



Priorisation des besoins d'investissement cantonaux

Rapport du conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 21 août 2024
N° d'affaire : 2023.FINGS.255
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Synthèse	4
2. Situation issue du processus de planification 2023	6
3. Nouvelle situation au début de la priorisation des besoins d'investissement cantonaux	7
4. Objectifs et méthodologie de la priorisation des besoins d'investissement cantonaux	8
5. Analyse du PII 2024-2033 actualisé	8
6. Complément : niveau de l'endettement	9
6.1 Endettement brut.....	9
6.2 Charges d'intérêts passifs.....	10
6.3 Dette brute par rapport aux revenus	11
6.4 Endettement net I.....	12
6.5 Taux d'endettement net	12
6.6 Quote-part de l'endettement net	13
6.7 Évaluation du niveau de l'endettement.....	14
7. Deux variantes de priorisation	15
7.1 Variante 2 : nouvel endettement net de 750 millions de francs.....	15
7.2 Variante 1 : endettement net de 500 millions de francs	16
7.3 Résumé des variantes	16
8. Mesures de priorisation.....	16
8.1 Domaine des bâtiments	17
8.1.1 Critères de priorisation et procédé.....	17
8.1.2 Résultat de la priorisation dans le domaine des bâtiments, variante 2 (nouvel endettement de 750 millions de francs)	17
8.1.3 Résultat de la priorisation dans le domaine des bâtiments, variante 1 (nouvel endettement de 500 millions de francs)	22
8.2 Blocs restants (variante 2)	24
8.3 PII après la priorisation	27
9. Nouvel endettement théorique 2022-2031 après les mesures de priorisation	27
10. Autres travaux d'analyse.....	28
10.1 Vente de parts	28
10.1.1 Contexte.....	28
10.1.2 Désinvestissement de parts cantonales dans la BKW SA.....	29
10.1.3 Cinq variantes du désinvestissement éventuel de parts cantonales dans la BKW SA.....	30
10.1.4 Considérations relevant de la politique financière	31
10.1.5 Considérations légales.....	32
10.1.6 Considérations relevant de la politique énergétique.....	33
10.1.7 Considérations relevant de la politique économique	33
10.1.8 Déroulement temporel.....	34
10.1.9 Réflexions d'ordre politique du Conseil-exécutif quant à la vente de parts dans la BKW SA.....	34
10.2 Mesures d'allègement dans le compte de résultats.....	35
10.3 Pilotage et financement du besoin d'investissement	36
11. Bilan politique	37
11.1 Le Conseil-exécutif a mené à plusieurs reprises, au cours des dernières années, des discussions approfondies au sujet de la planification des investissements.....	37
11.2 Résultat des travaux de priorisation : report ou abandon de certains projets d'investissement	38

11.3	Malgré la priorisation : le nouvel endettement théorique reste supérieur à la valeur indicative de 500 millions de francs fixée par décision politique ; de nombreuses incertitudes pèsent néanmoins sur le calcul	38
11.4	Un nouvel endettement théorique de 800 millions de francs pour les années 2022 à 2031 est raisonnable selon le Conseil-exécutif	39
11.5	Pas de besoin d'action immédiat s'agissant du désinvestissement de parts cantonales et de l'élaboration de mesures d'allègement dans le compte de résultats	40
11.6	Clôture des travaux de priorisation – clarifications supplémentaires sur le pilotage et le financement des investissements	41
12.	Proposition	41

1. Synthèse

La forte hausse des besoins d'investissement a amené le Conseil-exécutif à réaliser de gros efforts en matière de priorisation durant les exercices 2021 et 2023, ce qui n'a pas toutefois pas permis de freiner cette augmentation. En tout état de cause, le Conseil-exécutif a décidé, dans l'optique de l'élaboration du budget 2025 et du plan intégré mission-financement (PIMF) 2026-2028, de mettre en chantier l'élaboration d'une priorisation des besoins d'investissement cantonaux. C'est en vue de ces travaux que le Grand Conseil, durant le débat sur le budget 2023, a adopté une déclaration de planification qui demande au Conseil-exécutif d'indiquer comment il sera possible de respecter un plafond de 500 millions de francs applicable au nouvel endettement. Il lui a aussi demandé d'envisager la possibilité de céder des participations pour éviter tout dépassement de ce plafond et, enfin, d'examiner d'autres mesures de financement, comme l'allègement des charges figurant au compte de résultats.

Le Conseil-exécutif a commencé les présents travaux de priorisation par une mise à jour provisoire du plan d'investissement intégré (PII) 2024-2033 qui donne pour résultat un nouvel endettement – théorique – de 1,2 milliard de francs pour la période allant de 2022 à 2031. Sur cette base, il a décidé d'élaborer deux variantes, la variante 1 qui prévoit un nouvel endettement de 500 millions de francs et la variante 2, qui élève le plafond à 750 millions de francs.

Au final, la variante 2 permettrait, dans le domaine des bâtiments, de réaliser comme prévu 109 projets, en dépit des mesures de priorisation. En revanche, il faudrait priorisation des besoins d'investissement cantonaux neuf projets et en abandonner treize. Avec la variante 1, plus ambitieuse que la variante 2, il faudrait reporter dix projets supplémentaires et en abandonner deux autres. Il faudrait également réaliser une coupe dans le programme d'entretien annuel (PAE).

De nombreuses mesures de priorisation ont été élaborées dans d'autres domaines que celui des bâtiments. Par ailleurs, des besoins supplémentaires ont été constatés dans quelques domaines. Compte tenu des mesures de priorisation élaborées, il en résulte, pour la variante 1, un nouvel endettement théorique d'environ 550 millions de francs sur la période allant de 2022 à 2031. Pour la variante 2, il avoisine les 800 millions de francs, de sorte que les objectifs fixés (500 et 750 millions) n'ont pas pu être entièrement respectés. Ce dépassement s'explique par les besoins supplémentaires présentés par certains domaines.

Le Conseil-exécutif est favorable à la réalisation de la variante 2. Conscient que les décisions qu'elle comporte sont douloureuses pour les parties concernées, il a rejeté les reports et suppressions supplémentaires qu'exigerait la variante 1.

En entérinant ce résultat, le Conseil-exécutif a opté pour une variante qui suppose certes des coupes importantes pour certains domaines dont relèvent les tâches publiques, mais ne met pas en danger l'accomplissement de ces tâches dans leur ensemble. Pour tous les projets de locaux abandonnés, il existe des solutions de remplacement déjà en place ou pouvant être réalisées à moindres coûts. Les projets qui ne sont pas affectés par la priorisation sont des projets importants pour le canton pour des raisons économiques ou politiques. Par ailleurs, pour ne pas mettre en danger la réalisation de projets clés dont l'étude est déjà fort avancée (campus de Berne et de Bienne de la BFH, nouvelle prison régionale et établissement pénitentiaire de Witzwil, p. ex.) et pour pouvoir réagir aux besoins qui évoluent rapidement, notamment en ce qui concerne les locaux scolaires, il est indispensable de relever le plafond du nouvel endettement que le Grand Conseil a fixé à 500 millions de francs. Il convient de souligner à cet égard que le niveau d'endettement du canton de Berne s'est réduit ces dernières années. Il est aussi impor-

tant de rappeler que le nouvel endettement calculé est une grandeur théorique. Vu les perspectives qui se dessinent actuellement pour les finances cantonales, il est possible que, en dépit des besoins d'investissement supplémentaires qui ressortent de la variante 2, on puisse satisfaire à l'exigence formulée dans la déclaration de planification du Grand Conseil datant de 2021 (plafonner le nouvel endettement à 500 mio pour la période allant de 2022 à 2031). Si les conditions sont favorables (nouvelles distributions du bénéfice de la BNS et bonne conjoncture économique), il n'est pas exclu que le canton de Berne puisse même autofinancer la totalité des besoins d'investissement en dépit de leur augmentation avérée ou planifiée.

Eu égard à la situation financière globalement bonne (voir à ce sujet le compte rendu sur le budget 2025 et sur le PIMF 2026-2028), aux impacts négatifs de la cession de participations sur les finances publiques, aux taux d'intérêt toujours inférieurs à la moyenne et à la réduction de la charge de la dette enregistrée ces dernières années, le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas nécessaire pour l'heure d'aliéner des participations du canton.

Mécanismes dont dispose le Grand Conseil pour influencer sur le présent rapport et mise en œuvre des résultats de la priorisation des investissements

Le présent rapport est un rapport au sens de l'article 51 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21). Le Grand Conseil en prend connaissance ; il peut le renvoyer au Conseil-exécutif en indiquant de quelle façon il doit être revu. Il peut assortir sa décision de déclarations de planification, mais ne peut formuler aucune demande de modification du rapport.

Le 21 août 2024, le Conseil-exécutif a adopté, en même temps que le présent rapport, le budget 2025 et le PIMF 2026-2028 (y compris le PII 2025-2034) à l'intention du Grand Conseil. Si le Grand Conseil refuse le report ou l'abandon de certains projets d'investissement tels qu'ils sont prévus dans la variante 2 approuvée par le Conseil-exécutif, il pourra l'annoncer durant la session d'hiver 2024 en adoptant des déclarations de planification. Il en va de même s'il veut reporter ou abandonner d'autres projets.

Le Conseil-exécutif acceptera la décision du Grand Conseil exprimée dans les déclarations de planification et en tiendra compte dans ses travaux de planification lors de la prochaine mise à jour du budget, du PIMF et du PII.

Pour chaque projet concerné, la mise en œuvre matérielle des résultats de la priorisation et des déclarations de planification du Grand Conseil en lien avec le présent rapport interviendra après la clôture de la session d'hiver 2024 du parlement cantonal.

2. Situation issue du processus de planification 2023

C'est en 2021 qu'un vaste processus de priorisation a été appliqué pour la première fois dans le domaine des bâtiments en raison de la forte hausse des besoins d'investissement enregistré dans ce domaine. Lors des **débats budgétaires de 2021**, le Grand Conseil a approuvé cette priorisation effectuée par le Conseil exécutif et voté en faveur, afin de financer les besoins d'investissement supplémentaires, d'un **nouvel endettement limité à 500 millions de francs pour la période allant de 2022 à 2031**. Il a par ailleurs décidé que les soldes du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers seraient affectés au financement de ces besoins supplémentaires.

C'est aussi avec la forte hausse des besoins d'investissement comme toile de fond que le Grand Conseil a mis en chantier l'optimisation des freins à l'endettement en adoptant l'initiative parlementaire 189-2019 Köpfli (Berne, pvl) « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement ». Le 18 juin 2023, l'électorat bernois a approuvé une modification de la Constitution cantonale. Les dispositions entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2024 ont pour but de satisfaire les futurs besoins d'investissement en conformité avec les principes des freins à l'endettement, grâce à une vision pluriannuelle.

Il s'est avéré, lors des travaux de planification relatifs au budget 2024 et au PIMF 2025-2027, que les besoins d'investissement dans le domaine des bâtiments dépassaient nettement les objectifs définis en 2021, de sorte que le Conseil-exécutif a effectué une nouvelle priorisation. En dépit de ces travaux, des besoins supplémentaires ont été enregistrés dans ce domaine, de sorte qu'il a été impossible de respecter ces objectifs. Le Conseil-exécutif a constaté dans le même temps une hausse des besoins d'investissement dans d'autres domaines, tels que le génie civil, les transports publics, la culture et les TIC, de sorte que le **nouvel endettement** « théorique » a atteint, pour la période allant de 2022 à 2031, le montant d'environ **880 millions de francs**. En raison de cette évolution, le Conseil-exécutif a décidé, en vue de l'élaboration du budget 2025 et du PIMF 2026-2028, de mettre en chantier l'élaboration d'une **priorisation des besoins d'investissement cantonaux**.

Lors des **débats budgétaires 2023**, le Grand Conseil a pris acte de cette démarche envisagée par le Conseil-exécutif et a adopté la **déclaration de planification** suivante concernant le PIMF 2025-2027 :

Nouvel endettement pour financer le besoin d'investissement supplémentaire

Lors de la priorisation des projets d'investissement à laquelle il procédera l'an prochain, le Conseil-exécutif élabore plusieurs variantes (en plus de ses propres propositions) montrant

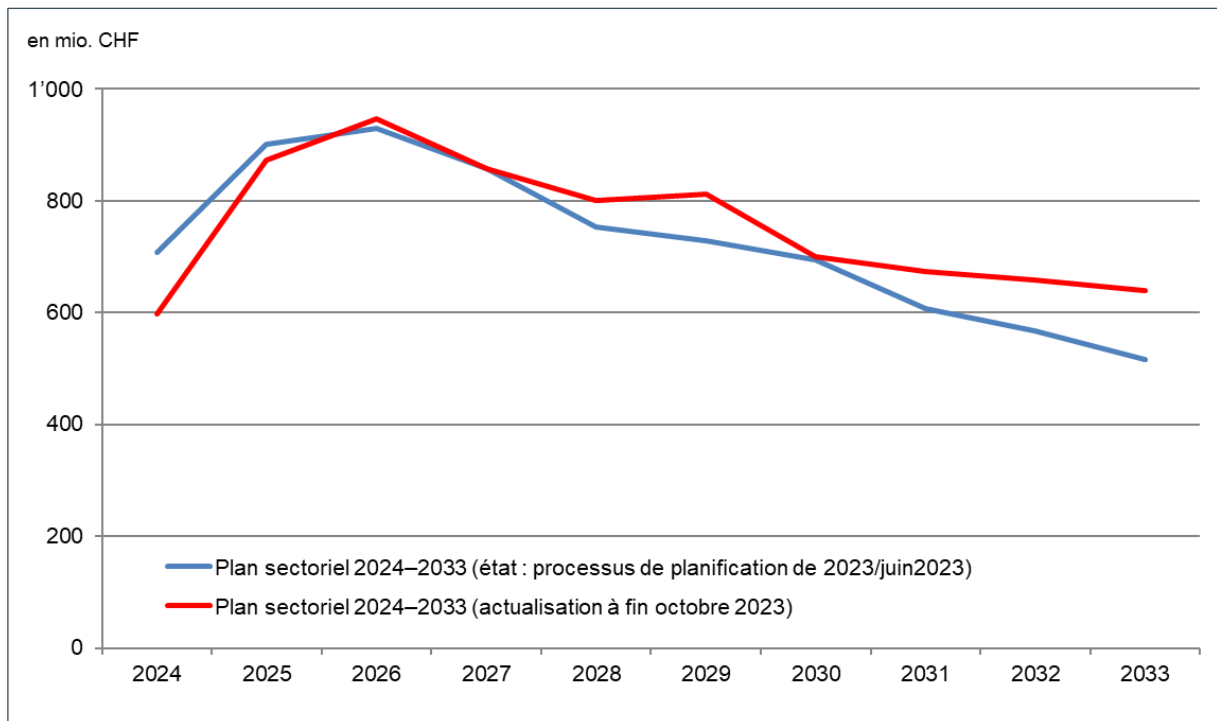
- a) comment il entend se conformer à la décision du Grand Conseil relative au plafonnement du nouvel endettement à 500 millions de francs jusqu'en 2031 (en précisant quels sont les projets à reporter et les projets à abandonner) ;*
- b) quelle appréciation il porte sur le financement des investissements supplémentaires à venir, qui pourrait comporter la cession de toutes les participations ou d'une partie d'entre elles, afin d'éviter que le nouvel endettement dépasse le plafond des 500 millions de francs ;*
- c) par quelles autres mesures de financement (p. ex. mesures d'économie pour augmenter le degré d'autofinancement) il compte faire face au dépassement du plafond du nouvel endettement qui se dessine.*

3. Nouvelle situation au début de la priorisation des besoins d'investissement cantonaux

Avant de procéder à la priorisation des besoins d'investissement cantonaux, il a fallu commencer par actualiser le PII, afin de dresser un état des lieux aussi complet que possible des besoins d'investissement. La Direction des travaux publics et des transports a ainsi réalisé une **actualisation complète** du domaine des **bâtiments**, tenant compte ce faisant d'une planification provisoire des projets arrêtée à la fin octobre 2023. Par rapport au PII de juin 2023, cette mise à jour a en particulier identifié des besoins supplémentaires pour l'Inforama (pour des projets de réparation sans lien avec l'orientation stratégique des différents sites) et pour la POCA (infrastructure de formation et de perfectionnement ainsi que nouveau bâtiment de l'École de police). Il a aussi fallu tenir compte de diverses modifications qui ont occasionné des dépenses supplémentaires (en particulier dans les projets en lien avec Avenir Berne Romande, le nouveau bâtiment de l'Office de la circulation routière et de la navigation ainsi que la rénovation et l'extension de l'hôpital vétérinaire).

Par ailleurs, des reports de cinq ans ont été pris en considération pour les deux **projets de réaménagement du réseau routier** « Aarwangen » et « Emmentalwärts ». Certes, ce report réduit considérablement les investissements consacrés aux réaménagements du réseau routier jusqu'en 2031, mais il aura aussi pour effet de diminuer le montant des prélèvements sur le Fonds de couverture des pics d'investissement.

Le graphique ci-dessous présente la différence entre le PII 2024-2033 (processus de planification 2023) et l'actualisation à la fin octobre 2023.



Graphique 1: PII 2024-2033 après le processus de planification 2023 et PII actualisé à la fin octobre 2023

Il ressort de cette **actualisation** que le **nouvel endettement** théorique pour la période allant de 2022 à 2031 passe à environ **1,2 milliard de francs**. Cette actualisation provisoire a ainsi mis en exergue la nécessité de définir les investissements prioritaires.

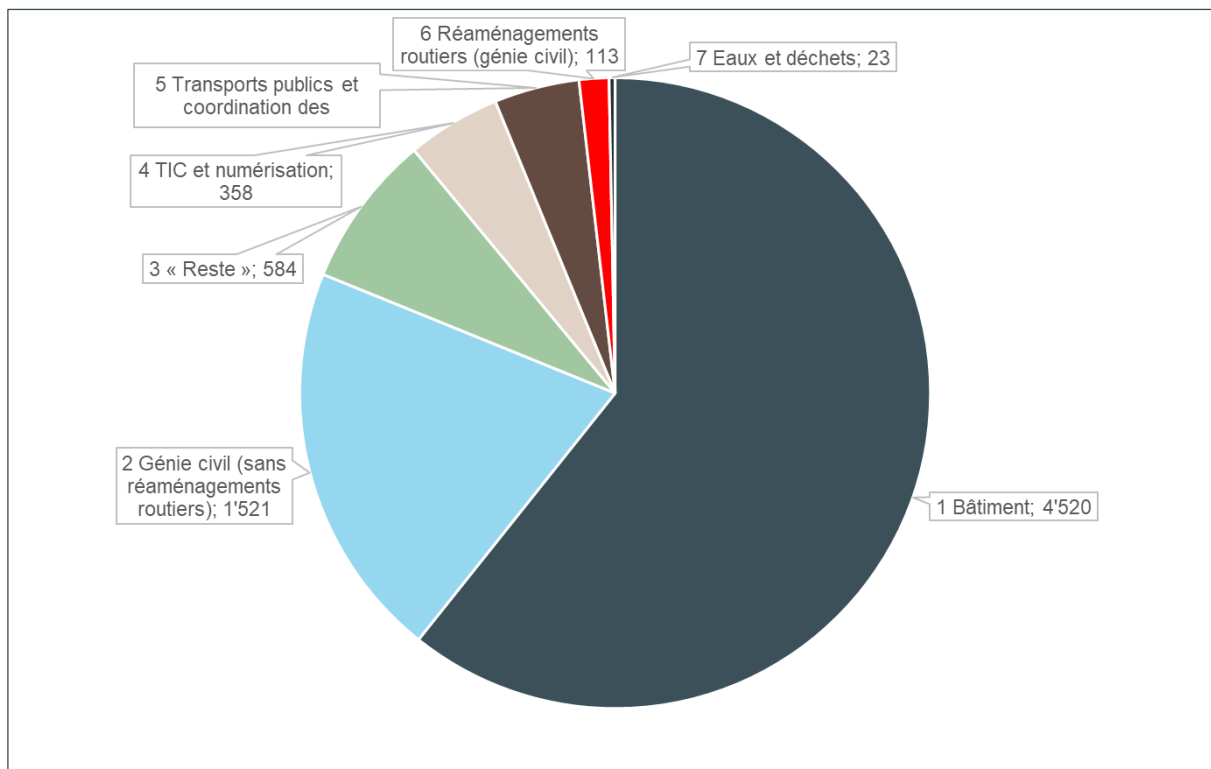
4. Objectifs et méthodologie de la priorisation des besoins d'investissement cantonaux

Nous présentons la méthodologie utilisée pour définir les priorités :

1. La première phase a porté sur une **analyse** du PII 2024-2033, qui a consisté pour l'essentiel en un regroupement des projets recensés dans le PII en plusieurs **blocs** pour avoir une vue d'ensemble des principaux domaines d'investissement et de leur volume (voir chapitre 5).
2. Lors de la deuxième phase, il s'est agi de déterminer les **variantes du nouvel endettement** pour la période allant de 2022 à 2031 afin de fixer le cadre des travaux avant de calculer des **objectifs de priorisation** sur la base du niveau de nouvel endettement défini, c'est-à-dire le pourcentage de réduction à appliquer à chaque bloc (voir chapitre 6).
3. Les **DIR/CHA** ont ensuite dû, lors de la troisième phase, concrétiser pour leurs projets les objectifs de priorisation définis pour leur bloc, c'est-à-dire **formuler des mesures de priorisation** (voir chapitre 8), mesures soumises ensuite au Conseil-exécutif, avant d'être finalisées et intégrées au PII 2025-2034 conformément aux arrêtés du Conseil-exécutif.

5. Analyse du PII 2024-2033 actualisé

Les dépenses des projets d'investissement retenus dans le PII 2024-2033 actualisé (état à la fin octobre 2023) totalisaient 7,4 milliards de francs (valeurs prévisionnelles sectorielles). Les projets d'investissement ont été répartis en huit **blocs** afin d'analyser ces dépenses totales. Le graphique ci-dessous présente le volume total de chaque bloc pour la période allant de 2024 à 2033 :



Graphique 2 : Volume de chaque bloc (mio CHF) pour la période 2024 à 2033

Les bâtiments constituent le bloc le plus important, avec, pour la période considérée, une somme de 4,5 milliards de francs, soit 61 % du volume d'investissement total. Le génie civil est le deuxième bloc par ordre d'importance (sans les réaménagements du réseau routier ; 1,5 mrd, soit 20 %). Le bloc « Reste », qui regroupe quelques grands projets et de nombreux petits projets, atteint à peine 600 millions de francs, soit 8 %. Quatrième par la taille, le bloc « TIC et numérisation » représente un volume d'environ 350 millions de francs, ce qui équivaut à 5 %, un volume similaire à celui du bloc « Transports publics et coordination des transports » (CHF 325 mio, soit 4,4 %). Ce sont les blocs « Réaménagements routiers » et « Eau et déchets » qui présentent les plus faibles montants.

Le huitième bloc « Remboursement dans le domaine du handicap » (CHF 75 mio en 2024) constitue un cas à part : il s'agit de recettes d'investissement prévues par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration dans le domaine du handicap et provenant du remboursement de subventions d'investissement versées à diverses institutions en vertu de l'ancien droit. Ce bloc ne figure pas sur le Graphique 2

L'analyse n'a pas porté sur les investissements financés par des financements spéciaux, particulièrement utilisés dans le domaine « Eaux et déchets » ainsi que dans le domaine « Développement et surveillance économique ».

6. Complément : niveau de l'endettement

En 2021, dans le cadre de la priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif ont approuvé un nouvel endettement d'un montant maximal de 500 millions de francs en vue de financer le besoin d'investissement supplémentaire pour les années 2022 à 2031. Si un nouvel endettement plus élevé est envisagé, le Conseil-exécutif estime que les débats correspondants doivent être mis en perspective, entre autres, avec le niveau de l'endettement actuel. À cette fin, différents indicateurs ont été analysés sur une période prolongée et, quand cela était possible, soumis à une comparaison intercantonale avec les cantons suivants : AG, BS, GE, GR, LU, VD, VS, SG, ZG et ZH. Ces cantons ont été retenus en raison de la taille de leur population, de leur capacité économique et de leur topographie.

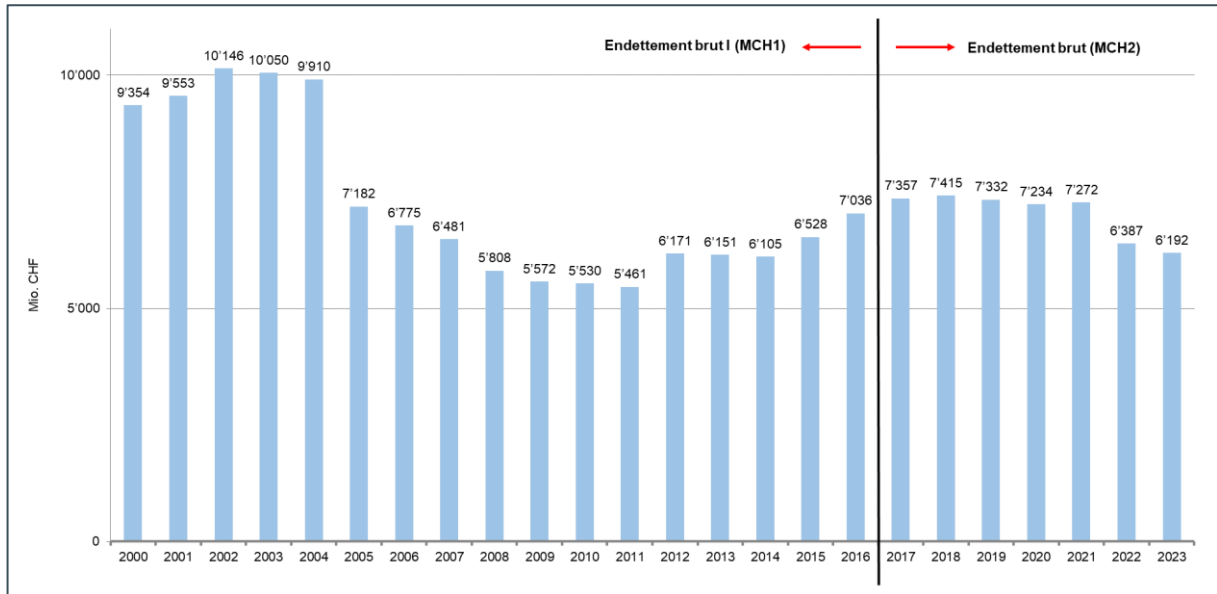
Les principaux résultats de l'analyse du niveau de l'endettement sont présentés ci-après.

6.1 Endettement brut

Selon la tendance à long terme, l'endettement brut du canton de Berne a pu être fortement réduit.

En 2002, l'endettement brut I du canton de Berne avait dépassé pour la première fois la barre des 10 milliards et atteint son point culminant. Par la suite, il a été possible de contrer la tendance au nouvel endettement qui se prolongeait depuis des années. Grâce à l'apport issu de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale, qui a été utilisé pour réduire la dette, et en raison des efforts déployés par le canton, l'endettement brut I a pu être réduit pratiquement de moitié jusqu'à fin 2011, pour atteindre environ 5,5 milliards de francs. Le niveau de l'endettement a de nouveau augmenté fin 2012, notamment en raison d'un solde de financement négatif, s'établissant à 6,2 milliards de francs. Au cours des années qui ont suivi, le niveau de l'endettement a diminué, avant d'augmenter de 720 millions de francs à partir de 2015 à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les caisses de pension cantonales (reconnaissance de dette CPB/CACEB). Le recul enregistré en 2022 s'explique essentiellement par l'avoir

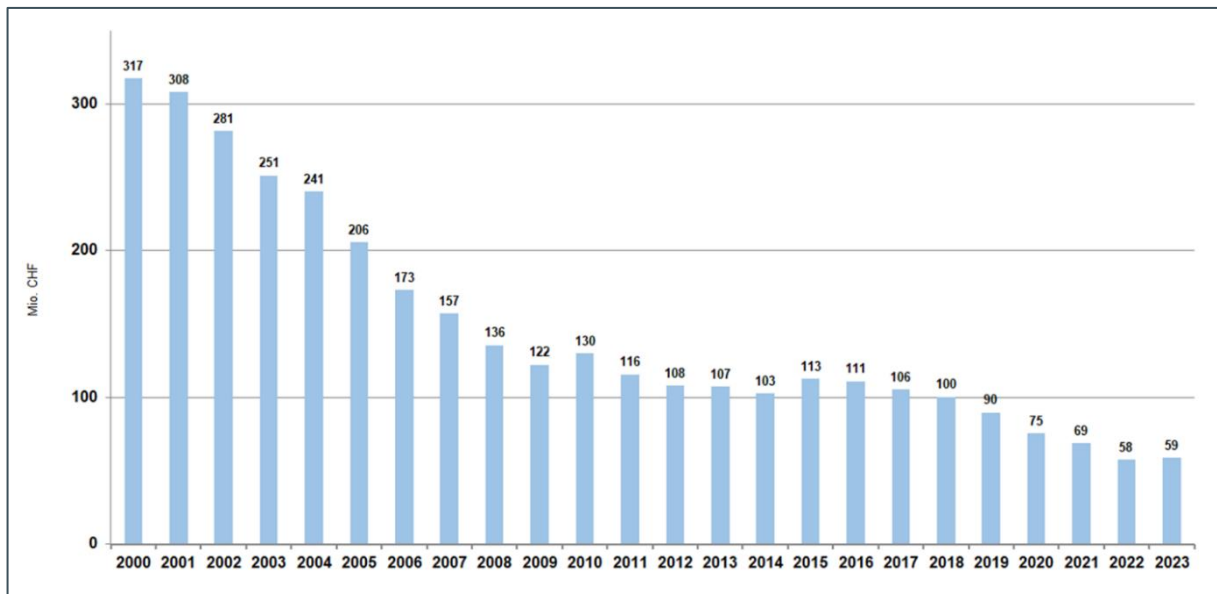
d'impôt anticipé remboursé par la Confédération. Fin 2023, l'endettement brut s'élevait à 6,2 milliards de francs selon la définition du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2¹).



Graphique 3 : évolution de l'endettement brut du canton de Berne

6.2 Charges d'intérêts passifs

Ces dernières années, la réduction de l'endettement a permis également de diminuer fortement les charges d'intérêts passifs. Néanmoins, celles-ci ne dépendent pas seulement de l'endettement, mais aussi en particulier des taux d'intérêt. Entre 2015 et 2022, le niveau négatif des taux d'intérêt a justement permis au canton de Berne de générer des capitaux de tiers à des conditions attractives.



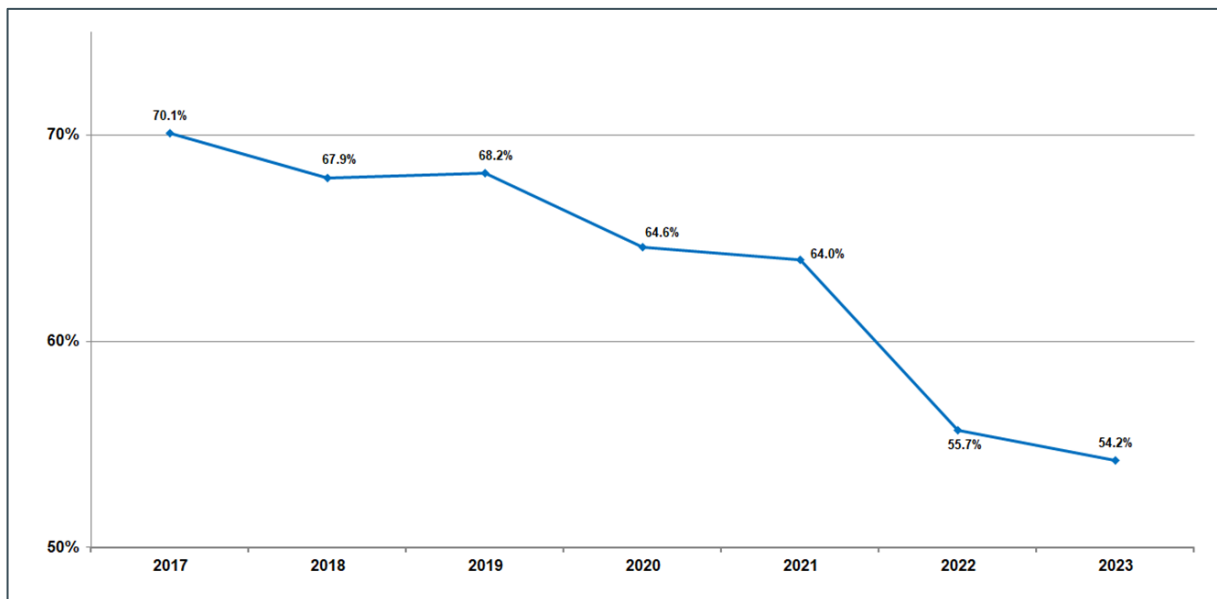
Graphique 4 : évolution des charges d'intérêts passifs

¹ Jusqu'en 2016, l'endettement brut présenté dans le Graphique 3 correspondait à la définition du modèle comptable harmonisé 1 (MCH1), qui inclut les engagements courants ainsi que les dettes à court, moyen et long terme. Depuis 2017, l'endettement brut est calculé selon la définition du MCH2. Les deux définitions donnent en substance des valeurs comparables.

Les charges d'intérêts à hauteur de 59 millions de francs en 2023 ont entraîné une part des charges d'intérêts de 0,3 %. Cela signifie que 0,3 % du « revenu disponible » a été absorbé par les charges d'intérêts, ce qui correspond à une valeur très basse. Selon le MCH2, une part des charges d'intérêts inférieure ou égale à 4 % peut être considérée comme bonne.

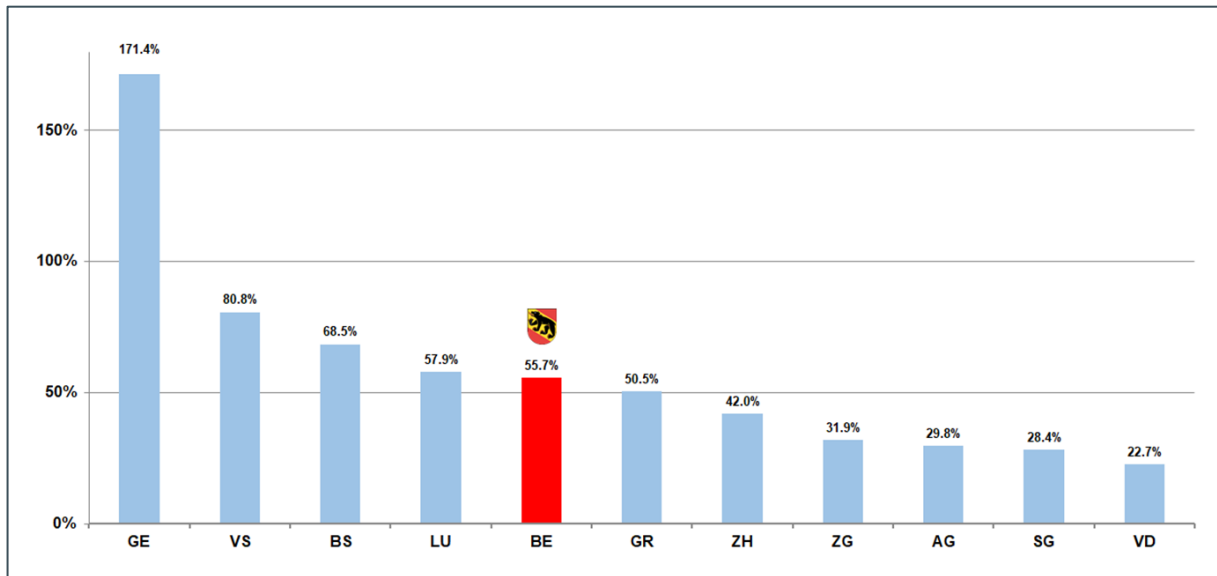
6.3 Dette brute par rapport aux revenus

La dette brute par rapport aux revenus exprime le ratio entre l'endettement brut et le rendement global. On observe depuis 2017 une évolution favorable de ce ratio, essentiellement grâce à la diminution de l'endettement brut. Fin 2023, la dette brute par rapport aux revenus s'élevait à 54,2 %. Selon le MCH2, cette valeur est bonne puisqu'elle est comprise entre 50 et 100 %. Elle serait très bonne si elle était inférieure à 50 %.



Graphique 5 : dette brute par rapport aux revenus

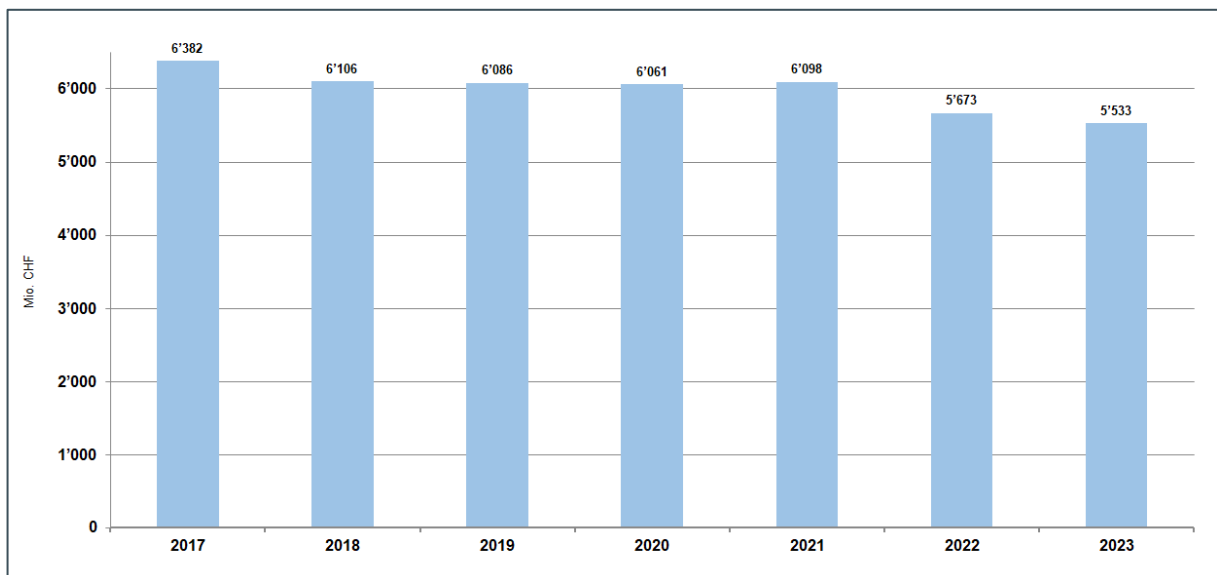
Par rapport aux autres cantons soumis à la comparaison, Berne se situe dans la moyenne avec une valeur de 55,7 %.



Graphique 6 : dette brute par rapport aux revenus en comparaison intercantonale

6.4 Endettement net I

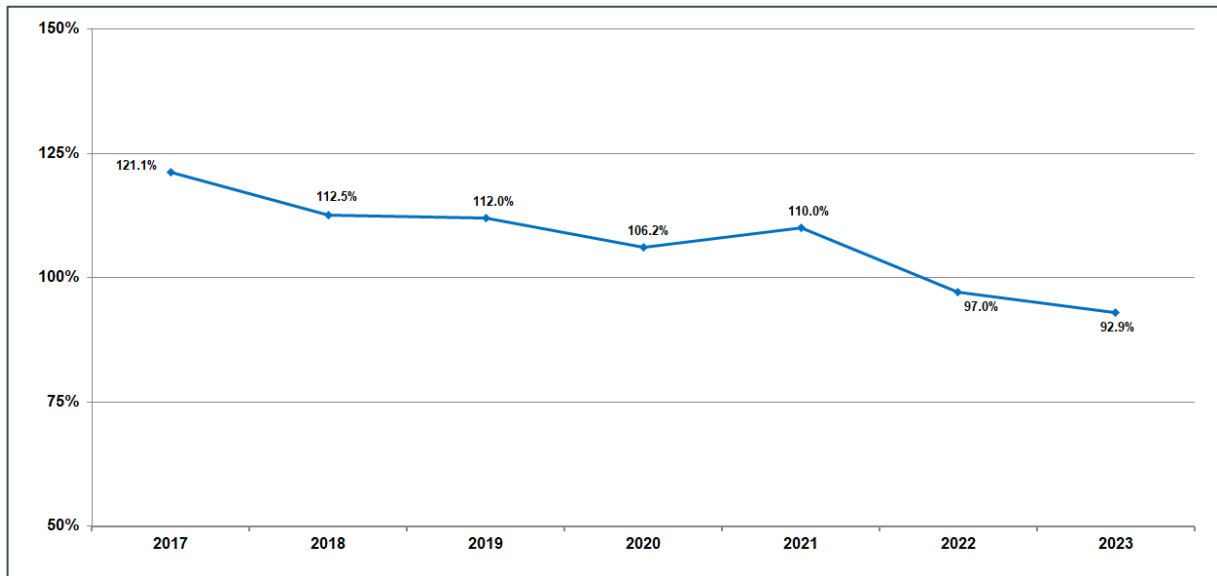
Tandis que, en termes simplifiés, l'endettement brut ne prend en compte que les capitaux de tiers, l'endettement net I inclut également le patrimoine financier. À l'instar de l'endettement brut, l'endettement net a pu être réduit considérablement ces dernières années. Il s'élevait à 5,5 milliards de francs fin 2023.



Graphique 7 : évolution de l'endettement net I

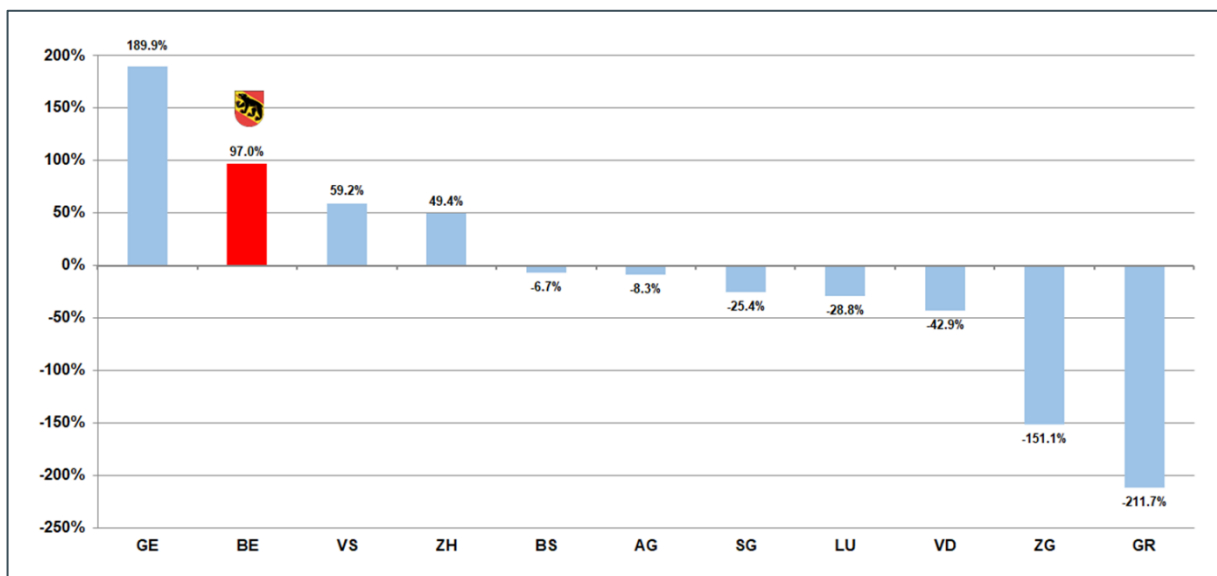
6.5 Taux d'endettement net

Le taux d'endettement net renseigne sur la part des revenus fiscaux annuels (c.-à-d. essentiellement des rentrées fiscales) qui serait nécessaire pour amortir la dette nette. Ce taux s'établissait à 93 % fin 2023. Ainsi, la dette nette pourrait être amortie avec les rentrées fiscales que le canton de Berne perçoit en l'espace d'environ onze mois.



Graphique 8 : évolution du taux d'endettement net du canton de Berne

Selon le MCH2², un taux d'endettement net inférieur à 100 % est bon. Il est suffisant entre 100 et 150 % et mauvais au-delà de 150 %. La valeur de 93 % peut donc être considérée comme bonne. Cependant, en comparaison intercantonale (2022), on constate que la valeur du canton de Berne est nettement moins bonne que celle des autres. Seul le canton de Genève présente un taux d'endettement net plus élevé (cf. Graphique 9).



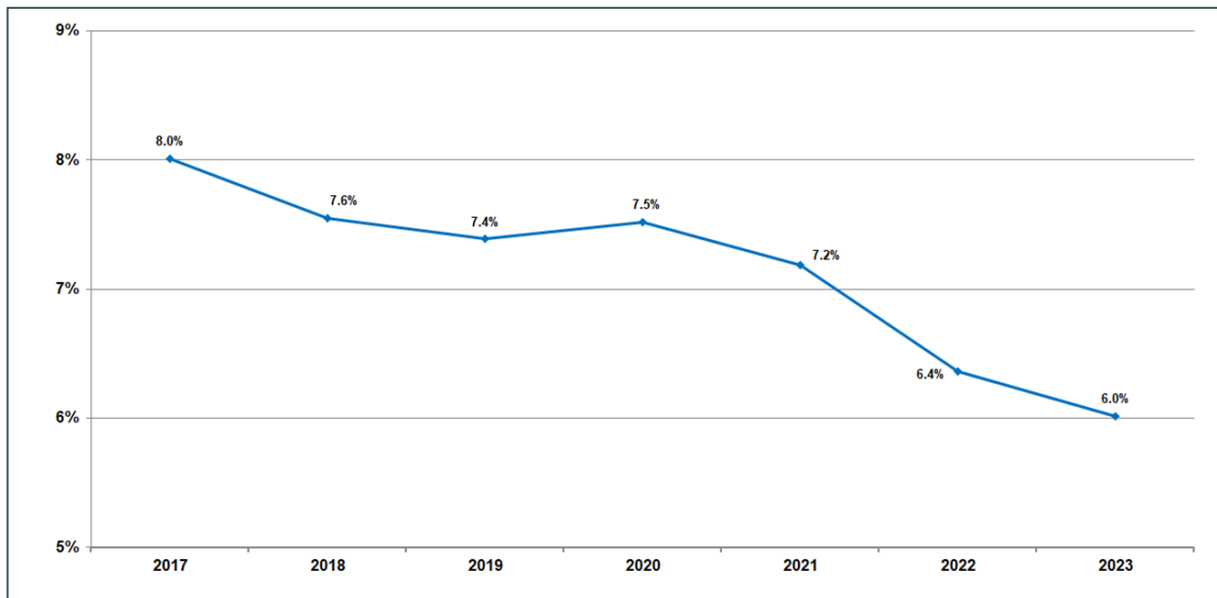
Graphique 9 : taux d'endettement net 2022 en comparaison intercantonale

6.6 Quote-part de l'endettement net

La quote-part de l'endettement net exprime la dette nette I en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (optimisé au 1^{er} janvier 2024) est actionné dès que la quote-part de l'endettement dépasse 6 %, sachant que la quote-part à la fin de l'année civile écoulée est déterminante.

² Cf. modèle comptable harmonisé MCH2

La quote-part de l'endettement net a pu être réduite ces dernières années et s'élevait à 6,01 % fin 2023. Cela signifie que les dispositions relatives au frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, selon lesquelles il faut notamment atteindre à moyen terme un degré d'autofinancement de 100 %, peuvent continuer de s'appliquer. Selon l'évolution du PIB cantonal et de l'endettement net, il est possible que la valeur de 6 % baisse dans les années à venir et que, par conséquent, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements cesse de s'appliquer.



Graphique 10 : quote-part de l'endettement pour le canton de Berne

6.7 Évaluation du niveau de l'endettement

L'endettement du canton de Berne, brut comme net, a pu être considérablement réduit ces dernières années. Si l'on considère le niveau de l'endettement sous l'angle des valeurs de référence du MCH2, on constate que le canton de Berne se trouve actuellement dans une situation favorable.

Même si les valeurs de l'endettement sont meilleures pour la plupart des autres cantons, la réduction de la dette obtenue ces dernières années dans le canton de Berne est remarquable. L'endettement net I, utilisé pour appliquer le frein à l'endettement relatif au compte des investissements, a notamment été réduit d'environ 850 millions de francs depuis 2017.

Parallèlement à la réduction de la dette, les charges d'intérêts ont également connu une baisse considérable au cours des années passées. Par exemple, tandis que les comptes annuels 2000 présentaient des charges d'intérêts annuelles de plus de 300 millions de francs, cette valeur était passée à 59 millions de francs en 2023. Cette baisse s'explique par l'endettement moindre, mais aussi par les intérêts restés bas en comparaison à long terme.

Les chiffres 11.3 et 11.4 livrent plus d'informations sur le niveau de l'endettement et sur les conclusions du Conseil-exécutif en la matière.

7. Deux variantes de priorisation

Comme indiqué au chapitre 2, la déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil lors des débats budgétaires de 2023 demande en particulier de réaliser une priorisation respectant le plafond initial de **500 millions de francs pour le nouvel endettement**. En conséquence, le Conseil-exécutif s'est fixé pour objectif de parvenir à un nouvel endettement de ce montant dans sa **variante 1**.

Il a par ailleurs décidé d'élaborer une seconde variante, prévoyant un plafond supérieur, eu égard à la forte hausse des besoins d'investissement constatée une nouvelle fois lors de l'actualisation du PII ; cette **variante 2** relevait le plafond du nouvel endettement à **750 millions de francs**. Cet ordre de grandeur semble lui aussi constituer un objectif ambitieux si l'on considère l'actualisation provisoire du PII 2024-2033, établissant le nouvel endettement théorique à environ 1,2 milliard de francs.

Si le plafond pour le nouvel endettement fixé actuellement à 500 millions de francs est dépassé, le Grand Conseil exige l'adoption de mesures complémentaires énoncées dans la déclaration de planification qu'il a adoptée lors des débats budgétaires 2023 (voir chapitre 2). Le chapitre 10 indique comment le Conseil-exécutif compte satisfaire à cette exigence.

Étant donné que la variante 1 est un développement de la variante 2, cette dernière est présentée en premier, la première étant décrite en détail par la suite.

7.1 Variante 2 : nouvel endettement net de 750 millions de francs

En partant de l'hypothèse d'un nouvel endettement théorique proche de 1,2 milliard de francs, le Conseil-exécutif s'est proposé, en élaborant la variante 2 (nouvel endettement de CHF 750 mio) de réduire ce montant d'environ 420 millions de francs. Étant donné que, pour calculer le nouvel endettement, on postule un supplément de planification sectorielle de 15 % (voir chapitre 11.4), il a fallu réduire davantage les montants du PII. La réduction des valeurs prévisionnelles sectorielles, c'est-à-dire des différents projets du PII, s'élève ainsi à 480 millions de francs.

Le Conseil-exécutif a par ailleurs décidé d'exclure de la démarche de priorisation les projets suivants financés par des Fonds :

- Contribution de restructuration au nouveau Centre hospitalier de Bienne
- Réaménagement du réseau routier « Aarwangen »
- Réaménagement du réseau routier « Emmentalwärts »

Dès lors, l'objectif de priorisation devrait se répartir sur les projets ou blocs restants. La variante 2 prend ainsi en considération le fait que les besoins d'investissement augmentent fortement, surtout dans le domaine des bâtiments, et qu'ils se sont une nouvelle fois accrus à la suite de l'actualisation effectuée avec effet à fin octobre 2023. Pour cette raison, l'objectif de priorisation défini pour le bloc « Bâtiments » est plus élevé que celui des blocs restants.

- **Objectif de priorisation dans les blocs restants** : pour réduire le nouvel endettement net de 880 millions de francs (processus de planification 2023) à 750 millions de francs, il faut appliquer une réduction linéaire de **3 %**. Cette réduction s'élève, bloc « Bâtiments » excepté, à environ **58 millions de francs** (valeurs prévisionnelles sectorielles du PII).

- **Objectif de priorisation dans le bloc « Bâtiments »** : le solde de la réduction d'environ 1,2 milliard de francs à 880 millions de francs est à mettre sur le compte du bloc « Bâtiments » (s'y ajoute la part de ce bloc dans la réduction de 880 à 750 mio). De la sorte, l'objectif de priorisation s'élève à **12,1 %** ou environ **420 millions de francs** pour ce bloc.

7.2 Variante 1 : endettement net de 500 millions de francs

Pour ramener le nouvel endettement à 500 millions de francs, l'objectif de priorisation à appliquer à tous les blocs serait de 14,2 %. Le Conseil-exécutif juge qu'une réduction aussi considérable est peu réaliste. Si l'on veut respecter le plafond initial pour le nouvel endettement fixé à 500 millions de francs, il faut abandonner certains projets de grande envergure, qu'on ne trouve que dans le bloc « Bâtiments ». Pour cette raison, il présente, dans la variante 1, les mesures additionnelles à appliquer dans ce bloc par rapport à la variante 2.

Limitier cet effort supplémentaire demandé dans la variante 1 au bloc « Bâtiments » a aussi une autre raison : la plus grande partie des besoins d'investissement supplémentaires sont à attribuer à ce bloc.

7.3 Résumé des variantes

Variante	Montant du nouvel endettement	Objectif de priorisation
Variante 2	CHF 750 mio	Réduction « Bâtiments » : 12,1 % Réduction dans les blocs restants : 3,0 %
Variante 1	CHF 500 mio	Réduction supplémentaire de CHF 750 à CHF 500 moi dans le bloc « Bâtiments »

8. Mesures de priorisation

Sur la base des objectifs définis dans ses deux variantes, le Conseil-exécutif a invité les Directions et la Chancellerie d'État à élaborer des mesures de priorisation dans les blocs les concernant. Il a fait de même avec la Direction administrative de la magistrature.

Les mesures élaborées en fonction de ces variantes et adoptées par le Conseil-exécutif sont présentées en détail dans ce chapitre. Les mesures de priorisation et la procédure visant à les appliquer dans le bloc « Bâtiments » sont décrites dans le chapitre 8.1, celles concernant les blocs restants dans le chapitre 8.2.

Le Conseil-exécutif se prononce en faveur de la variante 2. Comme le précise le chiffre suivant, cette variante comporte l'abandon de treize projets et le report de neuf dans le bloc « Bâtiments ». Étant que ces mesures sont déjà douloureuses pour les parties affectées et aussi pour d'autres raisons, il a décidé de ne pas supprimer ou ajourner d'autres projets comme l'aurait exigé la variante 1 (voir également le chapitre 10).

8.1 Domaine des bâtiments

Les chapitres ci-après présentent les travaux de priorisation dans le domaine des bâtiments.

8.1.1 Critères de priorisation et procédé

Le plan d'investissement intégré (PII) de 2023 et de nouveaux besoins déjà connus des directions utilisatrices ainsi que de nouvelles évolutions dans des projets déjà planifiés sont à l'origine de la priorisation dans le domaine des bâtiments.

Les expériences tirées des priorisations dans le domaine des bâtiments déjà réalisées montrent qu'il n'est pas possible de respecter des consignes d'allègement de cette ampleur sans renoncer à certains projets. Les reports de projets n'ont par le passé pas permis à eux seuls d'obtenir des allègements durables dans le compte des investissements. Le volume des investissements a, au contraire, régulièrement augmenté malgré ces reports.

C'est pourquoi le Conseil-exécutif présente une proposition de priorisation qui comprend non seulement des adaptations de calendrier, mais aussi des renonciations à des projets. Ces dernières ont l'impact le plus durable sur les ressources humaines et financières.

Du point de vue immobilier, les principes de priorisation éprouvés ont été conservés. Ainsi, des abandons ou des reports de projets à partir de la phase « avant-projet » ne sont pas judicieux, notamment en cas d'interdépendances (p. ex. réaffectation provisoire ou risques de locaux inoccupés) ou en cas de coûts de perte et d'interruption élevés. C'est pourquoi les consignes d'allègement doivent être respectées en abandonnant ou en reportant des projets qui permettent de réaliser des allègements relativement importants, qui se trouvent à un stade relativement précoce et qui n'ont que peu de répercussions sur d'autres projets. Toutes les mesures proposées ont un impact plutôt faible sur l'exécution des tâches, car il existe des solutions de remplacement acceptables pour héberger les utilisatrices et les utilisateurs concernés.

Les projets proposés pour un report ou un abandon se basent en partie sur une décision politique du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif. La décision de priorisation implique ainsi automatiquement un changement de cap stratégique.

8.1.2 Résultat de la priorisation dans le domaine des bâtiments, variante 2 (nouvel endettement de 750 millions de francs)

Avec un nouvel endettement plafonné à 750 millions de francs, il est possible de réaliser comme prévu 109 projets malgré la priorisation. Neuf projets devraient cependant être reportés et 13 abandonnés. La liste de tous les projets qui ne sont pas concernés par la priorisation et qui doivent ainsi être réalisés comme prévu se trouve à l'annexe 1.

8.1.2.1 Reports

Un report est prévu pour les neuf projets ci-après, ce qui permettra d'alléger la planification des investissements d'environ 246 millions de francs pendant la période de priorisation.

Projet	DIR	Allègement PII 2025-2034 nets en CHF	Allègement période 2025-2031 en CHF	Report
Bienne, BFH, rue de la Source 10/12/21, rénovation et transformation	INC	-	800 000	+ 1 an
Bienne, établissement scolaire du Tilleul, remise en état	INC	34 730 000	16 840 000	+ 2 ans
Berne, Université, 1 ^{re} étape Uni Muesmatt	INC	97 400 000	7 900 000	+ 2 ans
Berne, Université, Hôpital vétérinaire, rénovation et agrandissement	INC	68 000 000	9 775 000	+ 2 ans
Berne, Université, Île, périmètre d'évolution 03, formation médecine	INC	44 000 000	128 000 000	+ 3 ans
Avenir Berne romande (ABR), Reconvilier, nouveau bâtiment Centre Justice et Police (CJP)	DSE	54 500 000	54 500 000	+ 10 ans
Bienne, rue de l'Hôpital 20, rénovation totale	DSE	13 000 000	1 500 000	+ 2 ans
Berne, Police cantonale, nouvelle école de police	DSE	31 040 000	10 800 000	+ 7 ans
Hindelbank, Établissement pénitentiaire, rénovation complète	DSE	4 500 000	16 000 000	+ 1 an
Total		347 170 000	246 115 000	

Les reports devraient occasionner une légère augmentation des frais d'entretien annuel pour le bâti existant, qui seront absorbés par le programme d'entretien annuel (PEA).

8.1.2.2 Présentation de projets (reports)

Parmi les reports prévus, trois projets notamment revêtent une importance politique particulière. Il s'agit du « Centre de formation pour la médecine BB03 », du « Nouveau bâtiment Centre Justice et Police à Reconvilier » et de la « Nouvelle école de police ». Ces projets sont brièvement présentés ci-après :

- Projet 1 : Centre de formation pour la médecine BB03, Berne

Le projet de construction d'un nouveau bâtiment de formation en médecine sur le site de l'Île à l'angle de la Friedbühlstrasse et de la Freiburgstrasse (périmètre d'évolution 03) pour la Faculté de médecine de l'Université de Berne s'inscrit dans le cadre du renforcement du site médical de Berne et du regroupement de la Faculté de médecine sur le site de l'Île.

En raison du report des moyens d'investissements pour la construction du nouveau bâtiment, la formation dans la Faculté de médecine restera décentralisée dans plusieurs bâtiments cantonaux pendant trois années supplémentaires, notamment dans le quartier de la Länggasse, sur le site de l'Île ainsi que dans des locations (hôpital Ziegler, ancien cinéma Alhambra). Les frais de location seront dus pendant trois années supplémentaires.

Répercussions du report de trois ans sur le compte des investissements et le compte de résultat :

	Compte des investissements (CI)	Compte de résultat (CR)
Prol. de 3 ans de la location à la Renferhaus		+0,24 mio par an
Prol. de 3 ans de la location à l'Alhambra		+0,19 mio par an

- Projet 2 : Avenir Berne Romande (ABR), nouveau bâtiment CJP, Reconvilier

La construction du nouveau Centre Justice et Police dans le Jura Bernois s'inscrit dans le cadre du projet Avenir Berne romande (ABR) et revêt une place centrale en matière de politique régionale. Le Grand Conseil a approuvé sur le principe la construction du nouveau bâtiment CJP et adopté un crédit d'étude de 8,2 millions de francs (2023.BVD.305). Les coûts totaux sont estimés approximativement à 60 millions de francs (réserves non comprises).

Il est possible de reporter la construction de dix ans, car les utilisatrices et utilisateurs, qui étaient hébergés jusqu'à présent à Moutier (Police cantonale, Tribunal régional et Ministère public) seront, après le changement d'appartenance cantonale de Moutier, accueillis dans un premier temps dans des locaux provisoires. Ils pourront rester sur ces sites plus longtemps sans que cela ait des répercussions négatives sur l'accomplissement de leur mandat de prestations. Ainsi, le Tribunal régional et le Ministère public resteraient dans une location à Bienne, la police stationnaire dans le bâtiment cantonal à Tavannes et la police mobile dans un bâtiment cantonal à Loveresse. Le site à la rue de l'Union à Bienne devrait être adapté pour une utilisation plus longue, ce qui devrait occasionner des coûts jusqu'à deux millions de francs.

Répercussions du report de dix ans sur le compte des investissements et le compte de résultat :

	Compte des investissements	Compte de résultat
Suppression des amortissements pendant 5 ans		–1,80 mio par an
Bienne, rue de l'Union 13		
Frais de location		+0,25 mio par an
Amortissement aménagement locatif		+0,37 mio par an
Adaptations pour une utilisation plus longue	+ 2,0 mio	

Les coûts d'investissements d'environ 60 millions de francs ne seront en grande partie dus qu'en 2037/2038. Dans le compte de résultat, les amortissements du CJP d'environ 1,8 million de francs par an peuvent être reportés de cinq ans. En revanche, le loyer pour la rue de l'Union 13, d'un montant de 250 000 francs par an, devra continuer à être versé. Le compte de résultat de l'exercice pourra être allégé d'environ 1,5 million de francs nets.

- Projet 3 : Police cantonale, nouvelle école de police, Berne

Lors de la session de printemps 2022, le Grand Conseil a décidé de résilier le concordat sur l'école de police intercantonale de Hitzkirch pour fin 2025 (2021.SIDGS.647). Il est prévu à la place de construire une nouvelle école de police propre au canton à partir de 2025 sur le site actuel de la POCA à Ittigen. Cette construction doit maintenant être reportée de sept ans.

Le centre de formation actuel de la Police cantonale bernoise à Ittigen doit dans tous les cas être rénové, indépendamment du départ de Hitzkirch. Le plan de mise en œuvre de l'intégration prévue de l'école de police sur le site actuel de la POCA à Ittigen et la rénovation du site sont encore en cours d'élaboration, mais il est probable que des locaux provisoires seront nécessaires. On peut donc partir du principe que les locaux provisoires, qui seront de toute façon nécessaires, assureront une solution transitoire après le départ de Hitzkirch. L'expérience du canton en matière de locaux provisoires montre que les coûts devraient s'élever approximativement à 15 millions de francs, en plus de l'équipement estimé à environ 2 millions de francs. La question de savoir si les

locaux provisoires peuvent être financés avec les moyens déjà inscrits pour la rénovation du centre de formation ou s'il est possible d'intégrer provisoirement l'école de police dans les locaux libérés du Schermenweg 5 et 9 est encore à l'étude.

Un report de la sortie du concordat n'entre en revanche pas en ligne de compte. En effet, le canton devrait dans ce cas participer proportionnellement aux coûts de la rénovation prévue de l'infrastructure à Hitzkirch, estimés à environ 34 millions de francs.

8.1.2.3 Abandons de projets

Les 13 projets suivants doivent être abandonnés, ce qui permet d'alléger de 266 millions de francs la planification des investissements pendant la période de priorisation :

Projet	DIR	Allègement PII 2025-2034 nets en CHF	Allègement période 2025-2031 en CHF	Coûts alternatifs CI et CR en CHF	Abandon
Berthoud, campus, extension du gymnase	INC	23 300 000	23 300 000	CI : 80 000 000 ¹⁾ CR : 13 700 000 ²⁾	Abandon
Berthoud, gymnase, achat et rénovation	INC	15 000 000	15 000 000		
Berthoud, campus, Lycée technique (Technische Fachschule, TF)	INC	145 950 000	145 950 000		
Berne, BFH, affectations ultérieures	INC	18 000 000	14 090 000	CI : n.q. ³⁾ CR : n.q. ⁴⁾	Abandon
Tramelan, Centre interrégional de perfectionnement (CIP), chemin d. Lovières 13 (exploit. hôtelière)	INC	20 000 000	20 000 000	CI : 6 000 000 ⁵⁾ CR : -	Abandon
Berthoud, Bildungszentrum Emme (BZE), Zähringerstr.15, aménagement locatif	INC	6 000 000	6 000 000	CI : - CR : 24 000 par an ⁶⁾	Abandon
Bienne, rue du Wasen, construction de remplacement	INC	4 040 000	1 500 000	CI : 650 000 par an ⁷⁾ CR : -	Abandon
Berne, UniS, Schanzenstr.1, centre formation continue	INC	2 000 000	2 000 000	-	Abandon
Berne, PH, Fabrikstrasse 2, remise en état	INC	11 975 000	11 975 000	CI : 500 000 par an ⁸⁾ CR : -	Abandon
Berne, DTT, Reiterstrasse 11, rénovation toit et façade	DTT	12 000 000	12 000 000	-	Abandon
Berne, Cour suprême, Hochschulstrasse 17, annexe	JUS	9 200 000	9 200 000	-	Abandon
Berne, CAPO, Neubrückestr. 166, rempl. salle arrestation	DSE	4 000 000	4 000 000	-	Abandon
St.-Jean, Établissement pénitentiaire (EP), places de stationnement	DSE	930 000	930 000	-	Abandon
Total		272 395 000	265 945 000		

¹⁾ Investissements de remplacement pour la réaffectation du site pour le gymnase de Berthoud

²⁾ Amortissements des investissements déjà effectués

³⁾ non quantifiable, nouveaux projets pas encore définis

⁴⁾ non quantifiable, nouveaux projets pas encore définis

⁵⁾ investissements estimés pour l'entretien du bâtiment qui est de toute manière nécessaire, pouvant être différés

⁶⁾ Augmentation du loyer pour les investissements générant une plus-value effectués par le propriétaire

⁷⁾ Augmentation de l'entretien du bâtiment existant à la Wasenstrasse 5, qui devrait pouvoir être financé via l'entretien annuel ordinaire (en supposant une dépense annuelle d'environ 5% de la valeur d'assurance du bâtiment pendant une certaine période)

⁸⁾ Augmentation de l'entretien, qui devrait pouvoir être financé via l'entretien annuel ordinaire (en supposant une dépense annuelle d'environ 5% de la valeur d'assurance du bâtiment pendant une certaine période)

Un abandon de projet implique généralement de devoir trouver d'autres solutions pour les utilisatrices et utilisateurs. Pour certains projets devant faire l'objet de discussions approfondies, ces solutions alternatives sont déjà disponibles ou peuvent être réalisées à des coûts nettement inférieurs à ceux du projet prévu initialement.

Les conséquences sur le plan immobilier ainsi que les répercussions d'un abandon sur l'accomplissement du mandat de prestations des directions utilisatrices sont jugées moins décisives pour ces projets que pour d'autres projets.

8.1.2.4 Présentation de projet (abandon)

Parmi les abandons prévus, le projet « Campus de Berthoud » revêt une importance politique particulière. Celui-ci est présenté brièvement ci-après :

- Projet : Campus de Berthoud

Conformément à une décision de principe du Conseil-exécutif de décembre 2025 (2015.RRGR.831), le lycée technique (Technische Fachschule, TF) doit être transféré de Berne à Berthoud. Celui-ci doit être hébergé sur un nouveau campus, qui abritera également le gymnase de Berthoud. Il est maintenant proposé de renoncer à la construction du nouveau TF et du bâtiment de remplacement pour le gymnase ainsi qu'à l'achat et à la rénovation du bâtiment principal du gymnase et de la salle de gymnastique.

Cet abandon est justifié par le fait que les bâtiments actuels du site cantonal du Gsteig offrent suffisamment de place pour le gymnase et que le TF dispose actuellement d'un hébergement idéal à Berne. Il n'est par ailleurs pas certain que la nouvelle construction pour le TF puisse être réalisée dans les délais prévus. Il existe des risques importants en ce qui concerne les exigences en matière de planification et de droit des constructions en raison d'oppositions et de recours, raison pour laquelle de longs processus sont à prévoir. Les spécialistes et le grand public émettent de vives critiques notamment contre les volumes importants de la nouvelle construction compte tenu de l'impact sur le paysage ainsi que contre les mesures de desserte qui en découlent dans le périmètre ISOS. Ces risques entravent également le développement du site de la Lorraine à Berne (site actuel du TF).

La construction du nouveau TF implique d'importantes démolitions de bâtiments existants. Il serait plus durable de trouver d'autres affectations cantonales pour ces bâtiments. Maintenir le TF à Berne et renoncer aux nouvelles constructions permet, d'après un calcul de la rentabilité sur une période de 25 ans, de réaliser des économies considérables.

Par ailleurs, l'achat des bâtiments existants du gymnase ne peut pas être garanti actuellement, faute d'accord sur le prix de vente avec la Ville de Berthoud.

Du point de vue immobilier et compte tenu des aspects économiques, écologiques et du droit de l'aménagement, il conviendrait donc de renoncer à la construction des nouveaux bâtiments pour le TF et le gymnase à Berthoud. Le TF resterait ainsi à Berne sur les sites actuels de la Lorraine (propriété du canton) et à Felsenau (location). Le lycée y est globalement bien organisé et n'avait annoncé qu'une légère hausse de la surface nécessaire en vue du déménagement à Berthoud. Les locaux loués sur différents sites pour les leçons de sport continueront d'être loués. Le gymnase déménagera dans les locaux cantonaux libérés après le départ de la BFH. Les bâtiments gymnasiatiques de la Ville (bâtiment principal et salle de gymnastique) ne seront plus nécessaires et seront donc résiliés. Il n'est donc pas nécessaire de discuter d'un éventuel achat.

Grâce à cette solution, les utilisations cantonales peuvent être regroupées dans des immeubles cantonaux. Il est en outre possible de poursuivre la planification sans dépendre de tiers (Ville de Berthoud). Les utilisatrices et utilisateurs peuvent accomplir leur mandat de prestations.

Un abandon du projet entraînerait des coûts alternatifs estimés à environ 80 millions de francs pour la construction d'une salle de sport triple et la mise à disposition du bâtiment de la BFH pour le gymnase. Les frais de concours et d'étude de 13,7 millions de francs déjà engagés devraient être amortis. En tenant compte des coûts alternatifs, le PII sera allégé d'environ 111 millions de francs nets (2025-2031 : 171 millions de francs).

	Compte des investissements	Compte de résultat
Prolongation de la location Felsenau		+2,1 mio par an
Entretien du site cantonal de la Lorraine		+0,3 mio par an
Abandon investissement nouveau bâtiment TF	-179,5 mio	
Amortissement		-5,5 mio par an
Entretien		-1,8 mio par an
Abandon investissements extension gymnase	-34 mio	
Amortissement		-1,0 mio par an
Entretien		-0,34 mio par an
Réaffectation de la construction cantonale après le départ de la BFH et construction d'une salle de gym triple sur le site cantonal	+80 mio	
Amortissement salle de gymnastique triple		+0,6 mio par an
Entretien salle de gymnastique triple		+0,2 mio par an
Résiliation bail gymnase (bât. principal et salle de gym)		-0,5 mio par an
Amortissements extraordinaires des investissements déjà réalisés pour le campus de Berthoud		+13,7 mio
Total	-133,5 mio	

8.1.3 **Résultat de la priorisation dans le domaine des bâtiments, variante 1 (nouvel endettement de 500 millions de francs)**

Avec un nouvel endettement plafonné à 500 millions de francs, des mesures supplémentaires seraient nécessaires pour la variante 1 par rapport à la variante 2, comme le montre l'aperçu ci-dessous :



Concrètement, selon la variante 1, dix projets supplémentaires par rapport à la variante 2 devraient être reportés. En outre, il faudrait abandonner deux autres projets (voir les explications ci-après). Enfin, une réduction du programme d'entretien annuel (PEA) serait nécessaire. Le Grand Conseil a approuvé lors de la session de printemps 2024 le « crédit-cadre 2025–2028 pour le gros entretien des immeubles cantonaux et les adaptations spécifiques à l'exploitation » destiné à son financement.

Les deux tableaux ci-après donnent des informations sur les projets qui devraient être reportés et abandonnés dans la variante 1.

Formation en école moyenne	Berne, gymnase Kirchenfeld, remise en état	+ 2 ans
Formation en école moyenne	Bienne, BFH, rue de la source 10/12/21, rénovation et transformation	+ 1 an
Formation en école moyenne	Bienne, établis. scolaire du Tilleu Linde, remise en état	+ 2 ans
Formation en école moyenne	Bienne, rue de Soleure, rénovation	+ 2 ans
Formation en école moyenne	Bienne, extension rue de Soleure 102-108	+ 3 ans
Formation en école moyenne	Ins, Inforama, Herrenhalde 80a, rénovation	+ 3 ans
Formation en école moyenne	Diverses sites, Inforama, bâtiments principaux	+ 2 ans
Université (sans médecine clinique)	Berne, Uni/PH, Aebimatte, développement du site	+ 3 ans
Université (sans médecine clinique)	Berne, Uni, Sidlerstr.5, sciences exactes, entretien	+ 2 ans
Université (sans médecine clinique)	Berne, Uni, 1 ^{re} étape Uni Muesmatt	+ 2 ans
Université (Faculté de médecine)	Berne, Uni, hôpital vétérinaire, Länggassstr. 122, rénovation et extension	+ 2 ans
Police	Bienne, rue de l'Hôpital 20, rénovation totale, extension	+ 2 ans
Police	Berne, POCA, Hodlerstr.6+6a, aménagement locatif	+ 2 ans
Police	Site à déterminer, POCA, infrastructure formation et perfectionnement	+ 5 ans
Police	Berne, POCA, nouvelle école de police	+ 7 ans
Prisons	Établissement pénitentiaire : Hindelbank, EP, rénovation totale	+ 1 an
Prisons	EP : St.-Jean, planification mesures de construction	+ 1 an
Prisons	EP : Thoune, prison régionale, rénovation	+ 1 an
Habitations (logements de service)	Berne, Murtenstr. 46 (Lobhaus), remise en état	+ 2 ans

Formation en école moyenne	Berthoud, campus, extension du gymnase	Abandon
Formation en école moyenne	Berthoud, gymnase, achat et rénovation	Abandon
Formation en école moyenne	Berthoud, campus, TF	Abandon
Formation en école moyenne	Berne, BFH, affectations ultérieures	Abandon
Formation en école moyenne	Tramelan, CIP, chemin des Lovières 13, remise en état	Abandon
Formation en école moyenne	Berthoud, BZE, Zähringerstr.15, aménagement locatif	Abandon
École supérieure	Bienne, rue du Wasen, constr. de remplacement	Abandon
Université (sans médecine clinique)	Berne, UniS, Schanzenstr.1, centre de form. continue	Abandon
Université (Faculté de médecine)	Berne, Uni, Île, BB03, formation médecine	Abandon
Haute école pédagogique	Berne, PH, Fabrikstr. 2, remise en état	Abandon
Travaux de bureau	Berne, DTT, Reiterstr.11, rénovation toit et façade	Abandon
Juridiction pénale	ABR, Reconvilier, nouveau bâtiment CJP	Abandon
Juridiction pénale	Berne, Cour suprême, Hochschulstr.17, annexe	Abandon
Police	Berne, POCA, Neubrückstr.166, rempl. salle arrestation	Abandon
Prisons	St.-Jean, EP, places de stationnement	Abandon

- **Abandon du centre de formation en médecine BB03** sur le site de l'île
Cet abandon irait à l'encontre de l'importance stratégique du site médical de Berne. Il sera encore possible d'accomplir le mandat de prestations avec la solution actuelle aussi longtemps que les objets loués et les sites décentralisés seront disponibles. Cela allégerait le PII de 245 millions de francs supplémentaires. Les coûts alternatifs pour la prolongation de la location de la Renferhaus et du cinéma Alhambra s'élèvent à 434 000 francs par an. Si ces locations ne devaient plus être disponibles, il faudrait réduire le nombre de places de formation en médecine humaine à l'Université de Berne (réduction du numerus clausus). La Ville de Berne, propriétaire du site de la Renferhaus, prévoit à moyen terme de réaffecter ce site à une autre utilisation.
- **Abandon du nouveau Centre Justice et Police à Reconvilier (CJP)**
Cet abandon irait à l'encontre de la volonté politique concernant le projet ABR. Du point de vue immobilier, un abandon serait toutefois relativement peu problématique. Le mandat de prestations peut être accompli, car il existe déjà à Bienne et à Loveresse des solutions transitoires utilisables sur le long terme pour la justice et la police du Jura bernois. Renoncer à la nouvelle construction permettrait d'alléger le PII de 54,4 millions de francs, mais engendrerait en contrepartie des coûts alternatifs à hauteur de 22 millions de francs pour l'utilisation définitive des sites provisoires (14 mio de francs pour la rue de l'Union à Bienne, 8 mio de francs pour Loveresse). L'installation durable de la justice à Bienne nécessiterait toutefois une modification de loi.
- **Réduction du Programme d'entretien annuel, PEA** (crédit-cadre 2025–2028 pour le gros entretien des immeubles et les adaptations spécifiques à l'exploitation) de 10 millions de francs par an
Une réduction du PEA irait à l'encontre du principe visant à maintenir la substance avant de construire. Les mesures d'entretien annuelles ordinaires pour les biens immobiliers cantonaux ne pourraient pas être financées à hauteur du montant auquel il est renoncé. Une accumulation des mesures d'entretien n'est pas à exclure.

8.2 Blocs restants (variante 2)

Comme indiqué au chapitre 7.1, la réduction visée pour les blocs restants était de 58 millions de francs. Il ressort des données détaillées de l'annexe 2 que les **mesures de priorisation** définies dans ces blocs pour la période allant de 2025 à 2031 totalisent **107 millions**. Le dépassement de l'objectif visé s'explique notamment par les deux mesures suivantes :

- Le Nouveau système de gestion des cas (NFFS) a été inscrit au PII 2025-2034 sur la base du crédit d'objet approuvé par le Grand Conseil le 30 novembre 2023, ce qui a amené une réduction de 39 millions de francs.
- L'abandon demandé du campus éducatif de Berthoud (cf. chapitre 8.1) et, par voie de conséquence, du déménagement du lycée technique (technische Fachschule) de Berne à Berthoud se traduit par la suppression de coûts de déménagement et de planification d'un montant de 16 millions en 2031 (CHF 16 mio supplémentaires sont supprimés en 2032, soit, au total, CHF 32 mio).

Les mesures prises s'expliquent à raison de 40 % environ par des reports, de 40 % par des redimensionnements et de près de 20 % par l'abandon d'un projet.

Pour élaborer le PII 2025-2034, le Conseil-exécutif a adopté une décision de principe : aucun besoin supplémentaire ne sera pris en compte par rapport à la planification en vigueur (PII 2024-2033), afin que les mesures de priorisation ne soient pas réduites à néant par une augmentation des besoins dans d'autres domaines. Les services ont dû soumettre au Conseil-exécutif les besoins supplémentaires incontournables identifiés dans certains domaines. Après un examen minutieux, le gouvernement s'est vu contraint de prendre en considération les besoins supplémentaires suivants par rapport à la planification en vigueur :

- eArchiv pour les communes : le canton prévoit de mettre à la disposition des communes une solution d'archivage numérique pour les données provenant des applications utilisées avec le canton et en prendra en charge les coûts de mise en place, tandis que les communes supporteront l'intégralité des coûts d'exploitation. Un montant total de 2,2 millions de francs a été inscrit au PII actualisé à cet effet.
- GELAN Informatique : alors qu'aucun montant n'était inscrit à partir de 2028 pour ce système d'information agricole, le PII actualisé prévoit notamment une dépense annuelle de 1,7 million de francs à partir de cette date.
- Investissements TIC à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration : les besoins inscrits à l'ancien PII diminuaient fortement à partir de 2028, tandis que le Conseil-exécutif a tenu compte, dans le PII actualisé, des besoins annuels de base ainsi que de besoins supplémentaires, conséquence notamment du projet NFFS. Il en résulte au total des coûts supplémentaires d'un montant de 17 millions de francs pour le PII 2025-2034.
- Plan directeur relatif à la stratégie d'exécution judiciaire : pour mettre ce plan directeur en œuvre, le Conseil-exécutif a ajouté au PII des investissements à hauteur de 29 millions de francs, prévus pour l'essentiel pour les années 2031 à 2033. Tenant compte des besoins des utilisatrices et utilisateurs, ces investissements sont coordonnés avec la planification du domaine des bâtiments.
- Système d'échange de données sécurisé : le système radio mobile de sécurité Polycom parviendra au terme de sa vie utile à la fin 2035 et devra, d'ici cette date, être remplacé graduellement par un système mobile d'échange de données sécurisé à large bande, dont les coûts seront supportés par la Confédération et les cantons. Pour le canton de Berne, les besoins financiers sont estimés à 90 millions de francs sur la période allant de 2025 à 2034.
- Musée d'Histoire de Berne : par rapport à l'ancien PII (CHF 25,4 mio), les fonds affectés à la rénovation totale du bâtiment situé sur l'Helvetiaplatz se sont accrus de 5 millions de francs, pour un nouveau total de 30,4 millions. Cette augmentation s'explique par les informations plus détaillées désormais à disposition et par le renchérissement des coûts de la construction depuis octobre 2022.
- Musée des Beaux-Arts de Berne : les coûts totaux prévus (CHF 57,6 mio) pour le remplacement de l'agrandissement de 1984 et pour la rénovation du bâtiment Stettler de 1878 ont été relevés provisoirement d'un montant de 23,5 millions de francs pour atteindre 81,1 millions. Il s'agit d'une hausse provisoire, car le Conseil-exécutif a décidé de revoir les coûts de rénovation du bâtiment Stettler, estimés à 20 millions de francs.
- Musée en plein air Ballenberg : le Conseil-exécutif a augmenté de 7,1 millions de francs la subvention d'investissement de 12,9 millions de francs que le canton prévoyait de

verser au musée pour en assurer le développement (pour un total de CHF 20,0 mio). Il a en revanche refusé de relever cette aide à 27,0 millions, soit plus de deux fois plus. Le Conseil-exécutif est favorable à une réduction de la surface des dépôts prévue afin qu'elle soit ramenée aux valeurs mentionnées dans le crédit d'étude de projet de fin novembre 2022. Il faut aussi étudier la possibilité de financer l'installation photovoltaïque prévue au moyen d'une subvention de projet versée par la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement.

- Équipement des gymnases : il a fallu budgéter des coûts d'investissement supplémentaires d'environ 10 millions de francs pour l'équipement des gymnases cantonaux (en particulier Thoune, Hofwil, Bienne, Neufeld et Kirchenfeld).
- Avenir de la gare de Berne (ZBB) : la subvention cantonale figurant dans le PII (CHF 115,9 mio) a été relevée de 25,8 millions de francs pour atteindre 141,8 millions. Fondée sur une actualisation réalisée par les CFF, cette hausse prend en considération l'allongement du chantier, les difficultés d'ordre géologique, les nouvelles normes applicables à l'approbation de plans d'installations ferroviaires et à la situation tendue sur le marché. Les CFF doivent encore finaliser le calcul des coûts prévisionnels, ce qui devrait entraîner une nouvelle adaptation des coûts inscrits au PII.

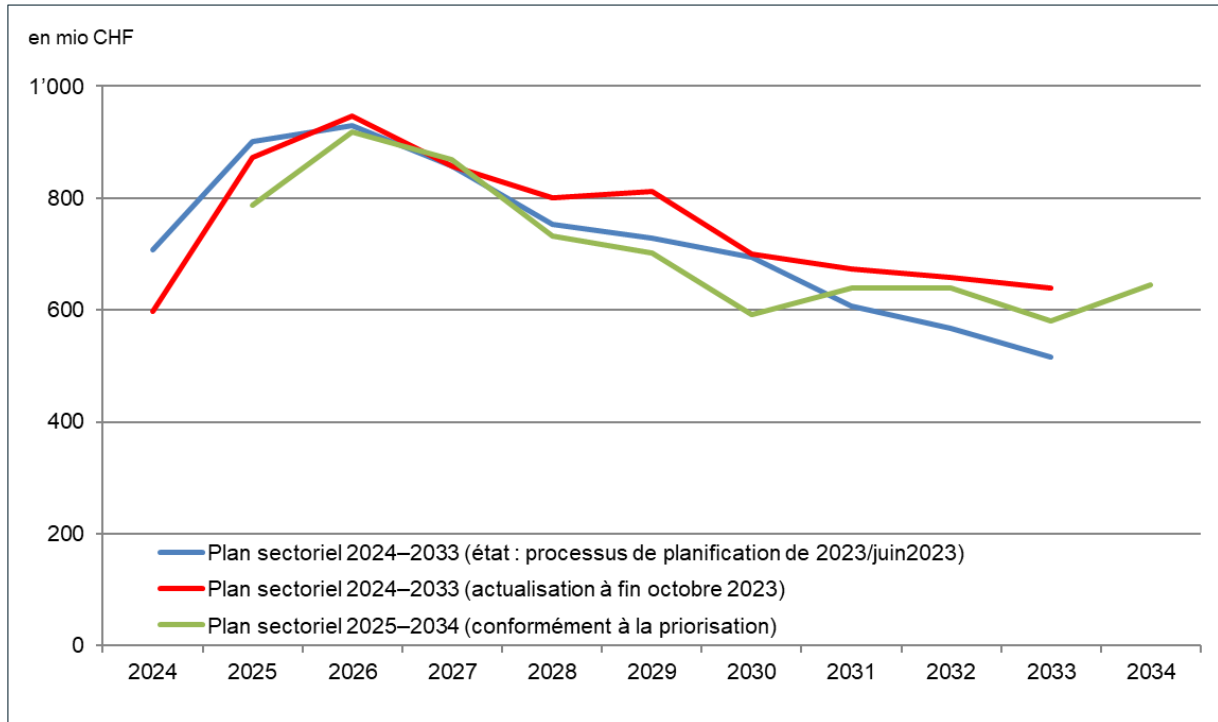
Le Conseil-exécutif a en particulier refusé d'ajouter au PII 2025-2034 les fonds nécessaires pour reloger le Musée alpin dans le quartier des musées. Il estime préférable d'analyser les solutions permettant de remédier aux déficiences actuelles (en matière d'accessibilité, d'éclairage et de place, notamment) dans le bâtiment actuel qui devra être rénové. Sur le site actuel, le contrat de superficie arrive à échéance en janvier 2033.

En raison des décisions du Conseil-exécutif concernant les besoins supplémentaires communiqués par les Directions et la Chancellerie d'État dans les blocs restants, il a été tenu compte, pour la période objet de la priorisation (2025 à 2031), de **besoins supplémentaires totalisant 143 millions de francs**, soit davantage que les économies réalisées grâce aux mesures de priorisation adoptées dans ces blocs (CHF 107 mio, voir ci-dessus).

Puisqu'il a fallu prendre en considération dans le PII 2025-2034 des besoins supplémentaires par rapport au PII 2024-2033, il n'a pas été possible d'atteindre les objectifs de priorisation définis dans les deux variantes (voir chapitre 9).

8.3 PII après la priorisation

Le graphique ci-dessous indique l'évolution du volume d'investissement prévu par le PII après l'application des mesures de priorisation relevant de la variante 2 :



Graphique 11: PII 2024-2033 après le processus de planification 2023, PII actualisé à la fin octobre 2023 et PII 2025-2034 après les mesures de priorisation relevant de la variante 2

La courbe bleue représente le PII 2024-2033 issu du processus de planification 2023, la courbe rouge l'actualisation réalisée au début des travaux de priorisation (fin octobre 2023) et la courbe verte le PII 2025-2034 après prise en considération des mesures de priorisation et des besoins supplémentaires ajoutés dans les blocs restants.

Comme le montre le graphique, les travaux de priorisation se traduisent par un recul du volume d'investissement sur toute la période considérée, à l'exception de 2027. La diminution est particulièrement marquée en 2025 ainsi que pour les années 2028 à 2030. En dépit des mesures de priorisation, le volume prévu reste fort élevé, en particulier en 2026 et 2027 (CHF 920 mio et CHF 870 mio, respectivement). Après ces dates, les prévisions tablent sur une régression des besoins. Le volume se stabilise relativement à partir de 2030 pour osciller entre 580 et 650 millions de francs par an.

9. Nouvel endettement théorique 2022-2031 après les mesures de priorisation

Comme l'indique le chapitre 6, le Conseil-exécutif s'est fixé comme objectif de parvenir à un nouvel endettement « théorique », pour la période 2022 à 2031, de 500 millions de francs (variante 1) ou de 750 millions (variante 2). Ces objectifs n'ont pas pu être entièrement atteints en raison des besoins supplémentaires à prendre en considération dans les blocs restants. Pour cette raison, la variante 2 aboutit à un nouvel endettement d'environ 800 millions de francs, compte tenu des mesures de priorisation et des besoins supplémentaires. Pour la variante 1, ce volume avoisine 550 millions, de sorte que le résultat final dépasse les objectifs d'environ 50 millions de francs.

Variante	Montant du nouvel endettement
Variante 2	CHF 800 mio
Variante 1	CHF 550 mio

10. Autres travaux d'analyse

Dans le cadre de la priorisation des besoins d'investissement cantonaux, le Conseil-exécutif a mené plusieurs autres analyses ces derniers mois. Celles-ci ont porté d'une part sur l'évaluation, demandée par le Grand Conseil au moyen d'une déclaration de planification lors de la session d'hiver 2023, d'une vente (partielle) de participations destinée à prévenir un nouvel endettement et, d'autre part sur l'évaluation de mesures d'allègement dans le compte de résultats en vue d'augmenter l'autofinancement.

Parallèlement, le Conseil-exécutif a décidé qu'une analyse des mécanismes actuels de pilotage et de financement dans le domaine des investissements devait être réalisée. Les résultats (vente de parts et mesures d'allègement dans le compte de résultats) ainsi que l'état actuel des travaux d'analyse (pilotage et financement du besoin d'investissement) sont rapportés ci-après.

10.1 Vente de parts

Au cours de la déclaration de planification de la Commission des finances adoptée par le Grand Conseil lors des discussions budgétaires 2023, le Conseil-exécutif a été chargé de montrer comment une vente intégrale ou partielle de parts pourrait permettre d'éviter un nouvel endettement (cf. ch. 2).

Par ailleurs, durant la session d'automne 2022, le Grand Conseil a approuvé le chiffre 2 du postulat 277-2021 Aebl (Hellsau, UDC) « Utiliser les bénéfices de la vente d'actions pour investir dans l'avenir ». Lors des discussions correspondantes, le postulant a expliqué qu'il s'agissait en fin de compte, dans ce chiffre 2 de l'intervention parlementaire, de mener une réflexion stratégique quant à la manière dont les grands projets qui ont été planifiés et en partie autorisés (par le Grand Conseil) doivent être financés.

Au vu de ces deux demandes, le Conseil-exécutif informe ci-après au sujet des répercussions financières possibles et des conséquences d'une éventuelle vente de parts destinée à financer les projets d'investissement ou à restreindre un éventuel nouvel endettement lié à la forte hausse du besoin d'investissement.

10.1.1 Contexte

Comme expliqué au chiffre 9, le nouvel endettement théorique s'établit à 800 millions de francs même en tenant compte des effets financiers de la priorisation des projets d'investissement pour la période 2022-2031.

Au vu de ce montant, le Conseil-exécutif estime évident qu'une réduction de la participation cantonale à la BKW SA et/ou à la BCBE SA doit être envisagée en premier lieu pour limiter le nouvel endettement. La vente d'autres organes chargés de tâches publiques ou d'autres parts

d'intérêt public ne pourrait pas contribuer dans une mesure significative à limiter un nouvel endettement de cet ordre. Il convient en outre de relever que, étant donné leur cotation boursière, seuls ces deux organes chargés de tâches publiques disposent en fin de compte d'une « valeur actuelle ». Ainsi, pour tous les autres organes chargés de tâches publiques et toutes les autres participations d'intérêt public, aucune évaluation concrète n'est disponible actuellement.

En ce qui concerne la BCBE SA, renoncer à la participation majoritaire supposerait une modification de l'article 53 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) et donc la tenue d'une votation populaire (voir à ce sujet le rapport du Conseil-exécutif du 16 août 2023 « Avis de droit sur la portée de l'article 53 de la Constitution cantonale »). En outre, en vertu de l'article 3a de la loi fédérale sur les banques (LB), la BCBE perdrait son statut de banque cantonale en cas de vente intégrale des parts cantonales. Durant la session d'hiver 2023, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil-exécutif un rapport relatif à un avis de droit sur la portée de l'article 53 ConstC (clarifications en lien avec la motion 278-2021 Brönnimann [Mittelhäusern, PVL] « Le canton de Berne crée les bases légales pour céder sa participation majoritaire dans la BCBE ») à 85 voix contre 56 et une abstention. Le Conseil-exécutif a été chargé de compléter le rapport de sorte qu'il puisse servir de base à un arrêté de principe du Grand Conseil. Le rapport doit présenter chacune des trois variantes « statu quo » (participation majoritaire), « participation minoritaire » et « vente intégrale des parts », en énonçant les avantages et les inconvénients de chacune tout en restant neutre quant au résultat.

Le Conseil-exécutif se consacre actuellement à cette tâche. Sur la base du rapport complété, le Grand Conseil pourra vraisemblablement rendre en 2025 un arrêté de principe sur le montant de la participation cantonale à la BCBE. Suite à cela, par exemple au cours du deuxième semestre 2025, puis de l'ouverture de la procédure visant la modification constitutionnelle correspondante, il faudra probablement compter quatre à cinq années jusqu'à l'apport de ressources tiré de la vente des parts.

Désinvestissement de la participation cantonale dans la BCBE

Quels que soient les résultats du rapport, un désinvestissement de la participation du canton dans la BCBE serait possible aujourd'hui déjà dans le cadre des dispositions légales en vigueur. Conformément à l'article 3 de la loi du 23 novembre 1997 sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (LSABCBE), le canton « (...) dispose de la majorité absolue des capitaux et des voix au sein de la société anonyme Banque cantonale bernoise ». La participation cantonale dans la BCBE s'élève actuellement à 51,5 %. Par conséquent, une participation réduite à 50 % plus une part serait possible sans modification de loi. Une économie de l'ordre de 30 millions de francs environ aurait été possible fin 2023 (cours de l'action en fin d'année) si le canton avait fait passer sa participation de 51,5 % à 50 % plus une part.

10.1.2 Désinvestissement de parts cantonales dans la BKW SA

Le rapport sur la participation cantonale dans la BCBE SA étant déjà en cours d'élaboration, le Conseil-exécutif aborde uniquement, dans le présent rapport, la vente de ses parts dans la BKW SA. Il a examiné cinq variantes de désinvestissement et a mené des réflexions d'ordre financier, énergétique, économique et légal (voir à ce sujet les chapitres suivants).

10.1.3 Cinq variantes du désinvestissement éventuel de parts cantonales dans la BKW SA

Dans l'optique d'un éventuel désinvestissement de parts cantonales dans la BKW SA, cinq variantes possibles sont décrites ci-après.

Variante	Description
Variante 1 : réduction à 51 %	La variante 1 correspond au désinvestissement maximal possible par le Conseil-exécutif dans le cadre des dispositions légales en vigueur (cf. ch. 10.1.5).
Variante 2 : Réduction à 50 % + 1 part	La variante 2 correspond au désinvestissement maximal possible avec maintien de la participation majoritaire
Variante 3 : désinvestissement à hauteur de CHF 300 millions	La variante 3 permet de supprimer la différence entre le nouvel endettement théorique de 800 millions de francs selon la priorisation actuelle et le nouvel endettement le plus élevé possible selon la déclaration de planification du Grand Conseil, soit 500 millions de francs.
Variante 4 : désinvestissement à hauteur de CHF 800 millions	Dans la variante 4, le nouvel endettement théorique de 800 millions de francs selon la priorisation actuelle est supprimé en intégralité.
Variante 5 : réduction à 33,34 %	La variante 5 correspond à la participation minoritaire la plus basse possible avec minorité de blocage.

Remarques du Conseil-exécutif :

Il est absolument impossible d'évaluer le déroulement concret d'un éventuel désinvestissement (sur le marché ou avec un partenaire stratégique), en particulier pour les variantes 4 et 5. Des analyses plus poussées seraient nécessaires.

Le Conseil-exécutif a sciemment renoncé à examiner la variante « vente intégrale de la participation cantonale à la BKW SA », qui, en tenant compte des paramètres présentés au chiffre 0, générerait des recettes de l'ordre de plus de 4 milliards de francs. Il estime en effet qu'une vente intégrale ne serait pas pertinente du point de vue de la politique financière, puisqu'elle entraînerait un excédent de liquidités massif dans les finances cantonales. D'un point de vue purement financier, étant donné les différentes échéances des emprunts en cours mais aussi le risque de chute du cours sur plusieurs années, une telle mesure devrait faire l'objet d'une stratégie clairement définie.

10.1.4 Considérations relevant de la politique financière

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble, pour chacune des cinq variantes présentées au chiffre 10.1.2, des recettes financières, des répercussions sur les dividendes perçus et des économies d'intérêts générées par les désinvestissements. Les calculs s'appuient sur les hypothèses suivantes ³:

- Cours au 31.12.2023 de CHF 149.50 / action⁴
- Dividendes perçus : CHF 3.40 / action (correspond au versement de dividendes AG 2024)
- Intérêt moyen pour un emprunt étatique sur 15 ans de 1,6 % (y c. 0,19 % de réserve pour fluctuation)⁵

Variante	Recettes financières (ordres de grandeur)	Répercussions sur les dividendes perçus	Économies d'inté- rêts en cas de dé- sinvestissement
Variante 1 : réduction à 51 %	Env. CHF 120 millions	Perte de dividendes de CHF 2,8 millions	CHF 1,9 million
Variante 2 : réduction à 50 % + 1 part	Env. CHF 200 millions	Perte de dividendes de CHF 4,6 millions	CHF 3,2 millions
Variante 3 : désinvestisse- ment à hauteur de CHF 300 mil- lions	CHF 300 millions Nouvelle participation cantonale : 48,74 %	Perte de dividendes de CHF 6,8 millions	CHF 4,8 millions
Variante 4 : désinvestisse- ment à hauteur de CHF 800 mil- lions	CHF 800 millions Nouvelle participation cantonale : 42,41 %	Perte de dividendes de CHF 18,2 millions	CHF 12,8 millions
Variante 5 : réduction à 33,34 %	Env. CHF 1,5 milliard	Perte de dividendes de CHF 34,5 millions	CHF 24 millions

L'aperçu ci-dessus permet de constater que, sans modification de la loi sur la participation du canton à la BKW SA (loi BKW, LBKW), un désinvestissement par le Conseil-exécutif à hauteur d'environ 120 millions de francs serait possible (cf. ch. 10.1.5). Avec les variantes 3 et 4, la participation cantonale passerait en dessous de 50 % et la participation majoritaire du canton serait perdue.

Il convient en outre de noter que, au vu des hypothèses de départ et quelle que soit la variante choisie, une réduction de la participation cantonale à la BKW SA entraînerait actuellement des répercussions négatives sur le compte de résultats. La perte de dividendes est supérieure aux économies d'intérêt que permettrait un désinvestissement en raison du niveau des taux d'intérêt actuel. Il faut également tenir compte du fait que les dividendes dégagés par la participation à la BKW SA ont connu une évolution positive ces dernières années et que, au vu des perspectives positives de l'entreprise, cette évolution devrait se maintenir dans les années à venir. En cédant

³ Remarque : les recettes financières indiquées pour les différentes variantes correspondent à des ordres de grandeur (sans prise en compte proportionnelle de la valeur comptable) et peuvent varier, notamment en fonction du type de désinvestissement.

⁴ Remarque : l'impact des ventes d'action sur le cours de l'action n'est pas pris en compte (analyse statique).

⁵ Remarque : le calcul se base sur des forward rates (taux d'intérêt à terme) se rapportant à une date déterminée (Bloomberg ; 15 ans plus majoration pour les risques de solvabilité et d'intérêts [Spread]), à savoir le 31 mai 2024.

une partie de ses actions, le canton ne pourrait plus bénéficier pleinement de cette évolution à l'avenir. Par conséquent, réduire la participation en vue de limiter un nouvel endettement éventuel serait préjudiciable non seulement pour le canton, mais aussi du point de vue de la politique financière. Il convient toutefois de noter qu'une augmentation du niveau des taux d'intérêt modifierait le rapport entre la perte de dividendes et les économies d'intérêts.

10.1.5 Considérations légales

En vertu de l'article 7 LBKW, la participation du canton à la BKW SA s'élève au minimum à 51 %. Ainsi, une réduction de la participation est légale jusqu'à cette valeur limite et peut être décidée et mise en œuvre par le Conseil-exécutif sans modification de loi. Cependant, pour une participation inférieure à 51 %, il est nécessaire de modifier la loi au préalable.

Tant que le canton détient une participation majoritaire (au moins 50 % + 1 part), il peut prendre des décisions de façon autonome à la majorité des voix attribuées aux actions représentées. Il peut notamment choisir librement les délégués et déléguées au conseil d'administration et fixer leur rémunération (art. 698, al. 2, ch. 1 et 9 en corr. avec l'art. 703 du Code suisse des obligations [CO ; RS 220]). De plus, le canton de Berne peut empêcher que son droit de délégation pour la représentation cantonale au conseil d'administration (art. 19 des statuts⁶) lui soit retiré contre son gré étant donné que, pour une modification des statuts correspondante, la majorité simple serait suffisante (art. 698, al. 2, ch. 1 en corr. avec l'art. 703 CO).

Tant que le canton possède une minorité de blocage (au moins 33 1/3 % + 1 part), il peut bloquer de façon autonome les décisions pour lesquelles une majorité qualifiée de 66 2/3 % des voix attribuées aux actions est nécessaire (p. ex. une transformation du but social ou un transfert du siège de la société, cf. art. 704, al. 1 CO).⁷

Le cas échéant, il serait également envisageable de conclure une convention d'actionnaires (valable aussi sans contrainte formelle) avec un éventuel acquéreur potentiel ayant des intérêts similaires. Relevons cependant qu'une obligation de déclarer s'applique dans un tel cas, conformément à l'article 120 de la loi fédérale du 19 juin 2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (loi sur l'infrastructure des marchés financiers, LIMF ; RS 958.1). Cette obligation de déclarer s'applique déjà si les actionnaires agissent « de concert avec des tiers » (p. ex. concertations relatives à l'exercice du droit de vote lors de l'assemblée générale). Si une telle option était retenue, une expertise serait nécessaire pour préciser les répercussions pratiques de la teneur de ces conditions générales liées au droit des marchés financiers.

Par ailleurs, en cas de vente de parts dans la BKW SA, il est à noter que l'article 5 des statuts de la BKW SA prévoit une restriction de la transmissibilité : pour la vente d'actions ou l'inscription de l'acheteuse ou de l'acheteur au registre des actions, l'accord du conseil d'administration de la BKW SA est nécessaire à partir d'une acquisition de plus de 5 % du capital-actions total. Cela vaut aussi pour toutes les personnes physiques et morales ou les sociétés de personnes qui procèdent à l'achat d'actions de manière commune ou concertée.

⁶ Consultables à l'adresse https://www.bkw.ch/fileadmin/user_upload/04_Ueber_uns/04_03_Investoren/230515_FR_Statuts_de_BKW_SA_pour_internet_01.pdf

⁷ Un aperçu (en allemand) des quorums nécessaires avant la révision du droit de la société anonyme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 est disponible à l'adresse suivante : <https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/781e122092134b889f228acecd9b69c6-332/2/2021.WEU.32-Beilage-DF-228930.pdf>

Variante	Considérations légales
Variante 1 : réduction à 51 %	La réduction entre dans le cadre légal conformément à l'article 7 LBKW. Une modification de loi n'est pas nécessaire. Le canton conserve la participation majoritaire.
Variante 2 : réduction à 50 % + 1 part	La réduction sort du cadre légal conformément à l'article 7 LBKW. Une modification de loi est nécessaire au préalable. Le canton conserve la participation majoritaire.
Variante 3 : désinvestissement à hauteur de CHF 300 millions	La réduction sort du cadre légal conformément à l'article 7 LBKW. Une modification de loi est nécessaire au préalable. Le canton ne détient plus la participation majoritaire, mais garde une minorité de blocage.
Variante 4 : désinvestissement à hauteur de CHF 800 millions	La réduction sort du cadre légal conformément à l'article 7 LBKW. Une modification de loi est nécessaire au préalable. Le canton ne détient plus la participation majoritaire, mais garde une minorité de blocage.
Variante 5 : réduction à 33,34 %	La réduction sort du cadre légal conformément à l'article 7 LBKW. Une modification de loi est nécessaire au préalable. Le canton ne détient plus la participation majoritaire, mais garde une minorité de blocage.

Le rapport « Perspectives concernant la participation à BKW SA » du 10 mars 2021⁸ fournit des explications détaillées sur une éventuelle réduction de la participation cantonale à la BKW SA.

10.1.6 Considérations relevant de la politique énergétique

En tant qu'actionnaire majoritaire de la BKW SA, le canton de Berne contribue en particulier à atteindre les objectifs fixés en matière de politique énergétique (garantir la sécurité d'approvisionnement ; mettre en œuvre la stratégie énergétique cantonale ; maintenir et développer les capacités de production d'énergie renouvelable et promouvoir l'efficacité énergétique sur le territoire cantonal). Ces objectifs ont été énoncés clairement dans sa stratégie de propriétaire du 21 décembre 2022. Ils peuvent être atteints en mettant en place des conditions générales étatiques (p. ex. octroi de concessions, attribution de zones de desserte ou mesures d'aménagement du territoire).

La BKW SA est une importante productrice d'énergie hydraulique dans le canton de Berne et assume de nombreuses tâches dans le domaine de l'approvisionnement en énergie, à savoir dans la production, le commerce et la distribution de l'énergie. L'entreprise joue également un rôle clé dans l'approvisionnement en énergie sur le territoire cantonal et la stratégie de concession relative à l'énergie hydraulique vise au minimum à éviter de détériorer sa situation, voire à l'améliorer dans la mesure du possible. Dans le cadre de la stratégie de concession, il s'agit de veiller à ce que la valeur de l'entreprise soit maintenue et même augmentée si possible.

10.1.7 Considérations relevant de la politique économique

Le fait que le groupe BKW emploie quelque 12 000 personnes, pour environ 11 131 équivalents plein temps, revêt une grande importance du point de vue de la politique économique. La capi-

⁸ Disponible à l'adresse https://www.rgr-service.apps.be.ch/api/rr/documents/document/9c05c09f7a4f4f3eb58eed805a1b9f34-332/1/Beilage-Bericht_inkl.%20Expertenbericht-10.03.2021-fr.pdf

talisation boursière de la BKW SA s'élevait à environ 7,9 milliards de francs au 31 décembre 2023 et le total du bilan équivalait en 2023 à 12 % du produit intérieur brut (PIB) cantonal. La BKW SA génère des recettes essentielles pour le canton de Berne sous la forme d'impôts sur les sociétés, de versements de dividendes et de redevances hydrauliques. C'est l'une des rares entreprises de grande envergure dont le siège est situé dans le canton de Berne. De manière générale, le groupe BKW est très important pour l'économie et contribue au maintien et à la création d'emplois qualifiés dans le canton de Berne. Ainsi, pour le canton, l'intérêt économique principal qui découle de la LBKW est la possibilité d'empêcher, si nécessaire, un transfert du siège de l'entreprise en dehors du canton et de conserver un maximum de valeur ajoutée et de ressources imposables au sein du canton de Berne malgré l'internationalisation croissante du groupe BKW. Cet objectif peut être atteint pour l'essentiel tant que la participation du canton ne descend pas en-dessous de la minorité de blocage.

10.1.8 Déroutement temporel

À supposer que le Grand Conseil envoie un signal politique au Conseil-exécutif durant la session d'hiver 2024, au moyen d'une déclaration de planification, concernant l'élaboration d'une révision de la LBKW, il faudra alors vraisemblablement compter deux années au mieux avant de pouvoir percevoir les premières rentrées de fonds tirées des ventes d'actions.

Il convient à cet égard de relever, étant donné les discussions politiques qui ont eu lieu par le passé, que le risque d'un référendum contre une éventuelle modification de la LBKW serait probablement assez élevé, si bien que ce délai pourrait être porté à trois ans en cas de résultat favorable. De plus, un délai supplémentaire serait nécessaire si la vente des actions devait se faire sur le marché en bourse (prévention des effets négatifs sur les prix).

10.1.9 Réflexions d'ordre politique du Conseil-exécutif quant à la vente de parts dans la BKW SA

C'est lors de la session de juin 2021 que le Grand Conseil a débattu pour la dernière fois au sujet de la participation majoritaire ou minoritaire à la BKW SA (cf. discussions relatives au rapport « Perspectives concernant la participation à BKW SA »). Il avait alors approuvé à 94 voix contre 54 une déclaration de planification de la Commission des finances qui demandait de renoncer à une révision de la LBKW en vue de permettre l'abandon de la participation majoritaire. Au préalable, le Grand Conseil avait rejeté, dès l'année 2018, la vente de la participation majoritaire du canton.

Au vu des perspectives financières globalement favorables (voir à ce sujet les documents annexes au budget 2025 et au plan intégré mission-financement PIMF 2026-2028), des répercussions préjudiciables d'un désinvestissement sur les finances cantonales, des taux d'intérêt restés bas en comparaison à long terme ainsi que de la réduction de la dette au cours des dernières années dans un ordre de grandeur équivalent au nouvel endettement théorique désormais prévu, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre dans l'immédiat le désinvestissement de parts cantonales dans la BKW SA (voir aussi à ce sujet le ch. 10).

Cependant, sur la base de la déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil durant la session d'hiver 2023 (demande d'évaluation de la vente intégrale ou partielle de parts), le Conseil-exécutif estime envisageable, dans un premier temps, de créer les bases légales nécessaires pour que, en cas de nouvel endettement, les parts cantonales dans la BKW SA puissent être vendues dans une mesure qui dépasse le cadre légal actuel (51 %) en tenant compte des

conditions générales qui prévaudraient alors en termes de politique financière. Si, à l'avenir, le besoin d'investissement devait effectivement aboutir à un nouvel endettement, le Conseil-exécutif aurait la possibilité dans un deuxième temps de restreindre de nouveau ce dernier, si nécessaire, en tenant compte des conditions générales de la politique financière. Le Conseil-exécutif considère que, en l'absence de crise financière, c'est-à-dire de nouvel endettement massif lié au besoin d'investissement, il n'est pas envisageable de renoncer à la participation majoritaire du canton à la BKW SA ni de vendre des parts dans la BKW.

Dans la mesure où il a déjà été décidé en 2018 et en 2021 de ne pas renoncer à la participation majoritaire, il est évident pour le Conseil-exécutif que le lancement d'un projet législatif concret, qui serait la première étape comme évoqué ci-dessus, devrait être précédé d'un signal politique clair du Grand Conseil (p. ex. sous la forme d'une déclaration de planification relative au présent rapport) donné à l'occasion de la session d'hiver 2024. En l'absence d'un tel signal politique, le Conseil-exécutif s'abstiendra de lancer un projet législatif.

10.2 Mesures d'allègement dans le compte de résultats

Lors de la session d'hiver 2023, comme mentionné au chiffre 10, le Grand Conseil a également chargé le Conseil-exécutif, entre autres, d'étudier des mesures d'allègement dans le compte de résultats qui permettraient d'augmenter l'autofinancement.

En vertu de l'article 101, alinéa 4 ConstC, qui prévoit un contrôle périodique des tâches, le Conseil-exécutif a décidé en février 2023 de mener une analyse comparative intercantonale. Ce faisant, il s'est fixé pour objectif, conformément à l'article 101, alinéa 4 ConstC, d'identifier les domaines d'activité présentant des structures de coûts problématiques pour en dégager des champs d'action en vue de l'élaboration éventuelle de mesures d'allègement.

L'analyse comparative a montré que le niveau de dépenses par habitant du canton de Berne, malgré la structure globalement défavorable de ses besoins (p. ex. démographie, nombre de bénéficiaires d'une certaine prestation étatique, surfaces, etc.) se situait dans la moyenne intercantonale.

Indépendamment de cela, le Conseil-exécutif a décidé de mener des analyses approfondies dans trois secteurs d'activité présentant des volumes de dépenses nettes élevés et des coûts par cas supérieurs à la moyenne. Il s'agit des secteurs « âge », « formation professionnelle » et « police », pour lesquels le Conseil-exécutif mandaté les directions compétentes afin d'étudier de manière approfondie, d'ici fin novembre 2024, les causes des coûts par cas supérieurs à la moyenne. Cette mesure permettra au Conseil-exécutif, le cas échéant, de rendre des arrêtés sur la mise en œuvre de mesures de réduction des coûts en vue de l'élaboration du budget 2026 et du PIMF 2027-2029.

Par ailleurs, en ce qui concerne la demande formulée dans la déclaration de planification, il convient de relever que le budget 2025 et le PIMF 2026-2028 font état pour chaque année de soldes positifs dans le compte de résultats et qu'il ressort, sur toute la période en question, une réduction de la dette à hauteur de 342 millions de francs. En outre, la planification 2025-2028 n'inclut pas d'allègements fiscaux majeurs.

Au vu des résultats (positifs) qui ressortent du budget 2025 et du PIMF 2026-2028 et dans la mesure où des travaux d'analyse sont encore en cours dans trois secteurs d'activité, le Conseil-exécutif a renoncé provisoirement à définir des mesures visant à alléger le compte de résultats

et ainsi à augmenter l'autofinancement comme demandé dans la déclaration de planification du Grand Conseil.

10.3 Pilotage et financement du besoin d'investissement

Le Conseil-exécutif a pris différentes mesures par le passé pour contrer l'augmentation du besoin d'investissement qui s'annonce dans les années à venir. Il s'agit des mesures suivantes :

- Optimisation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ;
- Augmentation de la marge de manœuvre financière par l'utilisation des ressources non affectées de Fonds existants (Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et Fonds d'investissements hospitaliers) ;
- Priorisation, échelonnement et redimensionnement des besoins d'investissement.

Néanmoins, ces mesures ne suffisent pas, pour l'instant, à financer le besoin d'investissement restant dans le cadre du nouvel endettement maximum autorisé par le Grand Conseil, à savoir 500 millions de francs, pour les années 2022-2031 (cf. ch. 9).

C'est pourquoi le Conseil-exécutif a chargé l'administration d'évaluer, de concert avec un expert externe, des mesures à moyen et long termes destinées au pilotage et au financement du besoin d'investissement, puis de lui rendre un rapport correspondant. Le rapport doit en particulier présenter les optimisations possibles du modèle de pilotage actuel du canton de Berne. Il s'agit en outre d'examiner si d'autres modèles de pilotage (p. ex. celui de la Confédération ou d'autres cantons) pourraient éventuellement être avantageux pour le canton de Berne. Le rapport devrait être disponible au quatrième trimestre 2024.

11. Bilan politique

Le Conseil-exécutif tire ci-après un bilan politique des travaux de priorisation qui ont eu lieu ces derniers mois. Il donne en outre des informations sur les autres clarifications qu'il a menées en lien avec le besoin d'investissement.

11.1 Le Conseil-exécutif a mené à plusieurs reprises, au cours des dernières années, des discussions approfondies au sujet de la planification des investissements

Comme expliqué en détails dans le présent rapport, le besoin d'investissement a connu une augmentation massive ces dernières années. Il s'est avéré rapidement que les besoins financiers découlant de cette évolution ne pourraient pas (uniquement) être couverts par les ressources ordinaires ni sans accepter un nouvel endettement et/ou une priorisation des projets d'investissement ainsi que d'autres mesures.

En conséquence, une première priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments a eu lieu dès l'année 2021. Le Conseil-exécutif a de plus soumis au Grand Conseil un projet de financement du besoin d'investissement au moyen des ressources restantes sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et le Fonds d'investissements hospitaliers. Le Grand Conseil a approuvé ce projet lors de la session de printemps 2022. Par ailleurs, au cours des discussions budgétaires 2021, le Grand Conseil s'est déclaré favorable à prendre en compte un nouvel endettement d'un montant maximal de 500 millions de francs afin de financer le besoin d'investissement pour les années 2022 à 2031.

En outre, au vu de la forte augmentation du besoin d'investissement, le Grand Conseil a initié lors de la session d'automne 2020 une optimisation des freins à l'endettement en transmettant l'initiative parlementaire 189-2019 Köpfli (Berne, PVL) « Optique pluriannuelle pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements ». Le 18 juin 2023, le peuple bernois a approuvé une modification de la constitution cantonale. Les dispositions en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024 visent à pouvoir répondre convenablement, par une optique pluriannuelle, au besoin d'investissement futur au moyen des freins à l'endettement.

Le besoin d'investissement a poursuivi sa hausse en dépit de ces mesures. Le Conseil-exécutif a donc décidé, en vue de l'élaboration du budget 2025 et du PIMF 2026-2028, d'introduire une priorisation des besoins d'investissement dans tous les domaines. Dans le même temps, le Grand Conseil a approuvé lors des discussions budgétaires 2023 une autre déclaration de planification dans laquelle il a chargé le Conseil-exécutif de montrer quels projets pouvaient être reportés voire annulés de sorte à maintenir le nouvel endettement à un niveau maximum de 500 millions de francs jusqu'à l'année 2031.

Les considérations ci-avant montrent clairement que le Conseil-exécutif comme le Grand Conseil ont réagi à plusieurs reprises ces dernières années à l'augmentation des besoins d'investissement et lui ont consacré des réflexions approfondies. Malgré tous les efforts déployés, il n'a pas été possible jusqu'à présent de respecter le nouvel endettement (théorique) maximum fixé à 500 millions de francs par le Grand Conseil pour les années 2022 à 2031, ne serait-ce que dans la planification. Ainsi, avant même la nouvelle priorisation, il est apparu évident pour le Conseil-exécutif qu'il ne serait guère possible de se conformer à la valeur maximale du nouvel endettement sans renoncer à des projets d'investissement importants ou du moins sans les reporter.

11.2 Résultat des travaux de priorisation : report ou abandon de certains projets d'inv

Sur la base de la variante 2, privilégiée par le Conseil-exécutif dans le cadre des travaux de priorisation, il sera renoncé à la réalisation de 13 projets. Neuf autres projets seront reportés. Le Conseil-exécutif est conscient que ces décisions sont douloureuses pour les parties prenantes concernées. Il a d'ailleurs rejeté les autres décisions de report ou d'abandon proposées selon la variante 1.

Le Conseil-exécutif a opté pour une variante qui, de manière générale, ne menace pas la fourniture des prestations même si elle entraîne des abandons de projets radicaux pour les domaines de tâches concernés. Des solutions de repli sont prévues pour tous les projets annulés : il s'agit de les remplacer par d'autres projets, déjà existants ou moins onéreux. Pour éviter de porter préjudice aux projets clés dont la planification est déjà avancée (p. ex. campus Berne et Bienne de la BFH, nouvelle prison régionale et établissement pénitentiaire de Witzwil) et pouvoir réagir aux besoins à court terme, notamment en matière de locaux scolaires, il est indispensable d'augmenter la valeur maximale du nouvel endettement, fixée par le Grand Conseil à 500 millions de francs.

11.3 Malgré la priorisation : le nouvel endettement théorique reste supérieur à la valeur indicative de 500 millions de francs fixée par décision politique ; de nombreuses incertitudes pèsent néanmoins sur le calcul

En menant les présents travaux de priorisation et en aboutissant au résultat correspondant à la variante 2, le Conseil-exécutif a pris en compte la volonté du Grand Conseil de limiter clairement le nouvel endettement en raison du besoin d'investissement supplémentaire. Malgré la priorisation, le nouvel endettement théorique de 800 millions de francs pour les années 2022-2031 reste pourtant nettement supérieur à la valeur indicative du Grand Conseil. L'objectif que le Conseil-exécutif s'était fixé au début des travaux de priorisation, soit un nouvel endettement de 750 millions de francs, n'a finalement pas pu être atteint, notamment en raison des besoins supplémentaires qui ont été exprimés dans le cadre du processus de planification de cette année.

Cependant, il est à noter que le calcul du nouvel endettement théorique comporte de nombreuses incertitudes. Le Conseil-exécutif estime par conséquent que certains aspects doivent être relativisés. Ainsi, pour une période de dix ans, certaines hypothèses posées sont forcément incertaines. C'est ce qui ressort clairement des explications suivantes :

- Dans le calcul, on part du principe qu'un besoin d'investissement de 450 millions de francs par an, défini comme ordinaire, peut et doit être financé sans nouvel endettement. Si le besoin d'investissement dépasse 450 millions de francs, on considère que le besoin supplémentaire doit pouvoir être financé au moyen de ressources de fonds ou d'un nouvel endettement. Pourtant, dans la pratique, selon les résultats du compte de résultats pour chaque année de la période considérée, il arrive que des investissements plus bas conduisent à un nouvel endettement ou que des investissements plus élevés puissent être financés sans nouvel endettement.
- Jusqu'à présent, le calcul ne tenait pas compte des excédents et des déficits de financement qui ressortent de l'établissement des comptes.
- On considère que tous les projets présentés dans le plan d'investissement ne peuvent pas être réalisés comme prévu. Par conséquent, pour la période de dix ans considérée, un

« écart de planification » de 15 % est déduit. Cet écart est fixé à 30 % pour la planification du budget / le PIMF, qui porte sur une période de quatre ans ; un tel écart de planification a toujours fait ses preuves pour le budget / le PIMF. On estime cependant qu'une déduction de cet ordre se justifie en premier lieu pour une période courte à moyenne, mais qu'elle serait trop élevée pour une période de dix ans.

Les éléments suivants doivent également être pris en considération : comme exposé ci-avant, il ressort de la priorisation du besoin d'investissement, selon la variante 2 privilégiée par le Conseil-exécutif, un nouvel endettement théorique d'environ 800 millions de francs pour les années 2022 à 2031. Par ailleurs, les comptes annuels de 2022 et 2023 font état d'une réduction de la dette à hauteur de 164 millions de francs. Une augmentation de la dette de 185 millions de francs est prévue dans le budget 2024. Ainsi, de façon cumulée, on obtient une augmentation de la dette de 21 millions de francs pour les années 2022 à 2024. Dans le même temps, une réduction de la dette de 342 millions de francs est inscrite dans la planification 2025-2028, c'est-à-dire pour quatre années. Pour les années restantes, soit 2029 à 2031, pour autant que les résultats inscrits dans la planification 2025-2028 se concrétisent dans l'exécution du budget, un nouvel endettement théorique d'environ 800 millions de francs devrait donc être prévu. Même avec un nouvel endettement aussi élevé en seulement trois ans, la déclaration de planification du Grand Conseil de l'année 2021 (nouvel endettement de CHF 500 millions maximum) serait respectée. Toutefois, un nouvel endettement d'un tel montant apparaît peu réaliste à l'heure actuelle en raison du niveau d'investissement pris en compte actuellement dans le plan d'investissement cantonal pour les années 2029 à 2031.

D'après les perspectives budgétaires actuelles, il existe donc une réelle possibilité de respecter la demande formulée dans la clarification de planification du Grand Conseil de 2021 (nouvel endettement de 500 millions de francs maximum pour 2022 à 2031) malgré le besoin d'investissement supplémentaire découlant de la variante 2. Dans des conditions favorables (p. ex. versements multiples de la BNS, développement économique favorable), il n'est pas exclu que le besoin d'investissement fortement accru et en forte croissance puisse même être autofinancé en intégralité.

11.4 Un nouvel endettement théorique de 800 millions de francs pour les années 2022 à 2031 est raisonnable selon le Conseil-exécutif

Conformément aux explications ci-avant, le Conseil-exécutif estime que fixer le nouvel endettement théorique à un montant de l'ordre de 800 millions de francs environ, à la suite des travaux de priorisation, est raisonnable. Si certaines incertitudes pèsent sur les calculs, la sécurité de la planification continue néanmoins d'augmenter à chaque « année d'exécution du budget » malgré la période de planification de dix ans.

Par ailleurs, le Conseil-exécutif tient à souligner que la variante 2 présentée dans le présent rapport est aussi associée à des conséquences radicales. Les projets d'investissement pris en compte dans la planification de l'investissement à l'échelle cantonale sont des projets importants pour le canton sur les plans économique et/ou politique. Dans le cas d'une priorisation nettement plus stricte des investissements, soit avec la variante 1, les conséquences seraient beaucoup plus douloureuses qu'avec la variante 2. Ainsi, par exemple, le projet « Berne, Université BB03 : construction de nouveaux bâtiments de formation pour la faculté de médecine » devrait être abandonné.

Cependant, le Conseil-exécutif considère raisonnable le montant de 800 millions de francs, aussi car l'endettement du canton a pu être considérablement réduit au cours des années passées. Par exemple, l'endettement net I, utilisé pour appliquer le frein à l'endettement relatif au compte des investissements, a été réduit d'environ 850 millions de francs depuis 2017. Les charges d'intérêts ont également baissé en conséquence, notamment en raison des intérêts très bas en comparaison à long terme.

La réduction de l'endettement, mais aussi le niveau toujours bas de la charge des intérêts au cours des dernières années permettent de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire face au besoin d'investissement fortement accru. Ainsi, au vu de l'endettement actuel du canton, le Conseil-exécutif est d'avis que la primauté budgétaire de la réduction de la dette n'a pas lieu d'être pour le moment. Du point de vue de la politique financière globale, si l'on considère la réduction de la dette obtenue ces dernières années ainsi que le niveau des intérêts, qui a pu être maintenu à un niveau bas, une éventuelle augmentation de la dette en raison du besoin d'investissement serait acceptable. Ainsi, avec un nouvel endettement de 800 millions de francs jusqu'en 2031 et un taux d'intérêt de 1,6 %, il faudrait tabler sur des dépenses périodiques d'environ 13 millions de francs par an (état au 31 mai 2024). Le Conseil-exécutif considère que ces dépenses supplémentaires seraient économiquement supportables dans le contexte actuel et que, pour procéder à l'évaluation politique de celles-ci, il convient de tenir compte de l'impact économique positif des différents projets d'investissement.

Indépendamment de cela, le Conseil-exécutif entend limiter clairement le risque de voir la dette augmenter de manière considérable. En effet, un nouvel endettement d'un montant encore plus élevé que les 800 millions de francs prévus actuellement par le Conseil-exécutif se traduirait par une augmentation des charges d'intérêts et pèserait encore davantage sur le compte de résultats. À cela s'ajouteraient des amortissements et des charges (encore) plus élevés liés à l'exploitation des investissements, qui grèveraient également le compte de résultats. La marge de manœuvre budgétaire du Conseil-exécutif s'en trouverait restreinte pour ce qui concerne sa politique financière et fiscale, mais aussi pour l'extension de prestations de certains domaines de tâches étatiques. En outre, un nouvel endettement encore plus élevé augmenterait les risques, pour la politique financière, d'une augmentation des intérêts. Le Conseil-exécutif souhaite éviter ces risques.

11.5 Pas de besoin d'action immédiat s'agissant du désinvestissement de parts cantonales et de l'élaboration de mesures d'allègement dans le compte de résultats

Au vu des perspectives financières globalement favorables (voir à ce sujet les documents annexes au budget 2025 et au plan intégré mission-financement PIMF 2026-2028), des répercussions préjudiciables d'un désinvestissement sur les finances cantonales, des taux d'intérêt restés bas en comparaison à long terme ainsi que de la réduction de la dette au cours des dernières années dans un ordre de grandeur équivalent au nouvel endettement théorique désormais prévu, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre dans l'immédiat le désinvestissement de parts cantonales dans la BKW SA (voir aussi à ce sujet le ch. 10.1), d'autant qu'un tel désinvestissement aurait des répercussions néfastes sur les finances (cf. ch. 10.1.4). Il s'avère en outre que le risque d'une augmentation considérable de la dette dans les années à venir a pu être fortement restreint, notamment grâce à la priorisation des projets d'investissement.

Comme expliqué au chiffre 10.1.9, le Conseil-exécutif estime cependant envisageable, en cas de signal politique du Grand Conseil lors de la session d'hiver 2024, de créer dans un premier temps le cadre légal qui permettrait, face à un nouvel endettement, de vendre les parts cantonales dans la BKW SA dans une mesure qui dépasse le cadre légal actuel (51 %) en tenant

compte des conditions générales qui prévaudraient alors en termes de politique financière. Si, à l'avenir, le besoin d'investissement devait effectivement aboutir à un nouvel endettement, le Conseil-exécutif aurait la possibilité dans un deuxième temps de restreindre de nouveau ce dernier, si nécessaire, en tenant compte des conditions générales de la politique financière. Le Conseil-exécutif considère que, en l'absence de crise financière, c'est-à-dire de nouvel endettement massif lié au besoin d'investissement, il n'est pas envisageable de renoncer à la participation majoritaire du canton à la BKW SA ni de vendre des parts dans la BKW.

Au vu des résultats (positifs) qui ressortent du budget 2025 et du PIMF 2026-2028 et dans la mesure où des travaux d'analyse sont encore en cours dans trois secteurs d'activité, le Conseil-exécutif a renoncé provisoirement à définir des mesures visant à alléger le compte de résultats et ainsi à augmenter l'autofinancement comme demandé dans la déclaration de planification du Grand Conseil.

11.6 Clôture des travaux de priorisation – clarifications supplémentaires sur le pilotage et le financement des investissements

L'examen du présent rapport par le Grand Conseil à l'occasion de la session d'hiver 2024 met un terme au processus de priorisation, qui a généré d'intenses travaux sur plusieurs mois. Le Conseil-exécutif tient à ce que la mise en œuvre des résultats des travaux de priorisation puisse être engagée sans délai à l'issue des discussions politiques relatives au présent rapport.

Le Conseil-exécutif entend éviter dans la mesure du possible la répétition annuelle des tâches de priorisation, d'une part car ce travail requiert beaucoup de ressources au sein de l'administration et d'autre part car la réalisation des projets d'investissement exige une certaine stabilité politique. Ainsi, il est particulièrement important que le canton soit perçu sur le marché comme un partenaire fiable en ce qui concerne la réalisation des investissements qu'il a planifiés. Par exemple, une politique des investissements à hue et à dia pourrait, à long terme, avoir un impact négatif sur les appels d'offre. Quoiqu'il en soit, on ne peut exclure que des acteurs potentiels du marché renoncent à présenter une offre compte tenu des incertitudes autour de la réalisation future des projets d'investissement cantonaux, ce qui aurait tendance pour le canton à augmenter les coûts d'investissement.

Malgré la clôture des travaux de priorisation, le Conseil-exécutif a chargé l'administration d'évaluer, de concert avec un expert externe, des mesures à moyen et à long termes destinées au pilotage et au financement du besoin d'investissement puis de lui rendre un rapport correspondant. Le rapport doit en particulier présenter les optimisations possibles du modèle de pilotage actuel du canton de Berne. Il s'agit en outre d'examiner si d'autres modèles de pilotage (p. ex. celui de la Confédération ou d'autres cantons) pourraient éventuellement être avantageux pour le canton de Berne. Le rapport devrait être disponible au quatrième trimestre 2024.

12. Proposition

Sur la base du présent rapport, le Conseil-exécutif met en œuvre la variante 2 de la priorisation des besoins d'investissement cantonaux. Il propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Annexes :

- Annexe 1 : Priorisation 2024 – projets non concernés du bloc « Bâtiments »
- Annexe 2 : Mesures dans les blocs restants