



# Rapport

Date de la séance du CE : 29 mai 2024  
Direction : Direction des finances  
N° d'affaire : 2024.FINGS.48  
Classification : Non classifié

## Loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (LFBNS) (Modification)

### Table des matières

|     |                                                        |   |
|-----|--------------------------------------------------------|---|
| 1.  | Contexte .....                                         | 2 |
| 2.  | Caractéristiques de la nouvelle réglementation .....   | 3 |
| 3.  | Forme de l'acte législatif .....                       | 3 |
| 4.  | Commentaire des articles .....                         | 3 |
| 4.1 | Modification de la LFBNS .....                         | 3 |
| 4.2 | Modification indirecte de la LSH .....                 | 4 |
| 4.3 | Entrée en vigueur .....                                | 4 |
| 5.  | Répercussions financières .....                        | 4 |
| 6.  | Répercussions sur le personnel et l'organisation ..... | 5 |
| 7.  | Répercussions sur les communes .....                   | 5 |
| 8.  | Répercussions sur l'économie .....                     | 5 |
| 9.  | Procédure de consultation .....                        | 5 |
| 10. | Proposition .....                                      | 5 |

## 1. Contexte

Selon son article 1, la loi du 17 novembre 2015 sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (LFBNS; RSB 621.3) entrée en vigueur le 31 janvier 2015 a pour but de régulariser les recettes découlant des distributions du bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS). Conformément à l'article 2 LFBNS, le Fonds est alimenté lorsque le montant de la part du bénéfice allouée au canton en vertu de la convention entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale suisse (convention sur la distribution du bénéfice de la BNS) est en augmentation. Et selon l'article 3, des ressources sont prélevées sur le Fonds lorsque le montant de la part du bénéfice allouée au canton en vertu de la convention sur la distribution du bénéfice de la BNS est en diminution.

À l'origine, il était prévu que la LFBNS s'applique pour une durée limitée, allant jusqu'au 31 décembre 2023, et que les ressources restantes du Fonds soient alors créditées au compte de résultats de 2023. Le 8 mars 2022, le Grand Conseil a toutefois précisé dans un nouvel article 5a que la dissolution du Fonds et le versement au compte de résultats ne se feraient pas en une fois, mais par étapes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, ce qui contribuerait à réduire le découvert du compte des investissements, comme le demandait la motion 267-2019 PEV (Kipfer, Münsingen) « Dissolution de fonds pour remédier au déficit de financement du compte des investissements ». La LFBNS prévoyait ainsi que le prélèvement soit effectué chaque année à concurrence du montant nécessaire au financement des besoins supplémentaires en matière d'investissement, étant considéré comme supplémentaire tout investissement nécessaire dont le montant annuel était supérieur au montant ordinaire de 450 millions de francs. La même réglementation a été reprise pour le Fonds d'investissements hospitaliers à l'article 153 de la loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH; RSB 812.11).

Dans le cadre de la clôture des comptes de l'exercice 2023, le Contrôle des finances a estimé que tous les articles de la LFBNS allaient rester en vigueur jusqu'à 2030, notamment l'article 2 concernant l'alimentation du Fonds et l'article 3 relatif aux prélèvements sur celui-ci. Selon lui, il fallait par conséquent enregistrer dans les comptes de 2023 un prélèvement sur le Fonds conformément à l'article 3 LFBNS, puisque la BNS ne distribuait pas de bénéfices en 2023. Si d'autres ressources devaient en outre s'avérer nécessaires pour financer les besoins supplémentaires en matière d'investissement, le Contrôle des finances jugeait qu'en vertu de l'article 5a LFBNS, il faudrait alors procéder à un prélèvement supplémentaire sur le Fonds.

Le Conseil-exécutif considère quant à lui que, vu le libellé, la systématique ainsi que l'interprétation historique et téléologique de la nouvelle disposition de l'article 5a LFBNS, les règles régissant l'alimentation et le prélèvement contenues dans les articles 2 et 3 LFBNS ne s'appliquent plus, contrairement à ce qu'en pense le Contrôle des finances, et ce même si elles n'ont pas été formellement abrogées. Elles n'étaient valables que lorsque le Fonds était actif. Pendant la phase de dissolution, ce sont les nouvelles dispositions de l'article 5a LFBNS qui s'appliquent. La Commission des finances a déclaré dans son courrier du 2 février 2024 qu'elle partageait entièrement l'avis du Conseil-exécutif sur le fond, et que la volonté politique expresse du Conseil-exécutif, de la Commission des finances et du Grand Conseil considéré collectivement était de dissoudre le Fonds par étapes au cours des prochaines années et à utiliser ses ressources exclusivement pour financer les besoins d'investissement supplémentaires.

Dans le cadre de la clôture des comptes de 2023, le Contrôle des finances a également affirmé que des amortissements au sens de l'article 51, alinéa 3 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin; RSB 620.0) étaient nécessaires à hauteur du montant de la dissolution partielle visant à financer les besoins supplémentaires en matière d'investissement. Cette disposition de la LFin pré-

voit que les « investissements financés par des Fonds » sont, à l'exception des prêts, amortis immédiatement après leur enregistrement. Le Contrôle des finances ne précise pas quels projets d'investissement sont concernés par ces amortissements supplémentaires. Et sur ce point aussi, le Conseil-exécutif est en désaccord avec le Contrôle des finances : selon lui, la dissolution progressive du Fonds ne finance pas (au contraire par exemple du Fonds de couverture des pics d'investissement) des projets d'investissement directement définis par le Grand Conseil, mais procure de manière générale des moyens pour subvenir aux besoins supplémentaires en matière d'investissement. Estimant donc qu'il ne s'agit pas là d'« investissements financés par des Fonds » au sens de l'article 51, alinéa 3 LFin, le Conseil-exécutif considère qu'il serait arbitraire de désigner des projets d'investissement comme devant être amortis.

## **2. Caractéristiques de la nouvelle réglementation**

Le Conseil-exécutif ne partage pas l'interprétation du Contrôle des finances concernant l'application des articles 2 et 3 LFBNS (alimentation du Fonds et prélèvement sur le Fonds) ni de l'article 51, alinéa 3 LFin (amortissement des investissements financés par des Fonds). Pour parer au risque que le Contrôle des finances recommande (à plusieurs reprises) au Grand Conseil de rejeter les comptes annuels ces prochaines années, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil, selon la proposition de la Commission des finances, une modification a posteriori de la LFBNS consistant à en abroger formellement les articles 2 et 3. Il propose également que la LFBNS comme la LSH précisent désormais expressément que la dissolution partielle ne nécessite pas d'amortissement au sens de l'article 51, alinéa 3 LFin.

## **3. Forme de l'acte législatif**

Les articles 2 et 3 LFBNS sont abrogés par le biais d'une modification de cette loi.

La précision concernant l'amortissement fait l'objet d'une modification de la LFBNS et d'une modification indirecte de la LSH.

## **4. Commentaire des articles**

### **4.1 Modification de la LFBNS**

#### *Article 2 Alimentation (abrogé)*

L'article 2 ne s'applique plus puisque le Fonds est dissous par étapes conformément à l'article 5a. Il est donc abrogé.

#### *Article 3 Prélèvement (abrogé)*

L'article 3 ne s'applique plus puisque le Fonds est dissous par étapes conformément à l'article 5a. Il est donc abrogé.

#### *Article 4 Alimentation comptabilisée sur l'exercice 2015 (abrogé)*

Dans le cadre de l'abrogation des articles 2 et 3, cet article est lui aussi abrogé, bien qu'il soit de nature transitoire.

#### Article 5a Dissolution, alinéa 2a (nouveau)

La dissolution progressive du Fonds ne finance pas des projets d'investissement directement définis par le Grand Conseil, mais procure de manière générale des moyens pour subvenir aux besoins supplémentaires en matière d'investissement. Il ne s'agit donc pas d'« investissements financés par des Fonds » au sens de l'article 51, alinéa 3 LFin. Le nouvel alinéa 2a indique clairement que les montants prélevés sur le Fonds dans le cadre de sa dissolution par étapes ne doivent pas être amortis au sens de l'article 51, alinéa 3 LFin.

## 4.2 Modification indirecte de la LSH

#### Article 153 Dissolution du fonds, alinéa 2a (nouveau)

La dissolution progressive du Fonds ne finance pas des projets d'investissement directement définis par le Grand Conseil, mais procure de manière générale des moyens pour subvenir aux besoins supplémentaires en matière d'investissement. Il ne s'agit donc pas d'« investissements financés par des Fonds » au sens de l'article 51, alinéa 3 LFin. Le nouvel alinéa 2a indique clairement que les montants prélevés sur le Fonds d'investissements hospitaliers dans le cadre de sa dissolution par étapes (cf. art. 153 LSH) ne doivent pas être amortis au sens de l'article 51, alinéa 3 LFin.

## 4.3 Entrée en vigueur

Les modifications de la LFBNS et la modification indirecte de la LSH entrent en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Même si l'on pourrait considérer cette rétroactivité *proprement dite* comme n'étant plus «raisonnablement limitée dans le temps » eu égard au Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (Instruments de légistique [admin.ch]) et à la pratique du Tribunal fédéral, sa nécessité au regard de la clôture des comptes de 2023 exige cette entrée en vigueur rétroactive, le Contrôle des finances soulignant en effet que les comptes annuels de 2023 ne peuvent être approuvés que sous réserve de ces modifications. Après avoir pesé le pour et le contre, la Commission des finances s'est prononcée en faveur d'une modification de la loi (cf. son courrier du 2 février 2024). La rétroactivité de cette modification est clairement voulue par le sens de l'acte législatif, n'entraîne pas d'inégalités choquantes, ni ne porte atteinte à des droits acquis (cf. modules 2, ch. 10.5.3 et 3, ch. 2.2.4.4 ; sous [Directives sur la procédure législative \(DPL\) \(be.ch\)](#)).

## 5. Répercussions financières

La dissolution des deux Fonds et les montants qui sont prélevés sur ceux-ci puis crédités au compte de résultats permettront de limiter de manière significative les déficits de financement prévus pour ces prochaines années en raison de l'augmentation des besoins d'investissement (cf. [rapport du 10 novembre 2021 sur le projet de loi](#)).

## **6. Répercussions sur le personnel et l'organisation**

Ce projet n'a de répercussion ni sur le personnel ni sur l'organisation (cf. rapport du 10 novembre 2021 sur le projet de loi).

## **7. Répercussions sur les communes**

Ce projet n'a pas de répercussion financière directe sur les communes. Cependant, les projets d'investissement auront un effet positif sur l'économie des communes qui les accueilleront (cf. rapport du 10 novembre 2021 sur le projet de loi).

## **8. Répercussions sur l'économie**

Le projet a un impact positif sur l'économie. Les moyens supplémentaires mis à disposition permettront de lancer de nouveaux projets d'investissement – en plus du volume ordinaire des investissements – et de stimuler ainsi l'économie (cf. rapport du 10 novembre 2021 sur le projet de loi).

## **9. Procédure de consultation**

En vertu de l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance du 21 décembre 2022 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC ; RSB 152.025), la décision a été prise de renoncer à la procédure de consultation.

## **10. Proposition**

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la modification de la LFBNS et la modification indirecte de la LSH, et de procéder à une seule lecture. La volonté politique clairement exprimée par le Grand Conseil et l'urgence relative du projet (entrée en vigueur avec effet rétroactif) justifient en effet de renoncer à la seconde lecture.