

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 253-2014
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.1175

Déposée le: 20.11.2014

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: PS-JS-PSA (Burkhalter, Rümligen) (porte-parole)

Cosignataires: 4

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 619/2015 du 20 mai 2015
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat et classement**



Plafond d'investissement

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter un rapport sur le niveau des investissements du canton de Berne par rapport à d'autres cantons comparables.

Cette comparaison tiendra compte en particulier des facteurs suivants :

- Total du bilan
- Population
- Superficie
- Capacité contributive

La comparaison s'étendra sur au moins cinq ans.

Développement :

Ces dernières années, de nombreux investissements ont été imputés au compte de fonctionnement. On peut donc se demander si le plafond d'investissement de 500 millions de francs correspond aux besoins du canton de Berne.

On peut également se demander si le canton de Berne a pris du retard dans les investissements et quels projets seraient menacés par le plafonnement des investissements.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif reprend ci-après différents aspects du présent postulat en relation avec le niveau des investissements du canton de Berne. Au chiffre 2, il se réfère à la comparaison inter-cantonale souhaitée par l'auteur du postulat. Au chiffre 3, il traite de deux indicateurs qui fournissent des informations sur l'activité d'investissement du canton de Berne par rapport aux autres cantons (ch. 3.1 et 3.2). Les projets d'investissement prévus pour l'avenir jouent un rôle extrêmement important dans le niveau de l'investissement (ch. 4, Plan d'investissement intégré). Au chiffre 5, le Conseil-exécutif présente la situation actuelle dans le canton de Berne quant au niveau de l'investissement net, puis tire, au chiffre 6, une conclusion politique.

Si la présente réponse est détaillée, c'est parce que le Conseil-exécutif tient à informer le Grand Conseil en lui présentant une vue complète des activités d'investissement du canton de Berne. Cette réponse exhaustive constitue donc déjà le rapport exigé et le Conseil-exécutif propose par conséquent au Grand Conseil d'adopter le présent postulat et de le classer.

1. Remarques introductives

Le niveau des investissements est très important pour l'évolution d'une collectivité publique, tant du point de vue de l'économie publique (investissement brut) que de celui de la politique financière (investissement net).

Au plan purement économique, les investissements (bruts) représentent des prestations préalables de l'Etat sur un site et participent ainsi de manière déterminante à la création de valeur et au développement économique de la collectivité publique. Les investissements servent d'une part à conserver et à renouveler la valeur des infrastructures existantes (routes, écoles, hôpitaux, etc.) d'un Etat, et financent d'autre part d'importants projets de développement de l'économie, par exemple de nouvelles infrastructures de transport garantissant et améliorant l'accessibilité des villes et des communes. L'insuffisance ou l'absence d'investissements se traduisent par des pertes de valeur dans la substance d'une économie et entravent le développement économique. Des infrastructures mal entretenues réduisent l'attrait du canton et menacent les futures rentrées fiscales. De nombreuses études, par exemple de l'OCDE ou du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), ont analysé et confirmé la signification et l'importance économiques des investissements en général et des infrastructures en particulier. Des infrastructures suffisantes et bien entretenues constituent donc un élément décisif pour la compétitivité du site et ont un important effet incitatif pour la croissance et le bien-être.

Par ailleurs, d'un point de vue de pure politique financière, la question se pose de savoir si la collectivité publique peut financer par ses propres moyens l'investissement (net) ou si elle doit s'endetter.

2. Montant des investissements brut et net du canton de Berne par rapport à d'autres cantons

Comme le souhaite l'auteur du postulat, le tableau ci-dessous présente une comparaison du niveau des investissements brut et net de différents cantons en tenant compte des facteurs sui-

vants : total du bilan, population, superficie et capacité contributive. Cette comparaison a été établie à partir des chiffres des comptes de l'exercice 2013 des cantons suivants : AG, ZH, FR, LU et GR.

Canton	AG	ZH	FR	LU	GR	BE
Total du bilan (comptes 2013) en mio CHF	4'028	20'714	2'824	6'219	3'872	8'232
Nombre d'habitants au 31.12.2013	636'362	1'425'538	297'622	390'349	194'959	1'001'281
Superficie (en km²)	1'404	1'729	1'671	1'493	7'105	5'959
Indice des ressources 2013 (en %)¹⁾	88.5	119.1	73.7	77.0	81.5	74.6
Investissement brut (comptes 2013) en mio CHF	312.5	897.0	187.6	179.7	373.2	1'032.1
Investissement net (comptes 2013) en mio CHF	205.3	603.0	142.1	115.9	160.8	551.3
Investissement brut par habitant en CHF	491.1	629.2	630.3	460.4	1'914.3	1'030.8
Investissement brut par km² en CHF	222'605.8	518'797.0	112'281.5	120'361.7	52'528.3	173'193.2
Investissement net par habitant en CHF	322.6	423.0	477.5	298.9	824.8	550.6
Investissement net par km² en CHF	148'253.0	348'756.5	85'049.1	77'628.9	22'631.5	92'511.8
Limite d'inscription à l'actif en CHF	250'000	50'000 - 200'000 (selon le bien d'investis- sement) ²⁾	250'000	50'000 - 200'000 (selon le bien d'investis- sement) ²⁾	200'000 ⁴⁾	5'000

¹⁾ Correspond au potentiel de ressource (capacité économique) par habitant par rapport à la moyenne suisse.

²⁾ Selon le Handbuch für Rechnungslegung. Il est aussi possible de prévoir des limites d'inscription à l'actif inférieures.

³⁾ Une limite d'inscription à l'actif est admise si le droit supérieur l'exige.

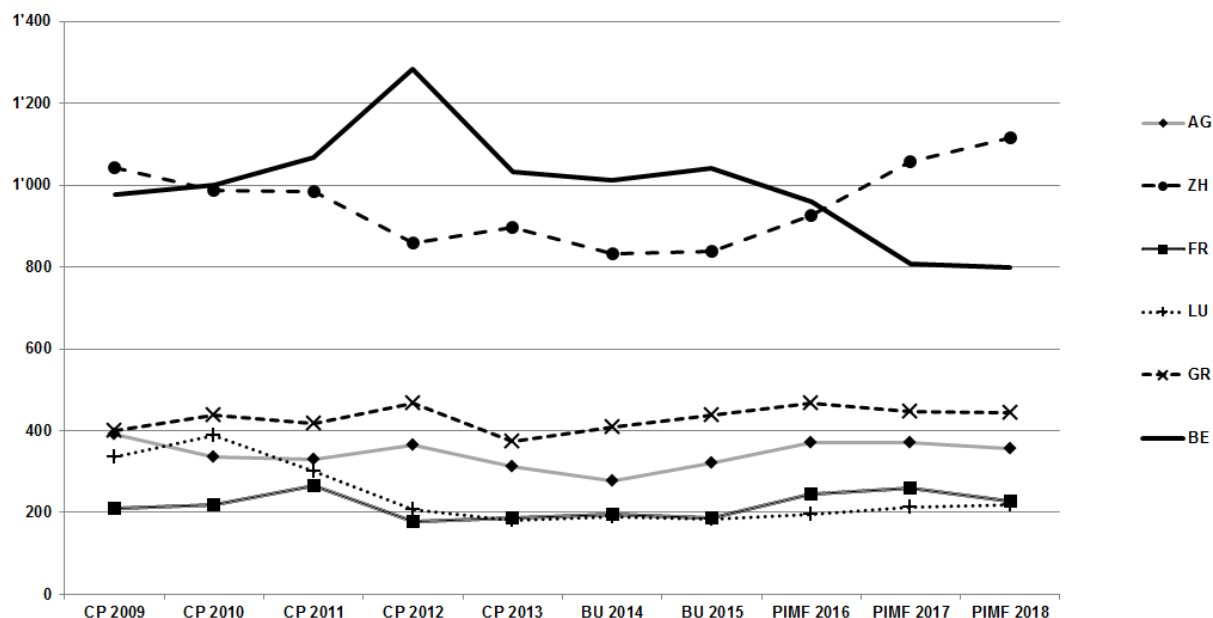
⁴⁾ Le gros entretien est imputé au compte de résultats jusqu'à CHF 3 000 000 par unité.

Le Conseil-exécutif estime qu'il faut considérer ces chiffres avec la plus grande prudence, et ce principalement du fait des trois réflexions suivantes:

- Premièrement, il convient de souligner que la limite d'inscription à l'actif varie énormément d'un canton à l'autre. Ainsi par exemple, alors que dans le canton de Berne les immobilisations corporelles et incorporelles sont en principe inscrites à l'actif à partir de 5 000 francs dans la comptabilité financière et dans la comptabilité analytique d'exploitation, cette limite est fixée à 250 000 francs dans le canton de Fribourg. Cela signifie concrètement que dans le canton de Berne, les biens d'investissement se traduisent déjà à partir d'un montant faible par une « charge » au compte des investissements, et dans le même temps par un « allègement » du compte de fonctionnement. D'autre part, la limite supérieure qu'applique le canton de Fribourg a tendance à moins charger le compte des investissements et à charger davantage le compte de fonctionnement. Ces différences de niveau applicable à la limite d'inscription à l'actif contribuent donc à fausser les comparaisons du niveau des investissements entre les cantons.
- Deuxièmement, ces chiffres reflètent la situation au 31 décembre 2013. Comme il est expliqué ci-après, l'évolution des investissements net et brut connaît des fluctuations parfois importantes (p.ex. du fait de la mise en œuvre de projets d'envergure extraordinaires). Ces chiffres reflètent donc une situation à un moment précis et ne permettent pas, selon le Conseil-exécutif, de tirer des conclusions fiables par exemple quant à un éventuel besoin de rattrapage ou à un niveau d'investissement comparativement élevé.
- Troisièmement, le niveau des investissements (brut ou net) ne révèle rien sur l'utilité d'un investissement pour les citoyennes et les citoyens d'une collectivité publique, pas plus que sur la qualité des investissements effectués.

2.1 Evolution de l'investissement brut (depuis les comptes de 2009 jusqu'à l'exercice 2018 du PIMF)

Le graphique ci-dessous indique en millions de francs l'évolution de l'investissement brut dans les cantons sélectionnés entre le résultat des comptes de 2009 et l'exercice 2018 du plan financier:

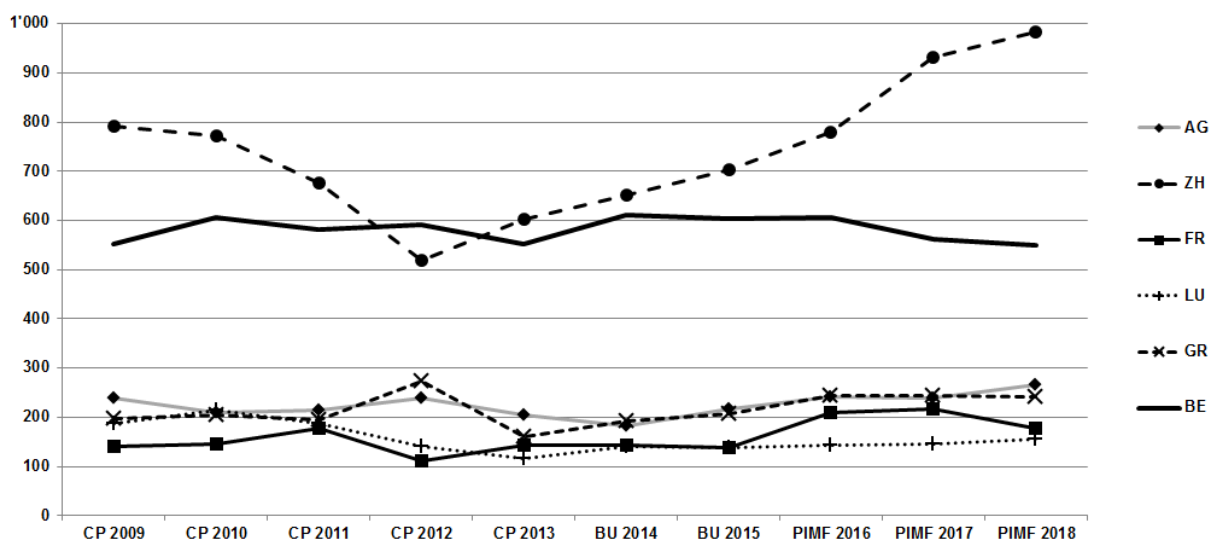


Précision du Conseil-exécutif: canton ZH sans augmentation du capital de dotation de la ZKB en 2015 (CHF 500 mio) et 2018 (CHF 575 mio).

Alors que dans le canton de Berne, l'investissement brut a tendance à baisser fortement, une évolution contraire est à constater dans le canton de Zurich, les autres cantons intégrés à la comparaison dégageant quant à eux un niveau nettement inférieur de l'investissement brut.

2.2 Evolution de l'investissement net (depuis les comptes de 2009 jusqu'à l'exercice 2018 du PIMF)

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de l'investissement net des cantons sélectionnés entre le résultat des comptes de 2009 et l'exercice 2018 du plan financier:



Précision du Conseil-exécutif: canton ZH sans augmentation du capital de dotation de la ZKB en 2015 (CHF 500 mio) et 2018 (CHF 575 mio).

Dans le canton de Berne, l'investissement net diminue fortement à partir de 2016. Cela s'explique en particulier par la diminution des investissements financés par le Fonds d'investissements hospitaliers. En effet, du fait de la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, il n'est plus prélevé de rétribution par projet sur le Fonds d'investissements hospitaliers (FIH) depuis 2012, à l'exception des projets arrêtés avant 2012 par l'organe compétent en matière financière. Cette « disparition » du FIH se traduit au plan cantonal par un recul de l'investissement net.

Il en va autrement dans le canton de Zurich. Même en faisant abstraction de l'augmentation du capital de dotation de la Banque cantonale zurichoise (ZKB) en 2015 et 2018, une croissance massive des investissements est attendue pour ces prochaines années.

Quant à l'investissement net des autres cantons de la comparaison, la tendance générale y est à la hausse à partir de l'exercice budgétaire 2014. La répercussion effective de cette évolution dans les chiffres des comptes dépendra fortement de l'évolution de la politique financière dans chacun des cantons.

3. Indicateurs des investissements

Nous examinons ci-après deux modes de calcul des activités d'investissement d'une collectivité publique : l'indicateur « effort d'investissement » qu'a développé l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) et l'indicateur « proportion des investissements » calculé en vertu du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2. Ces deux modes sont expliqués de manière détaillée aux chiffres 3.1 et 3.2 ci-après.

Le Conseil-exécutif tient à souligner encore une fois expressément que les indicateurs en question ne sont que modérément comparables vu les limites d'inscription à l'actif différentes qu'appliquent les cantons. Rappelons à cet égard que la limite du canton de Berne est inférieure à celles des cantons de référence.

3.1 Indicateur «effort d'investissement» de l'IDHEAP (Université de Lausanne)

L'IDHEAP élabore et publie chaque année le comparatif des finances cantonales et communales. Il utilise pour cela parmi d'autres indicateurs celui de l'«effort d'investissement». L'«effort d'investissement» se fonde sur l'investissement net et est calculé à l'aide la formule suivante:

$$\text{Effort d'investissement} = \frac{\text{Investissement net}}{\text{Dépenses courantes}} \times 100$$

L'IDHEAP situe l'«effort d'investissement idéal» entre 7,5 et 9,5 pour cent des dépenses courantes. En deçà du volume idéal, la collectivité risque de négliger ses infrastructures. Au-delà, cela peut mener à des infrastructures surdimensionnées et des coûts induits élevés. La dernière comparaison disponible de l'IDHEAP aboutit aux résultats suivants:

	2011	2012	2013	2011-2013	2004-2013
AG	5.89%	5.56%	5.36%	5.60%	6.32%
ZH	5.26%	5.18%	4.67%	5.04%	7.04%
FR	5.35%	5.24%	5.06%	5.22%	4.72%
LU	8.06%	7.13%	5.75%	6.98%	7.59%
GR	13.17%	11.55%	12.68%	12.47%	15.14%
BE	6.74%	6.53%	6.59%	6.62%	5.78%

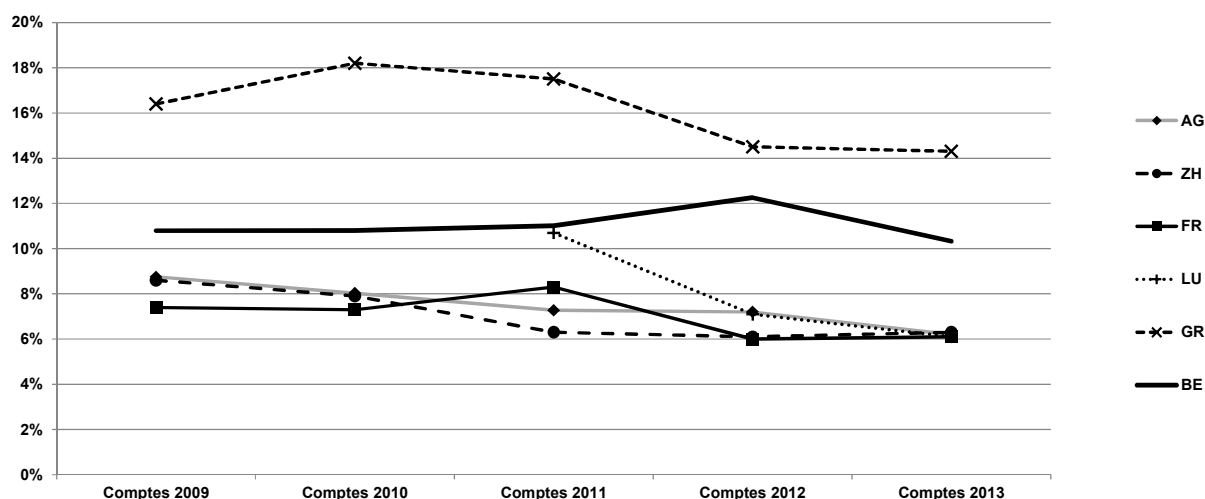
Le comparatif de l'IDHEAP montre que l'effort d'investissement du canton de Berne se situe en deçà du volume que l'IDHEAP qualifie d'idéal tant en 2011, 2012 et 2013 que dans la comparaison portant sur dix ans (2004 à 2013).

3.2 Indicateur «proportion des investissements» selon le MCH2

Autre approche : l'indicateur «proportion des investissements» défini dans le cadre du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). Contrairement à l'«effort d'investissement» de l'IDHEAP, l'indicateur «proportion des investissements» se fonde sur l'investissement brut:

$$\text{Proportion des investissements} = \frac{\text{Investissement brut} \times 100}{\text{Charges totales consolidées}}$$

Un chiffre inférieur à 10 pour cent indique une «activité d'investissement faible», un chiffre situé entre 10 et 20 pour cent correspond à une activité d'investissement «moyenne» et entre 20 et 30 pour cent, à une «activité d'investissement forte».



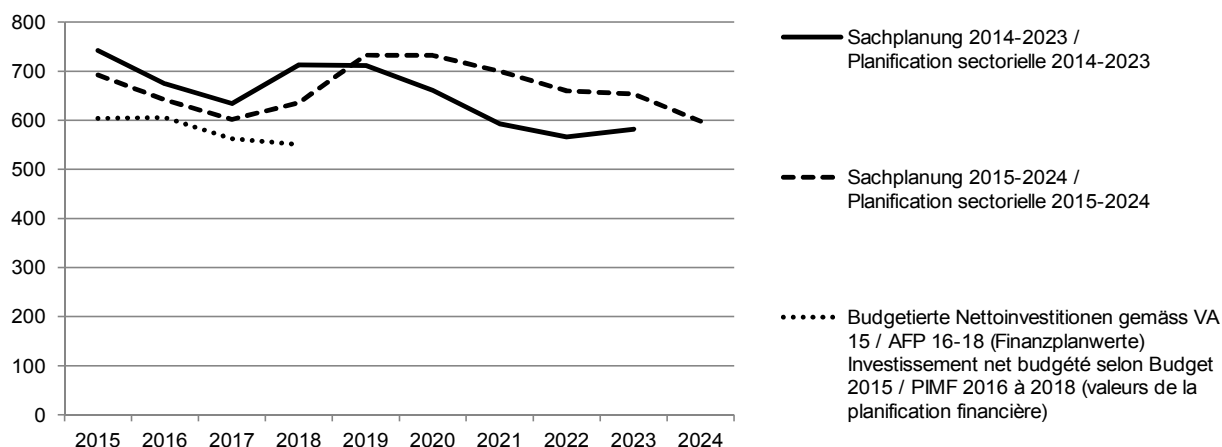
Selon l'indicateur «proportion des investissements», les activités du canton de Berne dans le domaine des investissements se situent au-dessus des chiffres des cantons inclus dans la comparaison (sauf de celui des Grisons), même si le chiffre du canton de Berne correspond à peine à une «activité d'investissement moyenne».

4. Plan d'investissement intégré

Le plan d'investissement intégré fournit lui aussi d'importantes indications sur le niveau des investissements du canton de Berne et son évolution. Il contient à la fois les investissements ordinaires et ceux qui sont financés par des financements spéciaux.

Le plan d'investissement intégré donne un aperçu des projets d'investissement les plus importants pour les dix prochaines années et est mis à jour dans le cadre du cycle de planification. Le plan d'investissement intégré illustre notamment la différence entre la planification sectorielle et la planification financière. L'expérience a montré que les plans sectoriels des différentes Directions et de la Chancellerie d'Etat sont constamment adaptés pour les motifs les plus divers, tels que des oppositions, des recours, des retards de construction dus aux intempéries, etc. De ce fait, certaines Directions doivent prévoir un dépassement dans le domaine de l'investissement net, faute de quoi il faudrait s'attendre pour les raisons évoquées à ce que les chiffres des comptes annuels soient parfois inférieurs au budget.

in Millionen CHF / en millions CHF



Comme l'illustre le graphique ci-dessus, les chiffres de la planification sectorielle actuelle (2015 à 2024) sont nettement inférieurs à ceux de la planification financière de l'an dernier pour les années 2015 à 2018. Des corrections ont déjà été effectuées en particulier à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. Pour les années 2019 à 2024, les chiffres de la planification sectorielle sont toutefois nettement supérieurs à ceux de la planification sectorielle 2014 à 2023.

5. Situation actuelle du canton de Berne

Vu la situation financière difficile et le volume des investissements en progression constante depuis plusieurs années, le Conseil-exécutif a décidé de plafonner l'investissement net ordinaire à 500 millions par an lors du cycle de planification de 2012 (budget 2013 / PIMF 2014 à 2016).

De ce fait, il a parfois fallu réduire la planification dans les différents domaines politiques ces dernières années, ce qui a nécessité d'adapter, de reporter et d'annuler des projets. Ce plafonnement de l'investissement net ordinaire a fondamentalement modifié la base sur laquelle les Directions, la Chancellerie d'Etat et la Justice planifient leurs investissements. Concrètement, le Conseil-exécutif met, dans la limite du plafond, une part d'investissement à la disposition de chacune des Directions et de la Chancellerie d'Etat, au sein de laquelle elles doivent hiérarchiser les priorités de leurs projets d'investissement.

En outre, le Grand Conseil a arrêté dans les budgets de 2012, 2013 et 2014 des coupes de l'investissement net, à hauteur de 30 millions de francs (2012, 2014) et de 50 millions de francs (2013), qui ont entraîné des adaptations supplémentaires dans la planification des investissements. De même, pour des raisons de politique financière, le Conseil-exécutif a décidé de réduire de 17 millions de francs les investissements au budget 2015 par rapport au plafond de 500 millions de francs. Ainsi le plafond de 500 millions de francs n'a-t-il encore jamais pu être respecté depuis sa mise en place au budget 2013.

Ces dernières années, des reports du compte des investissements au compte de fonctionnement ont en outre été effectués (p.ex. nouveau régime de financement des soins, transfert des hautes écoles dans le système de subventionnement, financement de l'infrastructure ferroviaire par FAIF), certains de ces effets ayant également été enregistrés dans d'autres cantons. Du fait de ces reports, le Grand Conseil a adopté pendant la session de novembre 2014 une motion financière de la Commission des finances (201-2014) exigeant, en perspective de l'élaboration du budget 2016, une réduction de l'investissement net ordinaire de 500 à 440 millions de francs par an. Le Conseil-exécutif prendra position sur la motion financière dans le cadre du rapport qu'il présentera au Grand Conseil sur le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017 à 2019.

Mais il faut également constater par ailleurs que l'évolution des principes de présentation des comptes entraîne des reports du compte de fonctionnement au compte des investissements.

6. Conclusion du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif estime que les analyses et indicateurs présentés montrent que ces dernières années, le niveau des investissements du canton de Berne ne peut être qualifié d'exagérément élevé ni de supérieur à la moyenne. Au contraire: la situation financière ayant contraint les autorités à plafonner et à réduire l'investissement ces dernières années, il existe aujourd'hui des besoins de rattrapage attestés dans certains domaines. Dans les secteurs de l'immobilier et des routes cantonales, l'état actuel des infrastructures est inférieur au niveau reconnu et recommandé par les spécialistes. Il existe donc dans ces domaines une nécessité d'agir et de rattraper le retard qu'il est impossible de satisfaire avec une réduction considérable du plafond des investissements. Tel est par exemple le cas pour le maintien de la substance des bâtiments du canton, dans lesquels on n'a pas assez investi ces dernières années, comme dans d'autres domaines d'ailleurs. De nouvelles coupes dans les investissements auraient également pour résultat que les ressources resteraient insuffisantes ces prochaines années pour entretenir les bâtiments, dont la valeur se détériorerait. Et pour avoir négligé l'entretien, il faudra plus tard investir dans de coûteuses remises en état.

Le Conseil-exécutif estime que ces prochaines années, le canton devra disposer de suffisamment de ressources pour pouvoir investir dans d'importants projets d'avenir, ainsi par exemple la construction du campus de la Haute école spécialisée à Bienne et des nouveaux bâtiments de l'Université, le projet "Avenir de la gare de Berne", des réaménagements urgents du réseau routier dans les régions de Berthoud – Oberburg - Hasle et d'Aarwangen - Langenthal. Ces projets sont importants à la fois pour le développement économique du canton et pour le renforcement de sa compétitivité par rapport aux autres cantons. Raison pour laquelle le Conseil-exécutif s'est par exemple prononcé en faveur de l'affectation de la totalité des ressources restant dans le Fonds de couverture des pics d'investissement après sa dissolution aux deux projets de réaménagement routier dans l'Emmental et la Haute-Argovie.

Vu le nombre de projets d'envergure et les reports des travaux d'entretien, les besoins d'investissement restent élevés, de même que le montant des ressources nécessaires à leur financement. Réduire le niveau des investissements menacerait le maintien de la valeur des infrastructures existantes et entraînerait à long terme une détérioration de la capacité économique du canton de Berne par rapport aux autres cantons. Cela mis à part, le Conseil-exécutif est persuadé que dans les investissements aussi, il faut procéder à une définition rigoureuse des priorités. Il n'adoptera donc à l'avenir 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. Les frais d'exploitation doivent en outre faire l'objet d'une attention particulière.

Au vu des explications ci-dessus, le Conseil-exécutif estime qu'un objectif annuel situé autour des 500 millions de francs doit continuer de s'appliquer à l'investissement net ordinaire. Il convient de l'ajuster lors du cycle annuel de planification en fonction des réalités financières du moment, ce qui peut se traduire à court terme - comme ces dernières années - par un abaissement dudit niveau pouvant au maximum représenter entre 30 et 50 millions de francs. Pour pérenniser le volume des investissements et éviter de tirer à hue et à dia sur les projets d'investissement (p. ex. en reportant ou annulant des projets à court terme à cause de coupes de l'investissement net, qui contribuent en fin de compte à augmenter le coût des projets puisque les prestations des planificateurs s'accroissent et que les entrepreneurs peuvent en principe exiger des dommages et intérêts à cause des retards), le Conseil-exécutif pense toutefois que d'importantes fluctuations du niveau de l'investissement net ordinaire doivent, dans la mesure du possible, rester une exception. Et ce également du fait que vu la persistance du niveau extrê-

mement bas des taux d'intérêt, les désavantages économiques allant de pair avec une coupe des investissements l'emportent sur les avantages au plan de la politique financière et sur une éventuelle réduction de la dette découlant de ladite coupe.

Au Grand Conseil

Explication des indicateurs mentionnés dans la réponse à l'intervention

Indicateur «effort d'investissement» de l'IDHEAP (Université de Lausanne):

$$\text{Effort d'investissement} = \frac{\text{Investissement net}^{1)}}{\text{Dépenses courantes}^{2)}} \times 100$$

1) investissement net:

- + dépenses d'investissement (groupes de matières 50 à 58)
- recettes d'investissement (groupes de matières 60 à 67)

2) dépenses courantes:

- + charges du compte de fonctionnement (classe de comptes 3)
- amortissements (groupe de matières 33)
- subventions redistribuées (groupe de matières 37)
- attributions aux financements spéciaux (groupe de matières 38)
- imputations internes (groupe de matières 39)

Indicateur «proportion des investissements» selon le MCH2:

$$\text{Proportion des investissements} = \frac{\text{Investissement brut}^{1)} \times 100}{\text{Charges totales consolidées}^{2)}}$$

1) investissement brut:

- immobilisations corporelles (groupe de matières 50)
- + investissements pour le compte de tiers (groupe de matières 51)
- + immobilisations incorporelles (groupe de matières 52)
- + prêts (groupe de matières 54)
- + participations et capital social (groupe de matières 55)
- + propres subventions d'investissement (groupe de matières 56)

2) charges totales consolidées:

- charges (classe de comptes 3)
- amortissements (groupe de matières 33)
- attributions aux fonds et financements spéciaux (groupe de matières 35)
- subventions à redistribuer (groupe de matières 37)
- charges extraordinaires (groupe de matières 38)
- imputations internes (groupe de matières 39)

* * * * *