

Rapport

Date de la séance du CE: 22 août 2018
Direction: Direction des finances
N° d'affaire:
Classification: Non classifié

Versement provisoire de 55 millions de francs au Fonds d'investissement prévu au moyen au débit des comptes de 2018

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Description de l'affaire	3
2.1	Situation initiale	3
2.1.1	Forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022	3
2.1.2	Financement de l'augmentation des besoins d'investissement	5
2.1.3	Conditions générales de politique financière	7
2.1.4	Variantes de financement des besoins d'investissement	8
2.1.5	Création d'un fonds.....	9
2.1.6	Premier versement sur le fonds à hauteur de 55 millions de francs	10
2.1.7	Autres possibilités financières pour alimenter le Fonds d'investissement prévu	11
2.2	Grandes lignes du projet.....	12
2.3	Calendrier, plan d'action, organisation et responsabilités.....	13
3	Lien avec le programme gouvernemental de législature et les autres planifications importantes.....	14
4	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, les technologies de l'information et les locaux.....	14
5	Répercussions sur les communes	14
6	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	14
7	Proposition.....	14



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 comprennent notamment le regroupement des sites de la Haute école spécialisée bernoise (BFH), à Berne, le campus de Berthoud, les bâtiments en lien avec le renforcement du site médical du canton de Berne ou encore des réaménagements du réseau routier en Emmental et en Haute-Argovie.

Ces nombreux projets vont entraîner une forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022 – augmentation qui 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. En réalisant des projets d'investissement, le Conseil-exécutif souhaite 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.

Cependant, l'augmentation des besoins d'investissement intervient dans une situation de politique financière instable où le Conseil-exécutif se voit de plus en plus confronté à d'importants défis à moyen terme. Outre les forts besoins d'investissement à partir de 2022, il s'agira de compenser le recul des revenus provenant de la péréquation financière fédérale suite au 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) et la perte de revenus liée à la révision 2021 de la loi sur les impôts (à partir de 2021).

Compte tenu de cette situation, le Conseil-exécutif a l'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 Banque nationale suisse (BNS) à un fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement. Avec la création de ce fonds, le Conseil-exécutif fait un premier pas important pour garantir (du moins en partie) le financement des projets d'investissement actuellement prévus et pour atténuer ainsi en même temps les rapports tendus entre les défis à relever en matière de politique financière (recul des revenus issus de la péréquation financière fédérale, perte de revenus liée à la révision 2021 de la loi sur les impôts, hausse des besoins d'investissement et risques généraux de politique financière).

Si ce fonds 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 les allègements fiscaux prévus dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts 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 Berne 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 BFH. 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 Conseil-exécutif a l'intention d'utiliser les ressources du fonds pour financer des projets de grande envergure et des projets importants 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 BFH et du campus de Berthoud, ainsi que du projet d'investissement visant le renforcement du site médical du canton de Berne.

Compte tenu des délais de la procédure législative ordinaire, il n'existe pas encore de base légale pour l'affectation au fonds d'une partie des versements supplémentaires reçus au titre de la distribution des bénéfices de la BNS. Le Conseil-exécutif propose par conséquent au Grand Conseil, à titre de solution provisoire, de prélever 55 millions de francs sur les bénéfices supplémentaires versés par la BNS pour les transférer dans les réserves de politique financière, lors de sa session de novembre 2018. Parallèlement, le Conseil-exécutif va élaborer la base légale nécessaire pour mettre en place cette solution de sorte qu'après l'adoption du texte, le Grand Conseil pourra verser des ressources sur le Fonds d'investissement.

2 Description de l'affaire

2.1 Situation initiale

Le présent chapitre expose le contexte de la forte hausse des besoins d'investissement attendue à partir de 2022 et de l'absence de garantie concernant le financement de ces besoins croissants.

2.1.1 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. Ces nombreux projets vont entraîner une forte augmentation des besoins d'investissement à partir de 2022 – augmentation qui 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.

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

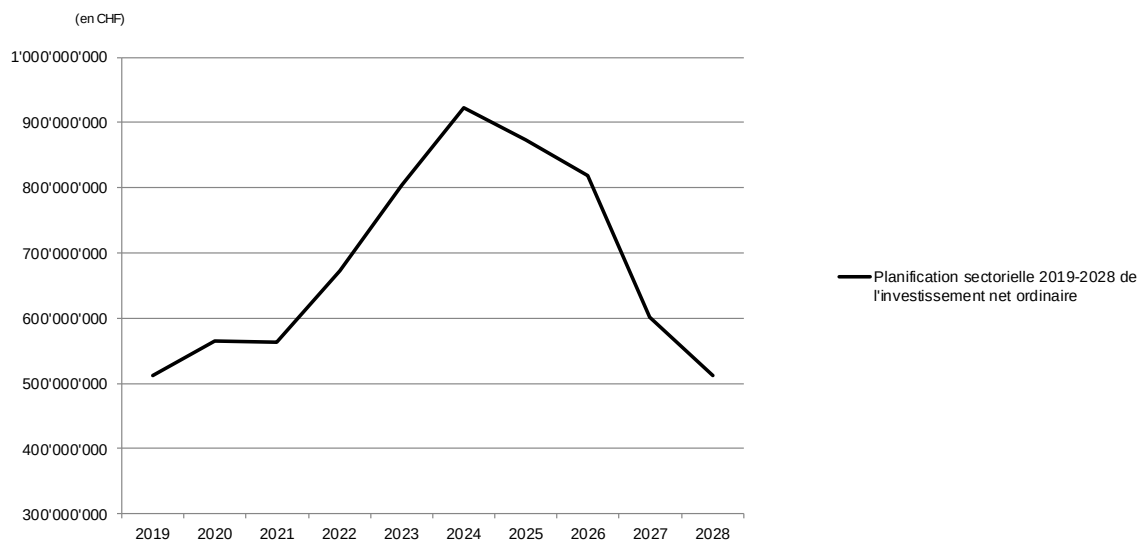
Ainsi, par exemple, plusieurs nouvelles constructions sont-elles prévues pour l'Université de Berne sur le site de l'hôpital de l'île en vue d'abriter les instituts cliniques de l'Université (avec tous les domaines de la recherche, de l'enseignement, des services et de la formation continue). Ces travaux 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 syner-

gie entre la recherche clinique menée à l'hôpital universitaire et l'infrastructure d'enseignement (rapprochement physique entre la recherche et l'enseignement). Les nouveaux bâtiments seront par conséquent 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.

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

- le regroupement des sites de la BFH, à Berne,
- le campus de Berthoud,
- les bâtiments en lien avec le renforcement du site médical du canton de Berne,
- le réaménagement du réseau routier en Emmental,
- le réaménagement du réseau routier en Haute-Argovie,
- la construction du centre de police à Niederwangen,
- la construction de la première étape de Muesmatt à l'Université de Berne (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,
- la construction de la branche ouest de l'A5 à Bienne,
- le déménagement du site de l'Office de la circulation routière et de la navigation à Münchenbuchsee,
- l'assainissement des gymnases, et
- le contournement de Wilderswil.

Cette liste n'est pas exhaustive, puisque la planification des investissements cantonaux pour les années 2019 à 2028 fait état 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 reflète la planification des investissements cantonaux 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 « dernières années de la planification », soit 2027 et 2028, pourraient donc encore se renforcer dans les années à venir.

2.1.2 Financement de l'augmentation des besoins d'investissement

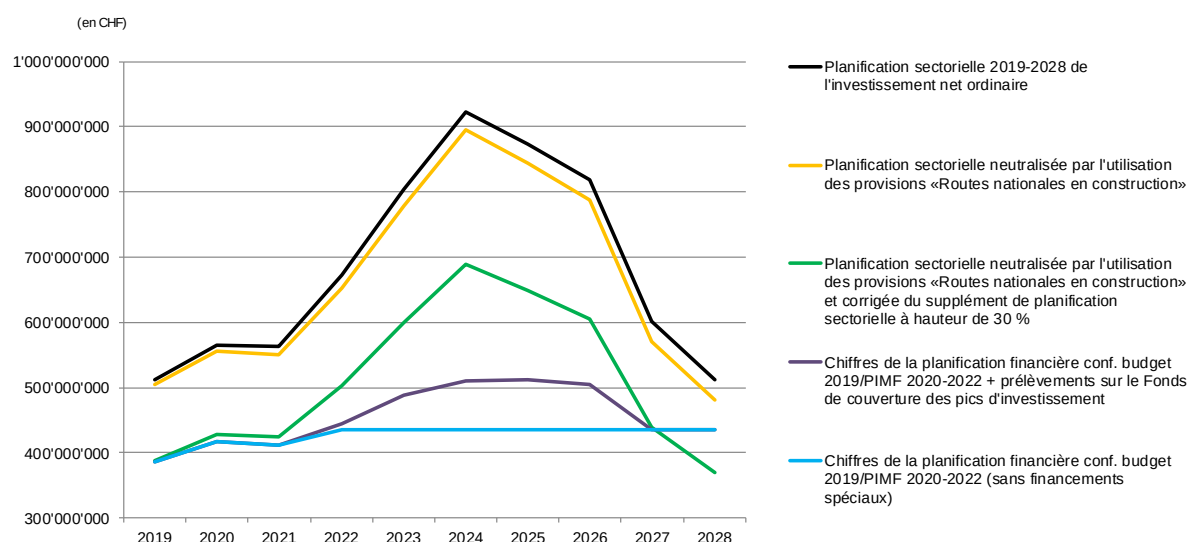
Les moyens financiers disponibles aujourd'hui ne suffisent pas pour couvrir les besoins d'investissement requis entre 2019 et 2028 conformément au chiffre 2.1.1. Dans la perspective actuelle, le financement des besoins d'investissement présentés dans la planification des investissements pour l'ensemble du canton 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 bleue 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) ;
- 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 (= ligne violette) ;

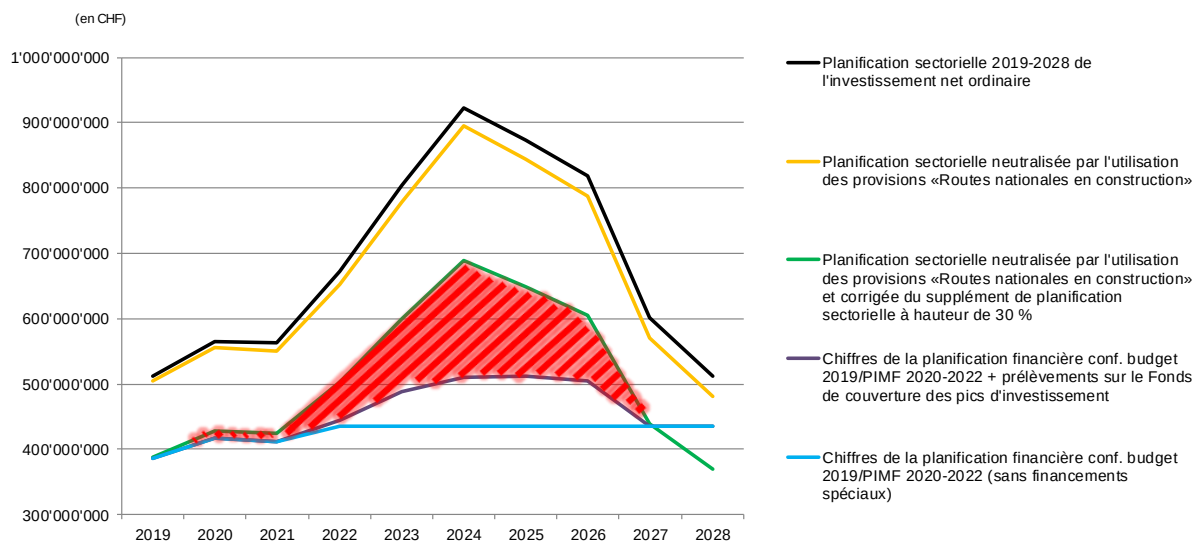
- l'utilisation des provisions « routes nationales en construction » (projets de branches est et ouest de l'A5 Bienne) entraîne une baisse de la valeur de planification sectorielle (= ligne jaune) ;
- en dépit du supplément de planification sectorielle de 30 pour cent (= écart entre les lignes verte et jaune) 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.

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 violette]) et les chiffres de la planification financière corrigés du supplément de planification financière autorisé (= ligne verte) correspond actuellement à un montant cumulé oscillant entre 500 millions de francs et 700 millions de francs (= surface hachurée en rouge pour les années 2020-2027 dans le graphique ci-après).

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.



Dans ce contexte, le Conseil-exécutif considère qu'à moyen terme le financement des futurs besoins d'investissement constitue 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.

2.1.3 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) approuvé l'an passé.

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 du recul des revenus du fait de la révision 2021 de la loi sur les impôts (à partir de 2021) : mise en œuvre de la deuxième étape de la stratégie fiscale du Con-

seil-exécutif et du projet fiscal PF17 du Conseil fédéral rebaptisé loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), d'un montant oscillant entre 50 et 100 millions de francs en fonction des modalités concrètes du PF17 et de sa mise en œuvre dans le canton de Berne ;

- le financement des investissements en forte hausse (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 la révision 2021 de la loi sur les impôts, 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 de la révision 2021 de la loi sur les impôts tout en finançant encore l'augmentation massive des besoins en matière d'investissement.

2.1.4 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 – du moins théoriquement – 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. Une intervention demandant au Conseil-exécutif de rendre à nouveau possibles les projets de PPP et de déroger au MCH2 en adaptant les bases légales de manière à ce que les projets PPP ne soient plus néfastes aux finances cantonales est actuellement examinée². Suivant la position adoptée par le Conseil-exécutif, puis par le Grand Conseil, des projets de PPP pourraient à nouveau être envisagés à moyen ou long terme pour financer les projets d'investissement.

Dès l'automne 2018, 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 la révision 2021 de la loi sur les impôts, d'autre part.

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

2.1.5 Création d'un fonds

Comme mentionné ci-avant, 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 politiques, 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'investissement³.

Avec la création de ce fonds, le Conseil-exécutif fait un premier pas important pour garantir (au moins en partie) le financement des projets d'investissement actuellement prévus et pour atténuer dans le même temps les rapports tendus entre les défis à relever en matière de politique financière (recul des revenus issus de la péréquation financière fédérale, perte des revenus liée à la révision 2021 de la loi sur les impôts, hausse des besoins d'investissement et risques généraux de politique financière).

Si ce fonds (ou la variante de financement 3 au sens du chiffre 2.1.4) 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 les reporter à une date ultérieure et renoncer à réaliser les allègements fiscaux planifiés dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts 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, car les coupes toucheraient aussi inévitablement des projets d'investissement qui revêtent une importance déterminante pour Berne dans les do-

² Voir les demandes de la motion 058-2018 Sommer (Wynigen, PLR) « *Rendre à nouveau possible la réalisation de projets PPP* »

³ 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* ».

maines 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 Haute école spécialisée bernoise. 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.

Le Conseil-exécutif a l'intention d'utiliser les ressources 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 et du campus de Berthoud, ainsi que du projet d'investissement visant le renforcement du site médical du canton de Berne.

S'agissant de la solution du fonds proposée, il apparaît d'ores et déjà clairement que, compte tenu des délais de la procédure législative ordinaire, il n'existe pas encore de base légale pour l'affectation au fonds d'une partie des versements supplémentaires reçus au titre de la distribution des bénéfices enregistrés par la BNS en 2017. Le Conseil-exécutif propose par conséquent au Grand Conseil, à titre de solution provisoire, de prélever 55 millions de francs sur les bénéfices supplémentaires de l'exercice 2017 versés par la BNS afin de les transférer dans les réserves de politique financière, lors de sa session de novembre 2018. Parallèlement, le Conseil-exécutif élaborera la base légale nécessaire pour mettre en place la solution du fonds.

2.1.6 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 participe à cette distribution du bénéfice à hauteur de quelque 160 millions de francs. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (LFBNS) 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 dans l'article 2 de la loi y relative. C'est ce qui explique que seuls 25 millions de francs, sur les 80 millions de francs disponibles, peuvent être placés sur le LFBNS. Il est donc possible d'inscrire au compte de résultats de 2018 un effet unique non budgété d'un montant de CHF 55 millions.

Le Conseil-exécutif souhaiterait 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.

Le Conseil-exécutif a 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. Une fois que le Grand Conseil aura créé la base légale nécessaire à la mise en place d'un fonds, ce montant sera placé sur un Fonds d'investissement. Ce fonds doit aider le canton à maîtriser le pic d'investissement qui se profile à l'horizon 2022 à 2027.

2.1.7 Autres possibilités financières pour alimenter le Fonds d'investissement prévu

Outre les 55 millions de francs provenant des bénéfices supplémentaires versés par la BNS, le Conseil-exécutif voit d'autres possibilités pour alimenter le Fonds d'investissement, à savoir :

- **Bénéfices « excédentaires » de la BNS attendus pour l'exercice 2018 (CHF 80 mio)**

Le solde de la réserve pour distributions futures inscrit au bilan de la BNS avoisinant les 67 milliards de francs après l'affectation du bénéfice de 2017, il y a de fortes chances, du moins du point de vue actuel, pour que la Confédération et les cantons touchent aussi une « double part » sur la distribution du bénéfice enregistré par la BNS pour l'exercice 2018, même en cas de perte massive. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS a déjà atteint le plafond de 250 millions de francs, 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 cadre du processus de planification précédent frôlait les 150 millions de francs à fin 2021. 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 nouveau Fonds d'investissement à créer.

- **Ressources potentiellement non utilisées du Fonds des distributions du bénéfice (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 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. 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 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 300 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.

2.2 Grandes lignes du projet

Le fonds à créer constitue un financement spécial au sens de l'article 14 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LPF). 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 régissant l'alimentation du fonds ;
- l'éventuel montant maximal.

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

Dans ces conditions, il est impossible de « pré-épargner » la distribution « excédentaire » du bénéfice de la BNS pour l'exercice 2017, soit 55 millions de francs, en l'absence d'une solution de fonds. Aussi le Conseil-exécutif propose-t-il au Grand Conseil de procéder comme suit :

Le Conseil-exécutif soumettra le plus rapidement possible au Grand Conseil la base légale requise pour la création d'un Fonds d'investissement. Le Grand Conseil décide quant à lui par le présent arrêté que les bénéfices supplémentaires de la BNS, à hauteur de 55 millions de francs, seront dans un premier temps transférés dans les réserves de politique financière (groupe de comptes 294 « Réserves de politique financière », puis versés sur le nouveau Fonds d'investissement (groupe de comptes 293 « Préfinancements ». Dans l'hypothèse où le Grand Conseil refuserait d'approuver le texte de la base légale relative au fonds en 2019, les 55 millions de francs mis de côté seraient utilisés pour renforcer la base du capital propre sans influencer sur le résultat.

Par ailleurs, si l'alimentation prévue pour le fonds devait se traduire par un déficit ou un nouvel endettement lors de la clôture des comptes de 2018, la contribution au fonds serait réduite du montant correspondant au déficit ou au nouvel endettement.

Le Conseil-exécutif est d'avis que la procédure décrite ci-avant repose sur la volonté de réaliser au mieux les nouveaux projets nécessaires à la croissance et de garantir le niveau d'investissement exceptionnellement élevé sur une longue période et, partant, d'éviter un nouvel endettement, voire des mesures d'allègement très lourdes destinées à financer l'investissement net. Loin d'être contournés, les instruments du droit budgétaire – à l'instar des freins à l'endettement – sont ainsi judicieusement employés pour appuyer la politique financière.

2.3 Calendrier, plan d'action, organisation et responsabilités

Dans la perspective de la suite des travaux relatifs à la solution du fonds et à l'élaboration de la base légale correspondante, le calendrier sommaire établi sur la base de la situation actuelle se présente comme suit :

Délai	Etapes du processus
Fin août 2018	Adoption de l'AGC relatif à l'alimentation du fonds (CHF 55 mio) par le Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil.
Novembre 2018	Lancement de la procédure de consultation sur la nouvelle solution de fonds (loi)
Session de novembre 2018	Approbation de l'AGC relatif à l'alimentation du fonds à hauteur de 55 millions de francs provenant de la distribution du bénéfice enregistré par la BNS en 2017 au débit des comptes annuels de 2018.
Février/mars 2019	Mise en œuvre technique de l'alimentation provisoire du fonds dans le cadre de la finalisation des comptes annuels de 2018.
Août 2019	Approbation de la proposition conjointe du Conseil-exécutif et de la CFin relative au projet de loi prévu.
Session de septembre 2019	Approbation des comptes annuels de 2018 par le Grand Conseil.
Session de septembre 2019	1 ^{re} lecture de la nouvelle loi sur le Fonds d'investissement au Grand Conseil (éventuellement avec modification indirecte LFI et LFBNS).
Session de novembre 2019	2 ^e lecture de la nouvelle loi sur le Fonds d'investissement au Grand Conseil.
1 ^{er} janvier 2020	Entrée en vigueur de la nouvelle loi.

3 Lien avec le programme gouvernemental de législature et les autres planifications importantes

Les investissements financés grâce à la solution du fonds visent à 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 établi par le Conseil-exécutif.

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 mesure⁴. 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.

4 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, les technologies de l'information et les locaux

Le présent projet permet de dégager des moyens supplémentaires pour financer les projets d'investissement prévus. Il a donc, d'un point de vue global, un impact positif sur les finances.

Le projet n'a en revanche aucune répercussion sur l'organisation, le personnel, les technologies de l'information ni les locaux.

5 Répercussions sur 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.

6 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

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, à commencer par la construction du campus de la Haute école spécialisée bernoise et du campus de Berthoud, et par le projet d'investissement visant le renforcement du site médical du canton de Berne.

7 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe : AGC

⁴ Voir le Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020 à 2022