Finanzkommission
Commission des finances

Budget 2024 / plan intégré mission-financement 2025-2027

Rapport de la Commission des finances au Grand Conseil

Table des matières

1. Synthèse ... 3

2. Travail de la Commission des finances ... 3

3. Budget 2024 / PIMF 2025-2027 : l'essentiel en bref ... 4
3.1 Compte de résultats ... 5
3.2 Compte des investissements ... 6
3.2.1 Investissements nets ... 6
3.3 Solde de financement ... 6
3.4 Mesures salariales ... 7

4. Priorités de la Commission des finances ... 8
4.1 Situation économique mondiale ... 8
4.2 Planification alternative concernant la distribution de bénéfice de la BNS ... 9
4.3 Investissements ... 10
4.3.1 Priorisation dans le domaine des bâtiments ... 10
4.3.2 Priorisation dans le domaine des travaux publics ... 11
4.3.3 Priorisation de l'ensemble des investissements ... 11
4.4 Ampleur du nouvel endettement ... 11
4.5 Impôts ... 13
4.6 Personnel ... 13
4.6.1 Compensation du renchérissement ... 13
4.6.2 Harmonisation de la durée des vacances dans toutes les classes de traitement ... 14
4.6.3 Augmentation du nombre de postes ... 14

5. Propositions et déclarations de planification des autres commissions ... 16

6. Propositions et déclarations de planification ... 16
6.1 Mesures salariales ... 16
6.2 Investissements ... 17
6.3 Nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire ... 18
6.4 Groupes de produits ... 19

7. Propositions finales concernant le budget 2024 et le PIMF 2025-2027 ... 22
7.1 Propositions relatives au budget 2024 ... 22
7.2 Planification alternative ... 23
7.2.1 Propositions de la CFin ... 24
7.3 Proposition relative au plan intégré mission-financement 2025-2027 ... 24

1. Synthèse

Le budget 2024 et le plan intégré mission-financement (PIMF) 2025 à 2027 présentent des comptes de résultats positifs et sont donc conformes aux dispositions relatives au frein à l'endettement. En revanche, le budget 2024 présente un solde de financement négatif (-182 millions de francs), ce qui signifie que le canton ne pourra pas autofinancer ses investissements en 2024. Cependant, les excédents de financement des années précédentes suffisent pour compenser ce solde de financement négatif et respecter les dispositions relatives au frein à l'endettement. Les exercices couverts par le PIMF, à savoir 2025 à 2027, présentent des soldes de financement positifs, ce qui permet de tabler sur une réduction de la dette durant la période en question.

Le budget 2024 ne comporte pas de part au bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) car les résultats semestriels de celle-ci donnent à penser que son bénéfice n'atteindra pas le niveau nécessaire pour une distribution. Le Conseil-exécutif a néanmoins préparé une planification alternative pour le budget 2024, qui est assujettie à deux conditions : d'une part, il faut que le Grand Conseil approuve le principe d'une planification alternative lors de sa session d'hiver 2023 ; d'autre part, il faut que la BNS annonce en janvier 2024 qu'elle effectuera au moins une double distribution de bénéfice au titre de l'exercice 2023.

Pour l'année fiscale 2024, le canton de Berne compensera les effets de la progression à froid pour la première fois depuis plus de dix ans. Mais au vu de la très forte probabilité que la BNS ne distribue pas de bénéfice, le Conseil-exécutif a décidé de reporter d'un an, c'est-à-dire à 2025, la baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques. Il l'a néanmoins incluse dans la planification alternative pour 2024, elle-même conditionnée par une distribution de bénéfice de la BNS. Le gouvernement maintient par contre la baisse de la quotité d'impôt pour les personnes morales.

En ce qui concerne les mesures salariales 2024, le Conseil-exécutif prévoit 3,3 % en faveur du personnel cantonal et 3,5 % en faveur du corps enseignant, soit 2 % au titre de la compensation du renchérissement ainsi que 1,3 % (personnel cantonal) et 1,5 % (corps enseignant) au titre de la progression individuelle des salaires, y compris les gains de rotation. Comme il y a lieu de penser que l'inflation ne ralentira pas, une compensation du renchérissement de 0,5 % par an est budgétée sur l'ensemble de la période couverte par le PIMF.

Le canton de Berne doit faire face à une forte hausse de son besoin d'investissement. Il a commencé à établir des priorités entre les projets en 2021. Cette priorisation a été actualisée pendant la procédure de planification 2023 car les Directions et la Chancellerie d'État avaient annoncé une forte hausse de leurs besoins. Le volume des investissements actuellement budgété pour la période 2022 à 2031 dépasse de plus de 450 millions de francs le volume des investissements fixé pour la même période dans la priorisation 2021.

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le budget et le PIMF. Une majorité de la commission propose en outre de renoncer à la création de cinq postes au total.

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 2024 et le plan intégré mission-financement 2025 à 2027 (BU 2024/PIMF 2025-2027) et motive ses propositions.

La directrice des finances a présenté le budget 2024 et le PIMF 2025-2027 à la CFin le 23 août 2023. 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 susceptibles d'être déposées. Le rapport et les propositions ont fait l'objet de plusieurs séances avant d'être adoptés le 2 novembre 2023 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 1er 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].

Dans un courrier daté du 13 juin 2023, la CFin a informé les autres commissions permanentes de la manière dont elle envisage leur implication et des créneaux horaires réservés à cet effet. Quatre 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 santé et des affaires sociales (CSoc) ont remis un corapport écrit à la CFin. La CFin a répondu par écrit aux deux questions spécifiques que la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) lui a posées au sujet du projet Avenir Berne Romande (ABR). La CFor a fait usage de la possibilité de participer à une séance de la CFin au sein d'une délégation[2].

La CFin a tenu une conférence de conciliation sur le budget de la justice avec la Commission de justice (CJus). La séance, qui s'est déroulée le 26 octobre 2023, a réuni les bureaux des deux commissions de surveillance. L'article 51 du Règlement du Grand Conseil (RGC) prévoit des conférences de conciliation lorsque les commissions de surveillance ne parviennent pas à trouver une proposition commune.

3. Budget 2024 / PIMF 2025-2027 : l'essentiel en bref

Les détails concernant le budget 2024 et le PIMF 2025-2027 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 2024	PIMF 2025	PIMF 2026	PIMF 2027
1. Compte de résultats				
Situation en décembre 2022	452	529	554	554
Écart intervenu durant la procédure principale	-439	-152	-138	-173
Solde du compte de résultats (août 2023)	**13**	**377**	**416**	**381**
2. Compte des investissements				
Situation en décembre 2022	551	656	627	627
Écart intervenu durant la procédure principale	-15	56	105	43
Investissements nets (août 2023)	**536**	**712**	**732**	**669**
3. Solde de financement				
Situation en décembre 2022	235	222	279	279
Écart intervenu durant la procédure principale	-416	-187	-212	-162
Solde de financement (août 2023)	**-182**	**35**	**67**	**117**

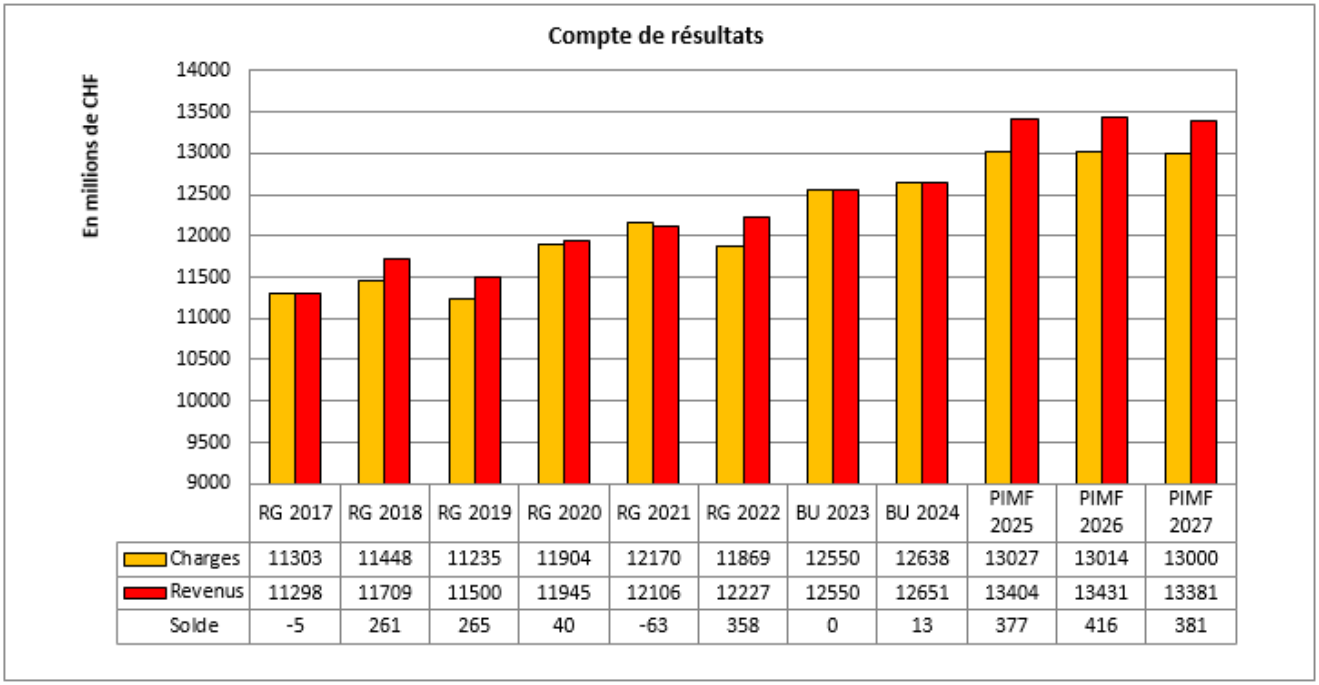
[1] Art. 36, al. 3a du règlement du Grand Conseil (RGC ; RSB 151.211)
[2] Concernant la manière dont la CFin gère concrètement les propositions et les déclarations de planification figurant dans les corapports, lire le point 5 du présent rapport.

en millions de CHF	BU 2024	PIMF 2025	PIMF 2026	PIMF 2027
4. Autres indicateurs				
Amortissements	342	371	383	406
Autofinancement	355	747	799	787
Degré d'autofinancement	**66 %**	**105 %**	**109 %**	**118 %**
Degré d'autofinancement sur la période de planification	101 %			

Tableau 1 *: Principaux indicateurs de la période de planification 2024 à 2027*

3.1 Compte de résultats

Le solde du compte de résultats est la différence entre le total des revenus et le total des charges. Pour 2024, les charges augmentent par rapport à l'année précédente et s'élèvent à 12 638 millions de francs. Au cours des quatre exercices couverts par la planification (2024 à 2027), les charges augmentent en moyenne de 0,9 % par an. Le total des revenus s'élève à 12 651 millions de francs en 2024. Au cours des quatre exercices couverts par la planification (2024 à 2027), les revenus augmentent plus fortement que les charges, soit en moyenne de 1,6 % par an. Par rapport à l'année précédente, les chiffres du budget et du PIMF sont moins positifs qu'attendu, ce qui est principalement imputable à l'absence de distribution de bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) en 2024 et à la réduction de ces distributions de 2025 à 2027. Quant aux charges, elles sont alourdies en particulier par les dépenses supplémentaires requises pour les mesures salariales durant les exercices couverts par la planification.



	RG 2017	RG 2018	RG 2019	RG 2020	RG 2021	RG 2022	BU 2023	BU 2024	PIMF 2025	PIMF 2026	PIMF 2027
Charges	11303	11448	11235	11904	12170	11869	12550	12638	13027	13014	13000
Revenus	11298	11709	11500	11945	12106	12227	12550	12651	13404	13431	13381
Solde	-5	261	265	40	-63	358	0	13	377	416	381

Tableau 2 *: Compte de résultats des exercices 2017 à 2027*

Le budget 2024, qui affiche un excédent de revenus de 13 millions de francs, est conforme aux dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement appliqué au compte de résultats.

3.2 Compte des investissements

3.2.1 Investissements nets

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

Les investissements nets (y c. les financements spéciaux) sont budgétés à 536 millions de francs en 2024 et atteignent un pic à 732 millions de francs en 2026. À noter que le niveau d'investissement prévu est notablement plus élevé que dans la planification de l'année précédente, et cela pour tous les exercices couverts. La part des financements spéciaux (financement par des fonds affectés) se situe entre 19 millions de francs (2027) et 27 millions de francs (2024 et 2025). L'écart de planification a été maintenu à 30 % dans le budget 2024 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 et le PIMF. 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.

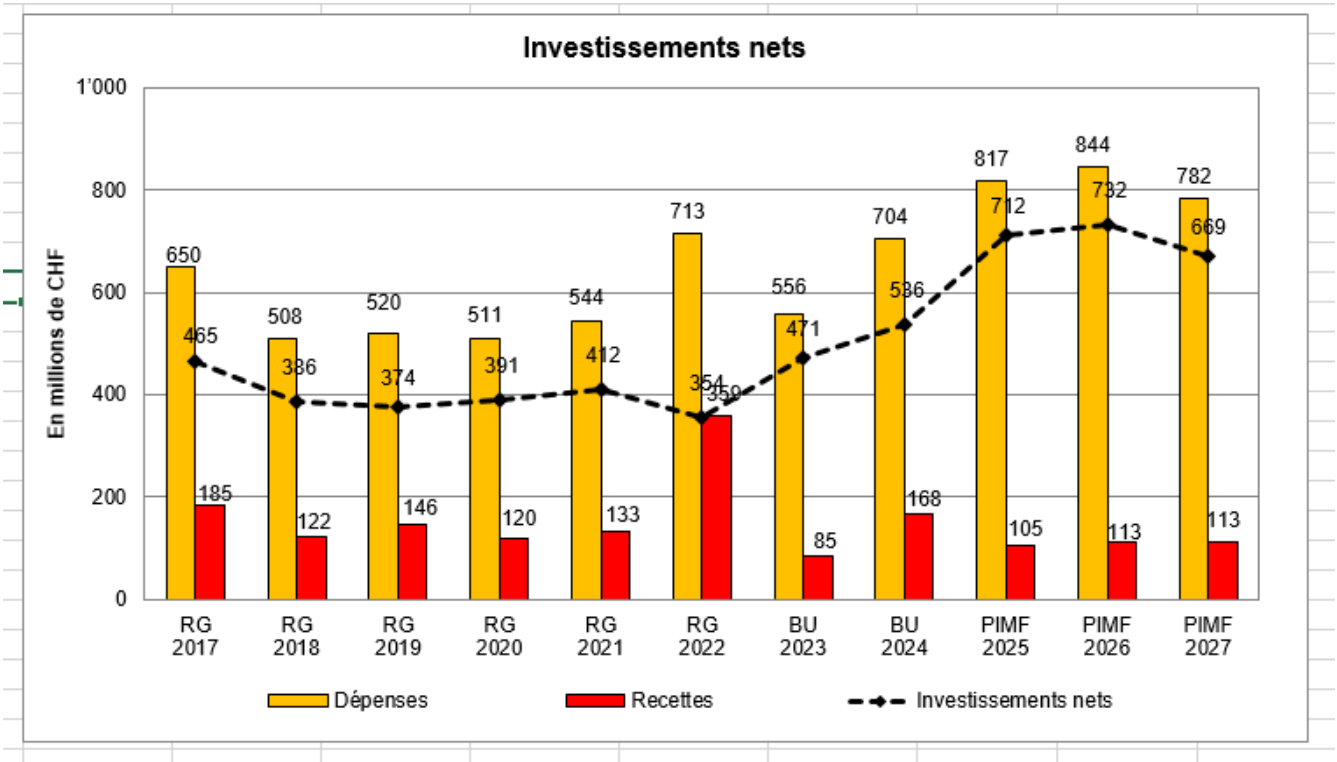


Tableau 3 : *Investissements des exercices 2017 à 2027 (y c. financements spéciaux)*

3.3 Solde de financement

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 2024 affiche un solde de financement négatif de 182 millions de francs (lire les explications relatives au respect du frein à l'endettement au point 4.4). Les soldes de financement pour les trois années du PIMF (2025 à 2027) sont positifs, mais beaucoup moins que dans la planification de l'année précédente. Dans l'ensemble, le budget et le PIMF prévoient un degré d'autofinancement moyen de 101 % sur les quatre années couvertes. Cela représente un désendettement modeste de 39 millions de francs au total sur cette période.

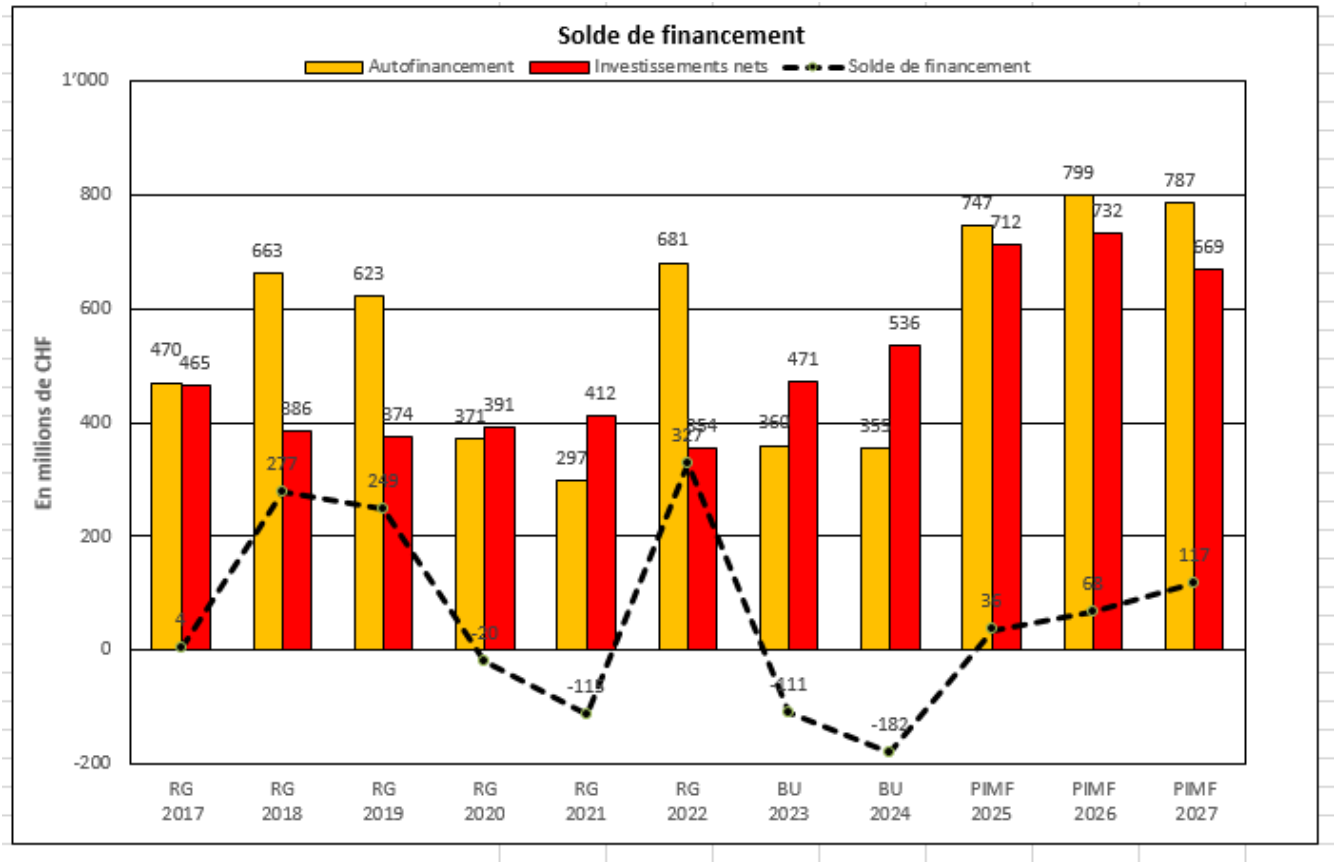


Tableau 4 *: Soldes de financement des exercices 2017 à 2027*

3.4 Mesures salariales

Le budget 2024 prévoit des moyens pour les progressions salariales individuelles à hauteur de 0,5 % en faveur du personnel cantonal et de 0,7 % en faveur du corps enseignant. Avec des gains de rotation constants à 0,8 %, il est possible d'allouer à la progression individuelle des traitements 1,3 % pour le personnel cantonal et 1,5 % pour le corps enseignant. En outre, le budget 2024 prévoit, en raison de la hausse de l'inflation, des moyens destinés à la compensation du renchérissement à hauteur de 2,0 % de la masse salariale. Cela porte les moyens disponibles pour les mesures salariales 2024 à 3,3 % pour le personnel cantonal et à 3,5 % 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), 2,7 % de la masse salariale est à disposition pour 2024, hors éventuels gains de rotation. Comme les années précédentes, le Conseil-exécutif arrêtera les mesures salariales définitives après la décision du Grand Conseil concernant le budget 2024.

Le PIMF 2025-2027 prévoit pour la progression individuelle des traitements une croissance annuelle de 0,5 % par an en faveur du personnel cantonal et de 0,7 % par an en faveur du corps enseignant. Si l'on

y ajoute des gains de rotation de 0,8 % et une compensation du renchérissement de 0,5 %, les mesures salariales annuelles atteignent 1,8 % pour le personnel cantonal et 2,0 % pour le corps enseignant. Ainsi, les objectifs de progression individuelle des traitements, tels que mentionnés dans la loi sur le personnel (LPers ; RSB 153.01) et dans la loi sur le statut du corps enseignant (LSE ; RSB 430.250) peuvent être atteints grâce aux mesures prévues dans le budget 2024 et le PIMF 2025-2027 puisque 1,3 % est disponible pour la progression salariale individuelle du personnel cantonal et 1,5 % pour le corps enseignant.

en % de la masse salariale	RG	RG	RG	RG	BU	BU	PIMF	PIMF	PIMF
	2019	2020	2021	2022	2023	24	25	26	27
Progression individuelle des salaires	0,7	0,7	0,4	0,4	0,7	0,5/0,7	0,5/ 0,7	0,5/0,7	0,5/0,7
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	0,2	0	0	0,5	2	0,5	0,5	0,5
TOTAL Mesures salariales	**1.5**	**1,7**	**1,2**	**1,2**	**2**	**3,3/3,5**	**1,8/2,0**	**1,8/2,0**	**1,8/2,0**

Tableau 5 : *Aperçu des mesures salariales 2019 à 2027 (en % de la masse salariale)*

4. Priorités de la Commission des finances

4.1 Situation économique mondiale

Selon le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse affiche une belle progression au premier trimestre 2023. La demande intérieure a été soutenue, notamment grâce à une augmentation substantielle de la consommation privée. L'industrie a également contribué à la croissance par la hausse de ses exportations de marchandises. Mais les indicateurs actuels envoient des signaux mitigés. Globalement, il faut s'attendre à une croissance moins vigoureuse de l'économie suisse au deuxième trimestre 2023. Au niveau international, la situation économique est un peu meilleure que ne le laissaient présager les projections faites à la fin de 2022. Le recul du PIB dans la zone euro contraste avec les évolutions positives observées en Chine et aux USA.

Depuis le début de 2023, le recul des prix de l'énergie et l'atténuation des problèmes dans les chaînes d'approvisionnement ont eu un impact positif sur l'économie. Mais l'inflation reste à un niveau élevé malgré un fléchissement dû à la baisse de la facture énergétique. Cela a conduit les banques centrales de nombreux pays à augmenter leurs taux directeurs, poussant ainsi à la hausse des coûts de financement. Cette évolution impacte en particulier le secteur de la construction. En outre, la poursuite de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine accroît l'incertitude, ce qui retarde le recul de l'inflation. Au début de l'année, les tensions dans le système bancaire nord-américain ont elles aussi pesé sur l'évolution du renchérissement.

Par ailleurs, le secteur immobilier subit des hausses de prix, notamment en ce qui concerne les loyers. Le taux hypothécaire de référence appliqué aux loyers dans toute la Suisse a été relevé au 1er juin 2023. D'autres facteurs peuvent également influer sur le niveau des loyers, par exemple les variations de l'indice national des prix à la consommation. Comme le renchérissement peut être répercuté à concurrence de 40 % non seulement sur les loyers mais aussi sur les charges, les loyers et les coûts du logement en général vont continuer d'augmenter en 2023 et 2024.

Les prix ont également augmenté dans le secteur de la santé en 2023. La progression du nombre de consultations médicales, de prestations hospitalières ambulatoires ainsi que du volume et des prix des médicaments a poussé à la hausse les coûts sur lesquels repose le calcul des primes d'assurance-maladie. Ainsi, le montant de la prime mensuelle augmentera en moyenne d'environ 8 % en 2024 par

rapport à 2023. Dans les transports publics, une hausse des prix d'à peu près 4 % est annoncée pour 2024, la première depuis des années.

4.2 Planification alternative concernant la distribution de bénéfice de la BNS

La distribution du bénéfice de la BNS reste un sujet de préoccupation pour le budget 2024. Les chiffres semestriels de la banque centrale donnent à penser qu'elle ne pourra de nouveau pas distribuer de bénéfice en 2024 au titre de l'exercice 2023.

Toutefois, comme la BNS a réalisé un bénéfice de 26,9 milliards de francs au premier trimestre 2023 et qu'un maintien des résultats à ce niveau durant la totalité de l'exercice permettrait de prévoir une distribution de bénéfice, le Conseil-exécutif propose une planification alternative pour le budget 2024.

Procédure
L'enclenchement d'une planification alternative requiert deux arrêtés successifs. Tout d'abord, le Grand Conseil arrête la planification alternative du budget 2024 lors de la session d'hiver 2023 ; son arrêté est valable sous réserve que la BNS procède au minimum à une double distribution de bénéfice au titre de son exercice 2023. Si le 9 janvier 2024, lors de la présentation de son résultat 2023, la BNS fait savoir qu'elle effectuera au moins une double distribution de bénéfice à la Confédération et aux cantons, le Conseil-exécutif enclenche la mise en œuvre des mesures prévues dans la planification alternative par la voie d'un arrêté qu'il adoptera en janvier 2024, sans nouvelle intervention du Grand Conseil.

Marge de manœuvre du Grand Conseil
Le Grand Conseil a la possibilité d'agir sur la planification alternative par la voie d'arrêtés qu'il adoptera lors de sa session d'hiver 2023 : il peut à la fois modifier la condition permettant de passer à la planification alternative et ajuster les mesures prévues dans celle-ci.

Position de la CFin
La CFin estime très peu probable que la BNS procède à une double distribution de son bénéfice et donc que la condition pour passer à la planification alternative soit remplie (cf. tableau 6). Même si la banque centrale a réalisé un bénéfice confortable de 26,9 milliards de francs au premier trimestre, le deuxième trimestre ne lui a rapporté que 13,7 milliards de francs, c'est-à-dire que l'institution a essuyé une perte en chiffres nets. Pour pouvoir effectuer un double versement de bénéfice, la BNS doit réaliser un bénéfice annuel de quelque 50 milliards de francs. Pour atteindre ce niveau, elle devrait engranger un bénéfice de quelque 36 milliards de francs au deuxième semestre, ce qui paraît irréaliste à la date de rédaction du présent rapport (mi-octobre 2023).

Résultat annuel BNS	**31.03.23**	**30.06.23**
Réserve pour distributions futures	- CHF 39,5 milliards	- CHF 39,5 milliards
- Affectation aux réserves monétaires (hypothèse 10 %)	- CHF 8,5 milliards	- CHF 8,5 milliards
- Double versement à la Confédération et aux cantons (env. CHF 160 millions pour ct. BE) =	- CHF 2,0 milliards	- CHF 2,0 milliards
Résultat annuel nécessaire pour une double distribution (env.)	**+ CHF 50 milliards**	**+ CHF 50 milliards**
Bénéfices trimestriels	**+ CHF 26,9 milliards**	**+ CHF 13,7 milliards**
Amélioration nécessaire d'ici le 31.12.2023 (env.)	**+ CHF 23,1 milliards**	**+ CHF 36,3 milliards**

Distribution de bénéfice	Double distribution (CHF 160 millions)	Double distribution (CHF 160 millions)

Tableau 6 : *Exemples* de *calcul appliqués au résultat annuel de la BNS* [3]

Si, contre toute attente, la condition permettant de passer à la planification alternative devait être remplie, le Conseil-exécutif propose les trois mesures suivantes :

1. baisse de la quotité d'impôt des personnes physiques (0,5 dixième ; CHF 79 millions) ;
2. hausse des subventions cantonales aux trois hautes écoles bernoises (CHF 5,1 millions) ;
3. augmentation des ressources affectées aux projets informatiques et de transformation numérique (CHF 2 millions).

La position de la CFin au sujet de ces trois mesures est exposée au point 7.2 du présent rapport.

4.3 Investissements

4.3.1 Priorisation dans le domaine des bâtiments

Après une première priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments en 2021, le Conseil-exécutif a remis l'ouvrage sur le métier en 2023 car le besoin d'investissement pour la période 2024 à 2033 dépasse de plus de 450 millions de francs le volume des investissements pour la période 2022 à 2031 issu de la priorisation réalisée en 2021. Avant cette nouvelle priorisation, les investissements pour la période 2024 à 2033 totalisent 4426 millions de francs.

Le dépassement du plafond décidé en 2021 a de multiples raisons. Les coûts des investissements en cours ont été budgétés à des niveaux trop bas. C'est le cas en particulier des grands projets, dont la planification comporte une grande part d'incertitude. Le changement de canton de Moutier se traduit par un besoin d'investissement supplémentaire qui n'était pas inclus dans la priorisation 2021. De leur côté, les Directions ont annoncé de nouveaux besoins dans le cadre du processus budgétaire. L'inflation joue également un rôle : elle fait monter les prix des matières, des matériaux, du matériel et des transports, ce qui accroît le montant des investissements requis par plusieurs projets inclus dans la première priorisation. Enfin, la planification des investissements porte sur deux années de plus qu'en 2021 (2032 et 2033), qui comportent de nombreux projets supplémentaires coûteux, tels que la construction d'un nouveau bâtiment sur le site de l'établissement pénitentiaire de Witzwil, ce qui augmente le volume des investissements.

La priorisation 2023 permet de réduire de 476 millions de francs au total le coût des investissements dans le domaine des bâtiments. La réduction porte en majeure partie sur les investissements prévus pour le début des années 2030. Elle repose sur l'abandon de trois projets dans le domaine des hautes écoles et de huit projets dans le domaine des bâtiments. Un grand nombre de projets dans les domaines des hautes écoles, de l'exécution judiciaire et des bâtiments seront en outre reportés, d'un à onze ans selon les cas.

Il faut cependant relever que les mesures de priorisation ont pour effet de reporter des investissements aux années qui suivront la période couverte par la planification actuelle, limitant ainsi la marge de manœuvre future. Il est donc hautement probable qu'il faudra à nouveau procéder à des priorisations lors des processus budgétaires à venir.

[3] Dans les calculs du tableau 6, il faut tenir compte du fait que la BNS dispose d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne l'affectation aux réserves monétaires : elle n'est pas tenue par la loi d'y transférer un pourcentage fixe de 10 %. L'idée du présent tableau est de donner des ordres de grandeur.

4.3.2 Priorisation dans le domaine des travaux publics

Le Conseil-exécutif a décrit en détail le processus de priorisation des investissements dans le domaine des travaux publics dans le budget 2023 et le PIMF 2024-2026 (point 5.2). La CFin en a fait une évaluation détaillée dans son rapport afférent (point 4.8).

Dans le domaine des travaux publics, la priorisation porte essentiellement sur les projets d'extension et d'aménagement selon le modèle de classification par niveaux du Plan du réseau routier. Concrètement, les projets sont évalués sur la base de neuf critères ayant trait au niveau de service, à la sécurité, au développement urbain et économique ainsi qu'à l'environnement. Les notes obtenues pour chaque critère sont pondérées pour attribuer un indice aux projets. Les projets sont ensuite classés par arrondissement d'ingénieur en chef. Lors de la priorisation 2021, deux des 60 projets ont été reportés en raison d'un indice d'utilité trop faible et six autres projets ont été déplacés dans les catégories « Projets en construction » ou « Maintien de la valeur ». Ainsi, sur les 60 projets considérés, seuls deux ne seront pas réalisés comme prévu ces prochaines années.

4.3.3 Priorisation de l'ensemble des investissements

Au vu du nombre de nouveaux projets annoncés dans le domaine des bâtiments, mais aussi dans l'informatique et la culture, le Conseil-exécutif a décidé de procéder à une priorisation de l'ensemble des investissements pour l'année à venir.

Interrogée sur la façon dont le processus allait se dérouler concrètement, la FIN a informé la CFin que le Conseil-exécutif n'avait pas encore défini la démarche en détail. Elle a néanmoins ajouté que des consignes financières seraient fixées concernant des clusters thématiques à définir et que les différents domaines devraient ensuite proposer des ordres de priorité dans les clusters les intéressant. Toujours selon la FIN, il est également envisageable que plusieurs variantes soient élaborées sur la base de valeurs-repères différentes, étant précisé que l'une d'elles sera axée sur le non-dépassement du nouvel endettement à 500 millions de francs préconisé par le Grand Conseil.

Position de la CFin
La commission se félicite que le Conseil-exécutif ait choisi de procéder à une priorisation portant sur l'ensemble des investissements. Elle déplore cependant que les investissements pour le projet ABR rendus nécessaires par le départ de Moutier n'aient été inclus que cette année dans la priorisation. Elle a déposé une déclaration de planification à ce sujet (déclaration de planification n° 2.3 dans le présent rapport).

4.4 Ampleur du nouvel endettement

La priorisation 2021 dans le domaine des bâtiments a soulevé la question de savoir s'il fallait que le canton s'endette davantage pour financer le besoin d'investissement supplémentaire et, si oui, dans quelle mesure. Sur proposition du Conseil-exécutif et avec le soutien de la majorité de la CFin, le Grand Conseil a adopté lors du débat budgétaire 2021 une déclaration de planification prévoyant un nouvel endettement plafonné à 500 millions de francs[4].

La CFin réaffirme son adhésion à cette décision du Grand Conseil. Elle considère que le plafonnement à 500 millions de francs du nouvel endettement visant à financer le besoin d'investissement supplémentaire reste supportable. Elle a constaté avec étonnement que le Conseil-exécutif tablait actuellement sur un nouvel endettement théorique pouvant montrer jusqu'à 880 millions de francs.

[4] BU 2022 / PIMF 2023-2025 : propositions et déclarations de planification, déclaration de planification n° 1 (ch. 2, p. 6) : « Concernant la priorisation des investissements, c'est la variante 2 (nouvel endettement de 500 millions de francs au maximum) qu'il convient de privilégier selon la proposition du Conseil-exécutif. »

Avant de s'endetter davantage, le canton peut recourir à des Fonds existants. Le gouvernement prévoit ainsi d'utiliser d'ici la fin 2026 la totalité des 430 millions de francs que comptent le Fonds d'investissements hospitaliers et le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS tous deux réunis.

Fonds	2024	2025	2026	Total
Fonds d'investissements hospitaliers	--	35	145	180
Fonds des distributions du bénéfice de la BNS	60	190	--	250
TOTAL prélèvements	**60**	**225**	**145**	**430**

Tableau 7 : Planification actuelle des prélèvements sur les Fonds de 2024 à 2026 (en millions de francs)

Ces prélèvements offrent la possibilité d'améliorer les chiffres du compte de résultats et donc le solde de financement au cours des trois prochaines années, ce qui permettra de diminuer substantiellement le nouvel endettement (en 2024) puis de l'éviter (en 2025 et 2026). Mais parce que le besoin d'investissement supplémentaire dépasse l'horizon 2026, il est quasiment impossible de ne pas augmenter la dette les années suivantes.

L'adaptation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements acceptée par le corps électoral bernois lors de la votation du 18 juin 2023 permet d'utiliser les excédents de financement des exercices précédents pour financer le besoin d'investissement supplémentaire[5]. La modification constitutionnelle afférente entre en vigueur le 1er janvier 2024. Elle peut donc s'appliquer au budget 2024.

Pour le budget 2024, la situation de départ se présente ainsi :

Année	RG 2019	RG 2020	RG 2021	RG 2022	BU 2023	BU 2024	PIMF 2025	PIMF 2026	PIMF 2027
Solde de financement	249	-20	-115	327	-111	-182	36	68	117
Total des 5 années précédentes et des 3 années du PIMF	330						221		

Tableau 8 : *Aperçu du résultat des travaux de planification intégrant les dispositions relatives aux freins à l'endettement (report des excédents de charges selon l'art. 101a, al. 2 ConstC)*

Le budget 2024 actuel affiche un solde de financement négatif de 182 millions de francs. Ce montant doit être compensé avec le solde de financement des cinq exercices précédents (optique pluriannuelle). Les excédents de ces cinq exercices sont suffisants pour compenser l'insuffisance de financement du budget (CHF 330 millions / CHF 182 millions). Si tel n'avait pas été le cas, on aurait pu en outre mettre dans la balance les soldes de financement des exercices du PIMF, qui auraient aussi été suffisants pour compenser le solde négatif du budget 2024 (CHF 221 millions / CHF 182 millions).

Mais les « avoirs » des exercices précédents auront plutôt tendance à se contracter ces prochaines années : en 2024, l'excédent de financement de 2019 n'entrera plus dans l'optique pluriannuelle et, trois ans plus tard, il en ira de même de l'excédent élevé de 2022. Il n'est cependant pas exclu que l'on puisse encore recourir à de petits « avoirs » ultérieurement avant de devoir effectivement contracter un nouvel endettement.

Position de la CFin

La majorité de la commission invite instamment le Conseil-exécutif à bien tenir compte, lors des travaux de priorisation de l'ensemble des investissements qu'il entreprendra l'année prochaine, de la déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil en 2021 demandant un plafonnement du nouvel endettement à 500 millions de francs. Il est important que le gouvernement élabore plusieurs variantes, dont une limitant le nouvel endettement à 500 millions de francs. Il faut en outre envisager de financer le besoin

[5] Art. 101b, al. 3 ConstC (RSB 101.1) Frein à l'endettement appliqué au compte des investissements : « Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans un délai de cinq ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice du rapport. »

d'investissement supplémentaire par la cession de toutes les participations ou une partie d'entre elles. La majorité de la commission a déposé à ce sujet la déclaration de planification n° 3.1.

4.5 Impôts

Pour la première fois depuis plus de dix ans, le canton de Berne compensera les effets de la progression à froid pour l'année fiscale 2024. Alors que le Conseil-exécutif peut procéder à cette compensation pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques en adaptant le barème chaque année, il faut attendre que l'inflation ait atteint 3 % pour pouvoir appliquer une compensation sur les autres barèmes, déductions et montants exonérés d'impôt. Dans ce cas, la compensation de la progression à froid est du ressort du Grand Conseil, qui adopte un décret à cet effet. Le Grand Conseil a approuvé le projet de décret dans ce sens qui lui a été présenté lors de sa session d'automne 2023.

Cette procédure à double voie, exécutive ou parlementaire, est lourde et mal adaptée au but recherché. La majorité de la commission est d'accord avec la proposition du Conseil-exécutif d'adapter la procédure à la réglementation fédérale à l'occasion de la prochaine révision de la loi sur les impôts. L'idée est que la compensation des effets de la progression à froid soit effectuée chaque année par le Conseil-exécutif sur la base de l'indice au 30 juin de l'année en cours et qu'elle soit appliquée à l'ensemble des barèmes, déductions et montants exonérés d'impôt. Ce nouveau dispositif aura en outre l'avantage que des montants à l'origine identiques resteront identiques au regard de l'impôt fédéral direct et au regard de l'impôt cantonal et communal.

Au vu de la forte probabilité que la BNS ne distribue pas de dividende, le Conseil-exécutif a décidé de repousser d'une année, c'est-à-dire à 2025, la réduction de la quotité d'impôt pour les personnes physiques (qui devait s'élever à 0,5 dixième de quotité). Par contre, il maintient cette réduction pour les personnes morales (à hauteur de 2,0 dixièmes de quotité). S'il avait maintenu la réduction de la quotité d'impôt pour les personnes physiques, le solde du compte de résultats 2024 aurait été négatif. La réduction a posteriori de la quotité d'impôt pour les personnes physiques est la plus importante des trois mesures prévues en cas d'enclenchement de la planification alternative.

Position de la CFin
La majorité de la commission comprend la logique des décisions du Conseil-exécutif, qu'elle approuve bien qu'elle déplore le renoncement à réduire la quotité d'impôt pour les personnes physiques. Une minorité de la commission souhaiterait suspendre les baisses d'impôt et allouer des ressources supplémentaires à la réduction des primes (proposition n° 4.15, déclaration de planification n° 4.16 et proposition n° 5.3).

4.6 Personnel

4.6.1 Compensation du renchérissement

Pour 2024, le Conseil-exécutif prévoit d'allouer 3,3 % aux mesures salariales en faveur du personnel cantonal et 3,5 % aux mesures salariales en faveur du corps enseignant[6].

Les associations du personnel ont déposé une pétition qui demande pour 2024 des mesures salariales représentant 4,5 % de la masse salariale au total (3,0 % pour la compensation du renchérissement et 1,5 % pour la progression individuelle des traitements). Cela entraînerait des dépenses annuelles supplémentaires de quelque 150 millions de francs. Les mesures salariales proposées par le gouvernement répondent en grande partie aux revendications des associations du personnel, même si elles ne les suivent pas en intégralité pour des raisons de politique financière. Comme à l'accoutumée, le Conseil-

[6] Voir aussi le point 3.4 du présent rapport

exécutif n'arrêtera la répartition concrète entre la compensation générale du renchérissement et les progressions salariales individuelles qu'après les débats sur le budget au Grand Conseil, en décembre.

En ce qui concerne les entreprises subventionnées relevant de la DSSI et de l'INC, les mesures salariales se montent à 2,7 % de la masse salariale, sans compter les gains de rotation que ces entreprises pourraient dégager.

Le PIMF 2025-2027 prévoit également une croissance de la masse salariale en faveur de la progression individuelle des traitements, à hauteur de 1,3 % pour le personnel cantonal et de 1,5 % pour le corps enseignant et pour le personnel des entreprises subventionnées relevant de la DSSI et de l'INC (y c. des gains de rotation de 0,8 %). Comme il est improbable que l'inflation ralentisse après 2023, il est en outre prévu d'affecter chaque année 0,5 % de la masse salariale à sa compensation. C'est la première fois depuis 2017 que le PIMF comporte une compensation du renchérissement. À l'époque, elle avait été fixée à 0,3 % par an de 2019 à 2021.

Position de la CFin
La commission comprend la logique des arguments et des propositions du Conseil-exécutif, auxquels elle ne s'oppose pas.

4.6.2 Harmonisation de la durée des vacances dans toutes les classes de traitement

Aux termes de l'article 144 de l'ordonnance sur le personnel (OPers ; RSB 153.011.1), les agentes et agents cantonaux des classes de traitement 19 à 30 obtiennent trois puis cinq jours de vacances supplémentaires cinq ans plus tôt que les personnes dans les classes de traitement 1 à 18. Ce mécanisme va être harmonisé. À partir du 1er janvier 2024, les âges donnant droit à des jours de vacances supplémentaires qui valent actuellement pour les personnes dans les classes de traitement 19 à 30 seront étendus à l'ensemble du personnel cantonal. L'octroi de ces jours de vacances supplémentaires cinq ans plus tôt entraînera une perte de capacité modérée pour le canton. Elle sera absorbée par les unités administratives sans mesures de compensation, hormis pour les unités de la Direction de la sécurité fonctionnant 24 heures sur 24 : celles-ci obtiennent 9,4 postes supplémentaires au total (Police cantonale et Office de l'exécution judiciaire).

Position de la CFin
La commission comprend la logique des arguments et des propositions du Conseil-exécutif, auxquels elle ne s'oppose pas.

4.6.3 Augmentation du nombre de postes

Le tableau ci-dessous montre les changements au niveau des effectifs cibles dans le domaine de compétence du Conseil-exécutif (toutes les Directions et la Chancellerie d'État) ainsi que les effectifs cibles des autorités judiciaires, du Ministère public, du Contrôle des finances, des Services parlementaires du Grand Conseil et du Bureau pour la surveillance de la protection des données, qui ne sont pas dans le domaine de compétence du Conseil-exécutif, pour l'année budgétaire 2024. Les effectifs réels au 31 décembre 2022 sont indiqués pour mieux comprendre les valeurs cibles.

Unité administrative	Effectif réel en EPT au 31.12.2022	Effectif cible en EPT		
		2023	2024	Évolution 2023-2024
CHA	80,3	81,5	81,5	0
DEEE	772,6	772,6	784,6	12,0
DSSI	316,1	191,2	194,2	3,0

DIJ	931,9	879,7	886,4	6,7
DSE	4038,7	4117,8	4155,6	37,8
FIN	1004,3	1041,3	1041,4	0,1
INC	1104,0	1061,9	1067,1	5,2
DTT	771,5	790,2	799,0	8,8
Total	**9019,4**	**8936,1**	**9009,7**	**73,6**
JUS	784,6	796,7	819,8	23,1
CF	20,6	24,0	24,0	0
PARL	20,2	19,7	19,7	0
BPD	5,7	6,7	6,7	0

Tableau 9 : *Effectif 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*

La différence entre l'effectif réel au 31 décembre 2022 et l'effectif cible de 2023 (-83,3 équivalents plein temps [EPT]) s'explique essentiellement par l'existence de réserves dans les Directions et par les postes vacants. C'est pourquoi il n'est pas prévu de créer des postes en 2023 pour atteindre l'effectif cible prévu pour 2022. Il est probable que l'effectif réel de 2023 sera inférieur à l'effectif cible correspondant.

Lors du processus de planification 2023, des postes représentant 80,1 EPT ont été approuvés, dont 13,9 EPT sont totalement refinancés, financés par un Fonds ou sans incidence sur le budget. Lors du débat budgétaire 2022, la CFin a déposé une déclaration de planification relative au PIMF 2024-2026 imposant des restrictions par rapport à la pratique antérieure, que le Grand Conseil a adoptée à une large majorité : des postes ne peuvent être considérés comme refinancés que si les recettes correspondantes sont assurées de manière contraignante, c'est-à-dire lorsque des sécurités ont été fournies sous la forme de conventions. Cette consigne a été largement appliquée lors de la procédure de planification du budget 2024. Mais une partie des refinancements n'a pas pu être totalement assurée au sens où l'entend la déclaration de planification du Grand Conseil.

Position de la CFin
L'an dernier déjà, la majorité de la commission avait émis des critiques au sujet de plusieurs demandes de postes. Cette année encore, elle propose de refuser la demande de postes supplémentaires dans le domaine de l'environnement et de l'énergie (3 EPT ; proposition n° 4.3 et déclaration de planification n° 4.4) ainsi que dans le domaine de l'exécution judiciaire (2 EPT ; proposition n° 4.13 et déclaration de planification n° 4.14).

Postes dans le domaine de la justice
Le budget 2024 prévoit une nouvelle augmentation importante des effectifs dans le domaine de la justice. La hausse des effectifs cibles des autorités judiciaires et du Ministère public représente 23,1 EPT au total. La CJus, à qui incombe la haute surveillance du budget de la justice[7], comprend que l'on veuille doter la justice de nouveaux postes à durée déterminée ou indéterminée étant donné la forte charge de travail enregistrée en particulier dans le domaine de la justice civile, dans celui de la justice pénale et au sein du Ministère public. Mais tant le Conseil-exécutif que la CJus considèrent que le besoin annoncé (23 EPT) est excessif après l'augmentation des effectifs cibles de 15,4 EPT accordée en 2023. Si l'on considère l'ensemble des effectifs cantonaux, cela représente une progression disproportionnée du nombre de postes, même si la durée déterminée d'une partie des postes demandés en limite l'ampleur. C'est pourquoi cette progression est difficilement justifiable vis-à-vis du reste de l'administration cantonale selon l'avis de la CJus. Celle-ci propose de ne pas approuver un cinquième des postes demandés et de réduire le solde du compte de résultats « Autorités judiciaires et Ministère public (JUS) » du montant correspondant, soit 688 000 francs.

[7] Art. 38, al. 2 RGC

Position de la CFin
Au vu de la position critique de la CJus concernant les demandes de postes de la justice, la CFin a proposé à la CJus que leurs deux bureaux se réunissent afin d'en discuter car la CFin conçoit elle aussi des doutes quant au nombre élevé de postes à créer. La CFin soutient la proposition de la CJus de réduire la création de postes de 20 %, ou de 4,6 EPT.

5. Propositions et déclarations de planification des autres commissions

La CIAT a remis son corapport au mois d'août déjà. Il contient cinq propositions et déclarations de planification concrètes, dont quatre seront présentées au Grand Conseil sous la forme de propositions ou de déclarations de planification soumises par des minorités de la CFin.

La CFor a remis à la CFin un corapport contenant deux déclarations de planification relatives au PIMF 2025-2027. La présidence de la CFor a en outre participé à une séance de la CFin pour exposer de vive voix la position de la cette commission. L'une de ces deux déclarations de planification sera présentée au Grand Conseil sous la forme d'une déclaration de planification soumise par une minorité de la CFin.

La CSoc a elle aussi transmis un corapport comprenant une proposition relative au budget et une déclaration de planification relative au PIMF, que la CFin a reprises. Les deux autres commissions (CSec et CIRE) ont renoncé à présenter un corapport.

6. Propositions et déclarations de planification

6.1 Mesures salariales

Auteur / Autrice	N°	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
Minorité CFin	**1.1**	**Groupes de produits (GP) 5.7.2 « Santé publique » et 5.7.3 « Intégration sociale et action sociale »** **Proposition budget 2024** Les soldes du budget 2024 doivent être augmentés de 12,3 millions de francs afin que les entreprises subventionnées de la DSSI qui n'ont pas de gains de rotation à utiliser puissent disposer de 1,5 % de la masse salariale pour la progression individuelle des salaires.	Députée Stotzer (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**1.4**	**GP 5.7.2 « Santé publique » et 5.7.3 « Intégration sociale et action sociale »** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Le montant de 12,3 millions de francs non pris en compte dans les mesures salariales individuelles des entreprises subventionnées de la DSSI doit être intégré dans les chiffres 2025 à 2027.	Députée Stotzer (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**1.2**	**GP 5.7.2 « Santé publique » et 5.7.3 « Intégration sociale et action sociale »** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Le Conseil-exécutif s'assure que les entreprises subventionnées soient tenues d'utiliser la croissance de la masse salariale qui leur est octroyée pour des mesures bénéficiant à l'ensemble du personnel.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)

Minorité CFin	**1.3**	**GP 5.7.2 « Santé publique » et 5.7.3 « Intégration sociale et action sociale »** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Les entreprises subventionnées doivent être dotées de moyens supplémentaires afin de garantir que leur personnel bénéficie de la même amélioration du nombre de jours de vacances que le personnel cantonal. Cela s'applique en particulier aux entreprises fonctionnant 24 heures sur 24, comme les services d'aide et de soins à domicile et les EMS, qui, à l'instar de la Police cantonale, ont besoin de ressources supplémentaires à cet effet.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)
CFin	**1.5**	**Personnel** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Le Conseil-exécutif définit avec précision la future méthode pour mesurer le renchérissement déterminant (référence, période et indices considérés) en vue d'une éventuelle progression générale des traitements et il la soumet du Grand Conseil.	Député Bichsel

6.2 Investissements

Auteur / Autrice	N°	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
CFin (déposée par la CSoc)	**2.1**	**Nouveau système de gestion des cas pour les APEA, les services sociaux et l'insertion professionnelle (NFFS) dans le plan d'investissement intégré (PII) 2024-2033** **<u>Proposition budget 2024 (compte des investissements et de résultats)</u>** Au vu du besoin d'investissement concret pour le NFFS présenté dans le rapport relatif au crédit d'objet (point 2.7.2, p. 36), le montant estimé de l'investissement doit être réduit de 2 millions de francs et passer de 15 à 13 millions de francs. Parallèlement, il faut réduire les amortissements de 0,4 million de francs ainsi que les dissolutions de fonds pour financer les besoins d'investissement supplémentaires de 2,0 millions de francs. *Motivation : le chiffrage du besoin d'investissement pour le NFFS est différent dans le rapport sur le BU/PIMF et dans le PII (CHF 71 millions dans le rapport en page 36 contre CHF 60 millions dans le tableau Excel n° 44-00086 du PII).*	Député Bichsel
CFin (déposée par la CSoc)	**2.2**	**Nouveau système de gestion des cas pour les APEA, les services sociaux et l'insertion professionnelle (NFFS) dans le PII 2024-2033** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Au vu du besoin d'investissement concret pour le NFFS présenté dans le rapport relatif au crédit d'objet, le montant estimé de l'investissement doit être réduit de 2 millions de francs par an.	Député Bichsel

CFin (déposé par la CIAT)	**2.3**	**Prise en compte dans le PII des investissements dont le chiffrage est incertain** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Le Conseil-exécutif étudie les possibilités qui s'offrent pour établir un PII qui soit plus précis, plus prudent et plus complet et il fait rapport au Grand Conseil. Lorsque des investissements ont un chiffrage qui n'est pas fiable du point de vue du Conseil-exécutif, cela doit être indiqué, mais ces investissements et leur chiffrage doivent néanmoins figurer dans le PII. *Motivation : le montant des investissements en lien avec le projet Avenir Berne Romande est un exemple actuel de chiffrage non fiable. Il est compréhensible que le Conseil-exécutif veuille diminuer le risque d'être critiqué pour l'imprécision d'une première estimation des coûts, mais sa manière de procéder fait que le PII est incomplet. Il s'ensuit que des projets pourtant connus depuis longtemps détérioreront les perspectives financières et qu'il faut faire face à cette détérioration en procédant à une priorisation des investissements encore plus rigoureuse. De ce fait, la planification se retrouve inutilement entachée d'incertitude.*	Député Bichsel

6.3 Nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire

Auteur / Autrice	N°	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
Majorité CFin	**3.1**	**Nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Lors de la priorisation des projets d'investissement à laquelle il procédera l'an prochain, le Conseil-exécutif élabore plusieurs variantes (en plus de ses propres propositions) montrant : a) comment il entend se conformer à la décision du Grand Conseil relative au plafonnement du nouvel endettement à 500 millions de francs jusqu'en 2031 (en précisant quels sont les projets à reporter et les projets à abandonner) ; b) quelle appréciation il porte sur le financement des investissements supplémentaires à venir, qui pourrait comporter la cession de toutes les participations ou d'une partie d'entre elles, afin d'éviter que le nouvel endettement dépasse le plafond des 500 millions de francs ; c) par quelles autres mesures de financement (p. ex. mesures d'économie pour augmenter le degré d'autofinancement) il compte faire face au dépassement du plafond du nouvel endettement qui se dessine. *Motivation : pour la CFin, le respect du plafonnement à 500 millions de francs du nouvel endettement jusqu'en 2031 qui avait été autorisé est hautement prioritaire. La priorisation des investissements qui sera effectuée l'an prochain doit en tenir compte, ne serait-ce que sous la forme de variantes.*	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)

6.4 Groupes de produits

Auteur / Autrice	N°	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
Minorité CFin (déposé par la CIAT)	**4.1**	**GP 4.7.6 Nature – Mise en œuvre de la Stratégie de biodiversité** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Les moyens nécessaires pour la planification communale et régionale dans le domaine de la biodiversité ainsi que pour les mesures volontaires doivent être inscrits dans le PIMF 2025-2027. *Motivation : la motion 171-2019 « Biodiversité - Chacun-e doit y contribuer », adoptée sous forme de postulat, demande que les bases légales soient adaptées de manière à ce qu'à l'avenir un pourcentage des surfaces extérieures des immeubles publics et privés en zone résidentielle doive être utilisé à des fins de promotion de la diversité. Dans son rapport en réponse à cette intervention parlementaire, le Conseil-exécutif explique qu'il renonce à élaborer un projet et à développer les offres d'information et de conseil en utilisant des ressources supplémentaires. À l'appui de sa position, il invoque les ressources limitées dont disposent le canton et les communes.*	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin (déposé par la CIAT)	**4.2**	**GP 4.7.7 Environnement et énergie – Programme d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables** **<u>Proposition budget 2024</u>** Afin que le programme d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables puisse être poursuivi sans changements, il faut le doter de 10 millions de francs supplémentaires dans le budget 2024. *Motivation : le 18 août 2022, la CIAT a entendu les explications de la DEEE concernant l'évolution du programme d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables. Sur la base de ces explications, la CIAT a proposé l'an dernier à la CFin d'augmenter de 10 millions de francs les subventions d'encouragement afin de compenser l'insuffisance des contributions fédérales. En effet, en raison de la forte demande, la Confédération n'a pas pu contribuer au programme à hauteur du double des subventions cantonales, comme elle l'avait assuré au départ. Son budget étant limité, elle a revu le niveau de ses contributions à la baisse (facteur 1,3 à 1,5). Le canton de Berne s'est ainsi retrouvé avec un trou de 10 millions de francs. La suite de la planification repose sur l'hypothèse que la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique, qui a été acceptée par le peuple en juin 2023, entrera en vigueur en 2024. Cette entrée en vigueur aurait dû s'accompagner d'une hausse des fonds fédéraux mis à la disposition des cantons pour encourager le remplacement des chauffages pendant une période de dix ans. Mais finalement, la hausse des fonds fédéraux a été reportée à 2025. Il manque donc toujours 10 millions de francs dans le budget 2024 pour le programme d'encouragement.*	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)

Majorité CFin	**4.3**	**GP 4.7.7. Environnement et énergie** **Proposition budget 2024** Le solde est réduit de 375 000 francs en renonçant à la création de trois postes (3 EPT).	Député Bichsel (majorité) Député Bühler (minorité)
Majorité CFin	**4.4**	**GP 4.7.7. Environnement et énergie** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Le solde est réduit de 375 000 francs en renonçant à la création de trois postes (3 EPT).	Député Bichsel (majorité) Député Bühler (minorité)
CFin	**4.5**	**GP 4.7.7 Environnement et énergie – Postes** **Déclaration de planification budget 2024 et PIMF 2025-2027** Les synergies avec d'autres offices et entités externes proches doivent être mieux exploitées, notamment en cherchant à diminuer le nombre de postes dans les structures ayant cédé des tâches à l'Office de l'environnement et de l'énergie (OEE). Il faut montrer au Grand Conseil où les Directions peuvent économiser des pourcentages de poste suite au transfert de tâches à l'OEE. *Motivation : les raisons avancées pour justifier l'augmentation du nombre de postes à la charge de la caisse générale de l'État peinent à convaincre. On note en particulier l'absence de critères et de normes de référence dans le rapport d'expertise externe. Malgré la proposition de ne pas créer 3 postes, l'OEE bénéficie encore d'une augmentation de 2,3 EPT.*	Député Bichsel
Minorité CFin	**4.6**	**GP 5.7.2. Santé publique** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Les prestations d'intérêt général en faveur des hôpitaux (art. 49 LAMal) doivent être augmentées de 20 % (+ 18,5 à 19 millions de francs par an de 2025 à 2027) afin de maintenir les capacités hospitalières dans les régions, et plus spécialement les services d'urgence.	Députée Riesen (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**4.7**	**GP 5.7.3 Intégration sociale et action sociale** **Proposition budget 2024** Les moyens alloués à l'accueil extrafamilial des enfants (avant compensation des charges) doivent être augmentés de 2 544 886,40 francs (+ 3,5 %) afin de donner aux structures d'accueil les moyens d'adapter les salaires au renchérissement, à l'instar de l'administration cantonale.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**4.8**	**GP 5.7.3 Intégration sociale et action sociale** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Les moyens alloués à l'accueil extrafamilial des enfants doivent être augmentés de 3,5 % à chaque exercice couvert par le PIMF afin de donner aux structures d'accueil les moyens d'adapter les salaires au renchérissement, à l'instar de l'administration cantonale.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)

Minorité CFin	**4.9**	**GP 6.7.7 Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales – Produit « Réduction des primes d'assurance-maladie »** **<u>Proposition budget 2024</u>** Le solde du produit « Réduction des primes d'assurance-maladie » doit être augmenté de 6 494 994,19 francs, pour passer de -78 252 942,00 francs à -84 747 936,19 francs. Cela correspond à la hausse moyenne des primes d'assurance-maladie annoncée pour 2024 dans le canton de Berne (+ 8,3 %). Le Conseil-exécutif modifie l'ordonnance pour faire en sorte que ces fonds supplémentaires bénéficient à celles et ceux qui en ont le plus besoin.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**4.10**	**GP 6.7.7 Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales – Produit « Réduction des primes d'assurance-maladie »** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Le solde du produit « Réduction des primes d'assurance-maladie » doit être augmenté chaque année dans les mêmes proportions que la hausse moyenne des primes d'assurance-maladie dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif modifie à chaque fois l'ordonnance pour faire en sorte que ces fonds supplémentaires bénéficient à celles et ceux qui en ont le plus besoin.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**4.11**	**GP 6.7.12 APEA** **<u>Proposition budget 2024</u>** Les charges de personnel doivent être augmentées de 625 000 francs pour permettre la création des 5 EPT absolument nécessaires pour faire face à la charge de travail croissante (+ 13 %) et éviter une surcharge du personnel en place.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**4.12**	**GP 6.7.12. APEA** **<u>Déclaration de planification PIMF 2025-2027</u>** Les charges de personnel doivent être augmentées durant les exercices du PIMF comme demandé dans le rapport externe relatif à la situation des ressources des APEA afin de tenir compte de la forte croissance de la charge de travail et pour éviter une surcharge du personnel en place.	Députée Ruch (minorité) Député Bichsel (majorité)
Majorité CFin	**4.13**	**GP 7.7.4 Exécution judiciaire** **<u>Proposition budget 2024</u>** Le solde est réduit de 250 000 francs en renonçant à la création de deux postes (2 EPT). *Motivation : la nécessité de créer deux postes pour l'accompagnement du chantier et la représentation des futurs utilisateurs et utilisatrices de la nouvelle construction sur le site de l'établissement pénitentiaire de Witzwil n'est pas démontrée.*	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)

Majorité CFin	**4.14**	**GP 7.7.4 Exécution judiciaire** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Le solde est réduit de 250 000 francs en renonçant à la création de deux postes (2 EPT). *Motivation : la nécessité de créer deux postes pour l'accompagnement du chantier et la représentation des futurs utilisateurs et utilisatrices de la nouvelle construction sur le site de l'établissement pénitentiaire de Witzwil) n'est pas démontrée.*	Député Bichsel (majorité) Députée Rüfenacht (minorité)
Minorité CFin	**4.15**	**GP 8.7.4 Impôts et prestations de services** **Proposition budget 2024** Il convient de renoncer à abaisser la quotité d'impôt des personnes morales de 2,0 dixièmes en 2024. Cela améliore le solde de 40 millions de francs. *Motivation : le canton de Berne a fait usage de la quasi-totalité des possibilités d'allègement offertes par la loi fédérale sur la réforme fiscale et le financement de l'AVS (RFFA), plaçant ainsi déjà beaucoup d'entreprises dans une situation nettement plus favorable sur le plan fiscal.*	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin	**4.16**	**GP 8.7.4 Impôts et prestations de services** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Il convient de renoncer à abaisser la quotité d'impôt des personnes morales de 2,0 dixièmes sur la période 2025 à 2027. Cela améliore le solde de 40 millions de francs par an.	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)
Minorité CFin (déposé par la CFor)	**4.17**	**GP 9.7.2 École obligatoire et offres périscolaires** **Déclaration de planification PIMF 2025-2027** Il faut prévoir des ressources supplémentaires en faveur des services psychologiques pour enfants et adolescents et optimiser les processus dans ce domaine afin de soulager lesdits services et de réduire les délais d'attente.	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)

7. Propositions finales concernant le budget 2024 et le PIMF 2025-2027

7.1 Propositions relatives au budget 2024

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le budget 2024, en tenant compte de ses propositions, avec les valeurs-repères suivantes :

- Excédent de revenus dans le compte de résultats — CHF 12,1 millions
- Investissements nets (y c. financements spéciaux) — CHF 534,2 millions
- Solde de financement — -CHF 180,9 millions
- Quotité d'impôt pour les personnes physiques — 3,025
- Quotité d'impôt pour les personnes morales — 2,620

- Cadre du nouvel endettement (limite de crédit) CHF 982,0 millions
- Report du compte de résultats de l'Office des ponts et chaussées de la DTT au Fonds des rives des lacs et des rivières en vertu de l'article 7 de la loi sur les rives des lacs et des rivières CHF 1,0 million

7.2 Planification alternative

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'arrêter le budget 2024 selon les propositions suivantes sous réserve que la Banque nationale suisse verse au moins une « double » part de son bénéfice de 2023 (ce qui représenterait des revenus d'environ 160 millions de francs au moins pour le canton de Berne en 2024) :

Budgétisation de la « double » part de bénéfice

- Solde du groupe de produits « Prestations de services finances du groupe » (FIN) : relèvement du montant de la part au bénéfice de la Banque nationale suisse au titre de l'exercice 2023 (env. CHF 160 millions)

Mesure 1 : baisse de la quotité servant au calcul des impôts des personnes physiques

- Baisse rétroactive de 0,5 dixième de la quotité servant au calcul des impôts des personnes physiques, pour la porter à 2,975
- Solde du groupe de produits « Impôts et prestations de services » (FIN) : réduction de 79,0 millions de francs

Mesure 2 : hausse des subventions cantonales aux trois hautes écoles bernoises

- Solde du groupe de produits « Enseignement supérieur » (INC) : relèvement de 5,1 millions de francs

Mesure 3 : augmentation des ressources affectées aux projets informatiques et de transformation numérique

- Solde du groupe de produits « Soutien aux fonctions de direction, prestations juridiques et services généraux » (DSSI) : relèvement de 150 000 francs
- Solde du groupe de produits « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales » (DIJ) : relèvement de 50 000 francs
- Solde du groupe de produits « Soutien de la direction » (DIJ) : relèvement de 260 000 francs
- Solde du groupe de produits « Poursuites et faillites » (DIJ) : relèvement de 120 000 francs
- Solde du groupe de produits « Exécution judiciaire » (DSE) : relèvement de 1 300 000 francs
- Solde du groupe de produits « Soutien du Conseil-exécutif et du Grand Conseil » (CHA) : relèvement de 85 000 francs

Position de la CFin

La CFin considère que la planification alternative est un instrument problématique. Il peut paraître judicieux à première vue car, en théorie, il laisse au Grand Conseil une grande liberté de décision sur l'affectation des ressources supplémentaires que le canton pourrait obtenir. Mais à bien y regarder, rares sont les domaines ayant la capacité d'utiliser des ressources supplémentaires à court terme. De ce fait, la répartition des moyens risque d'être aléatoire plutôt que basée sur des critères adéquats.

Cela fait plusieurs années qu'il n'y a pas eu de planification alternative. Mais si l'incertitude quant à la distribution de bénéfice de la BNS s'installe, le Conseil-exécutif pourrait être tenté d'y recourir régulièrement. La CFin s'y oppose. Elle invite instamment le Conseil-exécutif à la plus grande modération dans l'usage de cet instrument. Il faut faire face par d'autres moyens aux incertitudes en lien avec les fonds de la BNS.

7.2.1 Propositions de la CFin

Auteur / Autrice	N°	Propositions / déclarations de planification	Porte-parole
CFin	**5.1**	**<u>Proposition budget 2024</u>** Biffer la mesure 2 (hausse des subventions cantonales aux trois hautes écoles bernoises, pour un montant de 5,1 millions de francs) *Motivation : les mesures de la planification alternative doivent être strictement limitées à l'abaissement de la quotité d'impôt pour les personnes physiques (mesure 1), dans la proportion proposée de 0,5 dixième.* *Le financement des hautes écoles doit faire l'objet d'un débat de fond axé sur le long terme. Il ne peut pas être tributaire d'une planification alternative basée sur d'hypothétiques distributions de la BNS (lire également à ce sujet le corapport de la CFor).*	Député Bichsel
CFin	**5.2**	**<u>Proposition budget 2024</u>** Biffer la mesure 3 (augmentation des ressources affectées aux projets informatiques et de transformation numérique, pour un montant de 1,965 million de francs) *Motivation : les mesures de la planification alternative doivent être strictement limitées à l'abaissement de la quotité d'impôt pour les personnes physiques (mesure 1), dans la proportion proposée de 0,5 dixième.*	Député Bichsel
Minorité CFin	**5.3**	**<u>Proposition budget 2024</u>** Proposition d'adaptation de la planification alternative par le rajout du point suivant : Mesure 4 (nouveau) : le Conseil-exécutif adapte le solde du produit « Réduction des primes d'assurance-maladie » de façon à permettre des dépenses supplémentaires de 44,5 millions de francs en 2024.	Députée Rüfenacht (minorité) Député Bichsel (majorité)

7.3 Proposition relative au plan intégré mission-financement 2025-2027

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'approuver le plan intégré mission-financement 2025-2027, avec les déclarations de planification présentées par la commission.

Berne, le 2 novembre 2023

Au nom de la commission

Le président :
Daniel Bichsel

Le secrétaire :
Dominique Clémençon

Liste des tableaux

TABLEAU 1 *: PRINCIPAUX INDICATEURS DE LA PÉRIODE DE PLANIFICATION 2024 À 2027* 5
TABLEAU 2 *: COMPTE DE RÉSULTATS DES EXERCICES 2017 À 2027* 5
TABLEAU 3 : *INVESTISSEMENTS DES EXERCICES 2017 À 2027 (Y C. FINANCEMENTS SPÉCIAUX)* 6
TABLEAU 4 *: SOLDES DE FINANCEMENT DES EXERCICES 2017 À 2027* 7
TABLEAU 5 : *APERÇU DES MESURES SALARIALES 2019 À 2027 (EN % DE LA MASSE SALARIALE)* 8
TABLEAU 6 : *EXEMPLES* DE *CALCUL APPLIQUÉS AU RÉSULTAT ANNUEL DE LA BNS* 10
TABLEAU 7 : PLANIFICATION ACTUELLE DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES FONDS DE 2024 À 2026 (EN MILLIONS DE FRANCS) 12
TABLEAU 8 : *APERÇU DU RÉSULTAT DES TRAVAUX DE PLANIFICATION INTÉGRANT LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX FREINS À L'ENDETTEMENT (REPORT DES EXCÉDENTS DE CHARGES SELON L'ART. 101A, AL. 2 CONSTC)* 12
TABLEAU 9 : EFFECTIF 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 15