

Table des matières

	pages
1. Synthèse	3
2. Contexte	3
2.1 Raisons de l'instauration du Fonds de couverture des pics d'investissement	3
2.2 Evolution passée de l'investissement net (entre 2003 et 2013)	3
2.3 Besoins futurs en matière d'investissement (de 2014 à 2023)	3
2.4 Prévisions concernant l'utilisation des ressources du Fonds	4
2.5 Raisons de maintenir le Fonds	5
3. Commentaire sur l'abrogation de l'article 4	5
4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
5. Répercussions sur les finances	6
6. Répercussions sur le personnel et l'organisation	6
7. Répercussions sur les communes	6
8. Répercussions sur l'économie	6
9. Résultat de la procédure de consultation	6
10. Proposition	6

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement (loi sur le Fonds d'investissement, LFI)

1. Synthèse

La loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement (loi sur le Fonds d'investissement, LFI) est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010. Elle prévoit, à l'article 4, que le Fonds sera dissous cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire au 1^{er} avril 2015, le Grand Conseil pouvant décider de maintenir le Fonds au-delà de cette date. La présente modification de la LFI vise à supprimer la durée de validité prévue, afin de maintenir le Fonds sans limitation de durée.

2. Contexte

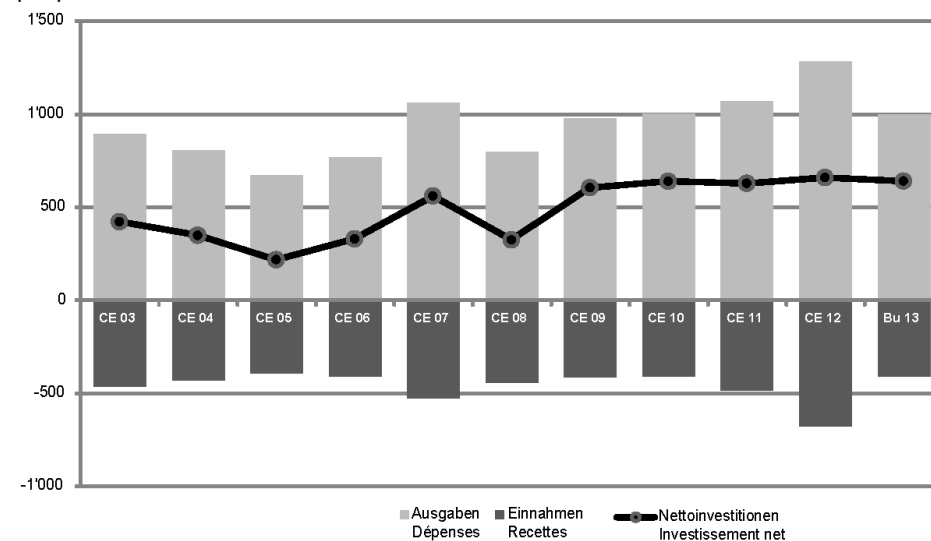
2.1 Raisons de l'instauration du Fonds de couverture des pics d'investissement

La loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement (LFI) est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010. Elle prévoit, à l'article 4, que le Fonds sera dissous cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire au 1^{er} avril 2015, le Grand Conseil pouvant décider de maintenir le Fonds au-delà de cette date. La présente modification de la LFI vise à supprimer la durée de validité prévue, afin de maintenir le Fonds sans limitation de durée.

La LFI a été élaborée en 2010 dans le contexte suivant: l'introduction en 2008 du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, qui est inscrit à l'article 101b de la Constitution cantonale, a posé des limites claires en matière de financement des investissements: les investissements doivent être financés à 100 pour cent par des fonds propres à moyen terme. Le mécanisme du frein à l'endettement n'agit que dans une perspective future et ne permet pas de «mettre de l'argent de côté» pour des investissements importants; les résultats positifs des comptes n'entrent pas dans ledit mécanisme.

2.2 Evolution passée de l'investissement net (entre 2003 et 2013)

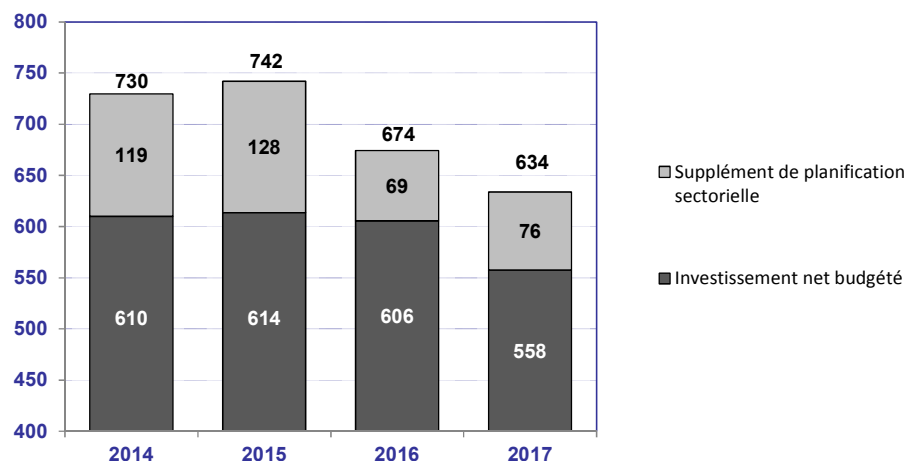
L'investissement net subit parfois de fortes variations annuelles, comme l'illustre ce graphique:



Graphique 1

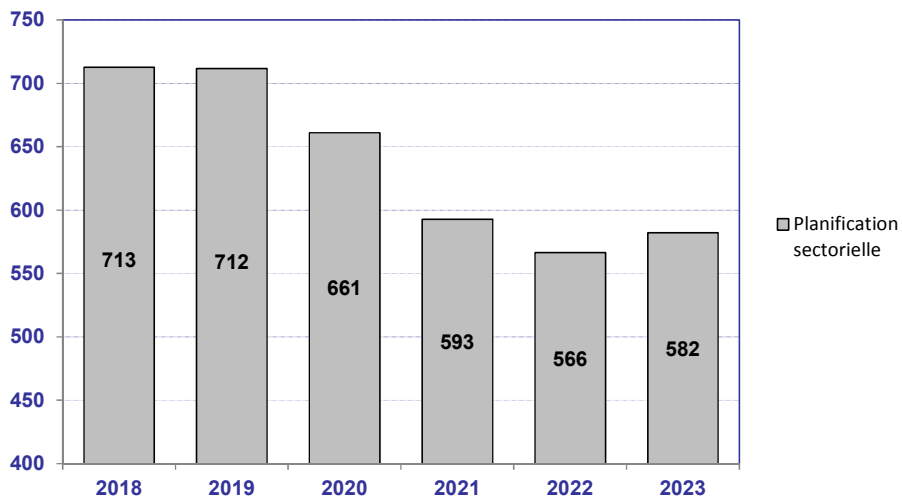
2.3 Besoins futurs en matière d'investissement (de 2014 à 2023)

La planification actuelle prévoit un investissement net (financements spéciaux inclus) de 640 millions de francs au budget 2014, puis de 614 millions de francs en 2015, 606 millions de francs en 2016 et 558 millions de francs en 2017. Il importe de noter à cet égard que les Directions, la Chancellerie d'Etat et les autorités judiciaires sont libres de prévoir un supplément de planification sectorielle dans leur planification des investissements, par exemple parce qu'elles prévoient des retards de projet dus aux intempéries, des oppositions contre des projets de construction, etc. Les besoins effectifs en matière d'investissement (c'est-à-dire la planification sectorielle) sont donc supérieurs aux valeurs qui sont inscrites au budget 2014 et au plan intégré mission-financement 2015 à 2017.



Graphique 2

Selon le plan d'investissement intégré 2014 à 2023 du canton, des besoins d'investissement élevés continuent de se profiler à l'horizon des années suivant la période de planification actuelle. Ce graphique indique les besoins en matière d'investissement (= planification sectorielle) que les Directions, la Chancellerie d'Etat et les autorités judiciaires ont fait valoir durant le processus de planification 2013 pour les années 2018 à 2023:



Graphique 3

2.4 Prévisions concernant l'utilisation des ressources du Fonds

Le budget 2014 et le plan intégré mission-financement 2015 à 2017 prévoient des prélèvements sur le Fonds de couverture des pics d'investissement.

Conformément à l'article 1, alinéa 2 LFI, les avoirs du Fonds peuvent être utilisés pour financer les dépenses d'investissement suivantes:

- projets concernant des infrastructures de transport, importants tant au plan de la politique économique que pour la promotion de la place économique,
- projets de grande envergure entraînant un montant extraordinaire de charges pour le compte des investissements,
- projets concernant des investissements extraordinaires non planifiables,
- projets contribuant à pérenniser le volume des investissements en cas de tassement conjoncturel.

Compte tenu de ces critères, le Conseil-exécutif a prévu au plan intégré mission-financement 2015 à 2017 de financer (en partie) les projets suivants sur les ressources du Fonds:

en millions CHF	Budget	Plan financier		
	2014	2015	2016	2017
Tramregion Bern (branche Köniz, y compris prolongement Kleinwabern)			1	6
Tramregion Bern (branche Ostermundigen)	4	9		
Raccordement autoroute Haute-Argovie	1	1		
Raccordement autoroute/accès Emmental	1	1		
Contournement nord Thoun	15	14		
Achats stratégiques (achats immeubles CFF)	62			
Berne, INS-UNI, ZSSw Neufeld - agrandissement	14	4		
Bienne, Haute école spécialisée bernoise - nouveau bâtiment campus	1	2	3	11
Total prélèvements sur Fonds de couverture des pics d'investissement	98	30	4	17
Evolution fortune du Fonds	139	109	105	88

Graphique 4

En 2009, le Fonds de couverture des pics d'investissement a été alimenté à hauteur de 250 millions de francs sur le résultat excédentaire des comptes de 2008. 100 millions de francs y ont ensuite été versés en 2010 et 61 millions de francs en 2011. Le premier prélèvement sur le Fonds a eu lieu en 2012 (CHF 74 mio).

Compte tenu des versements réalisés ces dernières années, du prélèvement effectué en 2012 et des autres prélèvements prévus entre 2013 et 2017, la fortune du Fonds devrait évoluer comme suit jusqu'à fin 2017:

en millions CHF	Budget	Budget		Plan financier	
	2013	2014	2015	2016	2017
Etat de la fortune au 1.1.	337	237	139	109	105
Prélèvement prévu sur le Fonds d'investissements	100	98	30	4	17
Etat de la fortune au 31.12.	237	139	109	105	88

Graphique 5

Ces prévisions tablent sur le fait que la durée du Fonds est actuellement limitée à 2015 en vertu de l'article 4 LFI, si bien que seuls les financements autorisés jusqu'à cette date pourront encore s'effectuer sur le Fonds.

2.5 Raisons de maintenir le Fonds

Comme le montrent les graphiques 2 et 3 ci-dessus, les investissements devraient demeurer à un niveau élevé même après 2015, c'est-à-dire après la date limite de validité du Fonds de couverture des pics d'investissement.

Dans le domaine des transports, en particulier, d'importants investissements interviendront seulement après 2016 (comme p. ex. la gare RBS ou le projet Tram Region Bern). Il en va de même pour le secteur du bâtiment: parmi les projets de grande envergure qui pourraient être (co)financés sur le Fonds figurent, par exemple, le campus HESB de Biene et le remplacement de l'établissement pénitentiaire pour femmes de Hindelbank. Le Fonds de couverture des pics d'investissement pourrait en outre servir à financer la gestion des événements naturels imprévus et des catastrophes (telles que des inondations).

La limitation à cinq ans de la durée de validité du Fonds interdit de recourir en tout ou en partie au financement spécial pour les projets qui vont grever massivement le compte des investissements à l'avenir.

Le Fonds de couverture des pics d'investissement ne peut être alimenté que si les conditions du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements sont respectées pour l'exercice au débit duquel cette alimentation intervient (art. 2, al. 2 LFI). Au vu des perspectives actuelles de politique financière, il n'est guère réaliste d'envisager que le Fonds puisse être de nouveau approvisionné ces prochaines années. Il est néanmoins utile de supprimer la limitation de la durée de validité du Fonds, et ce pour les raisons suivantes:

La limitation actuelle de la durée de validité du Fonds contraint dans les faits au financement partiel de plusieurs projets de relativement petite taille et d'une durée limitée. Elle ne

permet donc pas d'atteindre totalement l'objectif initial du législateur, visant à ce que le Fonds serve à financer des projets de grande envergure. La suppression de la limitation de durée permettrait en revanche de revoir la planification de l'utilisation du Fonds et d'affecter ses ressources de manière ciblée même après 2015 pour (co)financer certains projets d'investissement importants que le canton va devoir gérer dans les années à venir.

Le Grand Conseil avait décidé de limiter la durée de validité du Fonds, car la création de celui-ci était initialement controversée. Il existait en particulier des doutes quant à l'utilité des ressources du Fonds. Mais, alors qu'il était prévu au départ de limiter la validité du Fonds de manière ferme et définitive à une durée de cinq ans, le Grand Conseil avait choisi la possibilité de décider de la prolonger.

La création de Fonds peut limiter la marge de manœuvre de politique financière, et l'affectation de deniers publics généraux exige en principe une grande retenue. Il faut toutefois noter, dans le cas du Fonds de couverture des pics d'investissement, que celui-ci sert à financer en tout ou en partie des projets d'infrastructure de grande envergure. Il ne s'agit donc pas de financer des dépenses publiques de consommation, mais des investissements qui contribuent à garantir et à améliorer le potentiel de développement, la compétitivité, l'attrait du site économique et les opportunités de croissance du canton. La possibilité de (co)financer d'importants projets d'investissement sur les ressources du Fonds permettrait d'assurer la continuité de la planification des investissements. Et une planification plus sûre évite de devoir modifier des plans d'investissement à court terme au gré de l'évolution des ressources budgétaires – ce qui peut générer des coûts. La solution des Fonds dans le domaine des investissements et des infrastructures a aussi fait ses preuves à la Confédération et dans d'autres cantons.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les ressources des Fonds sont attribuées pour une grande part. Cela montre clairement que le Fonds constitue un instrument nécessaire et adéquat dans la pratique pour assurer une partie du financement des projets d'investissement. Les doutes étant désormais levés quant à l'utilité du Fonds de couverture des pics d'investissement, il n'y a plus aucune raison d'en limiter à nouveau la durée de validité. Il convient donc de supprimer purement et simplement sa limitation dans le temps. Le Grand Conseil statue comme auparavant sur l'approvisionnement du Fonds et a la compétence exclusive pour décider de l'utilisation des avoirs. Il a donc toute latitude pour gérer le Fonds comme bon lui semble.

3. Commentaire sur l'abrogation de l'article 4

L'article 4 qui doit être abrogé a la teneur suivante:

Durée de validité limitée

¹ Le Fonds est dissous cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Le Grand Conseil peut décider le maintien du Fonds.

Le Grand Conseil avait décidé de limiter la durée de validité du Fonds, car la création de celui-ci était initialement controversée. Il existait en particulier des doutes sur l'utilité des ressources du Fonds de couverture des pics d'investissement. Ces doutes étant désor-

mais levés, il n'y a plus aucune raison de limiter à nouveau la durée de validité du Fonds. Il convient donc de supprimer purement et simplement sa limitation dans le temps.

Le Grand Conseil statue comme auparavant sur l'approvisionnement du Fonds et a la compétence exclusive pour décider de l'utilisation des avoirs.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le Conseil-exécutif s'est fixé pour objectif, dans le programme gouvernemental de législature 2011 à 2014, d'assurer la continuité de la politique financière. Le maintien du Fonds de couverture des pics d'investissement va dans le sens de cet objectif, puisqu'il permet de pérenniser autant que possible les projets d'investissement du canton, même lorsque la situation financière est difficile.

Le maintien du Fonds contribue en outre à éviter que la politique cantonale amplifie un éventuel recul des investissements lié à des raisons conjoncturelles. Le canton peut ainsi prendre de manière appropriée en compte la situation conjoncturelle dans sa politique financière.

5. Répercussions sur les finances

La possibilité d'affecter à des projets d'investissement les excédents éventuels des comptes et les ressources existantes du Fonds est dans l'intérêt de la permanence et de la continuité de la politique financière. Le Grand Conseil ne peut décider de réapprovisionner le Fonds que si les conditions du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements sont respectées pour l'exercice au débit duquel cet approvisionnement intervient. Cela ne porte donc pas préjudice à ces instruments.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune incidence sur le personnel et l'organisation.

7. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas d'incidence sur les communes.

8. Répercussions sur l'économie

Le Fonds de couverture des pics d'investissement doit contribuer, même après 2015, à financer des projets d'investissement des pouvoirs publics qui, sans cela, risqueraient d'être reportés ou de ne jamais être réalisés. Ces investissements ont un effet positif sur l'économie cantonale, en particulier en période de tassement conjoncturel.

9. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a eu lieu du 19 août au 18 novembre 2013. Sur les 33 destinataires, huit ont renoncé à prendre position. 14 (ville de Berne, ville de Bienne, Conseil du Jura Bernois, Union syndicale du canton de Berne, Parti Vert-libéral [canton de Berne], les Verts [canton de Berne], Association cantonale bernoise des entrepreneurs, commune de Münsingen, commune d'Ostermundigen, Eglises réformées Berne-Jura-Soleure, Conférence régionale de Berne-Mittelland, Parti socialiste [canton de Berne], ville de Thoune, commune de Worb) sont favorables au projet; le Parti Vert-libéral du canton de Berne à la condition que le Fonds serve exclusivement à financer des projets de grande envergure. Six participants (Parti bourgeois démocratique [canton de Berne], Union démocratique fédérale [canton de Berne], Parti populaire évangélique [canton de Berne], Union du commerce et de l'industrie, PME Bernoises, Union Démocratique du Centre [canton de Berne]) rejettent les modifications de loi.

Les partisans approuvent le Fonds parce qu'ils estiment qu'il permet, malgré les difficultés financières, de cofinancer des investissements importants au plan économique, notamment dans les domaines de la formation et des transports publics. Les projets qui sont cités concrètement sont «Tram Region Bern», le campus de Bienne, la gare RBS de Berne et le contournement de Thoune par le nord.

Les opposants au projet soulignent en particulier que le Fonds est étranger au système et qu'il contribue à fausser l'image réelle de l'endettement cantonal. La politique en matière d'investissement devrait selon eux continuer comme auparavant d'être définie en fonction des ressources disponibles et le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ne devrait en aucun cas être affaibli. Ils avancent en outre l'argument selon lequel étant donné qu'il n'est plus prévu d'excédents positifs des comptes ces prochaines années, le Fonds ne pourra plus être alimenté. Les excédents des années fastes doivent selon eux être utilisés pour réduire le découvert du bilan. L'Union du commerce et de l'industrie prétend que maintenir le Fonds serait même éventuellement anticonstitutionnel. On trouvera une évaluation détaillée des prises de position dans un document séparé.

10. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'abroger l'article 4 de la loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement.

Berne, le 11 décembre 2013

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Neuhaus*
le chancelier: *Auer*