

Rapport

Date de la séance du CE: Le 14 janvier 2015
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 487968
Classification: Non classifié

Attribution des avoirs encore disponibles dans le Fonds de couverture des pics d'investissement selon l'article 3 de la loi sur le Fonds d'investissement

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Rappel	2
4	Tableau synoptique des fonds	3
5	Les avoirs du fonds : une opportunité pour le canton.....	4
6	Demande d'attribution des avoirs encore disponibles dans le Fonds (solde du Fonds)	4
7	Conséquences en cas de non-allocation des avoirs encore disponibles dans le Fonds	5
8	Procédure prévue par la loi sur le Fonds d'investissement	5
9	Compte et exercice	5
10	Limite temporelle	5
11	Information du Grand Conseil	5
12	Proposition.....	6



1 Synthèse

Par la loi du 2 septembre 2009 sur le Fonds de couverture des pics d'investissement (loi sur le Fonds d'investissement, LFI ; RSB 621.2), le Grand Conseil a constitué un fonds pour pouvoir financer également les importantes fluctuations annuelles des investissements nets, et ce malgré le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. La proposition d'alimenter un fonds avait alors été jugée comme étant une mesure optimale de relance de la conjoncture. De grands projets d'avenir doivent pouvoir être financés dans le cadre des moyens disponibles dans le Fonds sans coupes drastiques dans les investissements nécessaires à d'autres projets régionaux.

Au total, 411 millions de francs ont été versés au crédit du Fonds d'investissement. Au cours des années 2012 et 2013, de premiers prélèvements d'un montant de l'ordre de 128,5 millions de francs ont été effectués. D'autres prélèvements à hauteur de 133,1 millions de francs sont prévus en 2014 et jusqu'en 2018. Le solde du Fonds (avoirs encore disponibles) s'élèvera donc à 149,4 millions de francs fin 2014. Les moyens prévus dans le Fonds pour 2014-2018 seront utilisés en fonction du résultat des comptes annuels cantonaux à la fin de chaque exercice. Compte tenu des chiffres actuels figurant dans la planification, le solde du Fonds se situera dans une fourchette comprise entre 149,4 millions (minimum) et 282,5 millions (maximum).

Dans la perspective de la dissolution du Fonds d'investissement à fin mars 2015, les avoirs encore disponibles doivent être alloués comme le veut le législateur. Il s'agit concrètement de garantir au mieux le financement des deux grands projets « Réaménagement du réseau routier Berthoud – Oberburg – Hasle » et « Réaménagement du réseau routier Aarwangen – Langenthal Nord ». Les avoirs du Fonds qui n'auront pas été alloués seront portés au crédit du compte de fonctionnement de 2015 et ne pourront plus être utilisés ultérieurement pour financer des investissements. Les deux projets de réaménagement du réseau routier ne sont effectivement pas finançables sans les avoirs du fonds.

2 Bases légales

- Loi du 2 septembre 2009 sur le Fonds de couverture des pics d'investissement (Loi sur le Fonds d'investissement, LFI ; RSB 621.2), articles 1 et 3
- Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), articles 38 et 49 ss
- Plan du réseau routier 2014 – 2029

3 Rappel

En introduisant, en 2008, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (art. 101b de la Constitution cantonale, ConstC), le constituant a posé des limites claires en matière de financement des investissements cantonaux : le degré d'autofinancement doit être de 100 pour cent à moyen terme. Concrètement, il est prescrit qu'un découvert figurant dans le budget doit être compensé dans le plan intégré «mission-financement» (art. 101b, al. 2 ConstC) et qu'un découvert durant l'exercice doit être reporté au budget du deuxième exercice ainsi qu'à celui des trois années suivantes (art. 101b, al. 3 ConstC). Indépendamment des projets d'investissement qu'il restera à réaliser, certaines années des coupes devront impérativement être opérées dans les investissements et/ou dans le compte de fonctionnement à des fins de compensation, même si cela entraîne des inconvénients majeurs et manifestes au regard de l'économie publique.

Afin de faire face aux possibles effets indésirables du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, le Grand Conseil a décidé le 2 septembre 2009 d'utiliser l'excédent des comptes 2008 pour constituer un fonds de couverture des pics d'investissement. L'objectif était de pérenniser les activités d'investissement cantonales à moyen terme et en particulier de financer les projets d'envergure malgré le frein à l'endettement. Les avis au Grand Conseil étaient alors partagés et des voix qui craignaient un contournement du frein à l'endettement se sont élevées. Le Grand Conseil a finalement approuvé la constitution du Fonds d'investissement dans l'intérêt d'une politique financière fiable et stable et, du fait de l'entrée en vigueur de la loi sur le Fonds d'investissement, mandat a été donné aux autorités compétentes d'utiliser les avoirs du Fonds au sens de la législation.

Vu les résultats des exercices 2010 et 2011 ainsi que le volume des investissements des projets prévus ces années-là, il n'a pas été nécessaire d'allouer des fonds à ces derniers, et le Grand Conseil a encore pu autoriser des versements de 100 millions de francs (2010) et de 61 millions de francs (2011) dans le Fonds d'investissement. Mais au cours des années 2012 et 2013, la situation financière s'est aggravée et un premier prélèvement de 128,5 millions de francs a été opéré dans le Fonds, permettant ainsi d'atteindre l'objectif visé et d'empêcher en temps utile le report ou l'abandon de projets importants. D'autres prélèvements d'un montant total de 103,9 millions de francs ont été autorisés et planifiés concrètement en 2014.

Etant donné que sa durée de validité est limitée à cinq ans, le Fonds d'investissement sera dissous en mars 2015.

Lors de la session de mars 2014, le Grand Conseil a refusé de prolonger la durée de validité du Fonds d'investissement. Il a donc jusqu'à fin mars 2015 pour allouer les avoirs du Fonds à des projets d'investissement, et également à des projets qui n'ont pas encore été autorisés, et qui ne seront entrepris qu'après mars 2015 et pour lesquels les paiements interviendront ultérieurement. Il n'est pas non plus nécessaire que le volume d'investissement des projets auxquels des fonds ont été alloués soit connu. En revanche, les avoirs du Fonds qui n'auront pas été alloués d'ici fin mars 2015 seront définitivement portés au crédit du compte de fonctionnement 2015.

4 Tableau synoptique des fonds

Au cours des années 2010 à 2013, le Grand Conseil a autorisé plusieurs prélèvements dans le Fonds d'investissement dans différents arrêtés individuels ou des arrêtés annuels d'engagement de fonds. Les fonds alloués mais non utilisés par la suite ont alors de nouveau été engagés.

Le tableau ci-dessous indique les fonds qui ont été prélevés et ceux qui sont déjà alloués pour la période 2014-2018.

Total des fonds (en mio CHF)	Prélèvements effectués jusqu'à présent (en mio CHF)	Fonds alloués en 2014–2018 (en mio CHF)	Fonds non alloués (en mio CHF)
411	128,5	133,1	149,4

Le tableau « Prélèvements effectifs (2012-2013) et planifiés » (état au 20 novembre 2014) présente la liste des projets concrets pour lesquels des fonds ont été utilisés en 2012 et en 2013 et ceux auxquels des fonds ont déjà été alloués pour la période 2014–2018. Le montant des fonds alloués pour 2014–2018 qui sera effectivement prélevé dépend d'une part des comptes de l'année en question et d'autre part bien entendu du montant des coûts effectifs de chaque projet.

Comme le montre le tableau, le Fonds initial de 411 millions de francs présente aujourd'hui un solde de 149,4 millions de francs qui correspond aux fonds non alloués. Mais cela ne veut pas dire que les avoirs encore disponibles s'élèveront définitivement à 149,4 millions de francs. Ils dépendent en effet des fonds déjà alloués pour les années 2014–2018 qui seront effectivement utilisés. Les fonds encore disponibles pourront donc se trouver dans une fourchette comprise entre 149,4 millions de francs à 282,5 millions de francs.

5 Les avoirs du fonds : une opportunité pour le canton

Bien que les fonds alloués jusqu'à présent n'aient dû effectivement être utilisés qu'en partie, ils ont rempli une fonction importante. Ils ont assuré la sécurité de financement de grands projets et permis ainsi leur réalisation. A l'avenir également, de grands projets d'investissement d'une importance capitale pour le développement du canton doivent être réalisés, mais leur financement ne peut pas encore être considéré comme garanti aujourd'hui. C'est donc une opportunité pour le canton de disposer de réserves dans le Fonds de couverture des pics d'investissement, qui peuvent être utilisées de manière ciblée. C'est la raison pour laquelle le Fonds a été alimenté et il doit à présent être utilisé conformément au mandat légal.

6 Demande d'attribution des avoirs encore disponibles dans le Fonds (solde du Fonds)

Concrètement, les avoirs encore disponibles dans le Fonds doivent être alloués à deux projets de réaménagement du réseau routier prévus de longue date, dont le financement représente un défi de taille pour le canton. Il s'agit des grands projets « Réaménagement du réseau routier Berthoud – Oberburg – Hasle » et « Réaménagement du réseau routier Aarwangen – Langenthal Nord ». Les problèmes majeurs de circulation que rencontrent les deux régions de Berthoud – Oberburg – Hasle et Aarwangen – Langenthal Nord sont connus depuis longtemps et il est impératif de trouver une solution durable dans les prochaines années. Pour ces deux projets de réaménagement du réseau routier, le Grand Conseil a, lors de la session de septembre 2012, accordé des crédits pour les avant-projets et les travaux avancent comme prévu. Il s'agit de tout mettre en œuvre pour trouver des solutions économiques, compatibles avec l'environnement et le paysage, et qui seront une combinaison (d'un aussi petit nombre possible) de routes supplémentaires, d'optimisations ciblées de routes existantes et de mesures de gestion du trafic. Les conditions de circulation dans les régions de Berthoud et d'Aarwangen sont les plus critiques du canton de Berne. Les améliorer serait non seulement un bénéfice notable pour les régions, mais aussi pour l'ensemble du canton. Les projets de réaménagement du réseau routier ont été coordonnés avec les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation et il faut s'attendre à ce qu'ils génèrent des effets multiplicateurs non négligeables. Par ailleurs, les deux projets devraient bénéficier de subventions fédérales substantielles. Mais cela ne suffira pas, car avec un coût total brut approximativement

estimé entre 300 et 500 millions de francs, la charge financière à supporter par le canton reste assurément élevée. C'est la raison pour laquelle les avoirs encore disponibles dans le Fonds après le décompte définitif des moyens engagés jusqu'à présent, doivent exclusivement être alloués à ces deux projets.

Il s'agit clairement de deux projets importants au sens de l'article 1, alinéa 2, lettres a et b LFI.

7 Conséquences en cas de non-allocation des avoirs encore disponibles dans le Fonds

Les avoirs du Fonds non alloués ne seraient plus disponibles en 2015 et seraient portés au crédit du compte de fonctionnement. Ils ne pourraient plus être utilisés par la suite pour financer des investissements. Il serait donc exclu de recourir ultérieurement aux fonds non utilisés. S'il s'avérait par la suite que les deux projets « Réaménagement du réseau routier Berthoud – Oberburg – Hasle » et « Réaménagement du réseau routier Aarwangen – Langenthal Nord » ne sont effectivement pas finançables sans le recours aux avoirs du Fonds, ils seraient voués à l'échec. En renonçant à utiliser les avoirs du Fonds, le canton perdrait une occasion d'atténuer la tension à laquelle il faut s'attendre dans les prochaines années entre besoin d'investissement et ressources financières limitées.

8 Procédure prévue par la loi sur le Fonds d'investissement

Selon l'article 3 LFI, le Grand Conseil a la compétence exclusive pour décider de l'utilisation des avoirs du Fonds. Il décide si une dépense d'investissement est financée totalement ou en partie par ce biais. Les subventions prélevées sur le Fonds doivent s'élever au moins à un million de francs par projet d'investissement. L'arrêté du Grand Conseil sur l'engagement des fonds confère un caractère obligatoire à la mise à disposition des avoirs du Fonds.

9 Compte et exercice

Les avoirs du Fonds seront reportés sur le compte de fonctionnement de l'exercice en cours selon les indications données au chiffre 4 du projet d'arrêté. L'amortissement extraordinaire d'un montant équivalent évite une modification du solde du compte de fonctionnement tout en permettant une augmentation du solde servant au financement des investissements nets.

10 Limite temporelle

Afin que les avoirs encore disponibles dans le Fonds de couverture des pics d'investissement ne soient pas engagés pour une durée indéterminée, le point 5 du projet d'arrêté prévoit une limite temporelle claire : ces avoirs ne peuvent être utilisés que si les crédits d'étude et de réalisation nécessaires au réaménagement du réseau routier Berthoud – Oberburg – Hasle et/ou Aarwangen – Langenthal Nord sont approuvés en 2022 au plus tard.

11 Information du Grand Conseil

Le Grand Conseil est informé chaque année de l'utilisation des fonds alloués dans le cadre du rapport de gestion.

12 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièces jointes

- Projet d'arrêté
- Prélèvements effectifs (2012-2013) et planifiés