



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	189-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.264
Déposée le :	02.09.2024
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	PS-JS (Riesen, La Neuveville) (porte-parole) PS-JS (Rüfenacht, Burgdorf) PS-JS (Saïd, Biel/Bienne) PS-JS (Egger, Hünibach)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 05.09.2024
N° d'ACE :	1083/2024 du 30 octobre 2024
Direction :	Direction des finances
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Pour un investissement intelligent et conforme aux décisions du Grand Conseil

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. réguler ses investissements en se référant à l'effort d'investissement (investissement net divisé par les dépenses courantes multiplié par 100) plutôt qu'à une limite absolue ;
2. tenter t'atteindre un effort d'investissement idéal, situé entre 7 % et 10 % ;
3. renoncer à faire une priorisation a posteriori des projets d'investissements validés par le Grand Conseil.

Développement :

Les décisions de projets d'investissements du Grand Conseil reflètent la volonté des électrices et électeurs de façon démocratique. Or, durant la session d'hiver 2023, le Grand Conseil a fixé un plafond de nouvel endettement théorique à 500 millions de francs pour les années 2022 à 2031, ce qui contraint le Conseil-exécutif à faire une priorisation des projets d'investissements. Par une priorisation a posteriori, certains projets, pourtant votés à la majorité du Grand Conseil, passent à la trappe ou sont repoussés aux calendes grecques. Par exemple, la nouvelle construction à Reconvilier du projet Avenir Berne Romande est repoussée à 10 ans dans la variante de frein à 750 millions de francs proposée par le gouvernement, et même annulée dans le cadre d'un frein à l'endettement de 500 millions francs. Dans ce même scénario à 500 millions de francs, 14 autres projets passeraient à la trappe, comme l'achat et assainissement d'un nouveau gymnase à Berthoud.

Cette pratique retarde des investissements importants pour les régions et le canton et pose des problèmes de légitimité démocratique. En effet, des projets pourtant validés par le Grand Conseil sont ensuite retardés ou retirés. Si la majorité décide de restrictions des ressources ou de l'endettement impliquant de devoir repousser ou annuler des investissements non prioritaires, cette priorisation devrait être faite par le Grand Conseil en même temps que le vote des projets, et non a posteriori par le Conseil-exécutif.

Dans le comparatif des finances cantonales et communales publié par l'IDHEAP, l'effort d'investissement est utilisé comme indicateur pour mesurer l'effort d'investissement déployé par la collectivité publique. L'effort est mesuré par rapport à la surface financière de la collectivité, c'est-à-dire ses dépenses courantes (investissement net divisé par les dépenses courantes multiplié par 100). Il s'agit d'un indicateur similaire à la quotité d'investissement décrite dans le budget et le plan intégré mission-financement. Selon le rapport de l'IDHEAP, l'investissement idéal se situe entre 7 % et 10 % des dépenses courantes. En dessous de cette valeur, la collectivité risque un retard d'équipement et au-dessus, elle risque de créer une infrastructure surdimensionnée génératrice de dépenses induites élevées. Entre 2013 et 2022, le canton de Berne était largement en dessous de cette valeur avec une moyenne à 4,75 %. Pour cette même période, la moyenne des cantons était de 6 %.

Le sous-investissement de la part des autorités publiques, c'est-à-dire le manque de financement pour des secteurs publics essentiels tels que les infrastructures, a des conséquences négatives majeures pour la société, l'économie et la qualité de vie. La détérioration de l'infrastructure peut poser des problèmes de sécurité. Le report de projets de maintenance ou de mise à niveau peut induire des coûts plus importants à terme. De plus, un manque d'investissement dans l'infrastructure peut gêner l'activité des entreprises, réduire leur productivité et potentiellement diminuer l'investissement privé dans les zones sous-équipées. Ce constat est de plus en plus partagé, et a mené par exemple les États-Unis à voter un plan d'investissement massif de 1200 milliards de dollars dans de nombreux secteurs incluant les routes, les voies ferrées, l'énergie, et l'accès à Internet.

Investir de façon adéquate aujourd'hui produit des retours sur investissement et des entrées fiscales.

Un investissement trop faible peut entraîner des conséquences à long terme et impacte tous les aspects de la société. Nous avons besoin d'un canton stable et fort sur le long terme.

Motivation de l'urgence : le débat sur le budget et la priorisation arrive lors de la prochaine session et les projets d'investissements continuent d'être débattus.

Réponse du Conseil-exécutif

Selon les motionnaires, le niveau d'investissement du canton de Berne était trop bas entre 2013 et 2022 par rapport à l'indicateur que constitue l'effort d'investissement. Le Conseil-exécutif comprend les réflexions scientifiques exposées dans la motion au sujet d'un niveau d'investissement à atteindre. Cependant, il tient à souligner les éléments suivants :

- Comme le montre le tableau ci-dessous, le niveau d'investissement du canton de Berne augmente à partir de 2023, ce qui se traduit aussi par une élévation de l'indicateur « effort d'investissement » de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) :

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Investissement net (mio CHF)	354	480	534	613	722	683	568
Dépenses courantes (mio CHF)	10 696	11 009	11 378	11 722	11 901	12 033	12 159
Effort d'investissement	*3,3 %	4,4 %	4,7 %	5,2 %	6,1 %	5,7 %	4,7 %

* L'IDHEAP indique un taux de 3,6 % pour le canton de Berne en 2022.

Comme l'indiquent les motionnaires, l'investissement idéal se situe selon l'IDHEAP entre 7 et 10 % des dépenses courantes (IDHEAP : « Comparatif 2022 des finances cantonales et communales »). En outre, le Conseil-exécutif souligne que selon les considérations scientifiques de l'IDHEAP, un taux de 5 à 7 % représente un « investissement légèrement trop faible ».

- En ce qui concerne le niveau d'investissement, il faut noter que plusieurs transferts du compte des investissements vers le compte de résultats ont eu lieu par le passé. Dans son rapport concernant la loi sur la dissolution du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers, le Conseil-exécutif mentionnait ainsi de tels transferts à hauteur d'environ 50 millions de francs lors des processus de planification de 2019 et 2020 (notamment en raison de l'instauration du financement par forfaits d'infrastructure dans le domaine du handicap).
- Le Conseil-exécutif considère de surcroît qu'un indicateur comme l'effort d'investissement fournit certes des éléments sur le niveau d'investissement approprié, mais qu'il faut aussi tenir compte de la situation individuelle de chaque collectivité. En effet, les investissements peuvent par exemple être soumis à certains cycles ou dépendre des structures du canton considéré. L'investissement net est par ailleurs fonction des recettes d'investissement : le budget 2024 du canton de Berne prévoit par exemple 75 millions de francs de remboursements dans le domaine des institutions sociales et de l'assistance, en raison du changement de mode de financement déjà évoqué (forfaits d'infrastructure à la place des subventions d'investissement).

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est défavorable à la régulation des investissements au moyen d'un indicateur chiffré ou d'un pourcentage. Il entend plutôt continuer à examiner précisément les besoins exprimés et à en débattre au niveau politique compte tenu de la situation financière, la régulation des investissements par référence à un taux étant à ses yeux trop rigide. Par conséquent, il rejette les points 1 et 2 de la présente motion.

D'autre part, il s'oppose aussi au point 3, qui exige de renoncer à prioriser des projets d'investissements déjà validés par le Grand Conseil. Il tient à rappeler que le rapport sur la priorisation des besoins d'investissement cantonaux répondait à un mandat politique du Grand Conseil. Lors de sa session d'hiver 2023, le Parlement avait en effet adopté une déclaration de planification chargeant le Conseil-exécutif de déterminer les projets qui pouvaient être reportés et ceux auxquels il était possible de renoncer pour plafonner le nouvel endettement à 500 millions de francs d'ici 2031.

Lors de sa session d'hiver 2024, il se fondera sur ce rapport pour déterminer à titre définitif s'il est nécessaire de prioriser les investissements et, le cas échéant, pour fixer la mesure de cette hiérarchisation.

Destinataire
– Grand Conseil