce qui était légitime, et la réussite est notable. Ces deux dernières années, la Commission des finances a cependant relevé qu'elle saluerait un élargissement des objectifs de la politique financière.

5 Priorités de la Commission des finances

Selon la loi sur le pilotage des finances et des prestations, la Commission des finances exerce la haute surveillance sur les finances du canton de Berne. Elle n'examine pas les détails du budget ou du plan intégré mission-financement, mais se concentre sur les points qui sont importants en raison de leur portée financière ou de leur pertinence politique.

5.1 Investissement

L'investissement prévu pour les années 2011 à 2014 se chiffre à 629 millions de francs par année en moyenne. Près de deux tiers du volume total sont pour la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, et 19 pour cent pour la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. Sept pour cent sont alloués à la Direction de l'économie publique et six pour cent à la Direction de l'instruction publique.

Selon les déclarations de la Directrice des travaux publics, le volume des investissements induits pourrait être atténué. Cependant, d'autres projets importants se profilent ces prochaines années, en particulier dans les projets d'agglomération et les transports publics.

Le Conseil-exécutif prend ses décisions dans ce domaine en se basant sur les documents suivants:

- Budget / plan intégré mission-financement (justification statistique)
- Crédit-cadre en matière d'investissements dans les transports publics
- Programme de construction des routes
- Plan du réseau routier (à compter de 2012): le plan du réseau routier présente les routes nationales (réseau de base) et fixe les routes cantonales. Il annonce les changements stratégiques qui se produiront dans le réseau routier les 16 prochaines années. Le plan du réseau routier est ajusté aux autres plans pertinents dans le domaine des communications. De plus, les ressources financières nécessaires sont chiffrées approximativement.
- Planification financière à moyen terme dans le domaine immobilier MIP+ (à partir de 2013): pour le domaine de l'immobilier, la TTE a développé le plan MIP+. Cet instrument de planification montre l'évolution des besoins dans les différents portefeuilles immobiliers et livre au Conseil-exécutif des compléments d'information pour la planification financière.

Le MIP+ et le plan du réseau routier couvrent quelque 80 pour cent des investissements prévus et se conforment à un horizon de planification de dix années et plus.

Conclusion de la Commission des finances

Un instrument homogène, qui procure une vue d'ensemble des investissements prévus dans le canton de Berne, permet une discussion objective et l'amélioration des processus de décision au niveau politique. Les grands développements deviennent ainsi visibles dans la transparence. Un parlement non professionnel tel que le Grand Conseil a besoin d'une récapitulation agrégée des investissements prévus pour pouvoir prendre des décisions plus fiables et plus constantes. Cela suppose un horizon de planification de dix années au moins. La Commission des finances estime qu'une planification intégrée, propre à donner une vue d'ensemble des investissements du canton de Berne, est un instrument indispensable au travail parlementaire qui fera l'objet d'une motion de commission à la session de novembre 2010.

5.2 Budget de la justice

La réforme judiciaire, qui entre en vigueur le 1er janvier 2011, a pour effet notamment de renforcer l'autonomie institutionnelle des tribunaux, et la justice se voit doter d'une plus grande autonomie de gestion. Au sens de l'article 11 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM), les autorités judiciaires proposent leurs budgets respectifs au Grand Conseil.

Année de transition 2010 / budget 2011 et plan intégré mission-financement 2012-2014

2010 est l'année de transition: selon l'article 98 LOJM, le budget des autorités judiciaires et du Ministère public pour le premier exercice à compter de l'entrée en vigueur de la loi (budget 2011 et plan intégré mission-financement 2012-2014) est préparé et adopté par les autorités compétentes selon l'ancien droit. La proposition du Conseil-exécutif au Grand Conseil inclut la planification de la justice.

Dans le dialogue de planification, le Conseil-exécutif, représenté par la directrice des finances, était l'un des interlocuteurs de la Commission des finances. Dans le même temps, la justice a été plus fortement impliquée dans les travaux dans l'optique de la nouvelle législation. Ainsi, le représentant de la Direction de la magistrature a pris part à l'entretien de la Commission des finances avec la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires

ecclésiastiques et a répondu aux questions de la commission. De même, un représentant de la Direction de la magistrature sera présent aux côtés de la directrice des finances durant le débat budgétaire au Grand Conseil.

L'année de transition ne s'est pas écoulée sans anicroche, comme en témoigne l'écart de quelque 15 millions de francs entre la proposition du Conseil-exécutif et la position de la Direction de la magistrature. Le Conseil-exécutif a inscrit au budget de la justice des charges de 188,7 millions de francs pour un solde de 110,2 millions de francs.

Dans le domaine des charges de personnel, la proposition de la Direction de la magistrature était de 4,65 millions de francs supérieure, ce qu'elle a motivé en invoquant la nécessité de créer 31 postes. En ce qui concerne les Biens, services et marchandises, sa proposition était de 10,5 millions de francs plus élevée que celle du gouvernement, ce que le dialogue a permis de régler. Cette augmentation des coûts n'est cependant pas motivée. D'intenses discussions ont permis de régler selon le souhait du Conseil-exécutif les différences dans le domaine des biens, services et marchandises.

Quant à l'écart de 4,65 millions de francs qui subsiste dans les charges de personnel, des pourparlers ont été menés en septembre et octobre entre les commissions consultatives, la JCE et la Direction de la magistrature. Même un questionnement détaillé n'a pas permis de clarifier la justification ou le nombre de postes supplémentaires effectivement nécessaires.

La Commission de justice souligne dans son corapport que la justification est insuffisante. Elle estime cependant que le bon fonctionnement de la justice doit primer et propose par conséquent à la Commission des finances que le Grand Conseil approuve les 4,65 millions de francs de charges supplémentaires.

Conclusion de la Commission des finances

La Commission des finances n'ignore pas que suite à la réforme judiciaire 2, la planification budgétaire de la justice s'est déroulée dans des conditions plus difficiles. Dans le dialogue de planification, il n'a pas été possible de clarifier toutes les questions restées ouvertes. Cette situation amène la Commission des finances à adhérer à la proposition du Conseil-exécutif, qui se refuse à augmenter le budget de la justice pour 2011. Si les moyens budgétaires devaient effectivement se révéler insuffisants, la Commission des finances serait disposée à examiner avec toute l'attention requise une demande de crédit supplémentaire correctement fondée et présentée en temps utile.

Budget de la justice à partir de 2012

Le budget 2012 et le plan intégré mission-financement 2013-2015 seront élaborés de manière autonome par la Direction de la magistrature, qui les défendra elle-même devant le Grand Conseil. La haute surveillance sur le budget de la justice ressortit à la Commission de la justice. Néanmoins, la Commission des finances continue d'exercer la haute surveillance sur les finances du canton de manière générale.

La nouvelle situation place les commissions et le Grand Conseil devant de nouveaux défis, puisque le Conseil-exécutif n'a plus le pouvoir de donner des instructions à la justice.

Dès lors, à compter de 2011, les projets de coupes (p. ex. selon la clé de la Conférence des ressources) lancés par le Conseil-exécutif durant le processus d'élaboration du budget vaudront donc uniquement pour l'administration. Il restera à négocier avec la justice la possibilité pour elle de procéder à ces coupes en ce qui la concerne. L'examen préliminaire du budget par les commissions consultatives sera d'autant plus important.

L'étroite collaboration dans le processus de planification entre le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature sera tout aussi importante. L'indépendance de la justice n'empêche pas que la cohérence du budget cantonal est dans l'intérêt du canton de Berne.

Conclusion de la Commission des finances

Pour la Commission des finances, différentes questions restent ouvertes dans le contexte du budget de la justice :

- à qui incombe la responsabilité du respect de l'article 101a, alinéa 1 de la Constitution (Le budget ne peut présenter d'excédent de charges) ?
- à qui incombe la responsabilité de l'équilibre des comptes et comment la compensation éventuellement nécessaire se répartirait-elle sur les années suivantes ?
- collaboration entre la Commission de justice et la Commission des finances : à qui incombe l'examen préalable d'affaires telles que les demandes de crédit supplémentaire ?

Cette situation amène la Commission des finances à prévoir de donner en mandat en accord avec la Commission de justice un avis d'expert externe afin que ces questions soient réglées à temps avant le prochain cycle budgétaire.

5.3 Politique du personnel / charges de personnel

Dans le budget 2011 et le plan intégré mission-financement, il est prévu que la croissance de la masse salariale soit de un pour cent par année. Selon le taux de renchérissement, c'est insuffisant, d'autant qu'en 2011, les cotisations des assurances sociales augmenteront de 0,7 à 1,7 pour cent, pour moitié à la charge des employeurs et des salarié-e-s.

En ce qui concerne les salaires des cadres, le canton de Berne est en concurrence avec l'économie et l'administration fédérale. La situation insatisfaisante qui prévaut dans le domaine des salaires touche également les jeunes collaboratrices et collaborateurs qui travaillent pour le canton depuis quelques années, tout comme les membres de la police et du corps enseignant.

Le système BEREBE, qui est en vigueur depuis 1997, ne fonctionne pas comme prévu faute de moyens suffisants pour la progression salariale individuelle. A la différence de ses concurrents, le canton ne se sert pas des gains de fluctuation pour financer la progression individuelle, mais les dépense selon d'autres critères de politique financière.

Conclusion de la Commission des finances

La Commission des finances voit bien l'opposition entre ces deux modes de raisonnement, la politique financière et la politique du personnel. Elle se félicite que le Conseil-exécutif ait décidé d'en discuter et qu'il en ait fait une priorité des prochaines années. La Commission des finances est prête à discuter en détail les propositions que le Conseil-exécutif présentera.

5.4 Facteurs de correction visant à améliorer la précision budgétaire

Depuis de nombreuses années, un facteur de correction est appliqué au budget du canton pour en améliorer la précision, dans le domaine du personnel et de l'investissement. Cette année, le Conseil-exécutif applique pour la première fois un facteur de correction à certains groupes de produits.

L'idée se base sur l'expérience de ces dernières années selon laquelle les chiffres du compte sont meilleurs que ceux du budget. Comme l'analyse n'a pas permis de mettre le doigt sur des éléments d'explication concrets, le Conseil-exécutif a décidé d'apporter ces correctifs à la planification.

Les critères de sélection des groupes de produits auxquels a été appliqué ce facteur de correction supplémentaire sont formulés en termes clairs:

- Les groupes de produits doivent présenter un solde supérieur à 5 millions de francs.

- Ces trois dernières années, les résultats des comptes doivent avoir été inférieurs aux chiffres prévus au budget à deux reprises.
- La correction correspond à la moyenne de l'écart entre comptes et budget les trois dernières années; l'écart ne doit pas dépasser dix pour cent du solde du groupe de produits.
- Ainsi calculée, la correction doit être de 3 millions de francs au moins.

Les écarts entre les comptes et le budget ne doivent pas forcément se situer dans leur totalité dans l'un des six groupes de produits auxquels la correction est appliquée. L'expérience et l'analyse des trois dernières années montrent en effet que les écarts par rapport au budget peuvent être réalisés pour une bonne part dans les autres groupes de produits. Le cas échéant, les dépassements des crédits budgétaires dans les six groupes de produits pourront être compensés avec des crédits complémentaires.

Conclusions de la Commission des finances

La Commission des finances partage le souhait du Conseil-exécutif d'améliorer la précision budgétaire. L'application du facteur de correction à certains groupes de produits présente cependant des risques qu'il importe de ne pas sous-estimer, la priorité devant être donnée à la transparence et à la cohérence du budget. Il faut qu'il soit possible de voir quels montants ont été résorbés par le facteur de correction. Dans ces conditions, la commission est prête à réunir encore d'autres expériences avec l'application de facteurs de correction.

5.5 Réformes du système de santé

Les deux prochaines réformes du système de santé valent au canton de Berne quelque 300 millions de francs de coûts supplémentaires par année. La révision partielle de la LAMal coûtera quelque 260 millions de francs par année, alors que la réforme du système de financement des soins coûtera au canton plus de 30 millions de francs. Depuis cette année, le Conseil-exécutif a inscrit dans le budget la totalité des 260 millions de francs résultant de la révision de la LAMal, alors que l'an dernier, il tablait sur une compensation substantielle.

Conclusion de la Commission des finances

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale examine différentes mesures devant permettre de réduire les coûts (mesures décrites dans le rapport de la CFIN sur le rapport de gestion 2009). La plupart des mesures proposées ont cependant à cet égard un impact limité.

La nouvelle législation renferme des moyens de pilotage du fait de la liste des hôpitaux. Or, comme les voies de droit sont prévues, le pilotage selon cette modalité pourrait prendre du temps et le canton pourrait même être contraint d'élargir la liste des hôpitaux, selon ce que décident les autorités judiciaires.

5.6 Evolution à long terme de la politique financière

La crise financière a amené le Conseil-exécutif à se concentrer dans la planification budgétaire sur le court terme. Cette stratégie a permis d'éviter les déficits en 2010 et 2011.

Le plan intégré mission-financement des années 2012 à 2014 montre qu'à partir de 2012, 400 millions de francs viendront à manquer chaque année. Ce déficit n'est plus seulement conjoncturel mais également structurel dès lors qu'il résulte des changements apportés aux prestations du canton (p. ex. révision LAMal). Sans correction, la dette augmenterait de 300 millions de francs en moyenne par année, et dépasserait la réduction qu'il a été possible de réaliser entre 2006 et 2009. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a conçu un programme d'allègement de 200 millions de francs au total, et les économies qui pourront en résulter seront de nature structurelle.

Dans la situation actuelle, la Commission des finances comprend pleinement la stratégie selon laquelle le Conseil-exécutif se concentre dans la planification sur le court terme. Néanmoins, il lui paraît essentiel que les objectifs de la politique financière à long terme reviennent au centre des préoccupations.

Dans l'ampleur proposée, la Commission des finances apporte son soutien au programme d'allègement.

Le canton de Berne ne peut pas actuellement se permettre que le manque à gagner de revenu fiscal soit plus substantiel encore. Lors de la prochaine votation sur les projets populaires ou initiatives (ECOTAX, impôt sur les mutations), il est important de ne pas l'oublier.

Conclusion de la Commission des finances

La Commission des finances rejette en principe toute idée d'un nouvel endettement. Or, à la lumière d'une appréciation réaliste de la situation économique et financière, force est d'admettre que l'augmentation de la dette est difficilement évitable même si le programme d'allègement est mis en œuvre dans sa totalité. Si les efforts d'économies et le programme d'allègement devaient ne pas suffire à éviter au canton de Berne une augmentation de sa dette, le montant et la durée de cette nouvelle dette devraient être très clairement délimités. La Commission des finances prie le Conseil-exécutif d'engager très tôt le dialogue politique à ce sujet.

6 Propositions

La Commission des finances formule les propositions suivantes :

- le Grand Conseil approuve le budget 2011 ;
- il prend connaissance du plan intégré mission-financement 2012-2014; les soldes des groupes de produits Formation universitaire, Formation en haute école spécialisée et Formation du corps enseignant sont déclarés obligatoires pour l'année 2012.

6.1 Budget 2011

Le Grand Conseil adopte le budget 2011 avec les repères suivants:

- excédent de revenu du compte de fonctionnement de 76,5 millions de francs
- investissement net de 658,8 millions de francs (financements spéciaux compris de Fr. 152,3 mio)
- solde de financement de 19,1 millions de francs
- quotité d'impôt de 3,06
- cadre du nouvel endettement (limite de crédit): 600 millions de francs

6.2 Plan intégré mission-financement 2012-2014

1. Le Grand Conseil prend connaissance du plan intégré mission-financement 2012-2014.
2. Conformément à l'article 62, alinéa 2 de la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université, les soldes suivants du groupe de produits *Formation universitaire* sont déclarés obligatoires pour 2012:

| | |
|---|----------------|
| Compte de fonctionnement, marge contributive 9: | Fr. -287,8 mio |
| Compte des investissements | Fr. -13,9 mio |
3. Conformément à l'article 48, alinéa 2 de la loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise les soldes suivants du groupe de produits *Formation en haute école spécialisée* sont déclarés obligatoires pour 2012:

| | |
|--|----------------|
| Compte de fonctionnement, marge contributive 6 | Fr. -110,5 mio |
| Compte des investissements | Fr. -10,0 mio |
| 4. Conformément à l'article 49, alinéa 2 de la loi du 8 septembre 2004 sur la Haute école pédagogique germanophone, les soldes suivants du groupe de produits <i>Formation du corps enseignant</i> sont déclarés obligatoires pour 2012: | |
| Compte de fonctionnement, marge contributive 3 | Fr. -61,4 mio |
| Compte des investissements | Fr. -0,8 mio |

*Au nom de la Commission des finances
Berne, le 2 novembre 2010
Heinz Siegenthaler, président*

7 Annexe

- Les bases légales peuvent être commandées au secrétariat de la Commission des finances.

7.1 Corapport de la Commission de justice

Berne, le 8 octobre 2010

Madame, Monsieur,

La Commission de justice remercie pour la possibilité qui lui a été offerte de s'exprimer au sujet du budget 2011 et du plan intégré mission-financement 2012-2014 des autorités judiciaires du canton de Berne.

La Commission de justice a pris connaissance des explications fournies par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) le 17 septembre et le 4 octobre 2010. Le président de la commission a en outre pu poser des questions complémentaires lors de la visite administrative dans la Direction le 21 septembre 2010 et clarifier des questions restées ouvertes.

Remarque en guise d'introduction : la Commission de justice constate que la Direction de la magistrature et la JCE ont toutes deux la certitude que les postes de juges pourvus jusqu'ici dans le cadre de la réforme judiciaire 2 et ceux qui seront pourvus à la session de novembre 2010 figurent au budget 2011.

La Commission de justice n'ignore pas que sur la toile de fond de la réforme judiciaire 2, l'élaboration du budget 2011 et du plan intégré mission-financement a été une entreprise très difficile et astreignante pour la JCE et la Direction de la magistrature. Il est d'autant plus réjouissant que de fréquentes discussions aient eu lieu ces derniers temps entre la JCE et la Direction de la magistrature, ce qui a permis de régler en majeure partie les divergences concernant le budget et le plan intégré mission-financement. La proposition initiale de la Direction de la magistrature, visant à prévoir des charges de quelque 15 millions de francs (Personnel et Biens services et marchandises) a pu être ramenée à 4,65 millions de francs en charges de personnel supplémentaires.

La Commission de justice constate dès lors qu'à titre de compromis, la Direction de la magistrature a renoncé aux 10,5 millions de francs qu'elle avait initialement demandés pour les Biens, services et marchandises. La commission aura donc pour tâche de s'assurer que ces économies soient viables à long terme.

Par ailleurs, les prochaines années permettront de voir quel est le montant réellement nécessaire pour les charges. La Commission de justice salue par conséquent l'intention déclarée par la Direction de la magistrature et la JCE de faire contrôler les chiffres par des experts externes dans la perspective du budget 2013.

Malgré les efforts d'économie consentis, il reste une divergence entre la planification du Conseil-exécutif et la proposition de la Direction de la magistrature au sujet des charges de personnel de 4,65 millions de francs. A diverses reprises, la Commission de justice a tenté en posant des questions par écrit et par oral de découvrir la composition de cette somme. Les réponses qu'elle a reçues sont tout sauf satisfaisantes. Ni la JCE ni la Direction de la magistrature ne semblent capables de présenter la raison d'être précise de ces 4,65 millions de francs. D'abord, il a été question de la suppression par le gouvernement de 31 postes, puis de quelque 119,5 postes de stagiaires et d'apprentis auprès des tribunaux et du Ministère public qui auraient été oubliés. En fin de compte, ce n'est pas cela non plus. Les postes de stagiaires et d'apprenti-e-s sont en réalité au nombre de 125, mais selon les renseignements recueillis auprès de la JCE, ils ne doivent pas figurer dans le plan des effectifs.

La Commission de justice est troublée et surtout extrêmement étonnée que ni la Direction de la magistrature ni la JCE ne puissent motiver ces charges de personnel de 4,65 millions de francs. Par ailleurs, elle sait bien que la réforme judiciaire 2 a introduit de nombreux changements et que les autorités judiciaires ont été amenées par la loi à prendre en charge de nombreuses tâches qui étaient entièrement nouvelles pour elles. La mise en œuvre de la réforme judiciaire 2 constitue de la part de la Direction de la magistrature une performance dont la Commission de justice n'a aucun mal à reconnaître la qualité.

Les motifs invoqués pour les charges de personnel supplémentaires de 4,65 millions de francs n'ont en aucune façon pu convaincre la Commission de justice, pour qui néanmoins le bon fonctionnement de la justice est une nécessité. Le Grand Conseil a réélu l'ensemble des autorités judiciaires en juin et en septembre 2010. Ces postes de juges doivent être financés. Par ailleurs, la Commission de justice a pu se convaincre ces derniers mois du sérieux du travail de la Direction de la magistrature. C'est pourquoi elle est disposée à contribuer à ce que cette dernière puisse obtenir le personnel nécessaire. La commission continuera d'entretenir avec elle des contacts étroits et suivra l'allocation des moyens financiers accordés. Elle se réserve la possibilité de réagir en conséquence au moment de l'examen du budget 2012.

Dès lors, la Commission de justice prie la Commission des finances de soumettre au Grand Conseil la proposition suivante :

Les 4,65 millions de francs de charges de personnel demandées par les autorités judiciaires sont inscrits au budget 2011.

La Commission de justice n'a pas d'autre remarque ou proposition à formuler.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre parfaite considération.

Commission de justice

Christoph Stalder, président