

Version pour la procédure de consultation



Loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022	2
2.2	Financement de l'augmentation des besoins d'investissement	4
2.3	Conditions générales de politique financière	5
2.4	Variantes de financement des besoins d'investissement.....	6
2.4.1	Création d'un Fonds	7
2.4.2	Premier versement sur le Fonds à hauteur de CHF 55 millions	8
2.4.3	Autres possibilités financières pour alimenter le Fonds d'investissement prévu..	8
2.4.4	Conséquences d'un abandon de la solution du Fonds.....	9
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	10
4.	Forme de l'acte législatif	10
5.	Droit comparé.....	10
6.	Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution	11
7.	Commentaires des articles	11
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de la législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	14
9.	Répercussions financières.....	14
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	14
11.	Conséquences pour les communes.....	14
12.	Répercussions sur l'économie	14
13.	Résultat de la procédure de consultation	15
14.	Proposition / Propositions	15

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIs)

1. Synthèse

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir. Ils vont entraîner une forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022. Le plan d'investissement intégré des années 2019 à 2028 prévoit un total dépassant les 300 projets. La multitude des projets et le volume d'investissement qui en découle formeront un véritable pic d'investissement entre 2022 et 2027.

Les moyens financiers disponibles aujourd'hui ne suffisent pas pour couvrir les besoins d'investissement requis entre 2019 et 2028. Vu d'aujourd'hui, le financement des besoins d'investissement présentés dans le plan d'investissement intégré pour l'ensemble du canton n'est donc pas garanti.

La question se pose de savoir s'il convient de garantir le financement de l'augmentation des besoins d'investissement, et le cas échéant comment. De l'avis du Conseil-exécutif, les principales variantes envisageables à cet égard aujourd'hui sont les suivantes :

1. relèvement du niveau d'investissement (ordinaire) actuel ;
2. abandon / report de projets d'investissement ;
3. financement de la hausse des besoins d'investissement par le biais d'un Fonds ;
4. combinaison des variantes 1 à 3.

Le Conseil-exécutif s'est déjà prononcé au printemps 2018 en faveur de la solution d'un Fonds destiné à cofinancer la hausse des besoins d'investissement. Compte tenu de la situation, il a annoncé au Grand Conseil, dans ses réponses à deux interventions politiques, son intention d'affecter une partie du supplément de revenus unique et non budgété qui résulte de la part supplémentaire que la Banque nationale suisse (BNS) a versée sur ses bénéfices de l'exercice 2017 à un Fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement. Le Grand Conseil décide pendant sa session de novembre de 2018 de l'alimentation provisoire à hauteur de CHF 55 millions du Fonds d'investissement prévu.

Les autres possibilités pour alimenter le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques se trouvent dans les bénéfices supplémentaires de la Banque nationale suisse, dans les ressources non utilisées du Fonds d'investissements hospitaliers, dans les ressources potentiellement non utilisées du Fonds des distributions du bénéfice et dans les affectations d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes. Le Conseil-exécutif estime qu'au vu de la situation actuelle, le potentiel financier pour alimenter le Fonds s'élève à quelque CHF 300 millions (sans compter l'affectation d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes). Avec ce montant, une partie au moins du financement du pic d'investissement attendu entre 2022 et 2027 serait assurée.

Un Fonds requière une base légale. Celle-ci est créée dans la loi den Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

2. Contexte

Le contexte de la forte progression des besoins d'investissement à partir de 2022 et de l'absence de garantie quant à son financement est décrit ci-après.

2.1 Forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir. Ils vont entraîner, à partir de 2022, une forte augmentation des besoins d'investissement, due à plusieurs facteurs.

Cette augmentation reflète notamment la croissance démographique et l'augmentation des besoins de mobilité de la population impliquant le développement des infrastructures.

En même temps, certaines infrastructures nécessitent des assainissements et/ou ne répondent plus aux besoins actuels.

Mais en réalisant des projets d'investissement, le Conseil-exécutif souhaite aussi renforcer la compétitivité du canton de Berne. Ces investissements doivent en effet contribuer à améliorer le potentiel de développement, l'attrait du site économique et les opportunités de croissance du canton.

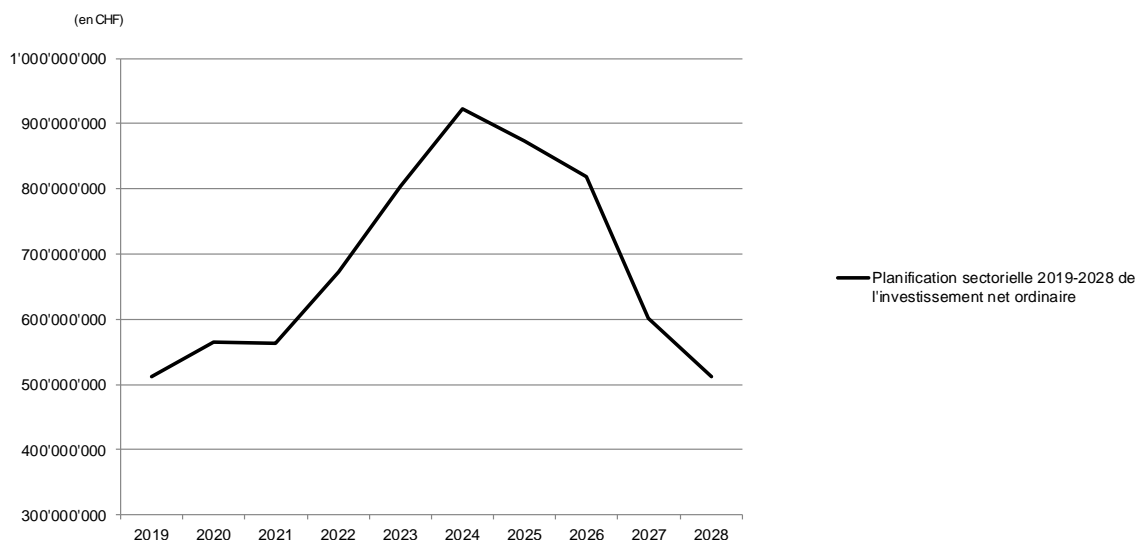
Ainsi, par exemple, plusieurs nouvelles constructions sont-elles prévues pour l'Université de Berne sur le site de l'hôpital de l'Île en vue d'abriter les instituts cliniques de l'Université (avec tous les domaines de la recherche, de l'enseignement, des services et de la formation continue). Ces travaux permettront simultanément de procéder au réaménagement des laboratoires universitaires (certains grands laboratoires importants ont plus de 30 ans et doivent être remplacés ou entièrement rénovés) et de répondre aux futurs besoins qui se profilent, notamment en raison de l'augmentation des places d'études en médecine humaine, de la multiplication généralisée du nombre d'étudiants et de l'accroissement des projets de recherche financés par des tiers. Ils seront de surcroît propices à l'amélioration des potentiels de synergie entre la recherche clinique menée à l'hôpital universitaire et l'infrastructure d'enseignement (rapprochement physique entre la recherche et l'enseignement). Les nouveaux bâtiments seront par conséquent utiles à la réalisation des objectifs stratégiques du Conseil-exécutif concernant la place de Berne dans le domaine médical, en créant les conditions infrastructurelles nécessaires pour garantir le statut de Berne en tant que site de recherche médicale de pointe au niveau mondial et établir définitivement le rôle de la faculté de médecine de l'Université de Berne en tant que premier centre suisse de formation en médecine humaine.

Mais l'augmentation du nombre de projets d'investissement et donc de l'investissement net résulte en fin de compte aussi des coupes auxquelles le Conseil-exécutif et le Grand conseil ont à plusieurs reprises procédé ces dernières années (notamment dans les budgets de 2012, 2013, 2014 et 2016). Ces coupes des investissements ont eu pour effet – pour ainsi dire dans une spirale descendante – qu'il a fallu retirer les planifications sectorielles dans le domaine des investissements. Si des projets venaient par ailleurs à être retardés dans le cadre de l'exécution du budget - ce qui entraînait donc des reports -, cela se traduisait en plus par une baisse des investissements. Il est ainsi arrivé ces dernières années que l'investissement net ordinaire soit inférieur au budget qui avait lui-même déjà subi des coupes. Il ne restait donc dans la planification qu'une marge de manœuvre financière conditionnelle, surtout pour des projets d'investissement à plus grande échelle, ce qui a généré au fil des ans un certain «embouteillage de projets de grande envergure».

L'aperçu ci-après présente les principaux projets d'investissement des années à venir. Le Conseil-exécutif met notamment en exergue :

- le regroupement des sites de la BFH, à Berne,
- le campus de Berthoud,
- les bâtiments en lien avec le renforcement du site médical du canton de Berne,
- le réaménagement du réseau routier en Emmental,
- le réaménagement du réseau routier en Haute-Argovie,
- la construction du centre de police à Niederwangen,
- d'autres constructions prévues à l'Université de Berne, comme par exemple le remplacement du bâtiment des sciences naturelles,
- les divers projets découlant de la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire,
- l'extension de la gare de Berne (déjà en travaux),
- le déménagement du site de l'Office de la circulation routière et de la navigation à Münchenbuchsee,
- l'assainissement de différents gymnases,
- le contournement de Wilderswil.

Cette liste n'est pas exhaustive, puisque le plan d'investissement intégré pour les années 2019 à 2028 fait état de 300 projets. La multitude des projets et le volume d'investissement qui en découle formeront un véritable pic d'investissement entre 2022 et 2027, comme l'illustre clairement le graphique ci-après.



Le graphique se base sur le plan d'investissement intégré 2019 à 2028 dont le Conseil-exécutif a pris connaissance dans le cadre du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2019 à 2021. Ce document repose sur une planification sectorielle, c'est-à-dire les moyens financiers nets requis pour la réalisation du projet d'investissement concerné.

Selon l'état actuel de la planification des projets, la planification sectorielle va augmenter – pour passer de quelque CHF 500 millions en 2019 à environ CHF 900 millions en 2024. Elle baissera ensuite pour revenir à près de CHF 500 millions en 2028. Il convient toutefois de relever à cet égard que les besoins d'investissement annuels dans les années 2019 et suivantes risquent encore de subir d'importants changements. On peut ainsi s'attendre à ce que d'autres besoins d'investissement, non identifiés aujourd'hui, se fassent sentir à long terme. La tendance à la hausse des besoins d'investissement pour les « dernières années de la planification », soit 2027 et 2028, pourraient donc encore se renforcer dans les années à venir.

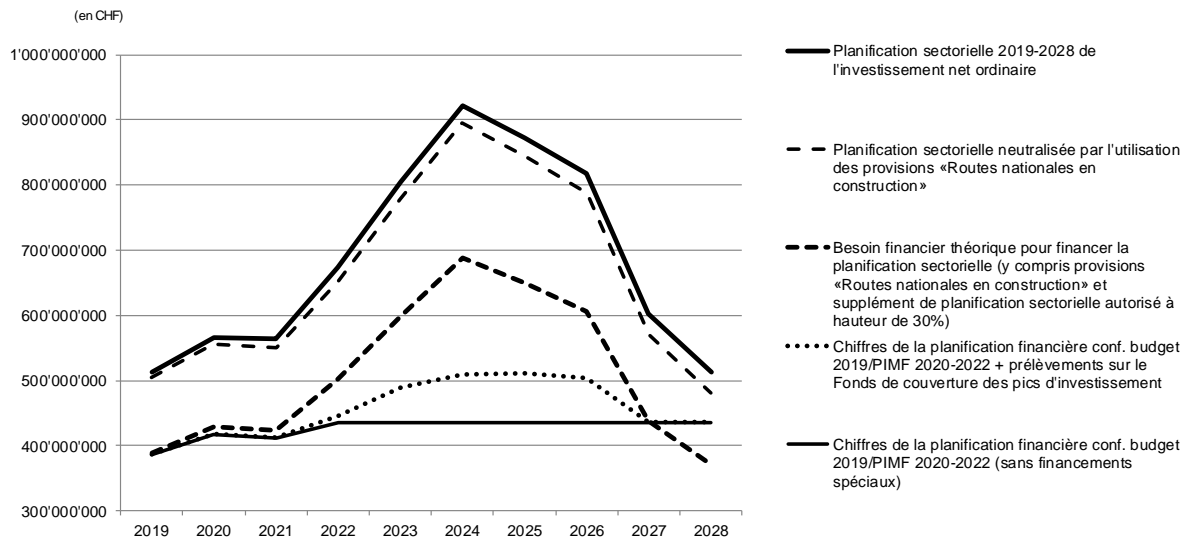
2.2 Financement de l'augmentation des besoins d'investissement

Les moyens financiers disponibles aujourd'hui ne suffisent pas pour couvrir les besoins d'investissement requis entre 2019 et 2028 conformément au chiffre 2.1. Dans la perspective actuelle, le financement des besoins d'investissement présentés dans le plan d'investissement intégré n'est donc pas garanti, comme l'indiquent clairement les constats ci-après:

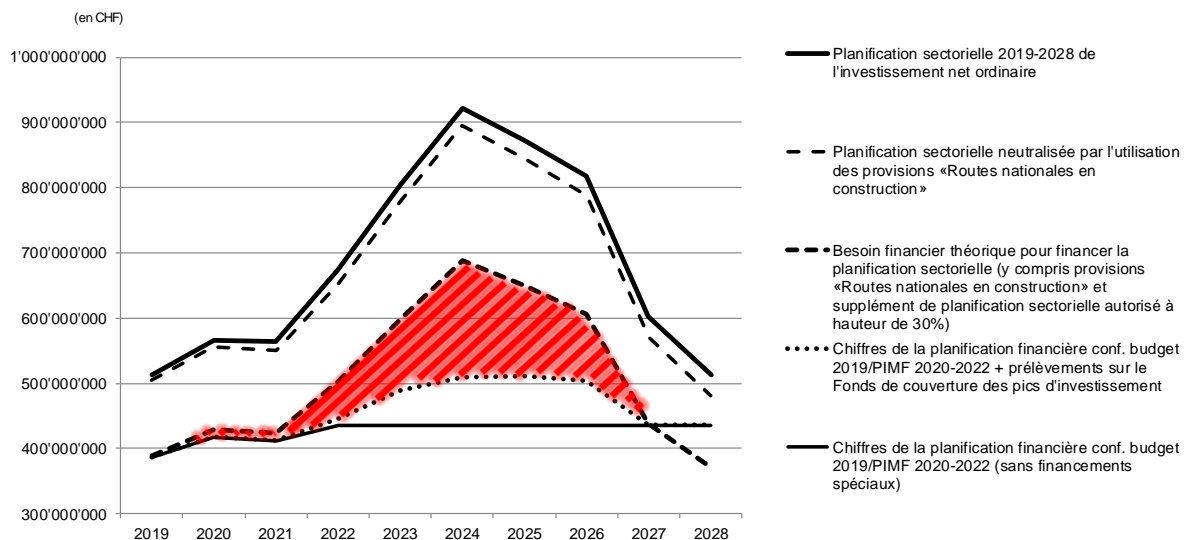
- le niveau de l'investissement ordinaire actuellement fixé pour 2022 dans la planification du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2020 à 2022, à savoir CHF 435 millions (= ligne noire fine du bas, dans le graphique ci-après), ne suffit pas – loin s'en faut - pour financer la forte hausse des besoins d'investissement ou les projets d'investissement / la planification sectorielle qui en découlent (= ligne noire épaisse du haut) ;
- le financement des deux projets de réaménagement du réseau routier « Berthoud – Oberburg – Hasle » et « Aarwangen – Langenthal Nord » est actuellement doté d'un montant de CHF 282 millions dans le Fonds de couverture des pics d'investissement. Les prélèvements effectués sur ce fonds permettent de financer ces projets d'investissement à l'aide de moyens supplémentaires, autrement dit d'alléger le solde de financement (= pointillé) ;
- l'utilisation des provisions « routes nationales en construction » (projets de branches est et ouest de l'A5 Bienne) entraîne une baisse de la valeur de planification sectorielle (= traitillé fin lâche);
- en dépit du supplément de planification sectorielle de 30 pour cent (= écart entre le traitillé fin lâche et le traitillé serré) prévu dans la planification approuvée par le Conseil-exécutif, les projets d'investissement planifiés ne peuvent pas être entièrement financés¹. Le supplément de planification sectorielle ne vise en outre qu'à répondre à des retards de projets, retards qui ne modifient en rien le montant des besoins d'investissement.

Ces faits sont illustrés dans le graphique ci-après :

¹ Des retards de projets (résultant d'oppositions, de recours, d'intempéries, etc.), la fixation de nouvelles priorités, des examens supplémentaires, des décisions politiques, etc. contribuent régulièrement à ce que les résultats du compte des investissements présentent par rapport au budget des écarts en moins non recherchés. On peut les éviter en prenant en considération un supplément de planification sectorielle. Cela signifie que la somme des projets d'investissement prévus dans la planification sectorielle dépasse les moyens financiers inscrits au budget et au plan intégré mission-financement. Cela permet, en cas de retards de projets, d'avancer d'autres projets de la planification sectorielle et d'exploiter quand même les moyens financiers inscrits au budget et au plan intégré mission-financement. Cette façon de procéder évite que des projets importants pour le canton ne puissent pas être réalisés alors que les moyens financiers seraient en principe disponibles. Elle permet également d'améliorer la précision budgétaire en ce qui concerne le compte des investissements.



L'écart (c.-à-d. l'insuffisance de financement) entre les moyens disponibles pour financer les projets d'investissement (chiffres de la planification financière plus prélèvements sur le Fonds de couverture des pics d'investissement [= pointillé]) et le besoin financier théorique pour financer la présente planification sectorielle, corrigé du supplément de planification financière autorisé, (= traitillé épais serré) correspond actuellement à un montant cumulé oscillant entre CHF 500 millions et CHF 700 millions (= surface hachurée dans le graphique ci-après).



Dans ce contexte, le Conseil-exécutif considère qu'à moyen terme le financement des futurs besoins d'investissement constitue – en plus de la baisse des recettes provenant de la péréquation financière fédérale (troisième rapport d'évaluation du Conseil fédéral sur la RPT) et de la révision 2021 de la loi sur les impôts ainsi que de la forte progression des charges dans certains champs d'activité – l'un des principaux défis de politique financière à relever pour les finances publiques bernoises. Aussi continuera-t-il à l'avenir à fixer des priorités très strictes en la matière. Concrètement, il ne poursuivra que des projets d'investissement dont l'utilité pour l'économie publique est nettement supérieure aux coûts et dont l'importance et l'urgence sont avérées. Ce faisant, il accordera aussi une attention toute particulière aux coûts d'exploitation induits

2.3 Conditions générales de politique financière

Grâce à l'équilibre du budget 2019 et du PIMF 2020 à 2022, les finances cantonales poursuivent leur consolidation, du moins à court terme. Toutefois, les soldes de financement tout juste positifs prévus pour les années 2019 à 2021 montrent clairement que cet équilibre reste instable, en dépit des allègements financiers qui résultent du programme d'allègement 2018

(PA 2018).

De surcroît, les résultats positifs du budget 2019 et du PIMF 2020 à 2022 reflètent l'évolution favorable de la conjoncture. Tout ralentissement conjoncturel, et le recul des recettes fiscales qui va de pair, pourrait placer relativement vite les finances cantonales dans une situation à nouveau délicate.

Certes, l'évolution des finances cantonales devrait rester stable à court terme, grâce aux efforts liés au PA 2018 et grâce aux bonnes perspectives conjoncturelles. Mais dès 2020, le Conseil-exécutif devra affronter trois grands défis de politique financière :

- la compensation du recul des revenus provenant de la péréquation financière fédérale en raison du troisième rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (à partir de 2020), qui représentera jusqu'à CHF 150 millions ;
- la compensation du recul des revenus du fait de la révision 2021 de la loi sur les impôts (à partir de 2021) : mise en œuvre de la deuxième étape de la stratégie fiscale du Conseil-exécutif et du projet fiscal PF17 du Conseil fédéral rebaptisé loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), d'un montant oscillant entre CHF 50 et 100 millions en fonction des modalités concrètes du PF17 et de sa mise en œuvre dans le canton de Berne ;
- le financement de la forte hausse des besoins d'investissement (à partir de 2022).

Dans ces conditions, la latitude financière du canton de Berne reste restreinte. Ainsi la planification actuelle ne prévoit-elle qu'en 2022 un solde de financement positif se chiffrant en dizaines de millions de francs. Cela ne suffira pas à compenser la baisse des revenus liée à la fois à la péréquation financière fédérale et à la révision 2021 de la loi sur les impôts, ni en même temps la forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022. Ces trois postes se trouvent ainsi finalement dans un rapport de tension mutuelle.

A ces tensions viennent s'ajouter les risques en matière de politique financière. Si la conjoncture devait nettement ralentir, cela aggraverait encore la situation financière initiale déjà difficile à moyen terme. Le Conseil-exécutif tout comme le parlement devront en outre continuer d'observer attentivement l'évolution des charges dans certains domaines d'activité. Cela concerne notamment l'exécution des assurances sociales ainsi que les évolutions dans les secteurs du troisième âge, du handicap, de l'aide sociale et de la santé.

Le Conseil-exécutif va examiner de très près ces défis dans le cadre de la poursuite de sa politique financière. Une chose est néanmoins d'ores et déjà très claire : vu les ordres de grandeur financiers en jeu, il sera extrêmement compliqué de compenser à la fois la baisse des versements de la péréquation financière fédérale et celle des revenus de la révision 2021 de la loi sur les impôts tout en finançant encore l'augmentation massive des besoins en matière d'investissement.

2.4 Variantes de financement des besoins d'investissement

Au vu de la situation financière décrite ci-avant, on peut se demander s'il convient de garantir le financement de l'augmentation des besoins d'investissement, et le cas échéant comment. De l'avis du Conseil-exécutif, les principales variantes envisageables à cet égard aujourd'hui sont les suivantes :

1. relèvement du niveau d'investissement (ordinaire) actuel ;
2. abandon / report de projets d'investissement ;

3. financement de la hausse des besoins d'investissement par le biais d'un fonds ;
4. combinaison des variantes 1 à 3.

Une autre variante à moyen ou long terme pourrait éventuellement aussi consister à financer les projets d'investissement par le biais d'un partenariat public-privé (PPP). Il est cependant apparu par le passé dans le cadre du projet de PPP Neumatt, à Berthoud, qu'avec les nouvelles consignes de présentation des comptes du MCH2, les bâtiments financés par des fonds de tiers devaient obligatoirement être inscrits au bilan. Cette disposition comptable a par la suite été intégrée au droit budgétaire du canton lors de la révision partielle du 1^{er} janvier 2017 effectuée dans l'optique du passage au nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2/IPSAS).

De ce fait, les financements PPP grèvent le compte des investissements, en plus des dépenses considérables pour les loyers annuels. Ils sont ainsi, pour des raisons comptables, désavantageux pour les finances cantonales ou, en d'autres termes, les consignes ne permettent pas d'exploiter entièrement le potentiel d'application de cette solution. Une intervention demandant au Conseil-exécutif de rendre à nouveau possibles les projets de PPP et de déroger au MCH2 en adaptant les bases légales de manière à ce que les projets PPP ne soient plus néfastes aux finances cantonales est actuellement examinée². Le Conseil-exécutif a proposé d'adopter cette intervention. Suivant la position adoptée à son sujet par le Grand Conseil pendant sa session de novembre 2018, des projets de PPP pourraient à nouveau être envisagés à moyen ou long terme pour financer les projets d'investissement.

Le Conseil-exécutif examinera de manière plus approfondie, dans le cadre du projet de « voie 2 » relatif à la poursuite de la politique financière, les différentes variantes de financement des projets d'investissement. Simultanément, il étudiera aussi, dans ce même contexte, la suite du processus à adopter face au risque de recul des revenus lié à la péréquation financière fédérale, d'une part, et à la révision 2021 de la loi sur les impôts, d'autre part.

Quoi qu'il en soit, le Conseil-exécutif s'est déjà prononcé au printemps 2018 en faveur d'un Fonds ou d'un Fonds d'investissement (= variante 3 ci-dessus) pour réduire le découvert de financement attendu entre la planification sectorielle et les moyens disponibles.

2.4.1 Création d'un Fonds

Comme mentionné ci-avant, le Conseil-exécutif s'est déjà prononcé au printemps 2018 en faveur d'un Fonds destiné à cofinancer la hausse des besoins d'investissement. Compte tenu de la situation, il a annoncé au Grand Conseil, dans ses réponses à deux interventions politiques, son intention d'affecter une partie du supplément de revenus unique et non budgété qui résulte des bénéfices supplémentaires de l'exercice 2017 versés par la BNS à un Fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement³.

Ce Fonds aiderait le canton à financer le pic d'investissement des années 2022 à 2027 et à le maîtriser sans avoir à augmenter sa dette. Le Conseil-exécutif a l'intention d'utiliser les ressources du Fonds pour financer des projets de grande envergure et des projets importants ou stratégiques tant au plan de la politique économique que pour la promotion de la place économique. Il s'agit en priorité du cofinancement de la construction du campus de la BFH et du campus de Berthoud, ainsi que du projet d'investissement visant le renforcement du site mé-

² Voir exigences de la motion 058-2018 Sommer (Wynigen, PLR) «*Rendre à nouveau possible la réalisation de projets PPP*»

³ Voir les réponses du Conseil-exécutif à la motion urgente 006-2018 PS-JS-PSA (Näf, Muri) «Fonds pour l'avenir – pour un canton de Berne innovant» et à la motion financière 054-2018 Imboden (Berne, Les Verts) «Atténuer les effets des réductions de prestations du PA 2018 grâce aux excédents comptables et aux bénéfices supplémentaires de la Banque nationale».

dical du canton de Berne.

S'agissant de la solution du Fonds proposée, il apparaît d'ores et déjà clairement que, compte tenu des délais de la procédure législative ordinaire, il n'existe pas encore de base légale pour l'affectation au Fonds d'une partie des versements supplémentaires reçus au titre de la distribution des bénéfices enregistrés par la BNS en 2017. Le Conseil-exécutif propose par conséquent au Grand Conseil, à titre de solution provisoire, de prélever CHF 55 millions sur les bénéfices supplémentaires de l'exercice 2017 versés par la BNS afin de les transférer dans les réserves de politique financière, lors de sa session de novembre 2018.

2.4.2 Premier versement sur le Fonds à hauteur de CHF 55 millions

Comme elle l'a annoncé publiquement le 5 mars 2018, la BNS a clôturé l'exercice 2017 avec un bénéfice de CHF 54,4 milliards. Du fait de ce résultat positif et conformément à la convention qu'elle a conclue avec le Département fédéral des finances, elle a de nouveau pu verser à la Confédération et aux cantons, en 2018, une « double part sur la distribution de son bénéfice », d'un montant de CHF 2 milliards.

Le canton de Berne bénéficie à hauteur de quelque CHF 160 millions de cette distribution du bénéfice de la BNS. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS contenait déjà environ CHF 225 millions fin décembre 2017, le versement de cette double part entraîne le dépassement du montant maximal de la fortune du Fonds – fixé à CHF 250 millions selon l'article 2 de la loi y relative (LFBNS). Il est donc possible d'inscrire au compte de résultats de 2018 un effet unique non budgété d'un montant de CHF 55 millions. C'est ce qui explique que seuls CHF 25 millions, sur les CHF 80 millions disponibles, peuvent être placés sur le LFBNS. Il est donc possible d'inscrire au compte de résultats de 2018 un effet unique non budgété d'un montant de CHF 55 millions.

Le Conseil-exécutif souhaiterait employer ces CHF 55 millions d'une part pour s'attaquer de façon proactive aux défis majeurs de politique financière qui se profilent à moyen terme, et d'autre part pour poursuivre le développement du canton de manière très ciblée grâce à cette manne financière qui n'était pas prévue au budget.

Le Conseil-exécutif a décidé d'affecter dans un premier temps les CHF 55 millions résultant des bénéfices supplémentaires versés par la BNS aux réserves de politique financière. Le Grand Conseil statue durant sa session de novembre 2018 sur l'alimentation, à hauteur de CHF 55 millions, du Fonds d'investissement prévu. Une fois que le Grand Conseil aura créé la base légale nécessaire à la mise en place d'un Fonds, ce montant sera placé sur le Fonds. Cela doit aider à financer le pic d'investissement qui se profile à l'horizon 2022 à 2027.

2.4.3 Autres possibilités financières pour alimenter le Fonds d'investissement prévu

Outre les CHF 55 millions provenant des bénéfices supplémentaires versés par la BNS, le Conseil-exécutif voit d'autres possibilités pour alimenter le Fonds d'investissement, à savoir :

- **Bénéfices « excédentaires » de la BNS attendus pour l'exercice 2018 (CHF 80 mio)**
Le solde de la réserve pour distributions futures inscrit au bilan de la BNS avoisinant les CHF 67 milliards après l'affectation du bénéfice de 2017, il y a de fortes chances, du moins du point de vue actuel, pour que la Confédération et les cantons touchent aussi une « double part » sur la distribution du bénéfice enregistré par la BNS pour l'exercice 2018, même en cas de perte massive. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS a déjà atteint le plafond de CHF 250 millions fixé par la loi, la part des bénéfices de la BNS, à hauteur de CHF 80 millions, qui n'est pas inscrite dans le budget 2019 pourrait être entièrement affectée au nouveau Fonds.
- **Ressources non utilisées du Fonds d'investissements hospitaliers (CHF 100 mio)**
Le montant du patrimoine affecté au Fonds d'investissements hospitaliers dans le bud-

get 2019 et le plan intégré mission financement 2020 à 2022 avoisinait les CHF 120 millions à fin 2022. Bien qu'il faille prévoir qu'une partie de ces ressources sera encore affectée à des projets de longue haleine au cours des années suivantes, on peut tabler sur le fait qu'environ CHF 100 millions ne seront finalement pas utilisés. En vertu de l'article 153 de la loi sur les soins hospitaliers, le Conseil-exécutif dissout le Fonds d'investissements hospitaliers lorsque toutes les dépenses au sens de l'article 152 ont été comptabilisées. Les éventuels montants restants lors de la dissolution sont versés au crédit du compte de résultats du canton. A long terme, c'est-à-dire au-delà de la période de planification quadriennale 2019 à 2022, des ressources financières considérables provenant du Fonds d'investissements hospitaliers devraient ainsi être disponibles pour alimenter le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques. Le Grand Conseil se prononcerait alors sur le montant des fonds qui seraient le cas échéant crédités au Fonds.

- Ressources potentiellement non utilisées du Fonds des distributions du bénéfice (CHF 80 mio)** Suite au versement de la double part sur la distribution du bénéfice de la BNS pour l'exercice 2017, le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS atteint le montant maximal légal de CHF 250 millions, soit en gros trois tranches de distribution du bénéfice de CHF 80 millions. Concrètement, le canton de Berne pourrait ainsi compenser une éventuelle suspension de la distribution du bénéfice de la BNS pendant trois ans. Or, avec la nouvelle convention entre le Département fédéral des finances et la BNS concernant la distribution du bénéfice de la BNS entrée en vigueur en 2016, le risque d'une telle suspension a nettement diminué. La nouvelle convention dispose en effet qu'en cas de réduction ou de suspension d'une ou plusieurs distributions, la différence par rapport au montant fixé est versée les années suivantes, dans la mesure où le solde de la réserve pour distributions futures le permet. De même, le montant du bénéfice distribué peut désormais augmenter jusqu'à CHF 2 milliards si le solde de la réserve excède CHF 20 milliards. Cela réduit clairement le risque d'une suspension de la distribution du bénéfice durant plusieurs années, ce qui conforte le Conseil-exécutif, tout particulièrement au vu du fait que le plafond est déjà atteint, dans son idée qu'au moins une des « tranches » contenues dans le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS pourrait être réaffectée au Fonds d'investissement à créer.
- Affectations d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes (non quantifiables)** Enfin, il est envisageable d'alimenter le Fonds au moyen des éventuels excédents résultant des comptes de 2018 et des exercices suivants.

En résumé, le Conseil-exécutif estime qu'au vu de la situation actuelle, le potentiel financier pour alimenter le Fonds s'élève à quelque CHF 300 millions (sans compter l'affectation d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes). Avec ce montant, une partie au moins du financement du pic d'investissement attendu entre 2022 et 2027 serait assurée.

2.4.4 Conséquences d'un abandon de la solution du Fonds

Si ce Fonds (ou la variante de financement 3 au sens du chiffre 2.4 ci-dessus) n'était pas créé, le financement des projets d'investissement prévus actuellement ne serait pas réaliste, du moins en l'état actuel des choses. Renoncer à sa création signifierait, par exemple, qu'il faudrait abandonner purement et simplement certains projets d'investissement ou bien les reporter à une date ultérieure et renoncer à réaliser les allègements fiscaux prévus dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts ou à dégager une marge de manœuvre financière en mettant en place d'autres allègements budgétaires. Ces conséquences seraient particulièrement douloureuses pour le canton de Berne : en effet, les coupes toucheraient aussi inévitablement des projets d'investissement qui revêtent une importance déterminante

pour lui dans les domaines de l'économie, de la recherche et de la formation pour les dix années à venir, comme par exemple le projet de renforcement du site médical du canton de Berne ou le regroupement des sites de la BFH. Si de tels projets d'investissement ne peuvent pas être réalisés comme prévu, le canton de Berne aggravera son retard par rapport à d'autres cantons. En ce qui concerne la baisse des revenus issus de la péréquation financière fédérale, le canton de Berne n'a aucune influence directe sur les délibérations qui ont lieu au niveau national. Il ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre en matière de politique financière, en particulier, pour ce qui est des pertes de revenus résultant du troisième rapport sur l'efficacité de la péréquation financière fédérale. Le canton de Berne sera contraint d'appliquer les décisions rendues au niveau national et de prendre en compte ou de compenser dans ses chiffres les baisses de revenus qui en découleront pour ses finances publiques.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le Fonds à créer constitue un financement spécial au sens de l'article 14 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LPF).

Les financements spéciaux sont des ressources affectées à la réalisation d'une tâche publique particulière et requièrent une base légale destinée à définir, en particulier :

- le but de l'affectation des ressources ;
- les dispositions sur l'alimentation du Fonds;
- l'éventuel montant maximal.

L'entrée en vigueur de la base légale nécessaire à la création d'un Fonds doit être fixée au 1^{er} janvier 2020.

Dans l'avis de droit «Verfassungsmässigkeit des Investitionsfondsgesetzes des Kantons Bern» (constitutionnalité de la loi sur le Fonds d'investissement, LFI) qu'il a soumis à la Commission des finances en 2009, le professeur Andreas Lienhard arrivait à la conclusion que la loi de l'époque était conforme à la constitution. Il expliquait en particulier: «Observons en outre qu'il n'a apparemment jamais été question, à la création du frein à l'endettement, de vouloir à l'avenir ne plus autoriser de financement spécial au sens de Fonds. Au contraire, un Fonds créé par une loi spéciale, qui présuppose même expressément le respect des consignes du frein à l'endettement appliqué tant au compte de fonctionnement qu'au compte des investissements, est conforme à la constitution.» (notre traduction)

Par la suite la loi sur le Fonds d'investissement comme la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS ont été considérées comme conformes à la constitution. Ce jugement s'applique tel quel au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques prévu.

4. Forme de l'acte législatif

Conformément à l'article 14, alinéa 1 LFP, un financement spécial ne peut être créé que par une loi.

5. Droit comparé

Il existe des Fonds de financement de projets d'investissement dans d'autres cantons et à la Confédération. Citons par exemple au niveau fédéral le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ou le Fonds d'infrastructure ferroviaire de durée illimitée (Fin-Fer), le Verkehrsfonds dans le canton de Zurich, ou le Fonds d'infrastructure ainsi que le Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI) dans le canton du Valais. Même si ces Fonds sont conçus selon des mécanismes différents, ils ont tous pour but le financement durable de projets d'investissement et d'infrastructure importants.

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

Conformément à l'article 4 de la loi, la durée de validité du Fonds est dans un premier temps limitée à dix ans. Le Grand Conseil a la possibilité de décider de maintenir le Fonds. Le Conseil-exécutif lui soumettrait en cas de besoin une proposition d'arrêté en conséquence. En préparation de laquelle il évaluerait les effets du Fonds.

7. Commentaires des articles

Article 1

Comme l'indique l'intitulé du Fonds, les avoirs du Fonds doivent pouvoir être utilisés pour financer, totalement ou en partie, des dépenses pour des projets d'investissement stratégiques.

L'alinéa 2 énumère trois projets d'investissement stratégiques qui devraient pouvoir être financés par des avoirs du Fonds.

- a. projets d'investissement visant à renforcer le site médical bernois,
- b. projets d'investissement en relation avec le campus de la haute école spécialisée bernoise (BFH),
- c. projets d'investissement en relation avec le campus de Berthoud.

Ces projets d'investissement présentent un volume avoisinant les CHF 700 millions. Vu le potentiel d'alimentation du Fonds, que le Conseil-exécutif budgétise à quelque CHF 300 millions, il est à prévoir que la totalité des avoirs du Fonds devrait être utilisée pour financer ces projets. Il est toutefois renoncé à une énumération exhaustive des trois projets d'investissement, car il n'est pas exclu que des retards ou des modifications imprévues des projets mentionnés pourraient avoir pour conséquence que d'autres projets doivent aussi pouvoir être cofinancés par des avoirs du Fonds.

C'est dans tous les cas exclusivement au Grand Conseil qu'il incombera de décider si un investissement est (co)financé sur le Fonds et dans quelle mesure.

La gestion du Fonds est centralisée à la Direction des finances.

Article 2

C'est le Grand Conseil qui décide des montants à prélever sur les fonds publics pour alimenter le Fonds. La loi prévoit en outre à l'article 5 et dans les modifications indirectes de la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et de la loi sur les soins hospitaliers.

Le Fonds ne peut être alimenté par des fonds publics que si les conditions du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats et du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements sont respectées pour l'exercice au débit duquel le Fonds est alimenté. En effet, le Grand Conseil ne décidera en règle générale que dans le cadre de la clôture de l'exercice comptable, lorsqu'il prendra connaissance des résultats des comptes, du montant des fonds crédités au Fonds.

Il est en revanche absolument interdit d'octroyer des avances au Fonds sur le compte de résultats.

Il serait absurde d'alimenter le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques avec des fonds ordinaires durant un exercice où, dans le même temps, les moyens manqueraient pour respecter les consignes du frein à l'endettement. En revanche, le fait que des fonds déjà en réserve dans un autre Fonds (Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et Fonds d'investissements hospitaliers) soient transférés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques ne dépend pas du respect des freins à l'endettement puisque

les fonds transférés ne pourraient de toute façon pas être affectés au respect des consignes des freins à l'endettement. Les transferts entre Fonds n'influent pas sur le résultat des comptes.

La loi limite le montant des avoirs du Fonds à CHF 700 millions. Conformément aux indications du chiffre 2.2 ci-avant, l'écart entre les moyens disponibles pour financer les projets d'investissement et les besoins d'investissement résultant de la planification des investissements cantonaux correspond actuellement à un montant cumulé oscillant entre CHF 500 et 700 millions⁴. Ce Fonds aiderait le canton à financer le pic d'investissement des années 2022 à 2027 et à le maîtriser sans avoir à augmenter sa dette. En vertu de ces explications, il faut donc alimenter le Fonds à hauteur du montant maximal de l'écart de financement prévu.

Article 3

Le Grand Conseil a la compétence exclusive pour décider si un investissement est (co)financé sur le Fonds et à quelle hauteur. En règle générale, il prendra sa décision dans le cadre des autorisations de dépenses.

Article 4

Comme il est expliqué au chiffre 2.1, le nombre élevé de projets et le volume des investissements qu'ils génèrent va conduire à un véritable pic d'investissement dans les années 2022 à 2027. Le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques a pour objectif de fournir les moyens pour aider à maîtriser ce pic d'investissement. Il est aujourd'hui impossible de prévoir de quelle manière la situation en matière d'investissements évoluera après cette période. Aussi la durée de validité du Fonds doit-elle en principe être limitée à dix ans, autrement dit (si la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020) jusqu'à la fin de l'année 2029. Le Grand Conseil a la possibilité de décider de maintenir le Fonds. Le Conseil-exécutif lui soumettra en cas de besoin une proposition d'arrêté en conséquence. Il ne serait pas nécessaire de modifier la loi à cet effet.

Article 5

Comme il est expliqué plus haut au chiffre 2.4.2, le Conseil-exécutif a décidé d'affecter CHF 55 millions résultant des bénéfices supplémentaires versés par la BNS aux réserves de politique financière. Le Grand Conseil doit approuver cela durant sa session de novembre 2018. A la date d'entrée en vigueur de la présente loi, CHF 55 millions seront prélevés des réserves de politique financière et placés sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

⁴ Voir la surface hachurée dans le graphique de la p. 5

*Modifications indirectes**Loi du 17 novembre 2015 sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS**Article 2*

Le montant maximal de la fortune du FBNS est ramené de CHF 250 à 170 millions. Comme il est expliqué plus haut au chiffre 2.3.3, suite au versement de la double part sur la distribution du bénéfice de la BNS pour l'exercice 2017, le FBNS atteint le montant maximal légal de CHF 250 millions, soit en gros trois tranches de distribution du bénéfice de CHF 80 millions.

Avec la nouvelle convention entre le Département fédéral des finances et la BNS concernant la distribution du bénéfice de la BNS entrée en vigueur en 2016, le risque d'une telle suspension a nettement diminué. La convention dispose en effet qu'en cas de réduction ou de suspension d'une ou plusieurs distributions, la différence par rapport au montant fixé est versée les années suivantes, dans la mesure où le solde de la réserve pour distributions futures le permet. De même, le montant du bénéfice distribué peut désormais augmenter jusqu'à CHF 2 milliards si le solde de la réserve excède CHF 20 milliards. Cela réduit clairement le risque d'une suspension de la distribution du bénéfice durant plusieurs années. Dans ce contexte, il est justifié de limiter le montant maximal de la fortune du Fonds à CHF 170 millions. Cela dégage ainsi une marge de manœuvre pour pouvoir affecter le cas échéant au Fonds de financement de projets d'investissement des versements supplémentaires reçus au titre de la distribution des bénéfices de la BNS.

Article T1-1

Sur l'exercice 2019 du canton (dans lequel est représenté l'exercice 2018 de la BNS), un éventuel montant supérieur de la part du bénéfice distribuée pour l'exercice 2018 n'est pas versé au Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, mais au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques. Le solde de la réserve pour distributions futures inscrit au bilan de la BNS avoisinant les CHF 67 milliards après l'affectation du bénéfice de 2017, il y a de fortes chances, du moins du point de vue actuel, pour que la Confédération et les cantons touchent aussi une « double part » sur la distribution du bénéfice enregistré par la BNS pour l'exercice 2018, même en cas de perte massive. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS a déjà atteint le plafond de CHF 250 millions, la part des bénéfices de la BNS, avoisinant les CHF 80 millions, qui n'est pas inscrite au budget 2019 pourrait être entièrement affectée au nouveau Fonds (voir à ce sujet le ch. 2.4.3 ci-avant).

Article T1-2

L'année d'entrée en vigueur de la présente loi, CHF 80 millions sont prélevés sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Le solde de la réserve pour distributions futures inscrit au bilan de la BNS avoisinant les CHF 67 milliards après l'affectation du bénéfice de 2017, il y a de fortes chances, du moins du point de vue actuel, pour que la Confédération et les cantons touchent aussi une « double part » sur la distribution du bénéfice enregistré par la BNS pour l'exercice 2018, même en cas de perte massive (voir à ce sujet le ch. 2.4.3 ci-avant).

Article T1-1

L'année d'entrée en vigueur de la présente loi, CHF 100 millions sont prélevés sur le Fonds d'investissements hospitaliers et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Le montant du patrimoine affecté au Fonds d'investissements hospitaliers dans le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 avoisine les CHF 150 millions à fin 2022. Bien qu'il faille prévoir qu'une partie de ces ressources sera encore affectée à des projets de longue haleine au cours des années suivantes, on peut tabler sur le fait qu'une centaine de millions de francs ne seront finalement pas utilisés et pourront donc être versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

En vertu de l'article 153 de la loi sur les soins hospitaliers, le Conseil-exécutif dissout le Fonds d'investissements hospitaliers lorsque toutes les dépenses au sens de l'article 152 ont été comptabilisées. Les éventuels montants restants lors de la dissolution sont versés au crédit du compte de résultats du canton. A long terme, c'est-à-dire au-delà de la période de planification quadriennale 2019 à 2022, des ressources financières considérables provenant du Fonds d'investissements hospitaliers devraient ainsi être disponibles. Le Grand Conseil peut en temps voulu décider s'il veut verser tout ou partie de ce solde au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

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

Les investissements financés grâce à la solution du Fonds visent à contribuer à renforcer le potentiel de développement, l'attrait de la place économique et les opportunités de croissance du canton. Le projet s'inscrit donc dans le programme gouvernemental de législature établi par le Conseil-exécutif. Dans le même temps, le projet est également conforme aux grandes lignes fixées par le Conseil-exécutif en matière de politique financière, à savoir poursuivre une politique financière fondée sur la fiabilité, la pérennité et la juste mesure. Avec la création du Fonds, le Conseil-exécutif fait un premier pas important pour garantir (du moins en partie) le financement des projets d'investissement prévus.

9. Répercussions financières

Aucune.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Aucune.

11. Conséquences pour les communes

Le projet appuie le financement de projets de développement importants pour l'économie publique et a ainsi un impact positif durable sur les communes et régions concernées.

12. Répercussions sur l'économie

Les conséquences du projet pour l'économie sont positives puisque les moyens supplémentaires mis à disposition – en plus du volume d'investissement actuel – grâce au Fonds d'investissement permettent de lancer des projets d'investissement additionnels et ainsi de stimuler la croissance. Les ressources du Fonds doivent par ailleurs tout particulièrement contribuer à financer des projets revêtant une grande importance pour l'économie, la formation et la promotion de la place économique du canton de Berne.

13. Résultat de la procédure de consultation

Sera complété ultérieurement.

14. Proposition / Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Berne, le 31 octobre 2018

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