



Rapport

Date de la séance du CE : 3 mars 2021
Direction: Direction des finances
N° d'affaire: 2020.FINGS.110
Classification: Nicht klassifiziert

Loi sur les finances (LFin)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Situation initiale	2
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
4.	Forme de l'acte	4
5.	Droit comparé	4
6.	Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution	4
7.	Commentaires des articles	4
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	25
9.	Répercussions financières	25
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	25
11.	Répercussions sur les communes	25
12.	Répercussions sur l'économie	25
13.	Résultat de la procédure de consultation	25
14.	Proposition	25

1. Synthèse

La loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. La révision totale de la législation sur les finances a posé à l'époque les bases légales de la mise en place à grande échelle de la Nouvelle gestion publique (NOG 2000) dans le canton de Berne. Si la LFP a subi plusieurs révisions partielles et a ponctuellement été adaptée aux conclusions tirées de l'évaluation de NOG, ce texte fortement marqué par le mode de pensée NOG n'a jamais subi de refonte fondamentale.

Le canton de Berne va introduire le 1^{er} janvier 2023 le logiciel standard SAP, un progiciel de gestion intégré (PGI, en anglais : ERP) moderne qui a fait ses preuves. Par rapport à un logiciel standard, les applications de groupe FIS et PERSISKA, mises en place respectivement en 2002 pour la comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation, et en 1992 comme système d'informations sur le personnel et les traitements, entraînent des coûts élevés d'exploitation et d'entretien. Outre le potentiel d'épargne ainsi identifié, ce changement pour une solution PGI et la nécessaire harmonisation des processus qui va de pair permettent également d'améliorer la qualité et de gagner en efficacité. Les finances et la comptabilité sont ainsi simplifiées et optimisées. La comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation sont réunies et axées sur les tâches fondamentales. Les unités qui fournissent des prestations purement transversales tiennent un calcul des coûts et des prestations simplifié.

Depuis qu'il applique le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), le canton de Berne ne tient plus de bilan d'exploitation et a renoncé aux objectifs de prestation et d'effet (voir le rapport Evaluation et optimisation de la nouvelle gestion publique NOG¹). Il n'a toutefois pas été possible, pour des raisons techniques, de réaliser toutes les optimisations relatives au calcul des coûts et des prestations des groupes de produits ni de renoncer à tenir séparément une comptabilité analytique d'exploitation. Avec la mise en place du PGI standard, la tenue séparée d'une comptabilité analytique d'exploitation n'a plus la même importance. Puisqu'il faut de ce fait modifier certains textes, cela donne l'occasion de procéder à une révision totale de la LFP. Et ce pour les raisons suivantes : une révision totale permet d'éliminer la forte focalisation de la loi sur la nouvelle gestion publique, système qui n'est plus d'actualité - et de lui ôter en particulier son approche fortement axée sur la comptabilité analytique d'exploitation, d'épurer quelque peu la loi et de lui conférer une structure logique moderne. Des sujets comme le pilotage des participations cantonales, qui n'étaient au mieux que traités de façon marginale dans la loi en vigueur, font désormais l'objet d'une réglementation succincte. Se borner à une révision partielle de la LFP aurait en outre rendu le texte encore plus difficile à lire, sans parler des nombreuses dispositions transitoires dépassées qui s'y seraient encore trouvées.

Les instruments (de pilotage) de l'ancienne législation qui ont fait leurs preuves sont en principe repris tels quels. Cette révision totale formelle ne donne pas la possibilité de procéder à des changements fondamentaux. Elle offre néanmoins au canton de Berne, quelque dix-huit années après l'entrée en vigueur de la LFP, une loi moderne et concentrée sur l'essentiel pour gérer ses finances.

Une déclaration de planification du Grand Conseil adoptée le 26 novembre 2018 exige d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). L'analyse que la Direction des finances a ensuite réalisée avec l'aide d'experts externes a conclu qu'à l'avenir, les comptes ne devraient plus être présentés que conformément au MCH2 dans le canton de Berne. Cela épargnera ainsi la gestion des nombreuses dérogations aux normes IPSAS appliquées jusque-là. Les modifications des dispositions correspondantes dans la nouvelle loi se fondent sur la loi modèle sur les finances du MCH2.

2. Situation initiale

La loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. La révision totale de la législation sur les finances avait posé à l'époque les bases légales de la mise en place à grande échelle de la Nouvelle gestion publique (NOG 2000) dans le canton de Berne. Si la LFP a subi plusieurs révisions partielles, pour mettre en œuvre ponctuellement les conclusions tirées de l'évaluation de NOG et procéder aux nécessaires adaptations afin d'introduire le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) conforme aux normes IPSAS, ce texte fortement marqué par le mode de pensée NOG n'a jamais subi de refonte fondamentale pendant ses plus de quinze années d'existence.

¹ Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 3 juillet 2013 (ACE 0951/2013)

Le canton de Berne va introduire le 1^{er} janvier 2023 le logiciel standard SAP, un progiciel de gestion intégré (PGI, en anglais : ERP) moderne qui a fait ses preuves. Par rapport à un logiciel standard, les applications de groupe FIS et PERSISKA, mises en place respectivement en 2002 pour la comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation, et en 1992 comme système d'informations sur le personnel et les traitements, entraînent des coûts élevés d'exploitation et d'entretien. Outre le potentiel d'épargne ainsi identifié, ce changement pour une solution ERP intégrée pour les domaines des finances, du personnel et de la logistique, ainsi que la nécessaire harmonisation des processus qui va de pair, permettent également d'améliorer la qualité et de gagner en efficience. Ces gains d'efficience sont indispensables pour affronter les nécessaires hausses des prestations et satisfaire aux nouvelles exigences futures. Ils permettront par ailleurs aussi d'exploiter d'autres potentiels, concernant par exemple les achats, la gestion globale de portefeuille ou, de manière générale, la collaboration interdirectionnelle et la standardisation des processus de l'administration.

Avec l'introduction du MCH2/IPSAS le 1^{er} janvier 2017, la comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation ont été harmonisées (les principes d'évaluation et les règles d'établissement du bilan se fondent sur la situation réelle). La mise en place du PGI standard simplifie et optimise fortement les finances et la comptabilité grâce à la standardisation et à l'automatisation des processus. La comptabilité financière et la comptabilité analytique d'exploitation sont réunies et axées sur les tâches fondamentales. Les unités qui fournissent des prestations purement transversales tiennent un calcul des coûts et des prestations simplifié. La LFP contient toute une série de dispositions sur la comptabilité analytique d'exploitation qui a été introduite avec NOG et qui est bien ancrée dans la loi. Selon NOG, les impulsions de pilotage du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif ne devaient plus passer en premier lieu par l'affectation de ressources (moyens financiers, personnel), mais par la définition d'objectifs de prestation et d'effet. Or depuis le passage au MCH2, le canton a renoncé au bilan d'exploitation ainsi qu'aux objectifs de prestation et d'effet (voir le rapport Evaluation et optimisation de la nouvelle gestion publique NOG²). Il n'a toutefois pas été possible, pour des raisons techniques, de réaliser toutes les optimisations relatives au calcul des coûts et des prestations des groupes de produits ni de renoncer à tenir séparément une comptabilité analytique d'exploitation. Comme la mise en place du PGI standard implique d'abandonner dans une large mesure la tenue d'une comptabilité analytique d'exploitation, il faut modifier voire abroger certaines dispositions légales.

La mise en place de processus PGI standardisés apporte des simplifications, et puisqu'il faut de ce fait modifier certains textes, cela donne l'occasion de procéder à une révision totale de la LFP. Et ce notamment pour les raisons suivantes :

Une révision totale permet d'éliminer la forte focalisation de la loi sur la nouvelle gestion publique, système qui n'est plus d'actualité - et de lui ôter en particulier son approche fortement axée sur la comptabilité analytique d'exploitation, d'épurer quelque peu la loi et de lui conférer une structure logique moderne. Des sujets comme le pilotage des participations cantonales, qui n'étaient au mieux que traités de façon marginale dans la loi en vigueur, font désormais l'objet d'une réglementation succincte. Se borner à une révision partielle de la LFP aurait en outre rendu le texte encore plus difficile à lire, sans parler des nombreuses dispositions transitoires dépassées qui s'y seraient encore trouvées.

Les instruments (de pilotage) de l'ancienne législation qui ont fait leurs preuves sont en principe repris tels quels. Cette révision totale formelle ne donne pas la possibilité de procéder à des changements fondamentaux. Elle offre néanmoins au canton de Berne, quelque dix-huit années après l'entrée en vigueur de la LFP, une loi moderne et concentrée sur l'essentiel pour gérer ses finances.

² Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 3 juillet 2013 (ACE 0951/2013)

Une déclaration de planification du Grand Conseil adoptée le 26 novembre 2018 exigeait d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les IPSAS, et en particulier d'évaluer cette utilité, de même que les conséquences d'un abandon des IPSAS dans la présentation des comptes du canton de Berne. La Direction des finances a par conséquent réalisé avec le concours d'experts externes une analyse dont les conclusions ont été portées à la connaissance du Grand Conseil dans le cadre du rapport de gestion de 2019 : l'analyse conclut qu'à l'avenir, les comptes ne doivent plus être présentés que conformément au MCH2 dans le canton de Berne. Les nombreuses dérogations aux normes IPSAS sont supprimées et les nécessaires modifications des dispositions se fondent sur la loi modèle sur les finances du MCH2.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La LFin règle le pilotage global des finances cantonales, le pilotage des finances et des prestations, les conditions préalables à une dépense et les autorisations de dépenses, la présentation des comptes, l'organisation des finances ainsi que les principes régissant la perception des émoluments.

4. Forme de l'acte

La LFin contient les normes fondamentales et importantes de droit financier qui, conformément à l'article 69, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne, sont édictées dans la forme de la loi.

5. Droit comparé

La LFin reprend sur certains points importants la loi modèle sur les finances MCH2 et des lois sur les finances plus récentes d'autres cantons.

6. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

La LFin doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023, à la même date que le PGI standard sera introduit.

7. Commentaires des articles

I. Loi sur les finances

Titre

L'intitulé « loi sur les finances » ou « loi sur la gestion financière » (correspondant à l'allemand « Finanzhaushaltsgesetz ») est plus répandu : par exemple à la Confédération et dans les cantons AR, BL, BS, FR, GL, GR, NW, OW, SH, SZ, TG, ZG et GE, FR, NE, VD, VS) ; il est aussi plus clairement compréhensible que le titre « loi sur le pilotage des finances et des prestations » de l'ancienne loi, fortement teinté NOG.

1 Dispositions fondamentales

Article 1 Objet

Comme l'ancienne LFP, la nouvelle loi règle les principes de la gestion financière, du pilotage des finances et des prestations, des dépenses et des autorisations de dépenses, de la présentation des comptes, de l'organisation des finances et de la perception des émoluments.

Par pilotage global des finances, on entend les mécanismes de pilotage fondamentaux. Ainsi des évolutions sont-elles aussi possibles à l'avenir, en cas de besoin, comme par exemple une actualisation de la réglementation des dispositions sur l'équilibre budgétaire.

Article 2 Champ d'application

Le champ d'application de la loi reste inchangé par rapport à la LFP, mais il est formulé plus clairement. La loi s'applique aux autorités cantonales ainsi qu'à l'administration centrale et décentralisée du canton. Etant donné que les établissements non autonomes font partie de l'administration, il n'est pas nécessaire de les mentionner spécifiquement dans la loi. De toute façon, cette forme juridique n'existe quasiment plus dans la pratique.

Comme c'est le cas aujourd'hui, la législation spéciale peut prévoir expressément que la LFin s'applique aussi à des établissements dotés de la personnalité juridique ou à d'autres organisations autonomes du droit cantonal.

Article 3 Principes généraux

La description des principes généraux en vigueur est réduite par rapport à celle de l'ancienne loi qui était fortement axée sur les – à l'époque nouveaux – principes NOG (accent mis sur la direction stratégique, les effets produits par l'action publique, les prestations fournies par l'administration, les coûts et les rentrées financières).

L'action publique doit en principe respecter la constitution et la législation, y compris en ce qui concerne la gestion financière. Cela est désormais précisé expressément dans la loi.

L'emploi économe des fonds et la rentabilité sont désignés comme étant les grands principes. Comme auparavant, les principes suivants s'appliquent en particulier : l'action publique doit être axée sur les effets escomptés et les objectifs fixés au plan politique. Il faut préciser quelles prestations sont fournies et quels moyens financiers sont nécessaires à cet effet. Les prestations doivent être fournies de manière efficiente avec un haut degré de qualité et en fonction des besoins des citoyens et des citoyennes. Les ressources doivent être utilisées de manière économe. Techniquement, le principe de l'emploi économe des fonds peut certes être considéré comme un élément de la rentabilité, mais comme il joue un rôle déterminant dans les finances publiques, il est expressément mentionné.

Comme auparavant, l'impact potentiel des actes législatifs et des arrêtés doit faire l'objet d'une évaluation prospective a priori, et leur impact effectif, d'une évaluation qualitative et quantitative a posteriori.

Le pilotage financier est encore effectué par enveloppe budgétaire (voir art. 6 ss).

2 Pilotage des finances

2.1 Controlling et planification

Article 4 Controlling

La description du controlling suit le circuit correspondant : il commence par la définition des objectifs à atteindre puis des mesures qui en découlent, continue par la mise en œuvre de ces mesures et s'achève par le contrôle de la réalisation des objectifs, de sorte à développer de manière systématique l'action du canton. Les éléments reconnus du circuit de controlling sont désormais inscrits dans la loi à l'alinéa 2.

Le controlling du Conseil-exécutif porte en particulier sur les domaines d'activité interdirectionnels (comme le personnel et l'informatique) ainsi que sur les participations et les subventions cantonales importantes.

Reste inchangé le fait que les instruments et processus de gestion doivent être utilisés de manière adéquate et en fonction des besoins de l'administration, la gestion opérationnelle étant dans une grande mesure déléguée aux unités administratives.

Article 5 Plan intégré mission-financement

Le plan intégré mission-financement (PIMF) étant un élément central du pilotage des finances et des prestations à moyen terme, son contenu reste inchangé. Le PIMF porte sur les trois années civiles qui suivent l'exercice budgétaire. Comme aujourd'hui, il est publié avec le budget dans un même volume. La réglementation est légèrement simplifiée au plan linguistique. L'approbation du Grand Conseil demeure inchangée.

Article 6 Budget

Modification ne concernant que le texte allemand du terme désignant le budget dans cette langue.

Le budget, instrument central du pilotage des finances et des prestations à court terme, reste inchangé quant à son contenu. L'ancienne disposition est simplifiée au plan linguistique.

Les paramètres de pilotage du Grand Conseil restent identiques. La pratique existante selon laquelle le Grand Conseil arrête les charges et les revenus des rentrées fiscales et des amendes n'était pas expressément mentionnée dans la LFP.

L'enveloppe budgétaire de chaque groupe de produits - en tant que résultat avant la prise en compte des subventions cantonales et des rentrées fiscales (comme les impôts et les amendes) - est le paramètre déterminant pour l'obligation de demander un crédit supplémentaire (voir art. 9). Jusque-là cela ne se déduisait pas directement de la loi, mais uniquement en relation avec la lecture de l'ordonnance y relative.

Un produit correspond à une prestation fournie par le canton à une clientèle externe ou définie comme prestation transversale. Un groupe de produits englobe un ou plusieurs produits d'un même domaine d'activité. Le Conseil-exécutif définit les produits et les groupes de produits, et peut déléguer la compétence de définir les produits aux Directions et à la Chancellerie d'Etat (voir art. 70, al. 2).

Article 7 Procédure

Pour une meilleure lisibilité, la procédure est désormais réglée dans un article spécifique. Elle reste inchangée au plan matériel.

Article 8 Utilisation des crédits budgétaires

Etant donné que le pilotage des finances se base uniquement sur la comptabilité financière (relations commerciales avec l'extérieur), la comptabilité analytique d'exploitation n'est plus utilisée pour piloter les finances et n'est donc plus mentionnée pour l'utilisation des fonds budgétés. Au surplus, la disposition reste inchangée par rapport à l'article 55 LFP. Le service compétent de la Direction est autorisé à utiliser un crédit d'engagement ou un crédit complémentaire par des paiements dans le cadre du budget.

Article 9 Crédit supplémentaire

L'enveloppe budgétaire d'un groupe de produits est le résultat de la comptabilité financière de ce groupe de produits avant la prise en compte des subventions cantonales et des rentrées fiscales (art. 6, al. 2, lit. c LFin). Comme auparavant, un crédit supplémentaire doit être demandé lorsqu'il est prévisible que l'enveloppe budgétaire d'un groupe de produits sera insuffisante.

Selon la nouvelle loi aussi, les crédits supplémentaires doivent, être demandés dans la mesure du possible avant que les dépenses concernées soient effectuées. Mais dans la pratique c'est le plus souvent une fois l'exercice clôturé que la nécessité d'un crédit supplémentaire se fait jour, autrement dit une fois que la dépense a déjà été réalisée. En pareille situation, un refus sert en général uniquement au Grand Conseil à envoyer un signal politique sans se traduire néanmoins par l'annulation de la dépense concernée. Ne pas autoriser trop tôt un crédit supplémentaire va tout à fait dans le sens du système de pilotage puisque, lorsque des dépenses supplémentaires sont prévisibles, il faut essayer par des mesures appropriées (p. ex. des suppressions ailleurs) de réaliser des économies qui évitent d'avoir à demander ultérieurement un crédit supplémentaire. Si un crédit supplémentaire est autorisé trop rapidement sans compensation concomitante des dépenses supplémentaires, la situation financière se dégrade. S'il est toutefois prévisible qu'un crédit supplémentaire sera nécessaire malgré les économies réalisées, il faut le demander avant que les dépenses correspondantes soient autorisées.

Un crédit supplémentaire doit dans la mesure du possible être compensé avec d'autres groupes de produits, faute de quoi le dépassement du montant budgété entraîne une dégradation du résultat des comptes. La demande de crédit supplémentaire doit indiquer les compensations prises en compte sur les répercussions correspondantes. Une compensation ne va pas obligatoirement de pair avec la suppression d'une prestation : il se peut en effet que le groupe de produits dispose encore de fonds libres à affecter à cette compensation, du fait par exemple qu'un projet ait pu être réalisé à moindres frais que prévu au budget.

Article 10 Engagements impossibles à différer

La réglementation des engagements impossibles à différer ne change pas. Le rapport concernant le crédit supplémentaire doit indiquer les raisons pour lesquelles le Conseil-exécutif a dû autoriser à l'avance l'engagement considéré comme impossible à différer. Les conséquences qui résulteraient de l'attente de l'autorisation du Grand Conseil doivent être *particulièrement préjudiciables*, comme par exemple des retards déterminants dans un projet ou des créances de tiers (en dommages-intérêts) relativement élevées.

Article 11 Dépassement de crédit

Cette réglementation demeure inchangée quant à son contenu ; l'alinéa 1 est légèrement raccourci dans sa formulation.

Article 12 Report de crédit

Cette réglementation n'est adaptée qu'au plan linguistique à la nouvelle terminologie ; son contenu reste inchangé.

Un report de crédit devant être autorisé par le Conseil-exécutif a principalement du sens lorsqu'il faudrait sinon demander un crédit supplémentaire au Grand Conseil pour l'exercice suivant au seul et unique motif qu'un projet aurait pris du retard. Les reports de crédit ne sont pas imputés à l'exercice comptable et ne faussent donc pas le résultat des comptes.

Le solde à reporter qui est mentionné à l'alinéa 2 résulte des coûts non utilisés pendant l'exercice comptable (au maximum un tiers des coûts totaux du projet) et des rentrées pas encore réalisées.

2.2 Comptes rendus

Article 13

L'alinéa 1 mentionne désormais la pratique existante, selon laquelle le rapport de gestion est harmonisé avec le budget.

Le rapport de gestion actuel ne change pas quant à son contenu. La liste de l'alinéa 2 rassemble simplement les éléments qu'il contient déjà aujourd'hui et qui sont à nouveau inscrits parmi les principes dans la loi. Il est à souligner que le compte rendu sur le Programme gouvernemental de législature conformément à l'arrêté du Conseil-exécutif (2020.STA.1164) est présenté dans une autre publication.

Le rapport de gestion est soumis à l'approbation du Grand Conseil, qui prend connaissance du rapport de révision du Contrôle des finances qu'il contient.

2.3 Pilotage à l'échelon de l'administration

Article 14 Tenue des comptes

Les principes régissant la tenue des comptes, c'est-à-dire l'enregistrement des opérations à la fois vers l'extérieur (budget et rapport de gestion avec comptes annuels) et vers l'intérieur (imputations internes), sont l'exhaustivité, la véracité, la ponctualité et la traçabilité.

L'exhaustivité dans le contexte de la tenue des comptes signifie que les opérations financières et les autres faits comptables doivent tous être enregistrés intégralement et par période. Autrement dit, ils doivent être inscrits au compte de résultats et au compte des investissements par le biais de régularisations sur la période concernée. La véracité signifie que les écritures comptables doivent correspondre aux faits et être passées conformément aux directives. Le principe de ponctualité exige que les informations concernant les opérations financières soient consignées immédiatement (les mouvements de fonds doivent être enregistrés chaque jour) et non ultérieurement, car les opérations en question peuvent devenir difficiles à comprendre avec le temps. Par ailleurs, les opérations doivent être consignées par ordre chronologique. Afin d'être conformes au principe de la ponctualité, les opérations doivent être comptabilisées au moment de leur réalisation et non pas au moment où le flux de trésorerie a lieu. La traçabilité signifie que les opérations financières doivent être enregistrées de manière claire et compréhensible, par

écrit ou sous forme numérique, de sorte qu'elles soient vérifiables par des personnes extérieures, en particulier par le Contrôle des finances. Toutes les opérations financières doivent être accompagnées de pièces justificatives et les corrections doivent être indiquées.

Si les unités administratives sont certes responsables de la tenue régulière des comptes dans leur domaine de compétence, le Conseil-exécutif doit néanmoins fixer par ordonnance les exigences nécessaires à l'aménagement matériel, organisationnel et technique de la tenue des comptes. A partir de là, la Direction des finances actualise le Manuel sur la présentation des comptes (MPC) qui indique les détails aux unités administratives. Cela garantit qu'à l'échelon de l'administration, la tenue des comptes est conforme à la loi, uniforme, appropriée et qu'elle répond aux besoins actuels.

Article 15 Calcul des coûts et des prestations

Le pilotage par enveloppe budgétaire est désormais réalisé à partir des comptes des centres de profits sur la base de la comptabilité financière (FI). Cela a pour conséquence qu'environ la moitié des offices ne doivent plus tenir qu'un calcul des coûts et des prestations (CO) fortement simplifié. Seuls les offices ayant un lien avec l'extérieur (p. ex. pour le calcul d'émoluments, la présentation des coûts complets vis-à-vis d'entités externes comme la Confédération, etc.) ont encore l'obligation de tenir un calcul des coûts et des prestations étendu. Le calcul des coûts et des prestations est désormais clôturé à l'échelon cantonal. De plus, une gestion centrale des données de base permet d'exploiter d'autres potentiels d'allègement.

Les coûts des prestations que les unités administratives du canton se fournissent entre elles ne sont en principe imputés que s'ils peuvent être refacturés à des tiers. En revanche, les produits et prestations internes (comme les ressources en locaux, les prestations de révision du Contrôle des finances, le service du personnel, la comptabilité, etc.) ne sont pas facturés.

2.4 Controlling des participations

Article 16 But

Le controlling des participations, qui existe depuis longtemps en pratique, est désormais présenté dans ses grandes lignes dans la loi.

Les détails sont précisés dans les « Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques » (Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques, ci-après « Lignes directrices ») du 16 décembre 2020 du Conseil-exécutif. Ces lignes directrices règlent les relations entre le canton (propriétaire) et les organisations chargées de tâches publiques, et définissent les compétences et les processus de suivi (conduite, pilotage et surveillance) internes au canton concernant ces dernières. Elles visent en outre à ce que le pilotage et le contrôle exercés par le canton soient appropriés pour chaque organisation, en fonction de son importance pour l'accomplissement des tâches, de sa taille, du risque qu'elle présente, et de la participation du canton. Le Conseil-exécutif assume la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques sur la base d'un modèle à trois cercles. Il répartit pour ce faire ces organisations dans les trois cercles selon les critères suivants : taille (total du bilan, chiffre d'affaires, postes à temps plein), taux de participation du canton, revenus financiers, contributions cantonales, importance (aux plans politique, économique et stratégique) et risques (politique et financier) pour le canton.

Article 17 Contenu

Cette disposition énumère les éléments centraux du controlling des participations.

La stratégie de propriétaire contient en particulier les éléments suivants : la description du but de l'engagement du canton, les objectifs de propriétaire (entrepreneuriaux, organisationnels, économiques, financiers, sociaux, en matière de personnel et concernant le développement durable), les prescriptions relatives à la conduite, à la surveillance et au controlling.

La stratégie de surveillance précise de quelle manière les organes cantonaux assurent la conduite, le pilotage et la surveillance de l'organisation chargée de tâches publiques.

Dans le cadre de ses compétences de nomination, le Conseil-exécutif établit un profil d'exigences spécifiques pour la nomination de l'organe de direction stratégique. Ce profil contient notamment des informations sur les compétences spécialisées et personnelles des membres de l'organe de direction stratégique ainsi que sur leur indépendance.

Une fois par an, un compte rendu présentant sous forme standardisée l'évolution des participations les plus importantes est soumis au Conseil-exécutif. Le rapport de gestion fournit un récapitulatif des « participations importantes » - autrement dit de toutes les participations à des entreprises et à des institutions dont la valeur nominale est supérieure ou égale à CHF 10 millions. Conformément aux Lignes directrices, les informations générales et les indicateurs du compte rendu du Conseil-exécutif sur les organisations chargées de tâches publiques des premier et deuxième cercles sont publiés chaque année sur le site internet de la Direction des finances. D'autres informations sont remises à la Commission de gestion du Grand Conseil.

Un entretien de controlling a lieu au moins une fois par an avec les organes de direction stratégique des participations les plus importantes. Cet entretien sert en premier lieu à l'information réciproque entre le Conseil-exécutif ou la Direction compétente et l'organisation chargée de tâches publiques. L'entretien de controlling est notamment axé sur les développements actuels, les événements importants du point de vue de l'organisation chargée de la tâche publique et de celui du propriétaire, ainsi que sur les perspectives stratégiques en vue des défis à venir.

L'article 48 de la loi d'organisation (RSB 152.01) contient les règles fondamentales sur les représentants et représentantes du canton. Au sein d'organes de personnes morales et de commissions de surveillance, les intérêts du canton sont sauvegardés par des représentants ou représentantes spécialement désignés, dans la mesure où la législation le prévoit ou que le Conseil-exécutif en décide ainsi dans des cas dûment motivés. Les représentants et représentantes du canton s'emploient à faire prévaloir l'efficacité dans l'accomplissement des tâches, l'économie et la rentabilité dans la gestion ainsi que le respect des prescriptions légales.

Article 18 Fixation des principes

Le Conseil-exécutif a fixé les principes du controlling des participations dans ses « Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques » du 16 décembre 2020 (voir ci-dessus, commentaire sur l'art. 16).

2.5 Gestion des risques

Article 19 Principes de la gestion des risques

Par analogie avec le controlling des participations, le Conseil-exécutif doit édicter des lignes directrices sur la gestion des risques, dans lesquelles il en définit les principaux éléments comme par exemple les objectifs, les principes, les fonctions et les processus.

Article 20 Système de contrôle interne

Le système de contrôle interne comprenant des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques est désormais expressément inscrit dans la loi ; il a une valeur importante dans une organisation moderne. Ces mesures valent notamment aussi pour la gestion des achats et des contrats.

3 Dépenses

3.1 Principes

Article 21 Définition

Les dispositions concernant les dépenses demeurent pratiquement inchangées quant à leur contenu, mais le chapitre a été restructuré pour que les réglementations soient présentées plus clairement. La réglementation concernant le placement, qui se trouvait jusque-là dans un article distinct, est intégrée à l'article 21 LFin. La disposition selon laquelle le versement aux financements spéciaux constituait également une dépense dans le cas où il n'existait pas de marge d'action relativement importante quant à l'utilisation ultérieure des fonds a été abrogée, car elle ne s'était pas avérée pertinente dans la pratique. Le mode d'alimentation d'un financement spécial doit en principe être régi par la législation spéciale correspondante.

L'alinéa 3 précise que l'octroi de prêts ou l'acquisition de participations ne doivent pas être considérés comme une dépense dès lors que les principes commerciaux reconnus quant à la sécurité et au rendement sont respectés et – de manière cumulative - que l'intérêt public n'est pas prépondérant dans l'accomplissement de la tâche soutenue par le prêt ou la participation. A contrario, cela signifie que le prêt ou la participation constitue une dépense en l'absence des circonstances susmentionnées. Cela constitue la règle ; il est rare que le canton accorde des prêts ou participe à des entreprises ne présentant pas d'intérêt public dans l'accomplissement de la tâche afin de produire un rendement conforme à celui du marché.

Les prêts et les cautionnements considérés comme une dépense doivent être intégralement autorisés par l'organe disposant de la compétence financière avant que l'engagement soit contracté. La budgétisation et l'enregistrement dans les comptes des cautionnements et garanties obéissent en revanche, conformément au manuel comptable, au principe de l'évaluation de la probabilité de la sortie de fonds.

Article 22 Conditions préalables

Actualisation linguistique ne concernant que l'allemand.

Article 23 Répercussions

Une dépense entraîne soit une consommation de fonds (au compte de résultats), soit un accroissement du patrimoine administratif par des investissements.

Article 24 Base juridique

La loi précise désormais expressément qu'une décision judiciaire (jugement ou transaction approuvée par le juge) constitue aussi la base juridique d'une dépense. En règle générale les décisions judiciaires se fondent certes sur des normes légales existantes, mais on peut estimer – surtout en cas de transaction judiciaire – que la décision constitue elle-même la base légale de la dépense. Seules les décisions judiciaires d'autorités de justice indépendantes de l'administration (en particulier du Tribunal administratif du canton de Berne ou du Tribunal fédéral) peuvent servir de bases juridiques ; les décisions d'autorités

de l'administration (comme les Directions dans la juridiction administrative) ne peuvent pas constituer la base légale d'une dépense. Sinon, cela signifierait que l'administration pourrait se créer elle-même des bases juridiques de dépenses dans le cadre de procédures de recours. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, cette compétence doit donc être réservée aux autorités de justice indépendantes.

La question de savoir si la base juridique d'une dépense doit impérativement se trouver dans une loi formelle ou s'il suffit d'une ordonnance (ou d'un décret) doit être examinée sous l'angle des principes généraux du principe de légalité et de la délégation de compétences législatives. L'article 69, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) est en particulier déterminant à cet égard. La forme de la loi est ainsi exigée pour les normes qui déterminent les prestations cantonales importantes (art. 69, al. 4, lit. c ConstC) et pour celles qui chargent le canton d'une nouvelle tâche durable (art. 69, al. 4, lit. e ConstC). La forme de la loi est en général également exigée pour les dépenses périodiques importantes.

Si, pour une dépense, il manque une base juridique dans la législation et qu'il faut la remplacer par un arrêté du Grand Conseil soumis à la votation facultative au sens de la lettre d, il convient dans tous les cas d'analyser soigneusement s'il s'agit d'une lacune pouvant sans problème être comblée par un arrêté du Grand Conseil soumis à la votation facultative ou si l'absence de norme juridique – au sens d'un silence qualifié – donne à penser qu'une dépense soulève des problèmes juridiques, voire est interdite. L'instrument de la lettre d n'est pas non plus applicable pour un soutien durable qui entraînerait des dépenses périodiques, puisque toute subvention cantonale périodique nécessite une base légale (art. 5, al. 1 de la loi sur les subventions cantonales ; RSB 641.1).

Par le passé, l'instrument de la lettre d a été utilisé par exemple en 2013 pour la construction de l'International School of Berne à Gümligen, parce qu'il manquait la base juridique correspondante. Le Grand Conseil avait décidé de participer à cette construction à hauteur de CHF 5 millions (coût total : CHF 10,3 mio). On avait à l'époque renoncé à créer une base légale explicite dans une loi spéciale parce qu'il s'agissait d'une affaire unique : il n'existait en effet aucun établissement scolaire comparable dans le canton de Berne et on ne voulait pas apporter d'une manière générale un soutien aux infrastructures des écoles privées (voir ACE 1002/2014).

Autre exemple : l'autorisation de dépenses en vue de soutenir financièrement les interventions de la protection civile lors des courses de coupe du monde de ski à Adelboden et à Wengen pour les années 2016 à 2020 (voir ACE 26/2015). Il s'agissait là d'une dépense nouvelle unique d'un montant total de CHF 750 000 (CHF 150 000 par an).

Article 25 Renonciation à une recette

Cette réglementation reste inchangée.

Si le canton renonce à une recette qui en fait lui revient, cela doit au préalable être autorisé comme dépense par l'organe financièrement compétent.

Il est possible au canton de renoncer à percevoir une recette s'il a un intérêt majeur à cela, par exemple dans les cas suivants :

- Le canton accorde un prêt à une entreprise. Pour lui permettre d'assainir ses finances et d'éviter la faillite qui la menace, l'entreprise demande au canton de renoncer au remboursement d'une partie du prêt. Le canton peut avoir intérêt à renoncer à la recette si cela évite la faillite et la perte d'emplois qu'elle entraînerait.

- L'organisateur d'une grande fête populaire demande au canton de l'exempter des coûts des prestations policières. Le canton arrive à la conclusion qu'il a un intérêt majeur à permettre en renonçant à la recette que cet événement favorable au tourisme puisse avoir lieu.

Article 26 Principe du montant net, frais d'étude de projet

Cette réglementation reste inchangée quant à son contenu et est uniquement précisée au plan linguistique.

Le principe du montant net ne peut être appliqué que lorsque des contributions de tiers sont promises de manière contraignante (par voie de décision ou par contrat) et que leur montant est déterminé. En pratique, il existe certaines exceptions pour les conventions-programmes avec la Confédération. Pour les subventions des pouvoirs publics (principalement de la Confédération), le canton renonce à exiger une garantie économique (p. ex. garantie bancaire).

Si les exigences pour une autorisation d'après le montant net ne sont pas intégralement remplies, la dépense doit être autorisée d'après le montant brut, la proposition devant mentionner les éventuelles contributions de tiers.

Les charges d'étude de projet peuvent faire l'objet d'une autorisation de dépenses distincte, le montant des frais d'étude de projet déterminant à cet égard la compétence financière. Il est souvent difficile de tracer précisément la limite entre l'étude et la réalisation du projet. Ainsi par exemple une procédure d'appel d'offres peut-elle faire partie à la fois de l'une et de l'autre. Il faut dans ce cas décompter, lors de la réalisation ultérieure du projet, les charges d'étude de projet ayant déjà fait l'objet d'une autorisation de dépenses distincte afin de déterminer la compétence de la dépense. L'organe compétent détermine par conséquent la somme, mais il n'autorise plus désormais que les dépenses concernant la réalisation. Cela peut avoir pour conséquence qu'un organe (p. ex. le Grand Conseil) décide de dépenses de réalisation qui relèveraient, prises séparément, de la compétence d'une autre organe (p. ex. du Conseil-exécutif). On garantit ainsi que la limite floue entre étude de projet et réalisation n'entraîne pas de contournement des compétences financières.

3.2 Types

Article 27 Dépense unique

Cette disposition reste inchangée.

Il est caractéristique des dépenses uniques que, contrairement aux dépenses périodiques au sens de l'article 28, il est possible de déterminer le montant total qu'elles atteindront (p. ex. prix d'acquisition d'un immeuble). Cela peut aussi être le cas pour des projets qui durent plusieurs années (p. ex. projet de réorganisation de longue haleine), pour autant qu'il soit possible de chiffrer leur montant total.

Le fait que la compétence en matière d'autorisation de dépenses se détermine en fonction du montant de la dépense globale pour un même objet reste inchangé. L'autorisation de dépenses inclut toutes les dépenses indissociablement liées par une unité de matière et de temps (voir aussi les explications à l'article 29 ci-après).

Article 28 Dépense périodique

Cette disposition reste inchangée.

Contrairement aux dépenses uniques au sens de l'article 27, il est caractéristique des dépenses périodiques qu'on ne puisse pas déterminer le montant qu'elles atteindront au total, puisqu'elles servent à financer des tâches sur le long terme. Dans le cas par exemple d'un contrat de bail n'indiquant pas clairement qu'il est conclu seulement pour une durée déterminée sans prolongation ultérieure, il n'est pas possible d'établir quel sera le montant total des dépenses locatives. Autre exemple : les subventions cantonales périodiques d'une durée totale indéterminée (p. ex. pour le financement de hautes écoles). Dans ces deux cas, il n'est pas possible de chiffrer la dépense totale qui est déterminante pour la compétence en matière d'autorisation de dépenses. S'agissant des dépenses périodiques, il faut donc tabler sur le montant annuel (p. ex. loyer d'une année) pour déterminer la compétence en matière d'autorisation de dépenses.

Si des dépenses périodiques d'un montant annuel variable doivent être autorisées pour plusieurs années, c'est le montant annuel le plus élevé qui détermine la compétence en matière de dépense. S'il n'est pas possible de chiffrer de manière fiable le montant annuel à prévoir pour les prochaines années (p. ex. pour une garantie de déficit périodique qui est soumise à des variations), les dépenses périodiques doivent être autorisées chaque année.

Article 29 Addition des dépenses

Les réglementations détaillées sur l'obligation d'additionner les dépenses sont reprises telles quelles et désormais rassemblées dans une seule disposition. Il est ainsi clair qu'elles concernent à la fois les dépenses uniques et périodiques. Le fait qu'il faut additionner les dépenses échelonnées dans le temps qui concernent un but qui sera atteint en un laps de temps déterminé et prévisible reste inchangé. L'ordonnance précisera que si un projet comprend à la fois des dépenses uniques et des dépenses périodiques, il faut additionner les dépenses de chaque type et en distinguer les montants.

Article 30 Dépenses nouvelles et dépenses liées

Cette réglementation reste en principe inchangée.

Le Conseil-exécutif arrête les dépenses liées indépendamment de leur montant (art. 89, al. 2, lit. c ConstC). Le constituant voulait ainsi renforcer la capacité d'agir du Conseil-exécutif et aussi décharger le Grand Conseil des affaires de routine. La délimitation entre dépense nouvelle et dépense liée incombait au législateur, le constituant escomptant à cet égard une définition étroite de la dépense liée et, de la part des autorités, le développement d'une pratique claire et transparente.

Dans le cadre de la révision du droit parlementaire entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014, la délimitation entre dépense nouvelle et dépense liée a été redéfinie. La Commission de révision du droit parlementaire avait constaté un grand malaise au sujet des dépenses liées. Les critiques portaient en particulier sur le fait que les anciens critères de délimitation offraient une marge d'interprétation beaucoup trop large, principalement au sujet des travaux dans les bâtiments, des loyers des unités administratives ou du remplacement d'équipements ou d'installations.

Depuis la révision du droit parlementaire, une dépense est désormais considérée comme nouvelle lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent dispose d'une liberté d'action. Une dépense n'est liée que si elle n'est pas nouvelle, autrement dit lorsqu'il n'existe *pas* de liberté d'action. Auparavant, une dépense était qualifiée de liée selon les critères de la jurisprudence du Tribunal fédéral s'il n'existait pas de liberté d'action *relativement importante*.

Ainsi les critères applicables à la délimitation entre dépense nouvelle et dépense liée sont-ils les mêmes au niveau du canton que ceux que le canton prescrit aux communes, pour autant qu'elles n'édicte pas de réglementation dérogatoire.

En règle générale, les dépenses suivantes sont désormais qualifiées de nouvelles :

- travaux même destinés à préserver la valeur des bâtiments (à l'exception des réparations urgentes et autres cas similaires),
- acquisitions de remplacement (en particulier d'équipements informatiques ou de logiciels),
- loyers.

Les dépenses suivantes sont en principe considérées comme liées :

- dépenses dont le principe et le montant sont prescrits par des règles de droit,
- dépenses dont le principe et le montant sont prescrits par une décision judiciaire ce qui inclut également les décisions des autorités de justice administrative et des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA),
- dépenses qui résultent impérativement de l'exécution d'un contrat approuvé par l'organe compétent financièrement.

Il peut également arriver dans d'autres cas qu'une dépense pour laquelle il n'existe pas de liberté d'action doive par conséquent être considérée comme liée.

L'autorisation de dépenses et le rapport qui l'accompagne doivent motiver clairement la raison pour laquelle une dépense est considérée comme liée. Dans les cas évidents (à savoir si la dépense doit être autorisée en vertu de normes de droit qui en prescrivent clairement le montant ou en vertu d'une décision judiciaire), une courte présentation des motifs suffit. Il faut par contre motiver de manière détaillée dans chaque cas les raisons pour lesquelles il n'existe pas de liberté d'action.

En cas de doute, la dépense doit toujours être qualifiée de nouvelle.

Le renvoi aux lois spéciales qui qualifient une dépense de nouvelle est biffé de cette disposition. Il n'existait pas de cas d'application pratique.

3.3 Formes d'autorisation

3.3.1 Généralités

Article 31

L'alinéa 2 spécifie désormais plus précisément qu'auparavant que les dépenses doivent en principe être autorisées avant que les engagements correspondants ne soient contractés (donc p. ex. avant la signature d'un contrat qui entraîne des dépenses). Dès lors qu'un contrat est signé avant l'autorisation des dépenses, une réserve correspondante doit y être inscrite.

3.3.2 Crédit d'engagement

Article 32 Crédit d'engagement

Cette disposition reste inchangée.

Article 33 Crédit d'objet

Cette disposition reste inchangée.

Article 34 Crédit-cadre

Cette disposition reste inchangée.

3.3.3 Crédit complémentaire

Article 35 Critères

Cette réglementation reste en principe inchangée.

Article 36 Compétence en matière d'autorisation de dépenses

Le fait que la compétence en matière d'autorisation de dépenses est déterminée par le montant du crédit complémentaire reste inchangé. Cela s'applique indépendamment du montant du crédit d'origine et du complément.

Article 37 Engagements impossibles à différer

Il est désormais expressément spécifié que le crédit complémentaire doit être rapidement soumis pour approbation à l'organe financièrement compétent si l'unité administrative compétente a contracté auparavant un engagement impossible à différer.

Reste inchangé le fait qu'en cas d'engagements impossibles à différer, le Conseil-exécutif informe sans délai la Commission des finances si, suite au crédit complémentaire, le montant de la dépense globale dépasse la limite des compétences du Grand Conseil en matière d'autorisation de dépenses. Il est désormais stipulé clairement que dans ce cas, le Grand Conseil autorise la dépense en dernier ressort. Cette délégation au Grand Conseil permet d'exclure l'éventualité du référendum. Si le Grand Conseil a la possibilité d'émettre un signal politique dans le cadre de cette autorisation ultérieure, il serait toutefois peu judicieux de soumettre à une votation référendaire des engagements qu'il a déjà fallu contracter pour des raisons d'urgence.

3.3.4 Affectation et décompte

Les réglementations sur l'affectation et le décompte de crédits d'engagement prévues aux articles 38 et 39 restent inchangées quant à leur contenu.

4 Présentation des comptes

Dans le domaine de la présentation des comptes, la loi est restructurée ; les dispositions sont rassemblées dans un chapitre spécifique.

4.1 Généralités

Article 40 But

Une déclaration de planification adoptée le 26 novembre 2018 par le Grand Conseil chargeait le Conseil-exécutif d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les normes IPSAS, ainsi que les conséquences pour la présentation des comptes du canton de Berne de leur éventuel abandon. La Direction des finances a effectué une analyse correspondante avec le concours de spécialistes externes et l'a portée à la connaissance du Grand Conseil dans le cadre du rapport de gestion de 2019.

Les résultats de cette analyse montrent qu'une application intégrale des normes IPSAS serait la meilleure solution pour atteindre l'objectif d'une image fidèle à la réalité du patrimoine, de la situation financière et des revenus du canton (« true and fair view »). Mais actuellement en Suisse, ces normes ne sont appliquées intégralement par aucun canton ni par la Confédération. Quelques cantons (Bâle-Ville, Genève, Lucerne et Zurich) appliquent – avec certaines différences et divergences qui leur sont spécifiques – une forme allégée de ces normes très complètes.

Depuis 2017, la présentation des comptes du canton de Berne se fonde sur le modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). La réévaluation (retraitement) des biens patrimoniaux et la renonciation aux amortissements supplémentaires (à l'exception des financements spéciaux) allant de pair avec l'introduction du MCH2/IPSAS en 2017 ont permis d'améliorer la qualité de la présentation des comptes.

Les conséquences de l'abandon des IPSAS sont clairement délimitables : cela simplifie considérablement le travail de l'administration, du Contrôle des finances et des autorités politiques (plus de surveillance des modifications dynamiques des IPSAS ni d'adaptations correspondantes du manuel et de la législation) et cela instaure de la clarté puisqu'un seul ensemble de règles (à savoir le MCH2) constitue désormais la base de la présentation des comptes dans le canton de Berne. La situation actuelle, où deux ensembles de règles (MCH2 et IPSAS) sont utilisés, est défavorable tant au plan de la charge administrative qu'au point de vue politique (p.ex. le développement de la présentation des comptes du canton est fondé sur deux systèmes de règles différents ; les libertés de choix offertes par le MCH2 ne sont pas admises dans les IPSAS). L'abandon des IPSAS permet de supprimer les dérogations à ces normes qui existent actuellement dans les comptes annuels conformément à la LFP. Seules les dérogations au MCH2 (plus précisément à ses recommandations minimales) doivent encore être déclarées.

Ces exceptions au MCH2 sont inscrites directement dans les articles suivants de la LFin :

- Article 43: pas d'inscription au bilan des comptes de la Caisse de chômage et des offices régionaux de placement dans les comptes annuels.
- Article 51: Les investissements payés sur des Fonds sont, à l'exception des prêts, amortis immédiatement après leur enregistrement.
- Article 54: Les legs et fondations non autonomes sont portés au bilan sans effet sur le résultat.

Les exceptions suivantes au MCH2 ne se trouvent pas dans la LFin (et seront, si nécessaire, inscrites dans l'ordonnance) :

- La constitution et la dissolution de réserves de retraitement sans effet sur le résultat lors de fluctuations de la valeur vénale des placements du patrimoine financier, aussi longtemps qu'une dépréciation de valeur peut être couverte via la réserve de retraitement du placement correspondant.
- Les modifications du solde des Fonds du capital propre équilibrent le compte de résultats.
- L'inscription au bilan du Fonds de loterie, du Fonds du sport et du Fonds d'encouragement des activités culturelles en tant que capitaux de tiers et leur gestion séparée conformément à l'article 126, alinéa 1 de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (RS 935.51). L'affectation des fonds n'est pas comptabilisée sur les postes du compte de résultats des comptes annuels.

Article 41 Principes

La qualité toujours élevée de la présentation des comptes est clarifiée par l'énonciation des principes repris tels quels de l'ancienne législation. La modification de l'ordre dans lequel ils sont énoncés résulte de la reprise de la formulation de la loi modèle MCH2. La comptabilité d'exercice qui faisait auparavant l'objet de la seconde phrase est désormais présentée comme un terme de la liste.

Ces principes sont détaillés dans l'ordonnance.

Article 42 Normes applicables

Comme il est mentionné plus haut, le canton de Berne se fonde désormais sur les recommandations du MCH2 et cela est inscrit dans la loi. Il n'existe à cet égard pas de danger d'une reprise dynamique incontrôlée des dispositions, car le MCH2 consiste en des recommandations (et non pas des normes) qui se développent avec précaution. Le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) émet par ailleurs des interprétations pratiques des recommandations. De longs délais transitoires sont prévus en cas de changements.

Des dérogations au MCH2 sont toujours possibles, comme elles l'étaient par rapport aux IPSAS (al. 2). Les principales dérogations doivent être réglées dans l'ordonnance et présentées en toute transparence dans le rapport de gestion. L'ordonnance peut également définir des caractéristiques importantes. Certaines dérogations existent déjà dans les dispositions actuelles, par exemple quant au traitement des versements et des prélèvements sur des Fonds. La présente révision totale ne modifie en rien les règles actuelles de présentation des comptes.

4.2 Comptes annuels

Article 43 Champ d'application et éléments

Les comptes annuels sont l'instrument central de la présentation des comptes. Ils font partie intégrante du rapport de gestion (voir art. 13). Ils exposent tous les faits pertinents sur le patrimoine, la situation financière et les revenus du canton.

Les comptes annuels englobent le domaine central de l'administration avec les chiffres agrégés du Grand Conseil, du Conseil-exécutif et de l'administration cantonale, ainsi que des autorités judiciaires et du Ministère public. La loi mentionne désormais explicitement que la Caisse de chômage et les offices régionaux de placement ne figurent pas dans les comptes annuels. Pour le reste, la réglementation reste inchangée quant à son contenu. Le canton n'établit pas au surplus de comptes consolidés incluant les participations majoritaires.

L'alinéa 2 énumère les éléments des comptes annuels selon le MCH2, dans un ordre correspondant à la pratique existante dans le rapport de gestion. Sont tout d'abord mentionnés les deux comptes de mouvements comptables que sont le compte de résultats (CR) et le compte des investissements (CI) (somme annuelle avec tous les mouvements), puis le bilan qui en résulte (établi à la date de référence de la fin de l'année) et enfin le tableau des flux de trésorerie qui en est déduit. L'annexe fournit des informations complémentaires (voir art. 48) et comprend aussi l'état du capital propre qui, selon le MCH2 (et à la différence des IPSAS), n'est pas considéré comme un élément distinct des comptes annuels.

Tous ces éléments s'accompagnent d'une comparaison avec l'exercice précédent (principe de comparabilité). Ils sont harmonisés avec la planification dans le budget et le PIMF.

Article 44 Compte de résultats

Le compte de résultats sert à présenter les résultats d'une année civile. Un excédent de revenus augmente le capital propre au bilan, alors qu'un excédent de charges le réduit. Cela vaut également dans le cas d'un découvert du bilan, qui constitue un poste négatif au sein du capital propre. L'ancien alinéa 3 peut être abandonné puisque le MCH2 prescrit un plan comptable.

Les postes extraordinaires doivent être exclus du résultat opérationnel pour ne pas nuire à la comparabilité sur plusieurs années (al. 2) et leur définition est donc d'autant plus importante (al. 3). Les recomman-

dations du MCH2 sont également reprises ici. Cela vaut également pour les préfinancements d'importants projets d'investissement. Cette option est laissée ouverte, en particulier du fait que le frein à l'endettement est aujourd'hui axé sur des consignes annuelles.

Article 45 Compte des investissements

Le compte des investissements rassemble les investissements dans les immobilisations corporelles, les immobilisations incorporelles, les prêts, les participations, les subventions d'investissement et les investissements extraordinaires. Mais il est inutile que la loi nomme tous ces postes puisqu'ils sont prescrits par le MCH2.

Après leur enregistrement dans le compte des investissements, les investissements sont inscrits au bilan dans le patrimoine administratif. Les investissements dans le patrimoine financier sont directement inscrits au bilan. Il s'agit ici aussi d'opérations standard dans la comptabilité, telles que les prescrit le MCH2. Pour cette raison, l'ancien alinéa 2 peut être supprimé.

Article 46 Bilan

Cette disposition reste inchangée quant à son contenu.

Article 47 Tableau des flux de trésorerie

Le contenu ne change pas, mais le principe est formulé de manière plus succincte. Comme pour le compte de résultats, les différents échelons sont présentés sous la forme d'une énumération.

Article 48 Annexe

L'annexe fait partie intégrante des comptes annuels. Elle contient toutes les explications qui ont une importance pour apprécier l'état de la fortune, des finances et des revenus, ainsi que les risques financiers. La loi en indique les principaux postes.

4.3 Etablissement du bilan et évaluation

Article 49 Principes d'établissement du bilan

Les principes d'établissement du bilan sont désormais mentionnés dans la loi (conformément au MCH2) et la disposition sur les provisions est intégrée ici.

Il est à constater de manière générale que les consignes sur les principes d'établissement du bilan et d'évaluation sont par nature très agrégées à l'échelon de la loi, et l'ordonnance contiendra quelques dispositions de détail. Mais l'instrument principal en la matière est le Manuel sur la présentation des comptes (MPC), et les principes d'établissement du bilan et de son évaluation sont également présentés en annexe aux comptes annuels.

Article 50 Principes d'évaluation

Les principes d'évaluation donnent une vue d'ensemble de la façon dont les postes du bilan sont évalués. Les spécificités ne peuvent pas être toutes exposées dans ce court article, l'ordonnance les précisera et le Manuel sur la présentation des comptes les complétera.

Conformément au MCH2, l'évaluation se fait à la valeur vénale s'il n'est pas payé de prix.

Article 51 Amortissements

Les alinéas 1 et 2 sur les règles d'amortissement en vigueur sont repris inchangés de l'ancienne législation.

L'alinéa 3 précise désormais la pratique existante selon laquelle les investissements financés sur des Fonds sont intégralement amortis pendant l'année de leur acquisition. Si tel n'était pas le cas, le solde des Fonds/préfinancements serait lié sur de nombreuses années pour des amortissements et le solde de financement ne serait pas équilibré l'année de l'investissement.

4.4 Divers

Article 52 Acquisition d'immeubles

La réglementation reste inchangée quant au contenu.

Article 53 Fonds

Les Fonds sont des moyens financiers liés qui sont affectés à l'accomplissement de tâches publiques. Le terme « Fonds » (auparavant « financements spéciaux ») a été choisi pour mieux englober les différentes formes de ces moyens à affectation déterminée. En allemand, le terme « Fonds » correspond aussi à l'usage bernois.

L'alinéa 2 énumère les différentes formes de Fonds. Elle se différencie par la nature des moyens qui y sont versés et la manière dont ils sont utilisés. Alors que dans le cas du financement spécial, il existe une étroite causalité entre les revenus (p. ex. d'un émolument) et les charges, dans celui du Fonds, des deniers publics généraux sont liés. Dans le cas du préfinancement, des moyens sont mis de côté pour des investissements ultérieurs.

Dans la plupart des Fonds, les transactions font partie du résultat opérationnel (compensées par les variations) ; seuls les préfinancements sont considérés comme des charges ou des revenus extraordinaires. L'imputation des Fonds au capital propre ou aux capitaux de tiers repose sur un catalogue de critères spécifiques.

Article 54 Legs et fondations non autonomes

Les legs et les fondations non autonomes sont des patrimoines du canton sans personnalité juridique que des particuliers lui ont cédés, volontairement et pour une affectation déterminée.

Les réglementations restent en principe inchangées. La loi précise juste désormais que le Conseil-exécutif peut modifier l'affectation d'une libéralité pour autant que ladite affectation n'a plus d'objet ou ne peut plus convenablement être respectée, ou qu'une fondation non autonome ne dispose plus que de faibles ressources et qu'il soit impossible de la fusionner avec d'autres legs ou fondations non autonomes ayant une affectation semblable. Cela ne devrait que rarement être le cas.

Article 55 Comptes spéciaux

Le compte spécial sert à accorder à des unités administratives définies des réglementations dérogeant à la législation sur les finances pour la gestion de leurs tâches et de leurs finances. Cela peut s'avérer opportun si des conditions-cadres juridiques ou inhérentes à l'exploitation l'exigent. Aujourd'hui par exemple un compte spécial est tenu pour le Conseil-exécutif, le Grand Conseil, les autorités judiciaires et le Ministère public, ainsi que l'autorité de surveillance de la protection des données. La planification, la

tenue des comptes et la législation régissant les crédits et les dépenses peuvent faire l'objet de réglementations dérogatoires (voir al. 2).

Les anciennes dispositions sont reprises telles quelles quant à leur contenu, l'article étant simplement raccourci. Par exemple, l'alinéa 3 de la disposition de la LFP peut être supprimé puisque les comptes spéciaux sont déjà explicitement mentionnés pour le PIMF (art. 5), le budget (art. 6) et le rapport de gestion (art. 13). Il n'est désormais plus obligatoire d'édicter une ordonnance distincte pour établir un compte spécial ; un règlement suffit, comme cela était aussi déjà défini pour les autorités judiciaires (voir ancien art. 36a LFP).

5 Emoluments

5.1 Obligation de verser des émoluments et exemption

Article 56 Obligation de verser des émoluments

L'obligation de verser des émoluments reste inchangée.

Quiconque reçoit des prestations du canton doit en principe verser des émoluments correspondants. Le fait qu'il s'agisse de prestations relevant de la puissance publique ou d'autres prestations de services ne joue aucun rôle. Il est également insignifiant que la personne qui bénéficie de la prestation ait cherché à obtenir celle-ci ou qu'elle lui ait été fournie d'office.

La disposition définit l'objet de la taxe et – sous réserve des dispositions sur l'exonération d'émoluments – l'ensemble des personnes assujetties.

Ne font pas l'objet de la réglementation des émoluments les prix que des services cantonaux facturent pour des prestations sur le marché libre dans le cadre de l'exploitation marginale du patrimoine administratif. Ces prix doivent être fixés au minimum de manière à couvrir les coûts, puisqu'un subventionnement croisé sur les deniers publics fausserait la concurrence et porterait atteinte à la liberté économique d'autres prestataires.

Article 57 Exemption

Cette disposition reste inchangée.

5.2 Barèmes des émoluments

Article 58 Bases juridiques

La réglementation de l'échelon auquel sont fixés les émoluments (loi, décret, ordonnance) reste inchangée quant à son contenu, mais elle fait désormais l'objet d'un seul article pour plus de clarté.

Article 59 Conception

Les barèmes indiquant des émoluments exprimés en francs ou en points sont conçus comme suit: barème fixe, barème-cadre ou barème en fonction du travail requis.

Article 60 Couverture des coûts

Les principes importants de la couverture des coûts restent inchangés quant au contenu, mais ils sont désormais réglementés dans un seul article pour plus de clarté.

Les émoluments couvrent en principe la totalité des coûts, ce qui englobe tous les coûts directs et indirects (y compris les coûts transversaux) ainsi que les coûts et revenus standard. Ils peuvent être déduits d'un calcul des coûts complets. Le principe de la couverture intégrale des coûts correspond aux objectifs de l'emploi économe des ressources et au principe de causalité (voir art. 3, al. 2).

La jurisprudence du Tribunal fédéral exige que la couverture intégrale des coûts soit inscrite dans la loi si elle est prévue pour certains ou pour tous les émoluments.³ Pour des raisons constitutionnelles, la couverture des coûts ne doit pas être appliquée si cela enfreindrait le principe d'équivalence (al. 2). En vertu du principe de la précision juridique, la loi doit prescrire une fourchette pour les barèmes-cadres.

La jurisprudence du Tribunal fédéral⁴ exige également que la loi précise les cas où il peut être dérogé au principe de couverture des coûts et où le barème peut par conséquent prévoir des émoluments dont le montant ne couvre pas totalement les coûts (al. 3).

Article 61 Détermination

Cette réglementation reste inchangée quant à son contenu. La loi fixe les principes de la fixation des barèmes pour satisfaire à l'exigence de la précision de la norme.

La loi doit expressément prévoir la possibilité pour les autorités judiciaires de déterminer le barème en fonction de la valeur litigieuse.

Article 62 Perception, réduction, exonération

Cette réglementation reste inchangée.

5.3 Exigibilité et intérêt moratoire

Article 63

Cette disposition relative à l'exigibilité et à l'intérêt moratoire reste inchangée.

6 Prescription

Article 64

La réglementation de la prescription reste en principe inchangée. L'alinéa 4, lettre b précise désormais que la prescription ne débute pas ou est suspendue pendant les discussions en vue d'une transaction, pendant une médiation ou pendant toute autre procédure extrajudiciaire visant la résolution d'un litige, si les parties en sont convenues par écrit. Cela correspond à la réglementation de l'article 134, alinéa 1, chiffre 8 du Code des obligations.

7 Traitement des données

Article 65 ss

La loi cantonale sur la protection des données (LCPD) réglemente les consignes à observer dans le traitement des données en général (art. 5 ss LCPD) et celui des données particulièrement dignes de protection en particulier (art. 6 en lien avec art. 3 LCPD). L'ordonnance portant introduction de la directive (UE)

³ Voir ATF 123 I 255 s., E. 2b; ATF 120 Ia 6, E. 3s.

2016/680 relative à la protection des données à caractère personnel (OiDPD), dont la durée est limitée, régit le profilage dans le cadre du champ d'application de l'ordonnance (art. 2 OiDPD). Le profilage sera réglementé dans le droit cantonal lors de la révision de la LCPD et cette réglementation s'appliquera à toutes les autorités. La loi sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP) concrétise les consignes de la LCPD et le profilage pour le traitement des informations contenues dans des fichiers centralisés de données personnelles. L'article 4, alinéa 1, lettre b LFDP définit un fichier centralisé de données personnelles comme suit : « un fichier électronique de données personnelles permettant à différentes autorités de traiter ces données et désigné comme fichier centralisé de données personnelles ». A cela s'ajoute la définition de l'article 5, alinéa 2 LFDP : « Un fichier centralisé de données personnelles contient les caractères dont plusieurs autorités ont besoin et qu'elles peuvent traiter pour accomplir leurs tâches légales conformément à la législation spéciale de la Confédération et du canton. » Le Conseil-exécutif est tenu d'édicter une ordonnance pour les fichiers centralisés de données personnelles et d'en réglementer le contenu conformément à l'article 6 et suivants LFDP. L'article 65 et suivants réglementent par conséquent le traitement des données dans le PGI lors de l'exécution de la loi suivant les prescriptions de la LCPD, et les consignes de la LFDP sont mises en œuvre pour les fichiers de données personnelles.

Conformément à la présente loi, il est possible de consulter dans les fichiers de données personnelles GERES et GCP les données et fonctionnalités indiquées dans l'annexe 1 LFDP, dans le cadre de l'exécution des tâches, et de les traiter dans le PGI. Ce sont en l'occurrence des données de base (date de naissance, lieu de naissance, nationalité), des adresses avec affectation (p. ex. aussi des adresses de personnes détenues), des données bancaires (p. ex. paiements en lien avec des prestations d'assistance) et des numéros d'identification (NAVS13, ID-GCP, IDE).

Les fonctionnalités qui permettent un profilage requièrent base légale conformément à la législation sur la protection des données. L'article 65 et suivants mettent aussi en œuvre cette exigence. Le profil de personnalité est défini comme suit à l'article 3, lettre d de la loi fédérale sur la protection des données (LPD) : « un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique ». Le PGI permettra aussi dans une mesure limitée, en raison de la structure des données et des champs ouverts, d'établir des profils correspondants en regroupant différentes données. La protection contre les abus sera garantie par une réglementation claire des droits d'accès.

La possibilité d'utiliser le numéro AVS dans le PGI est expressément mentionnée dans la LFin. Les autorités et l'administration cantonales utilisent, comme numéro d'identification des personnes, le numéro d'assuré au sens de la loi fédérale sur l'AVS (LAVS), le numéro d'identification des entreprises ou un autre numéro d'identification de la Confédération, pour autant que les conditions fixées par le droit fédéral soient remplies (art. 12, al. 1 LFDP). Les autorités et l'administration cantonales sont aujourd'hui déjà habilitées à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'application du droit cantonal, mais uniquement dans les domaines suivants en vertu de l'article 50e, alinéa 2 LAVS : réduction des primes, aide sociale, législation fiscale et établissements de formation. D'autres services et institutions chargés de l'application du droit cantonal sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales à condition qu'une loi cantonale le prévoie (art. 50e, al. 3 LAVS). L'article 65 LFin crée la base légale cantonale requise en vertu de l'article 12 LFDP. Sur le fond, l'effet de cette disposition est cependant limité dans le temps, puisqu'avec la révision de la LAVS arrêtée lors de la session d'hiver 2020, une clause générale doit être créée pour autoriser l'administration centrale des cantons et des communes à utiliser systématiquement le numéro AVS sans qu'il y ait besoin d'une disposition légale particulière (art. 153c, al. 1 P-LAVS).

8 Compétences

La réglementation des compétences a, dans la mesure du possible, directement été intégrée aux normes matérielles correspondantes pour éviter d'avoir à les rechercher à la fin de la loi. Le texte est ainsi plus agréable à lire et les chevauchements qui existaient dans la LFP sont éliminés.

Les compétences restent inchangées au plan matériel. Quelques règles superflues ont été supprimées.

Article 71 Direction des finances

Conformément à la lettre d, la Direction des finances remet un corapport sur toutes les affaires du Conseil-exécutif ayant trait à la gestion financière. La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement remet un corapport sur les affaires correspondantes de la Direction des finances.

La compétence que confère la lettre g à la Direction des finances de gérer le patrimoine, y compris celui des Fonds, et de le placer de manière sûre et efficiente s'applique sous réserve de prescriptions contraires de la législation spéciale. Ainsi l'article 47, alinéa 1 de la loi cantonale sur les jeux d'argent confie-t-il la gestion du Fonds de loterie et du Fonds du sport au service compétent de la Direction de la sécurité.

II. Modification indirecte de la loi sur le personnel

Article 12f ss

Dans le système d'informations sur le personnel du canton de Berne sont traitées, entre autres, des données personnelles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD : par exemple des indications sur la rémunération ou sur la santé des agents et agentes cantonaux. Ces données personnelles servent en définitive à exécuter le contrat de travail, et donc à concrétiser les droits et obligations réciproques découlant de la législation sur le personnel. La LFDP dispose en outre que l'utilisation des fonctionnalités et des données personnelles particulièrement dignes de protection qui permettent un profilage doit reposer sur une base légale conformément à la législation sur la protection des données. L'article 12f et suivants et l'article 1 de la loi sur le personnel mettent en œuvre ces exigences pour le système d'information sur le personnel exploité dans le cadre du PGI.

La loi sur le personnel ne contient pas pour l'instant de disposition explicite sur le traitement des données personnelles, en particulier celles qui sont particulièrement dignes de protection - à l'exception de l'article 12a et suivants, qui réglementent le traitement des données secondaires dans le but de protéger les agents et les agentes. C'est seulement au niveau de l'ordonnance qu'il existe actuellement une norme réglementant le traitement des données personnelles (art. 6a de l'ordonnance sur le personnel, OPers). La présente révision indirecte de la LPers va ancrer cette réglementation au niveau de la loi et combler les lacunes existantes. Comme indiqué précédemment, l'Office du personnel traite des données qui sont nécessaires pour l'exécution des rapports de travail, ce qui inclut aussi des données particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD. Concrètement, cela concerne par exemple :

- l'appartenance religieuse des agents et agentes cantonaux, pour l'exécution de l'imposition à la source (indications sur les opinions religieuses au sens de la lettre a ; conformément à l'article 23 de la loi sur les impôts paroissiaux, les travailleurs et travailleuses étrangers qui, en vertu de l'article 112 de la loi sur les impôts, sont assujettis à un impôt perçu à la source sur le revenu de leur activité lucrative dépendante et sur les revenus acquis en compensation, sont également assujettis à l'impôt paroissial perçu à la source. Avant tout versement d'une prestation imposable, les débiteurs et débitrices (employeurs) doivent vérifier l'assujettissement à l'impôt à la source de la personne bénéficiaire ;
- une limitation de la capacité de travail liée à une maladie ou à un accident, ou d'éventuelles mesures de l'assurance-invalidité (sphère intime de la personne selon lit. b) ;
- des mesures des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (selon lit c ; p. ex. incapacité d'agir durable suite à un accident. Dans ce cas il faut s'assurer avec les autorités compétentes de déterminer à qui le versement en cours du traitement de l'agent ou l'agente concernée doit revenir. Autre exemple de telles mesures : les relations des parents nourriciers vis-à-vis de personnes en apprentissage) ;
- les sanctions administratives ou pénales (selon lit. d). Cela concerne par exemple les données sur de possibles infractions commises dans l'exercice des fonctions ou sur d'autres manquements graves (retrait du permis de conduire) qui peuvent entraîner des mesures de droit du personnel du fait de l'activité au service du canton (suspension des fonctions ou licenciement).

Voir en outre ci-dessus, les explications concernant les articles 65 et suivants LFin.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet n'est pas expressément mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022. Une législation moderne sur les finances servant de fondement solide à la gestion des finances publiques est une condition essentielle à l'accomplissement des tâches publiques et à la réalisation des objectifs fixés par le Conseil-exécutif.

9. Répercussions financières

Le présent acte législatif n'a pas de répercussions financières directes. La mise en place d'un PGI standard permet de renforcer l'efficacité et de réaliser des économies.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le présent acte législatif n'a de répercussions ni sur le personnel ni sur l'organisation.

11. Répercussions sur les communes

Le présent acte législatif n'a pas de répercussions sur les communes.

12. Répercussions sur l'économie

Le présent acte législatif n'a pas de répercussions sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

Sera complété une fois la procédure de consultation terminée.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi sur les finances.