



Rapport

Date de la séance du CE : 26. mai 2021
Direction : Direction des finances
N° d'affaire : 2020.FINGS.21
Classification : Nicht klassifiziert

Loi sur la dissolution du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers

Table des matières

1.	Résumé	1
2.	Situation initiale	2
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
4.	Forme de l'acte législatif	4
5.	Mise en œuvre et évaluation prévue	4
6.	Commentaires des articles	5
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	7
8.	Répercussions financières	7
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	7
10.	Répercussions sur les communes	7
11.	Répercussions sur l'économie	7
12.	Résultats	7
13.	Proposition	8

1. Résumé

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir, ce qui entraînera une forte augmentation des besoins d'investissement, que le Conseil-exécutif aussi bien que le Grand Conseil ont cherché à satisfaire ces dernières années. Ils ont ainsi adopté plusieurs mesures, et notamment un report de cinq ans pour divers projets. Une délégation du Conseil-exécutif a entamé le dialogue avec les présidences de la Commission des finances et de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire, dialogue qui a abouti à un accord portant sur l'examen approfondi de trois thèmes prioritaires, dont la réaffectation des ressources non utilisées des Fonds existants.

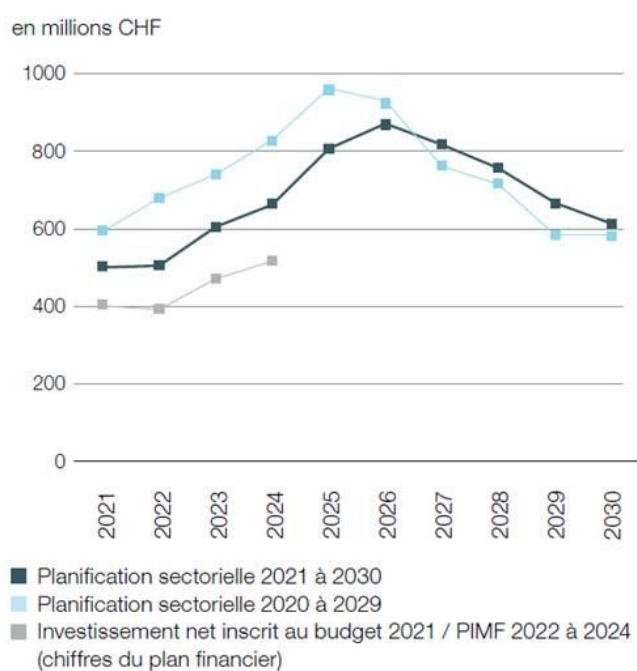
En novembre 2019, le PEV a déposé la motion 267-2019 PEV (Kipfer, Münsingen), adoptée à l'unanimité par le Grand Conseil, qui chargeait le Conseil-exécutif de mettre sur rail des mesures visant à remédier au déficit de financement du compte des investissements, de dissoudre le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et le Fonds d'investissements hospitaliers et d'affecter les avoirs ainsi obtenus exclusivement au financement des investissements.

Fin 2020, les deux Fonds disposaient de ressources non utilisées à hauteur d'environ CHF 430 millions (CHF 250 millions pour le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et CHF 180 millions pour le Fonds d'investissements hospitaliers).

Si, ces prochaines années, le volume d'investissements requis dépasse les besoins ordinaires annuels fixés à CHF 450 millions en raison du grand nombre de nouveaux projets d'investissement, les besoins d'investissement supplémentaires seront financés, en vertu du présent projet de loi, jusqu'à fin 2030 au plus tard, par des avoirs provenant du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, dont la nécessité n'est plus avérée et qui est donc dissous par l'adoption du présent acte législatif, et du Fonds d'investissements hospitaliers. Ces avoirs seront crédités au compte de résultats.

2. Situation initiale

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir, ce qui se traduit par une forte hausse des besoins d'investissement. Cette hausse s'explique par de nombreux projets de construction de grande envergure très onéreux concernant des bâtiments (notamment les projets visant à renforcer le site médical du canton de Berne ; les campus Berne et Bienne ; le campus éducatif de Berthoud ; l'entretien, la réfection et l'agrandissement de gymnases ; le centre de police de Berne ; le déménagement de l'Office de la circulation routière et de la navigation ; la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire) et des routes (réaménagement du réseau routier d'Aarwangen et de Berthoud, etc.). Le graphique ci-dessous, qui contient la planification sectorielle du processus de planification de 2019 et la planification sectorielle actualisée du processus de planification de 2020, illustre parfaitement la situation :



Cette planification sectorielle (y compris l'investissement net financé par des financements spéciaux) passe de CHF 500 millions en 2021 à CHF 871 millions en 2026, avant de diminuer jusqu'à CHF 613 millions en 2030.

Ces dernières années, tant le Conseil-exécutif que le Grand Conseil ont examiné à plusieurs reprises la situation présentée ci-dessus et cherché des solutions susceptibles de satisfaire les besoins d'investissement accrus.

Le Conseil-exécutif a ainsi examiné et arrêté toute une série de différentes mesures durant le processus de planification de 2019. Dans ce cadre, il a en particulier repoussé de cinq ans plusieurs projets d'investissement. Le principal élément pour satisfaire ces besoins d'investissement aurait cependant consisté à créer un Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques, mais le Grand Conseil a rejeté la création d'un Fonds de ce genre durant sa session d'automne 2019.

Après le rejet de la solution du Fonds, une délégation du Conseil-exécutif a entamé le dialogue avec les présidences de la Commission des finances (CFin) et de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT). Au cours des trois rencontres qui se sont succédées entre l'automne 2019 et le printemps 2020, elles ont discuté des possibilités de financer la forte croissance des besoins d'investissement prévue pour ces prochaines années et se sont accordées pour étudier de façon approfondie trois thèmes prioritaires :

1. l'adaptation du frein à l'endettement appliqué au compte des investissements,
2. la réaffectation des ressources non utilisées des Fonds existants et
3. la hiérarchisation, l'échelonnement et le redimensionnement des besoins d'investissement.

Peu de temps aussi après le rejet de la solution du Fonds, en novembre 2019, le PEV a déposé la motion 267-2019 PEV (Kipfer, Münsingen) « Dissolution de fonds pour remédier au déficit de financement du compte des investissements ». Cette motion chargeait le Conseil-exécutif de prendre des mesures afin de combler la lacune de financement dans le compte des investissements, de façon

1. à dissoudre le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS à fin 2023 et à réintroduire l'avoir dans les comptes annuels au cours des cinq années suivantes (2024 à 2028) par tranches à définir ;
2. à dissoudre le Fonds d'investissements hospitaliers d'ici à 2026 et à réintroduire l'avoir – non affecté – dans les comptes annuels.

Dans le développement, le motionnaire indique que les « moyens ainsi libérés seront exclusivement utilisés pour financer les investissements ». Il ajoute que le Conseil-exécutif est libre de décider si la dissolution des moyens des Fonds doit se faire en une fois ou par étapes, tout en précisant qu'il « ... *devra coordonner la dissolution du Fonds d'investissements hospitaliers avec celle du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, et définir des tranches annuelles en fonction des besoins.* »

Lors de sa session de printemps 2020, le Grand Conseil a adopté l'intervention sous forme de postulat, à l'unanimité des 146 députées et députés présents, se ralliant ainsi à la proposition du Conseil-exécutif.

Les modifications proposées de la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (LFBNS) et de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) tiennent compte de l'état actuel des échanges avec les présidences de la CFin et de la CIAT ainsi que de la motion M 267/2019 PEV (Kipfer, Münsingen) adoptée sous forme de postulat.

Le projet de loi fait aussi référence à la motion financière 023-2019 PLR « Augmentation des investissements nets », que le Grand Conseil a adoptée lors de sa session d'été 2019. En vertu du chiffre 1 de la motion, le Conseil-exécutif est chargé d'augmenter à au moins CHF 500 millions par an l'investissement net inscrit au budget 2020 et au PIMF 2021 à 2023 ou, au plus tard, au budget 2021 et au PIMF 2022 à 2024, tout en maintenant la capacité de financement. En raison de divers transferts du compte des investissements au compte de résultats¹, ce montant est actuellement d'environ CHF 450 millions². Ce chiffre est fixé comme « montant ordinaire » à l'article 5a, alinéa 2, LFBNS et à l'article 153, alinéa 2, LSH³.

Si, ces prochaines années, le volume d'investissements requis dépasse ces besoins ordinaires annuels en raison du grand nombre de nouveaux projets d'investissement, les besoins d'investissement supplémentaires seront financés, en vertu du présent projet de loi, jusqu'à fin 2030 au plus tard, par des avoirs provenant du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, dont la nécessité n'est plus avérée et qui est donc dissous par l'adoption du présent acte législatif, et par des avoirs non utilisés du Fonds d'investissements hospitaliers. Les fonds issus de ces dissolutions sont crédités au compte de résultats.

Fin 2020, les deux Fonds disposaient de ressources non utilisées à hauteur d'environ CHF 430 millions (CHF 250 millions pour le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et CHF 180 millions pour le Fonds d'investissements hospitaliers).

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La modification de la LFBNS et de la LSH aboutira à la dissolution progressive du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et du Fonds d'investissements hospitaliers. Les avoirs issus de ces dissolutions, d'un montant d'environ CHF 430 millions, seront utilisés d'ici fin 2030 pour cofinancer les besoins en investissement qui excèdent les besoins ordinaires fixés à CHF 450 millions.

4. Forme de l'acte législatif

Les modifications de la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et de la loi sur les soins hospitaliers sont recueillies dans un acte modificateur unique.

5. Mise en œuvre et évaluation prévue

La dissolution des Fonds s'étale jusqu'à la fin 2030, par tranches annuelles déterminées en vertu de la loi (voir à ce sujet le commentaire des articles).

De la sorte, tant le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS que le Fonds d'investissements hospitaliers seront utilisés par étapes pour remédier au déficit de financement du compte des investissements. L'ordre dans lequel les Fonds sont dissous n'a aucune incidence sur les finances cantonales. Dès lors, le canton fixera le montant des tranches au moment de la clôture de chaque exercice en fonction de la situation du moment.

¹ Modification des critères d'inscription à l'actif et relèvement de la limite d'inscription à l'actif.

² Investissement net sans financements spéciaux ni projets financés par le Fonds de couverture des pics d'investissement.

³ Durant le processus de planification de 2020, l'introduction des forfaits d'infrastructure dans le domaine du handicap a entraîné à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration un transfert du compte des investissements au compte de résultats, qui a réduit les charges du plan d'investissement intégré de CHF 36 millions par an, ce qui équivaut à CHF 27,7 millions compte tenu du supplément de planification sectorielle. D'autres Directions ont par ailleurs enregistré, durant les processus de planification de 2020 et de 2019, d'autres transferts récurrents du compte des investissements au compte de résultats de respectivement CHF 18 et 4 millions.

6. Commentaires des articles

Loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS

Article 5a Dissolution

La LFBNS est entrée en vigueur le 31 décembre 2015. Dans le sillage de la crise financière et économique et de la mise en place du cours minimal de l'euro en septembre 2011, le total du bilan de la BNS a massivement augmenté, ce qui a entraîné de fortes fluctuations de ses résultats annuels. Pendant l'élaboration de la loi, tout donnait à penser que les distributions du bénéfice de la BNS allaient rester imprévisibles lors des années suivantes, vu l'instabilité de la situation et les conditions géopolitiques et économiques qui prévalaient. Cette situation était insatisfaisante au regard de la fiabilité et de la durabilité de la politique financière de tous les cantons. Une solution nationale ayant été jugée peu probable en raison du cadre légal, la Conférence des directeurs cantonaux des finances a par conséquent recommandé aux cantons de rechercher chacun sa propre solution.

La création du Fonds avait pour but de régulariser les recettes des distributions du bénéfice de la BNS, en particulier pour éviter au canton le risque de devoir prévoir des mesures d'allègement à court terme si la BNS ne lui distribuait aucune part de son bénéfice.

En vertu de l'article 2, alinéa 1, LFBNS, ce Fonds était alimenté lorsque, conformément à la convention en vigueur sur la distribution du bénéfice de la BNS, le montant alloué était en augmentation. Les exigences du frein à l'endettement devaient toutefois être appliquées (art. 2, al. 2, LFBNS). En 2018 déjà, la fortune du Fonds a atteint son montant maximal fixé à CHF 250 millions (art. 2, al. 4, LFBNS).

En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, LFBNS, des ressources auraient pu être prélevées sur le Fonds lorsque le montant de la part du bénéfice allouée au canton conformément à la convention était en diminution. Toutefois, cela ne s'est jamais produit depuis l'entrée en vigueur de la loi. Au contraire, le Fonds a été alimenté à plusieurs reprises, étant donné que les distributions de bénéfices ont augmenté. De la sorte, le canton n'a jamais pu prélever de ressources sur le Fonds, qui atteint donc toujours le montant maximal de CHF 250 millions.

En vertu de son article 6, la durée de validité de LFBNS est limitée au 31 décembre 2023. Cette limitation tenait également compte des objections fondamentales contre la création de nouveaux Fonds. Si l'existence du Fonds n'est pas prolongée, son solde sera dissous et crédité au compte de résultats en vertu de la disposition en vigueur (voir Rapport sur l'art. 5 LFBNS [Journal du Grand Conseil 2015, annexe 15, page 6]).

Le nouvel article 5a LFBNS précise que la dissolution et le versement au compte de résultats ne se feront pas en une fois, mais par étapes à partir du 1^{er} janvier 2023, de sorte qu'ils contribueront à réduire le découvert du compte des investissements, comme le demande la motion 267-2019 PEV (Kipfer, Münsingen) « Dissolution de fonds pour remédier au déficit de financement du compte des investissements ». En l'espèce, la dissolution se fait par tranches annuelles pour le montant nécessaire à la couverture des besoins d'investissements supplémentaires. Est considéré comme supplémentaire le besoin d'investissements qui excède le montant ordinaire de CHF 450 millions par an. Ce montant ordinaire découle des exigences formulées dans la motion financière 023-2019 PLR (Haas, Berne) « Augmentation des investissements nets »⁴.

Les besoins d'investissement sont généralement planifiés lors de l'élaboration du plan d'investissement intégré (PII) et de la planification financière. Le Grand Conseil peut influencer le niveau de l'investisse-

⁴ Voir les considérations du ch. 2 ci-dessus.

ment net prévu lorsqu'il arrête le budget et le plan intégré mission-financement (PIMF). Dans les instruments de planification (budget et PIMF), le montant du prélèvement à effectuer sur les deux Fonds est déterminé par la différence entre l'investissement net planifié et le montant ordinaire de CHF 450 millions, ce qui équivaut aux besoins supplémentaires en matière d'investissement définis à l'article 5a, alinéa 2, LFBNS.

Dans les comptes annuels aussi, le montant des besoins supplémentaires en matière d'investissement - et par conséquent le prélèvement sur le Fonds - est déterminé par la différence entre le montant ordinaire de CHF 450 millions et les besoins effectifs.

Le Grand Conseil ne peut pas agir directement sur les montants que le canton prélève sur le Fonds et transfère aux comptes annuels, mais – comme mentionné précédemment – il peut agir via le compte des investissements. La dissolution du Fonds établit ainsi un mécanisme automatique : le montant des tranches annuelles équivaut à la différence entre le résultat du compte des investissements et les investissements ordinaires, d'un montant fixe de CHF 450 millions en vertu de la loi. Il n'est ainsi pas possible, pour calculer les montants à prélever sur le Fonds, de tenir compte d'autres facteurs, comme la situation des finances cantonales ou le résultat global du compte de résultats, ce qui soustrait cette décision à toute influence politique. C'est d'ailleurs précisément dans ce but que ce mécanisme automatique a été mis en place : le montant des prélèvements sur le Fonds ne doit pas être influencé sans cesse par des facteurs potentiellement contradictoires, d'ordre politique ou autre, mais uniquement par les besoins supplémentaires en matière d'investissement nécessaires à la réduction du déficit de financement du compte des investissements et du nouvel endettement que ce déficit impliquerait.

Comme nous l'expliquons dans la présentation de la situation initiale au chiffre 2, le déficit de financement sera particulièrement marqué durant les exercices 2023 à 2028, en l'état actuel des travaux de planification. On ne peut affirmer avec certitude que les hypothèses qui sous-tendent la planification se vérifieront, car il faut toujours escompter, surtout pour de grands projets, des reports sur lesquels le canton de Berne ne peut exercer aucune influence. Néanmoins, la dissolution du Fonds ne devrait pas s'étendre sur une période indéterminée, de sorte qu'elle est limitée au 31 décembre 2030. Si le Fonds contient encore des ressources à cette date, elles seront créditées au compte de résultats 2031.

Article 6 Entrée en vigueur, limitation de la durée de validité

La dissolution du Fonds se terminera au plus tard le 31 décembre 2030, aux termes de l'article 5a LFBNS, de sorte que la durée de validité limitée est modifiée en conséquence.

Article 153 Loi sur les soins hospitaliers

En vertu de l'article 152 LSH, les dépenses autorisées avant le 1^{er} janvier 2012 pour la rétribution des investissements selon l'article 31 de la loi du 5 juin 2005 sur les soins hospitaliers sont financées par le Fonds d'investissements hospitaliers (FIH). Fin 2020, ce Fonds contient CHF 192 millions, dont environ CHF 180 millions ne sont pas encore utilisés dans l'état actuel de la planification⁵.

L'article 153 LSH dispose que le Conseil-exécutif dissout le FIH lorsque toutes les dépenses au sens de l'article 152 ont été comptabilisées, les montants restants étant crédités au compte de résultats.

L'article 153 modifié précise que la dissolution et le versement au compte de résultats ne se feront pas en une fois, mais que le Fonds sera dissous par étapes à partir du 1^{er} janvier 2023. En l'espèce, la disso-

⁵ Sous réserve de la contribution de restructuration que le Conseil-exécutif propose d'accorder pour le nouveau Centre hospitalier de Bienne. Le Grand Conseil examinera probablement cette proposition lors de sa session d'automne 2021. S'il n'approuve pas la contribution de restructuration, la subvention d'investissement d'un montant de quelque CHF 80 millions accordée à l'origine sur le FIH reste en vigueur. Les ressources non utilisées du FIH seraient de ce fait réduites de quelque CHF 80 millions à environ CHF 100 millions. Cela retarderait en outre considérablement le moment où toutes les dépenses des projets du FIH ont été comptabilisées.

lution se fait par tranches annuelles pour le montant nécessaire à la couverture des besoins d'investissements supplémentaires. Est considéré comme supplémentaire le besoin d'investissements qui excède le montant ordinaire de CHF 450 millions par an.

Le nouveau régime de dissolution échelonnée du FIH est identique à celui du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS. Dès lors, le commentaire ci-dessus concernant le mécanisme de dissolution du fonds et la limitation de la durée de validité au 31 décembre 2030 (art. 5a LFBNS) s'applique par analogie à la dissolution du FIH.

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

Les investissements prévus doivent contribuer à améliorer l'attrait, le potentiel de développement et les perspectives de croissance du canton, de sorte que le projet est aligné sur le programme gouvernemental de législature 2019 à 2023. Il favorise largement la concrétisation des objectifs stratégiques énoncés dans le programme gouvernemental « Engagement 2030 » et la mise en œuvre de la vision qui y est formulée : « Le canton de Berne accroît son potentiel de ressources et sa capacité économique ».

8. Répercussions financières

La dissolution des deux Fonds et les prélèvements qui seront en conséquence effectués sur ceux-ci et crédités au compte de résultats permettent de limiter dans une large mesure les déficits de financement prévus pour ces prochaines années en raison de l'augmentation des besoins d'investissement.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune répercussion sur le personnel et l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

Le projet n'a aucune incidence directe sur les communes. Cependant, les projets d'investissements exerceront un effet positif sur l'économie des communes qui les accueilleront.

11. Répercussions sur l'économie

Le projet a un impact positif sur l'économie. L'augmentation des ressources à disposition – en sus du volume d'investissements ordinaire – permettra de réaliser des projets d'investissement supplémentaires, ce qui stimulera l'économie.

12. Résultats

À ajouter après la procédure de consultation

13. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver l'acte unique portant modification de la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et de la loi sur les soins hospitaliers.