



Loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022	2
2.2	Financement de l'augmentation des besoins d'investissement	4
2.3	Conditions générales de politique financière	5
2.4	Variantes de financement des besoins d'investissement.....	6
2.4.1	Création d'un fonds	7
2.4.2	Premier versement sur le Fonds à hauteur de 55 millions de francs	8
2.4.3	Autres possibilités financières pour alimenter le fonds d'investissement prévu	8
2.4.4	Conséquences d'un abandon de la solution du fonds	9
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation.....	10
4.	Forme de l'acte législatif	10
5.	Droit comparé	11
6.	Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution	11
7.	Commentaires des articles	11
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de la législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	14
9.	Répercussions financières.....	14
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	14
11.	Conséquences pour les communes.....	14
12.	Répercussions sur l'économie	14
13.	Résultat de la procédure de consultation	14
14.	Proposition / Propositions	19

**Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS)**

1. Synthèse

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir. Ils vont entraîner une forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022. Le plan d'investissement intégré des années 2019 à 2028 prévoit un total dépassant les 300 projets. La multitude des projets et le volume d'investissement qui en découle formeront un véritable pic d'investissement entre 2022 et 2027.

Les moyens financiers disponibles aujourd'hui ne suffisent pas pour couvrir les besoins d'investissement requis entre 2019 et 2028. Vu d'aujourd'hui, le financement des besoins d'investissement présentés dans le plan d'investissement intégré pour l'ensemble du canton n'est donc pas garanti.

La question se pose de savoir s'il convient de garantir le financement de l'augmentation des besoins d'investissement, et le cas échéant comment. De l'avis du Conseil-exécutif, les principales variantes envisageables à cet égard aujourd'hui sont les suivantes :

1. relèvement du niveau d'investissement (ordinaire) actuel ;
2. abandon / report de projets d'investissement ;
3. financement de la hausse des besoins d'investissement par le biais d'un fonds ;
4. combinaison des variantes 1 à 3.

Le Conseil-exécutif s'est déjà prononcé au printemps 2018 en faveur de la solution d'un Fonds destiné à cofinancer la hausse des besoins d'investissement. Compte tenu de la situation, il a annoncé au Grand Conseil, dans ses réponses à deux interventions parlementaires, son intention d'affecter une partie du supplément de revenus unique et non budgété qui résulte de la part supplémentaire que la Banque nationale suisse (BNS) a versée sur ses bénéfices de l'exercice 2017 à un Fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement

Le Grand Conseil a décidé, lors de sa session de novembre de 2018, de ne pas entrer en matière sur la proposition du Conseil-exécutif d'alimenter de manière provisoire à hauteur de 55 millions de francs le Fonds d'investissement prévu.

Les possibilités d'alimenter le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques se trouvent dans les bénéfices supplémentaires de la Banque nationale suisse, dans les ressources non utilisées du Fonds d'investissements hospitaliers, dans les ressources potentiellement non utilisées du Fonds des distributions du bénéfice et dans les affectations d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes. Le Conseil-exécutif estime qu'au vu de la situation actuelle, le potentiel financier pour alimenter le Fonds s'élève à quelque 260 millions de francs (sans compter l'affectation d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes). Avec ce montant, une partie au moins du financement du pic d'investissement attendu entre 2022 et 2027 serait assurée.

Un fonds requiert une base légale. Celle-ci est créée dans la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

2. Contexte

Le contexte de la forte progression des besoins d'investissement à partir de 2022 et de l'absence de garantie quant à son financement est décrit ci-après.

2.1 Forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir. Ils vont entraîner, à partir de 2022, une forte augmentation des besoins d'investissement, due à plusieurs facteurs.

Cette augmentation reflète notamment la croissance démographique et l'augmentation des besoins de mobilité de la population impliquant le développement des infrastructures.

En même temps, certaines infrastructures nécessitent des assainissements et/ou ne répondent plus aux besoins actuels.

Mais en réalisant des projets d'investissement, le Conseil-exécutif souhaite aussi renforcer la compétitivité du canton de Berne. Ces investissements doivent en effet contribuer à améliorer le potentiel de développement, l'attrait du site économique et les opportunités de croissance du canton.

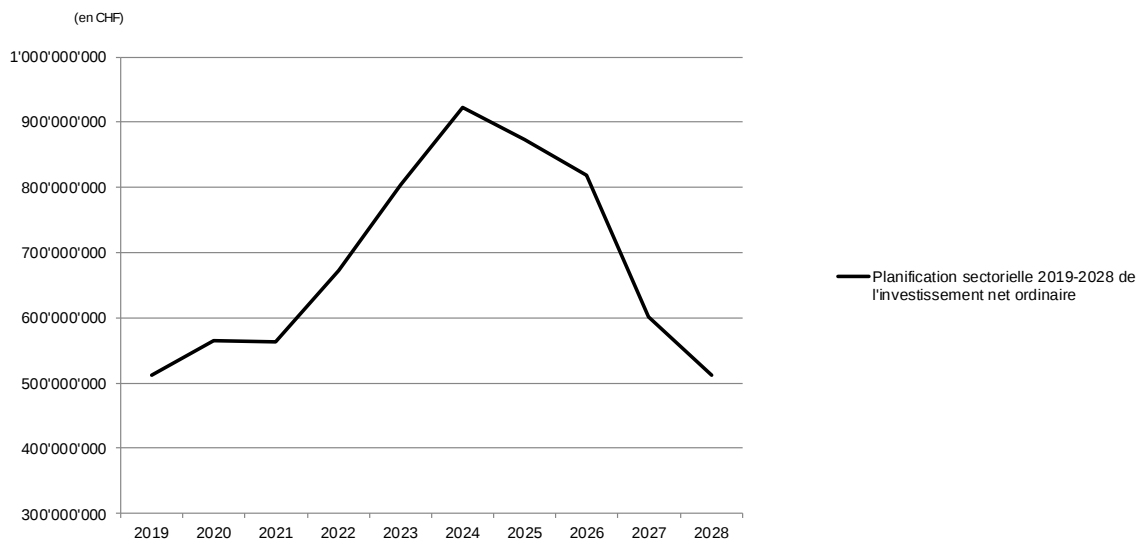
Ainsi, par exemple, plusieurs nouvelles constructions sont-elles prévues pour l'Université de Berne sur le site de l'hôpital de l'Île en vue d'abriter les instituts cliniques de l'Université (avec tous les domaines de la recherche, de l'enseignement, des services et de la formation continue). Ces travaux permettront simultanément de procéder au réaménagement des laboratoires universitaires (certains grands laboratoires importants ont plus de 30 ans et doivent être remplacés ou entièrement rénovés) et de répondre aux futurs besoins qui se profilent, notamment en raison de l'augmentation des places d'études en médecine humaine, de la multiplication généralisée du nombre d'étudiants et de l'accroissement des projets de recherche financés par des tiers. Ils seront de surcroît propices à l'amélioration des potentiels de synergie entre la recherche clinique menée à l'hôpital universitaire et l'infrastructure d'enseignement (rapprochement physique entre la recherche et l'enseignement). Le campus de l'Île accueillera uniquement des unités de l'Université qui ont un lien étroit avec l'activité clinique. Les nouveaux bâtiments seront utiles à la réalisation des objectifs stratégiques du Conseil-exécutif concernant la place de Berne dans le domaine médical, en créant les conditions infrastructurelles nécessaires pour garantir le statut de Berne en tant que site de recherche médicale de pointe au niveau mondial et établir définitivement le rôle de la faculté de médecine de l'Université de Berne en tant que premier centre suisse de formation en médecine humaine.

Mais l'augmentation du nombre de projets d'investissement et donc de l'investissement net résulte en fin de compte aussi des coupes auxquelles le Conseil-exécutif et le Grand Conseil ont à plusieurs reprises procédé ces dernières années (notamment dans les budgets de 2012, 2013, 2014 et 2016). Ces coupes des investissements ont eu pour effet – pour ainsi dire dans une spirale descendante – qu'il a fallu retirer les planifications sectorielles dans le domaine des investissements. Si des projets venaient par ailleurs à être retardés dans le cadre de l'exécution du budget – ce qui entraînait donc des reports –, cela se traduisait en plus par une baisse des investissements. Il est ainsi arrivé ces dernières années que l'investissement net ordinaire soit inférieur au budget qui avait lui-même déjà subi des coupes. Il ne restait donc dans la planification qu'une marge de manœuvre financière conditionnelle, surtout pour des projets d'investissement à plus grande échelle, ce qui a généré au fil des ans un certain « embouteillage de projets de grande envergure ».

L'aperçu ci-après présente les principaux projets d'investissement des années à venir. Le Conseil-exécutif met notamment en exergue

- le regroupement des sites de la Haute école spécialisée bernoise, à Berne,
- le campus de Berthoud,
- les bâtiments en lien avec le renforcement du canton de Berne en tant que pôle médical,
- le réaménagement du réseau routier en Emmental,
- le réaménagement du réseau routier en Haute-Argovie,
- la construction du centre de police à Niederwangen,
- d'autres constructions prévues à l'Université de Berne, comme par exemple le remplacement du bâtiment des sciences naturelles,
- les divers projets découlant de la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire,
- l'extension de la gare de Berne (déjà en travaux),
- le déménagement du site de l'Office de la circulation routière et de la navigation à Münchenbuchsee,
- l'assainissement de différents gymnases,
- le contournement de Wilderswil.

Cette liste n'est pas exhaustive, puisque le plan d'investissement intégré pour les années 2019 à 2028 fait état de plus de 300 projets. La multitude des projets et le volume d'investissement qui en découle formeront un véritable pic d'investissement entre 2022 et 2027, comme l'illustre clairement le graphique ci-après.



Le graphique se base sur le plan d'investissement intégré 2019 à 2028 dont le Conseil-exécutif a pris connaissance dans le cadre du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2019 à 2021. Ce document repose sur une planification sectorielle, c'est-à-dire les moyens financiers nets requis pour la réalisation du projet d'investissement concerné.

Selon l'état actuel de la planification des projets, la planification sectorielle va augmenter – pour passer de quelque 500 millions de francs en 2019 à environ 900 millions de francs en 2024. Elle baissera ensuite pour revenir à près de 500 millions de francs en 2028. Il convient toutefois de relever à cet égard que les besoins d'investissement annuels dans les années 2019 et suivantes risquent encore de subir d'importants changements. On peut ainsi s'attendre à ce que d'autres besoins d'investissement, non identifiés aujourd'hui, se fassent sentir à long terme. La tendance à la hausse des besoins d'investissement pour les « der-

nières années de la planification », soit 2027 et 2028, pourraient donc encore se renforcer dans les années à venir.

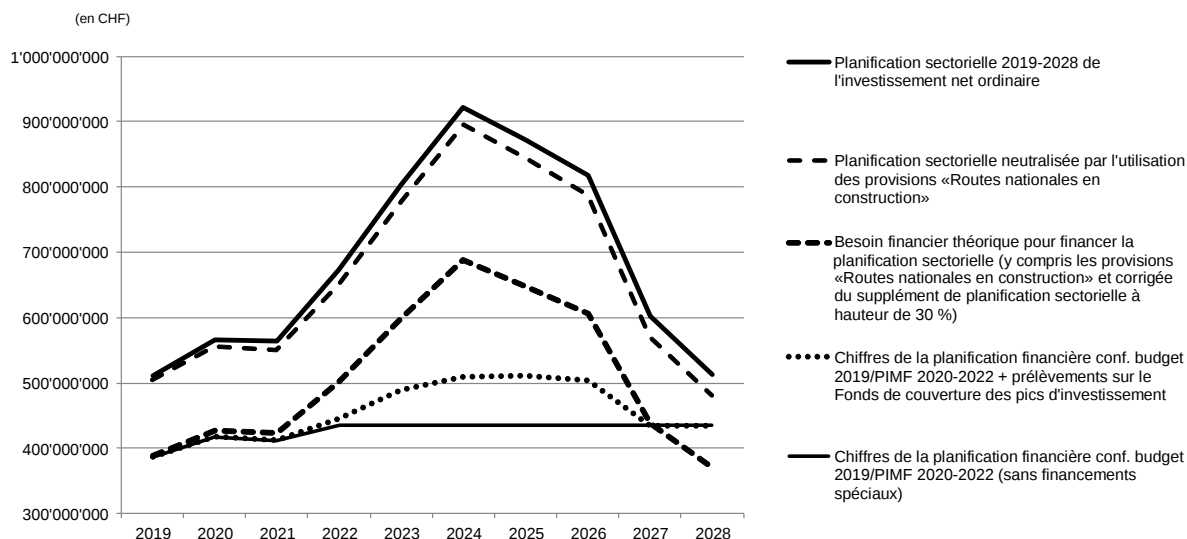
2.2 Financement de l'augmentation des besoins d'investissement

Les moyens financiers disponibles aujourd'hui ne suffisent pas pour couvrir les besoins d'investissement requis entre 2019 et 2028 conformément au chiffre 2.1. Dans la perspective actuelle, le financement des besoins d'investissement présentés dans le plan d'investissement intégré n'est donc pas garanti, comme l'indiquent clairement les constats ci-après :

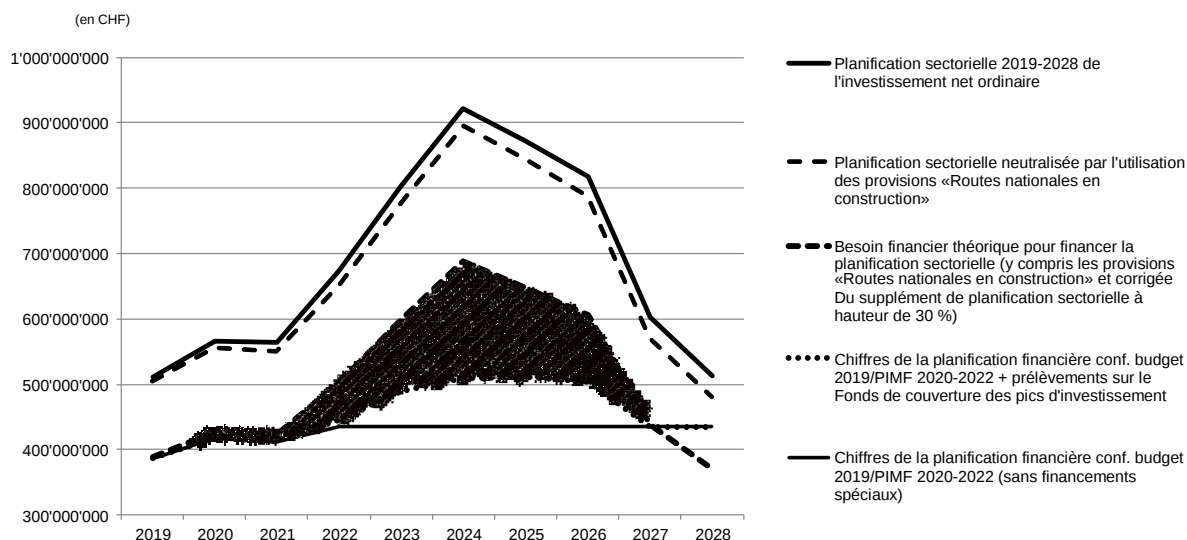
- Le niveau de l'investissement ordinaire actuellement fixé pour 2022 dans la planification du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2020 à 2022, à savoir 435 millions de francs (= ligne noire fine du bas, dans le graphique ci-après), ne suffit pas – loin s'en faut – pour financer la forte hausse des besoins d'investissement ou les projets d'investissement / la planification sectorielle qui en découlent (= ligne noire épaisse du haut).
- Le financement des deux projets de réaménagement du réseau routier « Berthoud – Oberburg – Hasle » et « Aarwangen – Langenthal Nord » est actuellement doté d'un montant de 282 millions de francs dans le Fonds de couverture des pics d'investissement. Les prélèvements effectués sur ce fonds permettent de financer ces projets d'investissement à l'aide de moyens supplémentaires, autrement dit d'alléger le solde de financement (= pointillé).
- L'utilisation des provisions « routes nationales en construction » (projets de branches est et ouest de l'A5 Bienne) entraîne une baisse de la valeur de planification sectorielle (= pointillé fin lâche).
- En dépit du supplément de planification sectorielle de 30 pour cent (= écart entre le pointillé fin lâche et le pointillé serré) prévu dans la planification approuvée par le Conseil-exécutif, les projets d'investissement planifiés ne peuvent pas être entièrement financés¹. Le supplément de planification sectorielle ne vise en outre qu'à répondre à des retards de projets, retards qui ne modifient en rien le montant des besoins d'investissement.

¹ Des retards de projets (résultant d'oppositions, de recours, d'intempéries, etc.), la fixation de nouvelles priorités, des examens supplémentaires, des décisions politiques, etc. contribuent régulièrement à ce que les résultats du compte des investissements présentent par rapport au budget des écarts en moins non recherchés. On peut les éviter en prenant en considération un supplément de planification sectorielle. Cela signifie que la somme des projets d'investissement prévus dans la planification sectorielle dépasse les moyens financiers inscrits au budget et au plan intégré mission-financement. Cela permet, en cas de retards de projets, d'avancer d'autres projets de la planification sectorielle et d'exploiter quand même les moyens financiers inscrits au budget et au plan intégré mission-financement. Cette façon de procéder évite que des projets importants pour le canton ne puissent pas être réalisés alors que les moyens financiers seraient en principe disponibles. Elle permet également d'améliorer la précision budgétaire en ce qui concerne le compte des investissements.

Ces faits sont illustrés dans le graphique ci-après :



L'écart (c.-à-d. l'insuffisance de financement) entre les moyens disponibles pour financer les projets d'investissement (chiffres de la planification financière plus prélèvements sur le Fonds de couverture des pics d'investissement [= ligne en pointillé]) et le besoin financier théorique pour financer la présente planification sectorielle, corrigé du supplément de planification financière autorisé, (= pointillé épais serré) correspond actuellement à un montant cumulé oscillant entre 500 millions de francs et 700 millions de francs (= surface hachurée dans le graphique ci-après).



Dans ce contexte, le Conseil-exécutif considère qu'à moyen terme le financement des futurs besoins d'investissement constitue – en plus de la baisse des recettes provenant de la péréquation financière fédérale (troisième rapport d'évaluation du Conseil fédéral sur la RPT) et de l'évolution de la politique fiscale ainsi que de la forte progression des charges dans certains champs d'activité – l'un des principaux défis de politique financière à relever pour les finances publiques bernoises. Aussi continuera-t-il à l'avenir à fixer des priorités très strictes en la matière. Concrètement, il ne poursuivra que des projets d'investissement dont l'utilité pour l'économie publique est nettement supérieure aux coûts et dont l'importance et l'urgence sont avérées. Ce faisant, il accordera aussi une attention toute particulière aux coûts d'exploitation induits.

2.3 Conditions générales de politique financière

Grâce à l'équilibre du budget 2019 et du PIMF 2020 à 2022, les finances cantonales poursuivent leur consolidation, du moins à court terme. Toutefois, les soldes de financement tout

juste positifs prévus pour les années 2019 à 2021 montrent clairement que cet équilibre reste instable, en dépit des allègements financiers qui résultent du programme d'allègement 2018 (PA 2018).

De surcroît, les résultats positifs du budget 2019 et du PIMF 2020 à 2022 reflètent l'évolution favorable de la conjoncture. Tout ralentissement conjoncturel, et le recul des recettes fiscales qui va de pair, pourrait placer relativement vite les finances cantonales dans une situation à nouveau délicate.

Certes, l'évolution des finances cantonales devrait rester stable à court terme, grâce aux efforts liés au PA 2018 et grâce aux bonnes perspectives conjoncturelles. Mais dès 2020, le Conseil-exécutif devra affronter trois grands défis de politique financière :

- la compensation du recul des revenus provenant de la péréquation financière fédérale en raison du troisième rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (à partir de 2020), qui représentera jusqu'à 150 millions de francs ;
- la compensation de pertes de revenus liées à l'évolution de la politique fiscale. Le poids de la fiscalité bernoise étant toujours supérieur à la moyenne des cantons suisses, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, le Conseil-exécutif s'est fixé pour objectif, dans sa vision « Engagement 2030 », de rendre le canton de Berne plus attractif pour les personnes physiques comme pour les personnes morales ;
- le financement de la forte hausse des besoins d'investissement (à partir de 2022).

Dans ces conditions, la latitude financière du canton de Berne reste restreinte. Ainsi la planification actuelle ne prévoit-elle qu'en 2022 un solde de financement positif se chiffrant en dizaines de millions de francs. Cela ne suffira pas à compenser la baisse des revenus liée à la fois à la péréquation financière fédérale et à l'évolution de la politique fiscale, ni en même temps la forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022. Ces trois postes se trouvent ainsi finalement dans un rapport de tension mutuelle.

A ces tensions viennent s'ajouter les risques en matière de politique financière. Si la conjoncture devait nettement ralentir, cela aggraverait encore la situation financière initiale déjà difficile à moyen terme. Le Conseil-exécutif tout comme le parlement devront en outre continuer d'observer attentivement l'évolution des charges dans certains domaines d'activité. Cela concerne notamment l'exécution des assurances sociales ainsi que les évolutions dans les secteurs du troisième âge, du handicap, de l'aide sociale et de la santé.

Le Conseil-exécutif va examiner de très près ces défis dans le cadre de la poursuite de sa politique financière. Une chose est néanmoins d'ores et déjà très claire : vu les ordres de grandeur financiers en jeu, il sera extrêmement compliqué de compenser à la fois la baisse des versements de la péréquation financière fédérale et celle des revenus liée à l'évolution de la politique fiscale tout en finançant encore l'augmentation massive des besoins en matière d'investissement.

2.4 Variantes de financement des besoins d'investissement

Au vu de la situation financière décrite ci-avant, on peut se demander s'il convient de garantir le financement de l'augmentation des besoins d'investissement, et le cas échéant comment. De l'avis du Conseil-exécutif, les principales variantes envisageables à cet égard aujourd'hui sont les suivantes :

1. relèvement du niveau d'investissement (ordinaire) actuel ;
2. abandon / report de projets d'investissement ;
3. financement de la hausse des besoins d'investissement par le biais d'un fonds ;
4. combinaison des variantes 1 à 3.

Une autre variante à moyen ou long terme pourrait éventuellement aussi consister à financer les projets d'investissement par le biais d'un partenariat public-privé (PPP). Il est cependant apparu par le passé dans le cadre du projet de PPP Neumatt, à Berthoud, qu'avec les nouvelles consignes de présentation des comptes du MCH2, les bâtiments financés par des fonds de tiers devaient obligatoirement être inscrits au bilan. Cette disposition comptable a par la suite été intégrée au droit budgétaire du canton lors de la révision partielle du 1^{er} janvier 2017 effectuée dans l'optique du passage au nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2/IPSAS).

De ce fait, les financements PPP grèvent le compte des investissements, en plus des dépenses considérables pour les loyers annuels. Ils sont ainsi, pour des raisons comptables, désavantageux pour les finances cantonales ou, en d'autres termes, les consignes ne permettent pas d'exploiter entièrement le potentiel d'application de cette solution. Durant sa session de novembre 2018, le Grand Conseil a adopté la motion 058-2018 Sommer (Wynigen, PLR) « Rendre à nouveau possible les projets PPP », qui demande d'adapter les bases légales – en dérogation au MCH2 – de manière à ce que les projets PPP n'aient plus d'effets néfastes sur les finances cantonales. De ce fait, des projets de PPP pourraient à nouveau être envisagés à moyen ou long terme pour financer des projets d'investissement.

Le Conseil-exécutif examinera de manière plus approfondie, dans le cadre du projet de « voie 2 » relatif à la poursuite de la politique financière, les différentes variantes de financement des projets d'investissement. Simultanément, il étudiera aussi, dans ce même contexte, la suite du processus à adopter face au risque de recul des revenus lié à la péréquation financière fédérale, d'une part, et à l'évolution de la politique fiscale, d'autre part.

Quoi qu'il en soit, le Conseil-exécutif s'est déjà prononcé au printemps 2018 en faveur d'un Fonds d'investissement (= variante 3 ci-dessus) pour réduire le découvert de financement attendu entre la planification sectorielle et les moyens disponibles.

2.4.1 Création d'un fonds

Comme mentionné ci-avant, le Conseil-exécutif s'est déjà prononcé au printemps 2018 en faveur d'un fonds destiné à cofinancer la hausse des besoins d'investissement. Compte tenu de la situation, il a annoncé au Grand Conseil, dans ses réponses à deux interventions parlementaires, son intention d'affecter une partie du supplément de revenus unique et non budgété qui résulte des bénéfices supplémentaires de l'exercice 2017 versés par la BNS à un fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement². Lors de sa session de novembre de 2018, le Grand Conseil n'est pas entré en matière sur la proposition du Conseil-exécutif d'alimenter provisoirement à hauteur de 55 millions de francs le fonds d'investissement prévu.

Ce fonds aiderait le canton à financer le pic d'investissement des années 2022 à 2027 et à le maîtriser sans avoir à augmenter sa dette. Le Conseil-exécutif a l'intention d'utiliser les res-

² Voir les réponses du Conseil-exécutif à la motion urgente 006-2018 PS-JS-PSA (Näf, Muri) « Fonds pour l'avenir – pour un canton de Berne innovant » et à la motion financière 054-2018 Imboden (Berne, Les Verts) « Atténuer les effets des réductions de prestations du PA 2018 grâce aux excédents comptables et aux bénéfices supplémentaires de la Banque nationale ».

sources du fonds pour financer des projets de grande envergure et des projets importants ou stratégiques tant au plan de la politique économique que pour la promotion de la place économique. Il s'agit en priorité du cofinancement de la construction du campus de la Haute école spécialisée bernoise (HESB) et du campus de Berthoud, ainsi que du projet d'investissement visant le renforcement du site médical du canton de Berne.

2.4.2 Premier versement sur le Fonds à hauteur de 55 millions de francs

Comme elle l'a annoncé publiquement le 5 mars 2018, la BNS a clôturé l'exercice 2017 avec un bénéfice de 54,4 milliards de francs. Du fait de ce résultat positif et conformément à la convention qu'elle a conclue avec le Département fédéral des finances, elle a de nouveau pu verser à la Confédération et aux cantons, en 2018, une « double part sur la distribution de son bénéfice », d'un montant de 2 milliards de francs.

Le canton de Berne bénéficie à hauteur de quelque 160 millions de francs de cette distribution du bénéfice de la BNS. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS contenait déjà environ 225 millions de francs fin décembre 2017, le versement de cette double part entraîne le dépassement du montant maximal de la fortune du Fonds – fixé à 250 millions de francs selon l'article 2 de la loi y relative (LFBNS). Il est donc possible d'inscrire au compte de résultats de 2018 un effet unique non budgété d'un montant de 55 millions de francs.

Le Conseil-exécutif souhaitait employer ces 55 millions de francs d'une part pour s'attaquer de façon proactive aux défis majeurs de politique financière qui se profilent à moyen terme, et d'autre part pour poursuivre le développement du canton de manière très ciblée grâce à cette manne financière qui n'était pas prévue au budget.

Il a donc décidé d'affecter dans un premier temps les 55 millions de francs résultant des bénéfices supplémentaires versés par la BNS aux réserves de politique financière. Mais lors de sa session de novembre de 2018, le Grand Conseil n'est pas entré en matière sur la proposition du Conseil-exécutif d'alimenter provisoirement à hauteur de 55 millions de francs le fonds d'investissement prévu.

2.4.3 Autres possibilités financières pour alimenter le fonds d'investissement prévu

Le Conseil-exécutif voit les possibilités suivantes pour alimenter le fonds d'investissement :

- **Bénéfices « excédentaires » de la BNS pour l'exercice 2018 (CHF 80 mio)**
 Le 9 janvier 2019, la BNS a annoncé son résultat pour l'exercice 2018. En dépit d'une perte annuelle de 15 milliards de francs, elle verse à la Confédération et aux cantons une « double part » sur la distribution du bénéfice, puisque le solde de la réserve pour distributions futures excède toujours 20 milliards de francs. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS a déjà atteint le plafond de 250 millions de francs fixé par la loi, la part des bénéfices de la BNS, à hauteur de 80 millions de francs, qui n'est pas inscrite dans le budget 2019 pourrait être entièrement affectée au nouveau fonds.
- **Ressources non utilisées du Fonds d'investissements hospitaliers (CHF 100 mio)**
 Le montant du patrimoine affecté au Fonds d'investissements hospitaliers dans le budget 2019 et le plan intégré mission financement 2020 à 2022 avoisinera les 120 millions de francs à fin 2022. Bien qu'il faille prévoir qu'une partie de ces ressources sera encore affectée à des projets de longue haleine au cours des années suivantes, on peut tabler sur le fait qu'environ 100 millions de francs ne seront finalement pas utilisés. En vertu de l'article 153 de la loi sur les soins hospitaliers, le Conseil-exécutif dissout le Fonds d'investissements hospitaliers lorsque toutes les dépenses au sens de l'article 152 ont été comptabilisées. Les éventuels montants restants lors de la dissolution sont versés

au crédit du compte de résultats du canton. A long terme, c'est-à-dire au-delà de la période de planification quadriennale 2019 à 2022, des ressources financières considérables provenant du Fonds d'investissements hospitaliers devraient ainsi être disponibles pour alimenter le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques. Le Grand Conseil se prononcerait alors sur le montant des fonds qui seraient le cas échéant crédités au Fonds.

- **Ressources potentiellement non utilisées du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (CHF 80 mio)**

Suite au versement de la double part sur la distribution du bénéfice de la BNS pour l'exercice 2017, le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS atteint le montant maximal légal de 250 millions de francs, soit en gros trois tranches de distribution du bénéfice de 80 millions de francs. Concrètement, le canton de Berne pourrait ainsi compenser une éventuelle suspension de la distribution du bénéfice de la BNS pendant trois ans. Or, avec la nouvelle convention entre le Département fédéral des finances et la BNS concernant la distribution du bénéfice de la BNS entrée en vigueur en 2016, le risque d'une telle suspension a nettement diminué. La nouvelle convention dispose en effet qu'en cas de réduction ou de suspension d'une ou plusieurs distributions, la différence par rapport au montant fixé est versée les années suivantes, dans la mesure où le solde de la réserve pour distributions futures le permet. De même, le montant du bénéfice distribué peut désormais augmenter jusqu'à 2 milliards de francs si le solde de la réserve excède 20 milliards de francs. Cela réduit clairement le risque d'une suspension de la distribution du bénéfice durant plusieurs années, ce qui conforte le Conseil-exécutif, tout particulièrement au vu du fait que le plafond est déjà atteint, dans son idée qu'au moins une des « tranches » contenues dans le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS pourrait être réaffectée au Fonds d'investissement à créer.

- **Affectations d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes (non quantifiables)**

Enfin, il est envisageable d'alimenter le Fonds au moyen des éventuels excédents résultant des comptes de 2018 et des exercices suivants.

En résumé, le Conseil-exécutif estime qu'au vu de la situation actuelle, le potentiel financier pour alimenter le Fonds s'élève à quelque 260 millions de francs (sans compter l'affectation d'éventuels excédents des comptes de 2018 et des années suivantes). Avec ce montant, une partie au moins du financement du pic d'investissement attendu entre 2022 et 2027 serait assurée.

2.4.4 Conséquences d'un abandon de la solution du Fonds

Si ce Fonds (ou la variante de financement 4 au sens du ch. 2.4 ci-dessus) n'était pas créé, le financement des projets d'investissement prévus actuellement ne serait pas réaliste, du moins en l'état actuel des choses. Renoncer à sa création signifierait, par exemple, qu'il faudrait abandonner purement et simplement certains projets d'investissement ou bien les reporter à une date ultérieure et renoncer à réaliser des allègements fiscaux dans le cadre de l'évolution de la politique fiscale ou à dégager une marge de manœuvre financière en mettant en place d'autres allègements budgétaires.

Ces conséquences seraient particulièrement douloureuses pour le canton de Berne : en effet, les coupes toucheraient aussi inévitablement des projets d'investissement qui revêtent une importance déterminante pour lui dans les domaines de l'économie, de la recherche et de la formation pour les dix années à venir, comme par exemple le projet de renforcement du site médical du canton de Berne ou le regroupement des sites de la HESB. Si de tels projets d'investissement ne peuvent pas être réalisés comme prévu, le canton de Berne aggravera

son retard par rapport à d'autres cantons. En ce qui concerne la baisse des revenus issus de la péréquation financière fédérale, le canton de Berne n'a aucune influence directe sur les délibérations qui ont lieu au niveau national. Il ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre en matière de politique financière, en particulier, pour ce qui est des pertes de revenus résultant du troisième rapport sur l'efficacité de la péréquation financière fédérale. Le canton de Berne sera contraint d'appliquer les décisions rendues au niveau national et de prendre en compte ou de compenser dans ses chiffres les baisses de revenus qui en découleront pour ses finances publiques.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le fonds à créer constitue un financement spécial au sens de l'article 14 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LPP).

Les financements spéciaux sont des ressources affectées à la réalisation d'une tâche publique particulière et requièrent une base légale destinée à définir, en particulier,

- le but de l'affectation des ressources,
- les dispositions sur l'alimentation du fonds,
- l'éventuel montant maximal.

L'entrée en vigueur de la base légale nécessaire à la création d'un fonds doit être fixée au 1^{er} janvier 2020.

Dans l'avis de droit « Verfassungsmässigkeit des Investitionsfondsgesetzes des Kantons Bern » (constitutionnalité de la loi sur le Fonds d'investissement, LFI) qu'il a soumis à la Commission des finances en 2009, le professeur Andreas Lienhard arrivait à la conclusion que la loi de l'époque était conforme à la Constitution. Il expliquait en particulier: « Observons en outre qu'il n'a apparemment jamais été question, à la création du frein à l'endettement, de vouloir à l'avenir ne plus autoriser de financement spécial au sens de fonds. Au contraire, un fonds créé par une loi spéciale, qui présuppose même expressément le respect des consignes du frein à l'endettement appliqué tant au compte de fonctionnement qu'au compte des investissements, est conforme à la Constitution. » (traduction)

Par la suite la loi sur le Fonds d'investissement comme la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS ont été considérées comme conformes à la Constitution. Ce jugement s'applique tel quel au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques prévu.

4. Forme de l'acte législatif

Conformément à l'article 14, alinéa 1 LPP, un financement spécial ne peut être créé que par une loi au sens formel.

5. Droit comparé

Il existe des fonds de financement de projets d'investissement dans d'autres cantons et à la Confédération. Citons par exemple au niveau fédéral le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ou le Fonds d'infrastructure ferroviaire de durée illimitée (Fin-Fer), le Verkehrsfonds dans le canton de Zurich, ou le Fonds d'infrastructure ainsi que le Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI) dans le canton du Valais. Même si ces Fonds sont conçus selon des mécanismes différents, ils ont tous pour but le financement durable de projets d'investissement et d'infrastructure importants.

6. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Conformément à l'article 4 de la loi, la durée de validité du Fonds est dans un premier temps limitée à dix ans. Le Grand Conseil a la possibilité de décider de maintenir le Fonds. Le Conseil-exécutif lui soumettrait en cas de besoin une proposition d'arrêté en conséquence. En préparation de laquelle il évaluera les effets du Fonds.

7. Commentaires des articles

Article 1

Comme l'indique l'intitulé du Fonds, les avoirs du Fonds doivent pouvoir être utilisés pour financer, totalement ou en partie, des dépenses pour des projets d'investissement stratégiques.

L'alinéa 2 énumère trois projets d'investissement stratégiques qui devraient pouvoir être financés par des avoirs du Fonds.

- a. projets d'investissement visant à renforcer le canton de Berne en tant que pôle médical,
- b. projets d'investissement en relation avec le campus de la haute école spécialisée bernoise (HESB),
- c. projets d'investissement en relation avec le campus de Berthoud.

Ces projets d'investissement présentent un volume avoisinant les 700 millions de francs. Vu le potentiel d'alimentation du Fonds, que le Conseil-exécutif budgétise à quelque 260 millions de francs, il est à prévoir que la totalité des avoirs du Fonds devrait être utilisée pour financer ces projets. Il est toutefois renoncé à une énumération exhaustive des trois projets d'investissement, car il n'est pas exclu que des retards ou des modifications imprévues des projets mentionnés pourraient avoir pour conséquence que d'autres projets doivent aussi pouvoir être cofinancés par des avoirs du Fonds.

C'est dans tous les cas exclusivement au Grand Conseil qu'il incombera de décider si un investissement est (co)financé sur le Fonds et dans quelle mesure.

La gestion du Fonds est centralisée à la Direction des finances.

Article 2

C'est le Grand Conseil qui décide des montants à prélever sur les fonds publics pour alimenter le Fonds. La loi prévoit en outre à l'article 5 et dans les modifications indirectes de la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et de la loi sur les soins hospitaliers, l'alimentation du Fonds par des transferts uniques.

Le Fonds ne peut être alimenté par des fonds publics que si les conditions du frein à l'endettement appliqué au compte de résultats et du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements sont respectées pour l'exercice au débit duquel le Fonds est alimenté. En effet, le Grand Conseil ne décidera en règle générale que dans le cadre de la clôture de l'exercice comptable, lorsqu'il prendra connaissance des résultats des comptes, du montant des fonds crédités au Fonds.

Il est en revanche absolument interdit d'octroyer des avances au Fonds sur le compte de résultats.

Il serait absurde d'alimenter le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques avec des fonds ordinaires durant un exercice où, dans le même temps, les moyens manqueraient pour respecter les consignes du frein à l'endettement. En revanche, le fait que des fonds déjà en réserve dans un autre Fonds (Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et Fonds d'investissements hospitaliers) soient transférés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques ne dépend pas du respect des freins à l'endettement puisque les fonds transférés ne pourraient de toute façon pas être affectés au respect des consignes des freins à l'endettement. Les transferts entre Fonds n'influent pas sur le résultat des comptes.

La loi limite le montant des avoirs du Fonds à 700 millions de francs. Conformément aux indications du chiffre 2.2 ci-avant, l'écart entre les moyens disponibles pour financer les projets d'investissement et les besoins d'investissement résultant de la planification des investissements cantonaux correspond actuellement à un montant cumulé oscillant entre 500 et 700 millions de francs³. Ce Fonds aiderait le canton à financer le pic d'investissement des années 2022 à 2027 et à le maîtriser sans avoir à augmenter sa dette. En vertu de ces explications, il faut donc alimenter le Fonds à hauteur du montant maximal de l'écart de financement prévu.

Article 3

Le Grand Conseil a la compétence exclusive pour décider si un investissement est (co)financé sur le Fonds et à quelle hauteur. En règle générale, il prendra sa décision dans le cadre des autorisations de dépenses.

Article 4

Comme il est expliqué au chiffre 2.1, le nombre élevé de projets et le volume des investissements qu'ils génèrent va conduire à un véritable pic d'investissement dans les années 2022 à 2027. Le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques a pour objectif de fournir les moyens pour aider à maîtriser ce pic d'investissement. Il est aujourd'hui impossible de prévoir de quelle manière la situation en matière d'investissements évoluera après cette période. Aussi la durée de validité du Fonds doit-elle en principe être limitée à dix ans, autrement dit (si la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020) jusqu'à la fin de l'année 2029. Le Grand Conseil a la possibilité de décider de maintenir le Fonds. Le Conseil-exécutif lui soumettra en cas de besoin une proposition d'arrêté en conséquence. Il ne serait pas nécessaire de modifier la loi à cet effet.

Modifications indirectes

Loi du 17 novembre 2015 sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS

Article 2

Le montant maximal de la fortune du FBNS est ramené de 250 à 170 millions de francs. Comme il est expliqué plus haut au chiffre 2.4.3, suite au versement de la double part sur la distribution du bénéfice de la BNS pour l'exercice 2017, le FBNS atteint le montant maximal

³ Voir la surface hachurée dans le graphique de la p. 5

légal de 250 millions de francs, soit en gros trois tranches de distribution du bénéfice de 80 millions de francs.

Avec la nouvelle convention entre le Département fédéral des finances et la BNS concernant la distribution du bénéfice de la BNS entrée en vigueur en 2016, le risque d'une telle suspension a nettement diminué. La convention dispose en effet qu'en cas de réduction ou de suspension d'une ou plusieurs distributions, la différence par rapport au montant fixé est versée les années suivantes, dans la mesure où le solde de la réserve pour distributions futures le permet. De même, le montant du bénéfice distribué peut désormais augmenter jusqu'à 2 milliards de francs si le solde de la réserve excède 20 milliards de francs. Cela réduit clairement le risque d'une suspension de la distribution du bénéfice durant plusieurs années. Dans ce contexte, il est justifié de limiter le montant maximal de la fortune du Fonds à 170 millions de francs. Cela dégage ainsi une marge de manœuvre pour pouvoir affecter le cas échéant au Fonds de financement de projets d'investissement des versements supplémentaires reçus au titre de la distribution des bénéfices de la BNS.

Article T1-1

Sur l'exercice 2019 du canton (dans lequel est représenté l'exercice 2018 de la BNS), le supplément de la part du bénéfice distribuée n'est pas versé au Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, mais au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS a déjà atteint le plafond légal, la part des bénéfices de la BNS, avoisinant les 80 millions de francs, qui n'est pas inscrite au budget 2019 pourrait être entièrement affectée au nouveau Fonds (voir à ce sujet le ch. 2.4.3 ci-avant).

Article T1-2

L'année d'entrée en vigueur de la présente loi, 80 millions de francs sont prélevés sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers

Article T1-1

L'année d'entrée en vigueur de la présente loi, 100 millions de francs sont prélevés sur le Fonds d'investissements hospitaliers et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Le montant du patrimoine affecté au Fonds d'investissements hospitaliers dans le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 avoisine les 150 millions de francs à fin 2022. Bien qu'il faille prévoir qu'une partie de ces ressources sera encore affectée à des projets de longue haleine au cours des années suivantes, on peut tabler sur le fait qu'une centaine de millions de francs ne seront finalement pas utilisés et pourront donc être versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

En vertu de l'article 153 de la loi sur les soins hospitaliers, le Conseil-exécutif dissout le Fonds d'investissements hospitaliers lorsque toutes les dépenses au sens de l'article 152 ont été comptabilisées. Les éventuels montants restants lors de la dissolution sont versés au crédit du compte de résultats du canton. A long terme, c'est-à-dire au-delà de la période de planification quadriennale 2019 à 2022, des ressources financières considérables provenant du Fonds d'investissements hospitaliers devraient ainsi être disponibles. Le Grand Conseil peut en temps voulu décider s'il veut verser tout ou partie de ce solde au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de la législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Les investissements financés grâce à la solution du Fonds doivent contribuer à renforcer le potentiel de développement, l'attrait de la place économique et les opportunités de croissance du canton. Le projet s'inscrit donc dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2023 établi par le Conseil-exécutif. Il constitue de plus une condition qui est essentielle pour la mise en œuvre des objectifs stratégiques exposés dans sa vision « Engagement 2030 » et ce but qu'elle formule : « Le canton de Berne accroît son potentiel de ressources et sa capacité économique ».

Dans le même temps, le projet est également conforme aux grandes lignes fixées par le Conseil-exécutif en matière de politique financière, à savoir poursuivre une politique financière fondée sur la fiabilité, la pérennité et la juste mesure. Avec la création du Fonds, le Conseil-exécutif fait un premier pas important pour garantir (du moins en partie) le financement des projets d'investissement prévus.

9. Répercussions financières

Aucune.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Aucune.

11. Conséquences pour les communes

Le projet appuie le financement de projets de développement importants pour l'économie publique et a ainsi un impact positif durable sur les communes et régions concernées.

12. Répercussions sur l'économie

Les conséquences du projet pour l'économie sont positives puisque les moyens supplémentaires mis à disposition – en plus du volume d'investissement actuel – grâce au Fonds d'investissement permettent de lancer des projets d'investissement additionnels et ainsi de stimuler la croissance. Les ressources du Fonds doivent par ailleurs tout particulièrement contribuer à financer des projets revêtant une grande importance pour l'économie, la formation et la promotion de la place économique du canton de Berne.

13. Résultat de la procédure de consultation

13.1 Evaluation globale

La procédure de consultation s'est déroulée du 8 novembre 2018 au 8 février 2019. Au total, 37 positions ont été exprimées et 12 participants ont renoncé à se prononcer sur le contenu du projet de loi.

Quinze participants ont accueilli avec satisfaction le principe de la création du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (Employés Berne, Kantonal-bernischer Bau- und Gewerbetreibendenverband [association bernoise des entrepreneurs], PBD, ville de Berne, APEB, ville de Bienne, Conseil des affaires francophones de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne, Conseil du Jura bernois, commune de Köniz, ville de Langenthal, Union syndicale, Les Verts, parti vert-libéral, Conférence régionale de l'Emmental, PS).

Dix participants se sont montrés sceptiques à l'égard du projet ou l'ont rejeté (Chambre d'agriculture du Jura bernois, UDF, PEV, PLR, Contrôle des finances du canton de Berne, UCI, PME bernoises, communes de Lyss et de Münsingen, UDC).

13.2 Remarques concernant l'affectation des ressources du Fonds

Plusieurs participants favorables au projet sur le principe proposent des modifications en ce qui concerne l'affectation des avoirs du Fonds. Ainsi, certains demandent que l'affectation soit formulée de façon plus ouverte (PBD, Conseil du Jura bernois) et aussi notamment qu'il soit possible de cofinancer des projets dans les régions (PBD, Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne, Conférence régionale de l'Emmental). D'autres souhaitent à l'inverse une formulation restrictive de l'affectation des ressources (Contrôle des finances du canton de Berne) et notamment la garantie qu'aucun projet de construction de route ne sera financé sur les avoirs du Fonds (Les Verts, PS). Le PBD propose en outre d'examiner la possibilité de fixer dans la loi un pourcentage maximal de la somme totale prélevée sur le Fonds pour les projets financés par celui-ci.

Le Conseil-exécutif se prononce comme suit sur ces demandes :

L'article 1, alinéa 2 du projet de loi énumère les projets d'investissement pour lesquels les avoirs du Fonds peuvent *en particulier* être utilisés. Cette liste n'est donc pas exhaustive. Le Fonds doit servir en premier lieu à financer les projets d'investissement explicitement nommés, à savoir ceux qui visent à renforcer le site médical bernois ou qui sont en relation avec le campus de la Haute école spécialisée bernoise ou le campus de Berthoud. Pour autant que ces projets soient (co-)financés sur le Fonds, des ressources peuvent aussi être affectées à d'autres investissements. Naturellement, le canton tient aussi compte à cet égard, dans la mesure du possible, des besoins d'investissement dans les régions. Par conséquent, le Conseil-exécutif estime que fixer un taux pour limiter le cofinancement des projets sur les avoirs du Fonds constituerait une charge inutile et une mesure peu adéquate.

13.3 Remarques sur le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements

Plusieurs participants critiquent le fait que la création d'un Fonds de financement des projets d'investissement stratégiques serait un moyen de contourner le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (UDF, PLR, Contrôle des finances, parti vert-libéral, UCI, PME bernoises, communes de Lyss et de Münsingen, UDC). Certains proposent de modifier les freins à l'endettement (Les Verts, parti vert-libéral, UDC).

L'idée est par ailleurs avancée qu'il faudrait abaisser la quote-part de l'endettement sous la barre des douze pour cent prévue pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (PLR, PME bernoises, UCI, commune de Lyss), ce frein ne s'appliquant pas lorsque le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal n'excède pas douze pour cent.

Certains participants font valoir que même sans le Fonds proposé, le Grand Conseil peut, avec une majorité de 4/5 des voix, passer outre les limites du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (PEV, PME bernoises).

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur ces remarques :

Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements vise à empêcher que les investissements réalisés n'accroissent l'endettement. L'investissement net doit donc être financé à moyen terme sur des ressources propres (autofinancement). Mettre de l'argent de côté pour des investissements futurs – ce que permettra le nouveau Fonds prévu – ne s'oppose pas au principal objectif du frein à l'endettement, à savoir éviter de contracter de nouvelles dettes. Au contraire : des ressources exceptionnelles seront « mises en réserve » pour le financement de futurs investissements afin d'empêcher qu'ils ne se traduisent par un nouvel endettement. On ne peut donc pas dire que la création du Fonds permettrait de contourner le frein à l'endettement.

Dans un avis de droit relatif à la loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement émis à la demande de la Commission des finances du Grand Conseil, le professeur Andreas Lienhard a conclu que ce Fonds était conforme à la Constitution et compatible avec les freins à l'endettement. Il en va de même pour le nouveau Fonds dont il est ici question : celui-ci n'est donc pas un moyen de contourner les freins à l'endettement.

La quote-part de l'endettement II s'élève à 16,1 pour cent selon les chiffres du rapport de gestion de 2017. Pour la faire passer à 12,0 pour cent, il faudrait réduire de 2,2 milliards de francs l'endettement brut si l'évolution du revenu cantonal restait inchangée. Depuis 1998, le canton de Berne a systématiquement dégagé des soldes de financement positifs (excepté en 2012), et l'endettement brut II n'a cessé de diminuer. En 2015, le corps électoral bernois a clairement approuvé par plus de 60 pour cent des voix la loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC). La reconnaissance de dette qui en a découlé et les provisions constituées conformément à la nouvelle loi pour les contributions de transition et les cotisations de financement ont entraîné une augmentation de l'endettement brut II d'environ 2 milliards de francs. Par conséquent, sans l'assainissement des deux caisses de pension approuvé par le corps électoral, la quote-part de l'endettement II avoisinerait aujourd'hui la barre des 12 pour cent.

Si le frein à l'endettement ne doit pas s'appliquer au compte des investissements, il faudrait selon la planification actuelle que le Grand Conseil soit prêt, pendant au moins six ans, à approuver à la majorité simple un budget non conforme à la Constitution et, lors de l'adoption du rapport de gestion, à renoncer – à la majorité qualifiée – à compenser l'insuffisance de financement. Cela exigerait pendant deux législatures un large consensus politique sur le financement des nouveaux besoins d'investissement par un nouvel endettement – ce qui revient en définitive à ne pas compenser le découvert. En acceptant d'alourdir la dette pour financer ses investissements pendant plusieurs années, le canton opérerait un revirement marquant par rapport aux objectifs de politique financière poursuivis jusqu'ici.

Les deux freins à l'endettement ont, comme prévu, un fort effet disciplinant dans l'élaboration de la politique financière. Et le Conseil-exécutif considère qu'ils constituent des garants importants de la stabilité de la politique financière dans le canton de Berne.

Modifier les freins à l'endettement pour limiter l'insuffisance de financement dans le domaine des investissements n'est donc pas à ses yeux une priorité, du moins du point de vue actuel. Et ce d'autant moins que la solution du Fonds qu'il propose permet déjà de réduire fortement les risques de lacunes de financement. Le Conseil-exécutif ne peut par ailleurs pas imaginer qu'une modification des freins à l'endettement, obligatoirement soumise à la votation populaire, serait moins sujette à la controverse politique que le financement de la forte progression des besoins d'investissement par le biais d'un Fonds spécialement créé à cet effet.

13.4 Remarque concernant la réglementation pour les communes

Trois participants (ville de Berne, communes de Lyss et de Münsingen) font valoir que si le canton de Berne choisissait la solution du Fonds pour financer des investissements, cela creuserait encore l'écart déjà important par rapport aux consignes de présentation des

comptes des corporations de droit communal conformément au MCH2. Or les normes de présentation des comptes doivent être aussi uniformes que possible pour toutes les institutions de droit public.

Le Conseil-exécutif se prononce comme suit sur cette remarque :

La comparaison avec les communes ne s'applique pas dans la mesure où le canton, avec les freins à l'endettement au compte de résultats et au compte des investissements, s'est imposé des consignes beaucoup plus restrictives concernant l'équilibre des finances qu'il ne le fait avec les communes. Ainsi ces dernières peuvent-elles budgéter un déficit s'il est couvert par le capital propre ou s'il le sera vraisemblablement à moyen terme. Le canton a par contre besoin du consentement de la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil pour un budget déficitaire, même s'il dispose de capital propre. En outre, alors que les communes ont huit ans pour compenser un découvert du bilan, le canton doit compenser le faire dès le budget de la deuxième année qui suit. Le canton ne donne par ailleurs aucune consigne aux communes en ce qui concerne l'autofinancement des investissements, alors que les freins à l'endettement exigent que le budget cantonal présente un degré d'autofinancement d'au moins 100 pour cent (voir la réponse du Conseil-exécutif à la motion Lanz, M160/2018).

13.5 Remarque sur la fixation de priorités et d'étapes pour les projets d'investissement

Certains participants demandent que des priorités et des étapes soient définies pour les projets d'investissement afin de permettre de relever les défis futurs (UDF, PEV, PLR, UCI).

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur ce point :

Même si un Fonds est créé, des priorités seront fixées en ce qui concerne les investissements et certains seront dans la mesure du possible abandonnés. Le Conseil-exécutif a déjà entrepris des travaux de planification en ce sens.

13.6 Autres remarques

- Le PBD et le PEV sont d'avis que d'autres Fonds devraient (en partie) être dissous. Le PBD estime qu'il faudrait limiter le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et transférer ses avoirs au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Le Conseil-exécutif se prononce comme suit à ce sujet :

Une nouvelle convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS devrait s'appliquer en novembre 2020, mais on ignore encore comment elle se présentera. L'évolution des affaires de la BNS ces prochaines années et donc la distribution de ses bénéfices futurs sont également incertaines. Dans ce contexte aléatoire, le Conseil-exécutif considère qu'il est opportun – comme le prévoit le présent projet – de limiter la fortune du Fonds à environ deux années de distributions de bénéfices de la BNS (CHF 170 mio). La loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS est limitée au 31 décembre 2023. Si ce Fonds n'est pas prolongé, le montant résiduel sera dissous au crédit du compte de résultats. Le Grand Conseil sera libre à ce moment-là, en vertu de l'article 2, alinéa 1 de la présente loi, de verser le cas échéant le montant résiduel au crédit du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

- Concernant la limitation dans le temps, certains estiment qu'il faudrait en allonger la durée, voire même la supprimer purement et simplement (Les Verts, PS), Les Verts étant par ailleurs également opposés à un plafonnement. La ville de Langenthal est par contre d'avis que le Fonds ne devrait être prolongé qu'une seule fois, et ce uniquement pour achever des projets.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur ce point :

Un avis de droit relatif à la loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement, émis à la demande de la Commission des finances du Grand Conseil, a conclu que ce Fonds était conforme à la Constitution, sa limitation dans le temps jouant notamment un rôle à cet égard. Les conclusions de cet avis de droit sont également valables pour le nouveau Fonds qu'il est prévu de créer. Il faut donc en limiter l'existence, et une durée de dix ans est jugée à la fois appropriée et proportionnée.

- Le Contrôle des finances du canton de Berne et l'UDC estiment que le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques ne devrait pas être alimenté au moyen de recettes supplémentaires affectées, mais sur les ressources du budget général ou sur les avoirs résiduels d'autres Fonds.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur cette remarque :

Il est exact que le nouveau Fonds ne va pas générer de moyens supplémentaires. Ce n'est d'ailleurs pas le but de la solution proposée. Il s'agit plutôt de permettre de mettre de l'argent de côté pour des investissements, ce qui n'est pas possible en l'absence d'un Fonds.

- Le Contrôle des finances du canton de Berne estime qu'il serait judicieux de conditionner l'alimentation du Fonds à un troisième critère – en plus du respect des consignes de frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et au compte des investissements : pour pouvoir effectuer des versements sur le Fonds, il faudrait en principe disposer de ressources (propres), autrement dit d'un excédent au bilan selon le MCH2.

Le Conseil-exécutif fait remarquer que par le passé, le fait que le canton dispose d'un capital propre n'a jamais été une condition préalable à la création d'un Fonds et il ne voit aucune raison pour que cette condition s'applique au nouveau Fonds.

- L'UDC fait valoir que si le Conseil-exécutif parvenait à rattacher la création d'une solution de Fonds à une réduction crédible de la charge fiscale des personnes physiques et morales, elle y verrait aussi des opportunités pour l'avenir. Dans ce cas, l'UDC serait prête à revoir sa position critique sur une solution de Fonds isolée.

Le Conseil-exécutif se prononce comme suit sur ce point :

Le projet de révision 2021 de la loi sur les impôts part en consultation à partir d'avril 2019. Il met notamment en œuvre le projet « RFFA » de la Confédération (loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS). Conformément au principe de l'unité de la matière, il n'est pas possible de rattacher la création du Fonds de financement des projets d'investissement stratégiques à cette réforme de la fiscalité des entreprises, ne serait que pour des considérations purement juridiques.

- Le PBD souligne qu'il faut biffer l'article 5 du projet de consultation puisque le Grand Conseil a rejeté lors de sa session de novembre 2018 la proposition d'alimenter provisoirement le Fonds à hauteur de 55 millions de francs.

Le Conseil-exécutif a tenu compte de cette remarque pertinente.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.

Berne, le 24 avril 2019

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Neuhaus*
le chancelier: *Auer*

Complément au rapport du 24 avril 2019 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS)

1. Synthèse

La Commission des finances du Grand Conseil (CFin) a préavisé la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS) durant ses séances des 20 juin et 4 juillet 2019.

La CFin a mandaté M^{me} Isabelle Häner, professeure en droit, qui a délivré l'avis de droit du 12 juillet 2019 sur la constitutionnalité de la révision de 2020 de la LFP et du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (FFIS) prévu (Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben [FFsIG])¹. Dans son avis de droit, M^{me} Häner conclut que le constituant ne voulait en principe pas interdire la création de Fonds. Il lui paraît par contre problématique que les montants prélevés sur le Fonds ne soient pas pris en compte dans le calcul de l'autofinancement. Puisque dans certaines situations (en particulier en cas d'insuffisance de financement) le fait qu'un prélèvement sur le Fonds ne soit pas répercuté sur le solde de financement négatif contribuerait à alléger l'endettement, elle est plutôt d'avis qu'exclure des Fonds du frein à l'endettement ne correspond pas à la volonté historique du constituant. L'auteure de l'avis de droit considère également problématique le fait que le canton de Berne dépasse actuellement la quote-part de l'endettement fixée à 12 pour cent à l'article 101b, alinéa 5 de la Constitution du canton de Berne (ConstC). Elle estime en conséquence que le canton doit remplir son obligation de respecter le degré d'autofinancement de 100 pour cent et compenser les éventuels découverts dans un délai de quatre ans. M^{me} Häner ajoute que, puisque le Fonds a pour objectif de financer des investissements stratégiques, une durée de 10 ans ne peut pas être considérée comme disproportionnée. Elle considère par ailleurs qu'il ne contredit pas non plus le principe selon lequel le financement du patrimoine administratif doit respecter l'équité entre les générations.

Du fait de ces doutes concernant la constitutionnalité de la LFFIS, la CFin a décidé, le 4 juillet 2019, de proposer au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet.

Le rapport du 24 avril 2019 sur la LFFIS que le Conseil-exécutif a adopté à l'intention de la CFin répondait par l'affirmative à la question de la constitutionnalité du projet. Ce rapport a été élaboré antérieurement et ne dit donc rien sur les conclusions de M^{me} Häner ni sur la discussion à la CFin. Etant donné que la question de la constitutionnalité est centrale pour le traitement du projet par le Grand Conseil, le Conseil-exécutif expose sa position à celui-ci dans le présent complément au rapport sur la LFFIS. Le Conseil-exécutif estime que le projet est constitutionnel et que la création du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques constitue un moyen approprié – et licite – de maîtriser le financement du pic d'investissement à venir.

¹ La CFin n'a associé ni le Conseil-exécutif, ni la Direction des finances en charge du projet à l'attribution du mandat concernant l'avis de droit.

Explications complémentaires sur la question de la constitutionnalité de la LFFIS

2.1 Contexte

La CFin chargée du préavis propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur la LFFIS. Elle motive sa décision par les doutes qu'elle a sur la constitutionnalité du projet. Elle fonde sa position notamment sur l'avis de droit du 12 juillet 2019 rendu par M^{me} Häner sur la constitutionnalité de la révision de 2020 de la LFP et du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (FFIS) prévu («Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)»).

Dans son rapport du 24 avril 2019 à l'intention du Grand Conseil, le Conseil-exécutif part du principe que la constitutionnalité du projet est incontestable, et explique ce qui suit:

« Dans l'avis de droit "Verfassungsmässigkeit des Investitionsfondsgesetzes des Kantons Bern" (constitutionnalité de la loi sur le Fonds d'investissement, LFI) qu'il a soumis à la Commission des finances en 2009, M. le professeur Andreas Lienhard arrivait à la conclusion que la loi de l'époque était conforme à la Constitution. Il expliquait en particulier: "Observons en outre qu'il n'a apparemment jamais été question, à la création du frein à l'endettement, de vouloir à l'avenir ne plus autoriser de financement spécial au sens de Fonds. Au contraire, un Fonds créé par une loi spéciale, qui présuppose même expressément le respect des consignes du frein à l'endettement appliqué tant au compte de fonctionnement qu'au compte des investissements, est conforme à la Constitution." (traduction)

Par la suite, la loi sur le Fonds d'investissement comme la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS ont été considérées comme conformes à la Constitution. Ce jugement s'applique tel quel au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques prévu. »

2.2 L'avis de droit Lienhard

Dans son avis de droit mentionné au chiffre 2.1, M. Lienhard expliquait ceci:

« Toute action consistant à "mettre de l'argent de côté" n'est pas forcément admissible. Un Fonds n'est conforme à la Constitution que si les principes budgétaires de l'emploi économe des fonds, de la rentabilité, de l'adaptation à la conjoncture et de l'équilibre budgétaire à moyen terme peuvent conjointement produire un effet optimal. Le frein à l'endettement comme instrument visant à concrétiser l'équilibre budgétaire doit par conséquent être considéré dans le contexte global des consignes financières de la Constitution. En outre, il ne faut pas oublier l'obligation de compatibilité avec la planification financière de la Confédération.

Pour des projets rendus nécessaires par la conjoncture, la Constitution admet – en particulier dans le sens d'un comportement anticyclique – la réalisation des investissements qui s'imposent et donc la constitution de réserves à cet effet. Il est également possible de procéder à d'autres investissements, autrement dit des investissements qui ne sont pas indispensables à cause de la conjoncture. Toutefois, en l'absence de plans concrets d'investissement ou s'il ne faut pas en attendre pendant la phase de récession économique à venir, il ne faudrait constituer de réserve qu'avec retenue, et plutôt s'attaquer à une croissance des besoins d'investissement qui serait constante mais ne résulterait pas nécessairement de la conjoncture en élaborant une planification financière appropriée. Mais si un besoin d'investissement

particulier s'annonce clairement, il est admis au regard de la Constitution de « mettre de l'argent de côté » dans cette perspective. La loi sur le Fonds d'investissement peut donc être interprétée comme étant conforme à la Constitution et être appliquée dans le respect des consignes financières de la Constitution exposées ci-avant.

Observons en outre qu'il n'a apparemment jamais été question, lors de la création du frein à l'endettement, de vouloir à l'avenir ne plus autoriser de financement spécial au sens de Fonds. Au contraire, un Fonds créé par une loi spéciale, qui pose même expressément comme condition de respecter les consignes du frein à l'endettement appliqué tant au compte de fonctionnement qu'au compte des investissements, est conforme à la Constitution. La rapidité avec laquelle le Fonds est constitué peut certes étonner ; mais comme exposé ci-avant, cette façon de procéder se justifie d'une part en raison de la situation économique actuelle et de la détérioration des rentrées fiscales qu'elle laisse prévoir, et d'autre part du fait des investissements nécessaires. Rappelons à cet égard que l'idée d'un Fonds de ce genre est déjà discutée depuis un certain temps. Soulignons enfin que le Fonds a une durée limitée (5 ans) et que le montant de ses avoirs est plafonné (800 mio francs) ; il respecte par conséquent aussi le principe constitutionnel de la proportionnalité.

Ce qu'il faut donc retenir, c'est que la loi sur le Fonds d'investissement est compatible avec la Constitution et que l'on peut admettre qu'elle n'est pas contraire à ses dispositions.» (traduction)

2.3 L'avis de droit Häner

2.3.1 Sur la définition de l'autofinancement / la mise en place du MCH2

Conformément à l'article 101b, alinéa 1 ConstC (frein à l'endettement appliqué au compte des investissements), le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être au moins de 100 pour cent à moyen terme. Le degré d'autofinancement est le rapport entre autofinancement et investissement net. Or, selon M^{me} Häner, il existe maintenant un doute sur le fait que la définition actuelle de l'autofinancement telle qu'elle est prescrite dans l'ordonnance sur le pilotage des finances et des prestations (OFP) soit conforme à la Constitution.

L'actuelle définition de l'autofinancement à l'article 1c OFP correspond explicitement à celle qui a été donnée dans le message élaboré en vue de la votation du 24 février 2008 sur l'introduction d'un frein à l'endettement:

« **Autofinancement (fonds propres)** : Le résultat du compte de fonctionnement plus les amortissements exprime l'autofinancement. Il s'agit des fonds propres qui peuvent être consacrés aux investissements ou à la résorption de la dette. »

Ce calcul de l'autofinancement correspond à la définition conformément au MCH1. En ce qui concerne les financements spéciaux/Fonds, cela signifie que l'autofinancement est réduit au moment du versement au Fonds (le degré d'autofinancement se dégrade). Au contraire, si des fonds sont prélevés sur le financement spécial, l'autofinancement augmente. Les versements et les prélèvements sur le Fonds sont ainsi inclus dans le calcul de l'autofinancement.

Avec le MCH2, le calcul de l'autofinancement a été affiné et exclut désormais les versements et les prélèvements sur des financements spéciaux. Si l'on effectuait le calcul selon le MCH2 pour appliquer le frein à l'endettement, les financements spéciaux/Fonds n'auraient aucun effet.

Il est important dans ce contexte de préciser qu'il existait déjà des Fonds/financements spéciaux au moment où le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements a été mis en place. Mentionnons par exemple le Fonds d'investissements hospitaliers, dont les avoirs se montaient à plus de 800 millions de francs au moment de la modification de la Constitution. Les financements par des Fonds faisaient partie intégrante de la gestion des finances cantonales lors de la mise en place du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements et ils n'ont jamais été contestés au cours de l'élaboration des dispositions constitutionnelles (voir aussi les conclusions de l'avis de droit Lienhard mentionnées plus haut). Si le constituant avait eu la ferme volonté d'empêcher la création de Fonds, il aurait déjà fallu à ce moment-là que la définition de l'autofinancement exclue explicitement les versements et les prélèvements sur les Fonds.

En résumé, le calcul actuel de l'autofinancement correspond explicitement à celui qui a été défini dans le message élaboré en vue de la votation du 24 février 2008 sur l'introduction d'un frein à l'endettement, et ce alors qu'à l'époque les Fonds d'investissement faisaient déjà partie intégrante de la gestion financière cantonale. Le Conseil-exécutif considère donc totalement infondés les doutes quant à la constitutionnalité de la définition actuelle de l'autofinancement. Et la mise en place du MCH2 ne change rien à cela.

Concernant l'introduction du MCH2, le Conseil-exécutif juge en outre ceci important : les freins à l'endettement inscrits dans la Constitution du canton de Berne constituent les lignes directrices financières suprêmes du canton de Berne. Un nouveau modèle comptable doit se soumettre à elles, et non l'inverse. Le MCH2 n'est qu'une recommandation de la Conférence des directeurs cantonaux des finances et ne tient pas compte des consignes budgétaires individuelles que les cantons ont conçues dans le cadre de leur autonomie financière. Le Grand Conseil a entériné ce principe puisque l'article 5, alinéa 3 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) précise que le Conseil-exécutif désigne les règles applicables par voie d'ordonnance et détermine les dérogations éventuelles à ces règles.

Si au contraire on suivait la conception de l'auteur de l'avis de droit et qu'on estimait que l'autofinancement devait être calculé de telle sorte que les Fonds – qui doivent permettre de « mettre de l'argent de côté » – restent sans effet pour le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, il faudrait également mettre en débat la constitutionnalité de Fonds existants comme notamment le Fonds d'investissements hospitaliers et le Fonds de couverture des pics d'investissement. Cette façon de voir devrait en définitive mener à la conclusion que le calcul de l'autofinancement est anticonstitutionnel depuis la mise en place du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, autrement dit depuis le début, et que plusieurs Fonds existants violent la Constitution. Ainsi le Fonds d'investissements hospitaliers qui existait déjà en 2008 et dont les avoirs dépassaient alors 800 millions de francs serait-il devenu inopérant avec la mise en place du frein à l'endettement. Personne n'a exprimé un point de vue aussi radical lors de la mise en place du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. Le fait de « mettre de l'argent de côté » au moyen d'un Fonds n'a pas non plus été remis en question par la suite. Ainsi peut-on par exemple lire ceci dans le message élaboré en vue de la votation du 21 mai 2017 sur le crédit d'étude pour le réaménagement du réseau routier d'Aarwangen - Langenthal Nord : « La construction de la nouvelle route serait financée par le budget cantonal et par le Fonds de couverture des pics d'investissement cantonal. »

Le Conseil-exécutif juge donc que, de toute évidence, le MCH2 doit être appliqué de sorte à ne se traduire ni par un durcissement ni par un affaiblissement du frein à l'endettement. Soutenir un autre point de vue signifierait que la mise en place du MCH2 aurait contribué à durcir

le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements (et ôté tout effet aux Fonds), ce qui ne correspond pas à la volonté du constituant.

2.3.2 Sur d'autres points de l'avis de droit

Dans son avis de droit, M^{me} Häner ajoute qu'on a tendance aujourd'hui à désapprouver la création de nouveaux Fonds – notamment s'ils servent au financement préalable de projets –, et ce du fait de l'affectation des ressources fiscales générales et de l'infraction au principe de l'image fidèle.

Cette appréciation est peut-être exacte si on s'en tient purement à la présentation des comptes, mais le Conseil-exécutif considère qu'il serait faux d'en déduire une violation de la Constitution.

Concernant la proportionnalité de la loi, M^{me} Häner confirme que comme le Fonds doit servir à financer des projets d'investissement stratégiques, sa durée limitée à dix ans n'est pas disproportionnée. Elle précise en outre qu'avec cette durée, le Fonds n'est pas non plus contraire au principe selon lequel le financement du patrimoine administratif doit respecter l'équité entre les générations.

2.4 Sur la limite des 12 pour cent fixée à l'article 101b, alinéa 5 ConstC

La majorité de la CFin a rappelé que la Constitution contenait aussi l'objectif de réduire la dette jusqu'à une quote-part de l'endettement brut n'excédant pas 12 pour cent et que, comme celle-ci atteint actuellement 18,5 pour cent, le canton est tenu de continuer à réduire son endettement.

Voici ce qu'en pense le Conseil-exécutif : conformément à l'article 101b, alinéa 5 ConstC, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements s'applique lorsque la quote-part de l'endettement brut excède un taux de 12 pour cent.

L'avis de droit que la CFin avait à l'époque commandé à M. Lienhard au sujet du Fonds de couverture des pics d'investissement conforte le Conseil-exécutif dans son idée que la Constitution ne contient pas de prescription impérative concernant la réduction de la dette. Ainsi cet avis de droit souligne-t-il par exemple de façon convaincante que la quote-part de l'endettement déterminante dépend aussi du revenu cantonal, et donc pas uniquement du niveau des investissements.

Le Conseil-exécutif rappelle la genèse de cette disposition : le Grand Conseil n'a adopté l'alinéa 5, et donc la limite des 12 pour cent, que dans le cadre de la seconde lecture de la modification de la Constitution. Si cette limite n'avait pas été rajoutée, le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements – dont le mécanisme aboutit en pratique à une réduction de la dette à moyen ou long terme – aurait eu pour conséquence que le canton aurait à long terme fait disparaître toutes ses dettes. Comme cela n'a pas de sens pour une collectivité de ne plus avoir de dettes du tout, le constituant du canton de Berne a prévu la limite de 12 pour cent. Mais comme il l'a déjà mentionné, le Conseil-exécutif ne considère pas que ce chiffre représente un objectif pour la réduction de la dette ; pour lui, la Constitution ne prescrit pas impérativement que la quote-part de l'endettement doive être abaissée à 12 pour cent.

3. Conclusion du Conseil-exécutif

La CFin motive sa proposition au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet, en premier lieu, par des doutes quant à la conformité de la LFFIS à la Constitution. Elle se fonde notamment sur un avis de droit rendu à sa demande par M^{me} Isabelle Häner. Le Conseil-exécutif considère que, globalement, les doutes émis dans cet avis de droit quant à la constitutionnalité de la LFFIS ne sont pas concluants.

Le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements exige qu'à moyen terme, le canton finance à 100 pour cent ses investissements avec ses propres moyens et que, par conséquent, il ne contracte pas de nouvelles dettes. Le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques n'enfreint pas cet objectif, les moyens disponibles étant « réservés » à des projets d'investissement pour éviter que ceux-ci ne contribuent à augmenter la dette. Avec la loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques, le canton de Berne peut en fin de compte faire comme tous les ménages privés, à savoir prévoir des ressources pour des investissements à venir en « mettant de côté » les fonds nécessaires. La solution du Fonds proposée vise la question de politique financière suivante : les ressources disponibles doivent-elles être utilisées pour réduire la dette ou pour financer des investissements ? La Constitution ne donne pas de consigne impérative pour la réduction de la dette. Le Conseil-exécutif considère donc que « mettre de l'argent de côté » en prévision d'investissements futurs ne viole pas la Constitution.

La CFin avait commandé en 2009 un avis de droit à M. Andreas Lienhard au sujet de la loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement. Celui-ci avait conclu que ce Fonds (et les autres Fonds existants) était conforme à la Constitution et compatible avec les freins à l'endettement. Pour le Conseil-exécutif, cela vaut également pour le Fonds qui doit être créé. Il ne voit pas ce qui a changé par rapport à la situation de 2009.

Le Conseil-exécutif est clairement d'avis que le projet est conforme à la Constitution et que la création d'un Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques est un moyen licite et approprié pour maîtriser le financement du pic d'investissement à venir.

Berne, le 14 août 2019

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Ammann*

le chancelier: *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

ACE n° 782

2018_08_FIN_Loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques_LFFIs

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS)	Proposition: ne pas entrer en matière. Proposition subsidiaire: renvoi assorti de la charge de libérer, en cas de violation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, les avoirs des Fonds d'investissements hospitaliers, Fonds de couverture des pics d'investissement et Fonds des distributions du bénéfice de la BNS qui ne sont plus nécessaires.		<i>Proposition du Conseil-exécutif I</i> <i>Proposition du Conseil-exécutif I</i>
	<i>Le Grand Conseil du canton de Berne,</i> sur proposition du Conseil-exécutif, <i>arrête:</i>			
	I.			
	Art. 1 But ¹ Sous le titre de «Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques» (FFIS), la Direction des finances gère un financement spécial selon les prescriptions de la législation sur le pilotage des finances et des prestations.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	² Les avoirs du Fonds peuvent en particulier être utilisés pour financer les dépenses suivantes: a projets d'investissement visant à renforcer le canton de Berne en tant que pôle médical, b projets d'investissement en relation avec le campus de la Haute école spécialisée bernoise à Berne, c projets d'investissement en relation avec le campus de Berthoud.	Les avoirs du Fonds peuvent en particulier être utilisés pour financer les dépenses suivantes:		<i>Proposition du Conseil-exécutif I</i>
	Art. 2 Alimentation ¹ Le Grand Conseil arrête les montants prélevés sur les fonds publics pour alimenter le Fonds. ² Le Fonds ne peut être alimenté par des fonds publics que si les conditions énoncées aux articles 101a (frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement) et 101b (frein à l'endettement appliqué au compte des investissements) de la Constitution cantonale (ConstC)¹⁾ sont respectées pour l'exercice au débit duquel le Fonds est alimenté. ³ Il est exclu d'octroyer des avances au Fonds sur le compte de résultats.			

¹⁾ RSB [101.1](#)

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	⁴ Le montant des avoirs du Fonds est plafonné à 700 millions de francs.			
	Art. 3 Compétence en matière d'autorisation de dépenses ¹ Le Grand Conseil a la compétence exclusive pour décider de l'utilisation des avoirs du Fonds.			
		Art. 3a Calcul de l'autofinancement ¹ L'autofinancement est calculé conformément au MCH2.	<i>Proposition du Conseil-exécutif I</i>	<i>Proposition de la minorité de la commission</i>
	Art. 4 Durée de validité limitée ¹ Le Fonds est dissous dix ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. ² Le Grand Conseil peut décider le maintien du Fonds. ³ Le Conseil-exécutif abrogera la présente loi lorsque le Fonds aura été effectivement dissous.			
	Art. 5 Modification d'actes législatifs ¹ Les actes législatifs suivants sont modifiés:			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	1. loi du 17 novembre 2015 sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (LFBNS) ¹⁾ , 2. loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH) ²⁾ .			
	Art. 6 Entrée en vigueur ¹ Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.			
	II.			
	1. L'acte législatif 621.3 intitulé Loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS du 17.11.2015 (LFBNS) (état au 01.01.2018) est modifié comme suit:			
Art. 2 Alimentation				

¹⁾ RSB [621.3](#)

²⁾ RSB [812.11](#)

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
¹ Le Fonds est alimenté lorsque le montant de la part du bénéfice allouée au canton en vertu de la convention entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale suisse (convention sur la distribution du bénéfice de la BNS) est en augmentation. La somme versée au Fonds correspond à la différence entre le montant ordinaire et le montant supérieur de la part du bénéfice distribuée. ² Le Fonds n'est alimenté que si les exigences du frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement et au compte des investissements sont respectées pour l'exercice au débit duquel l'alimentation est portée. ³ Toute avance au Fonds prélevée sur le compte de fonctionnement est proscrite. ⁴ Le montant maximal de la fortune du Fonds est fixé à 250 millions de francs.	⁴ Le montant maximal de la fortune du Fonds est fixé à 250<u>170</u> millions de francs.			
	T1 Dispositions transitoires de la modification du ■■■			
	Art. T1-1 Alimentation sur l'exercice 2019			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	¹ Sur l'exercice 2019, un éventuel montant supérieur de la part du bénéfice distribuée n'est pas versé au Fonds des distributions du bénéfice de la BNS mais au Fonds de financement de projets d'investissement stratégique.	¹ Sur l'exercice 2019, un éventuel montant supérieur de la part du bénéfice distribuée n'est pas versé au Fonds des distributions du bénéfice de la BNS mais au Fonds de financement de projets d'investissement stratégique, <u>avec effet sur le résultat.</u>		<i>Proposition de la majorité de la commission</i>
	Art. T1-2 Transfert au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques ¹ L'année d'entrée en vigueur de la loi du ■■■ sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS)¹⁾, 80 millions de francs seront prélevés sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.	¹ L'année d'entrée en vigueur de la loi du ■■■ sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS) ²⁾ , 80 millions de francs seront prélevés sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques, <u>avec effet sur le résultat.</u>		<i>Proposition de la majorité de la commission</i>
	2. L'acte législatif 812.11 intitulé Loi sur les soins hospitaliers du 13.06.2013 (LSH) (état au 01.02.2019) est modifié comme suit:			

1) RSB ■■■

2) RSB ■■■

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	T1 Dispositions transitoires de la modification du ■■■			
	Art. T1-1 Transfert au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques ¹ L'année d'entrée en vigueur de la loi du ■■■ sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS)¹⁾, 100 millions de francs seront prélevés sur le Fonds d'investissements hospitaliers et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques.	¹ L'année d'entrée en vigueur de la loi du ■■■ sur le Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques (LFFIS)²⁾, 100 millions de francs seront prélevés sur le Fonds d'investissements hospitaliers et versés au Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques, <u>avec effet sur le résultat.</u>		<i>Proposition de la majorité de la commission</i>
	III.			
	<i>Aucune abrogation d'autres actes.</i>			
	IV.			
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.			
	Berne, le 24 avril 2019	Berne, le 4 juillet 2019		Berne, le 14 août 2019

1) RSB ■■■

2) RSB ■■■

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer	Au nom de la commission, le président: Bichsel		Au nom du Conseil-exécutif, le président: Ammann le chancelier: Auer