

Delémont, le 7 octobre 2014

## **MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT RELATIF AU PROGRAMME D'ECONOMIES OPTI-MA**

Monsieur le président,  
Mesdames et Messieurs les député-e-s,

Le Gouvernement a l'avantage de vous transmettre ci-joint son message relatif aux modifications législatives induites par le projet OPTI-MA. Ce dernier vise à restaurer durablement l'équilibre des finances cantonales.

### **1. Le contexte**

Depuis 2012, plusieurs cantons sont confrontés à une situation financière difficile.

Les principaux éléments qui ont conduit à cette situation sont la réduction puis la suspension des versements de la Banque nationale suisse (BNS), la recapitalisation des caisses de pensions, les réformes fiscales ou encore les modifications législatives relatives au financement hospitalier. 2012 marque véritablement un tournant pour les finances de nombreux cantons, qui ont été contraints de lancer des programmes d'allègement budgétaire.

Le Jura, qui n'a réalisé que peu d'exercices comptables excédentaires depuis le début des années 1990, subit également le retournement de tendance quasi général observé depuis 2012. En dépit d'une bonne conjoncture, notamment dans l'industrie, et de rentrées fiscales élevées provenant des personnes morales, les perspectives financières sont marquées par un certain nombre d'éléments défavorables. Il s'agit en particulier de l'absence possible de versement de la BNS (manque à gagner de 5,9 millions de francs), du coût du Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF – 5 à 7 millions de francs), de l'évolution de la Péréquation financière fédérale (RPT), de la réforme de l'imposition des entreprises III, de l'évolution des charges sociales soumises à répartition avec les communes (crèches, aide sociale, prestations complémentaires), d'importants projets d'investissements aux conséquences sur les charges de l'Etat (Créa, Jurassica, nouvelle prison) et de l'évolution des effectifs de la fonction publique.

Suivant dans quelle mesure ces différents éléments se réalisent, le canton du Jura pourrait être confronté, ces prochaines années, à des insuffisances de financement moyennes évaluées à 35 millions de francs par an. Le programme OPTI-MA est donc absolument indispensable dans un tel contexte, pour permettre en particulier au canton de conserver à l'avenir sa capacité à investir.

Ce programme réalise par ailleurs la motion n° 1023 intitulée « De réelles mesures pour un allègement de l'appareil étatique » et le postulat n° 313 « Etudier la possibilité de privatiser certains services de l'Etat ».

## **2. La méthode de travail**

Le Gouvernement a décidé de confier un mandat à un consultant externe (regard extérieur et expérience de projets similaires) et à un groupe de projet interne (connaissance de l'administration jurassienne). Il a fixé pour cadre de travail à ce groupe sa volonté de revenir aux tâches essentielles pour un bon fonctionnement de l'Etat, de corriger certaines évolutions naturelles comme le perfectionnisme ou la tendance au développement de nouvelles tâches, et d'analyser de manière critique les tâches ou prestations que l'Etat cofinance au côté d'autres partenaires. Le Gouvernement a également affirmé sa volonté d'appliquer intégralement les mesures impliquant la suppression de prestations.

La première tâche des mandataires a consisté en l'établissement d'un référentiel des prestations de l'Etat. Chaque chef-fe de service a été invité à fournir la liste des prestations de son unité, chiffrées en temps et en équivalents plein temps (EPT). L'agrégation de ces différents documents permet aujourd'hui de disposer d'un référentiel complet et actualisé.

Les mandataires ont ensuite procédé à un examen sans tabou des possibilités de gains de productivité, de l'adaptation du niveau qualitatif et quantitatif de certaines prestations, de la possibilité d'abandonner certaines prestations et de la structure mise en place pour accomplir ces prestations.

Après avoir analysé des programmes d'économies réalisés par d'autres cantons et établi des comparaisons intercantionales pour différents indicateurs significatifs (population, charge fiscale, taux d'activité, nombre d'emplois dans la fonction publique...), les mandataires ont transmis au Gouvernement une liste de mesures d'économies possibles ainsi qu'un outil d'analyse lui permettant d'évaluer ces mesures en fonction des contraintes légales, de l'organe décisionnel, de la faisabilité et de la capacité d'adhésion de la population.

## **3. Les mesures décidées**

Le processus décisionnel a eu ceci de particulier qu'il a émané du Gouvernement et d'une Table ronde réunissant des représentants du Gouvernement et des principaux partis politiques présents au Parlement (PDC, PS, PLR, PCSI, UDC, Verts, refus de participation de CS-POP, retrait des Verts avant la dernière séance). Cette Table ronde a été mise sur pied suite à une intervention parlementaire, dans le but d'obtenir un large soutien politique au programme d'économies.

Elle s'est réunie à six reprises entre le 31 mars et le 28 août 2014. Après avoir fixé l'objectif financier, elle a examiné de manière détaillée les mesures proposées par le Gouvernement et les participants pour s'accorder sur un programme d'économies global et équilibré. L'accord final a été adopté à l'unanimité des cinq partis, dont les représentant-e-s se sont engagés à défendre le programme de mesures au sein des partis politiques, au Parlement et auprès de la population.

Gouvernement et Table ronde ont décidé d'écarter deux types de mesures. La première concerne les salaires des employé-e-s de la fonction publique. Il est renoncé à une baisse généralisée, considérant que le personnel a déjà été mis à contribution de manière significative pour la recapitalisation de la Caisse de pensions, la participation au financement de la réduction de 42 à 40 heures du temps de travail et des contributions de solidarité adoptées dans le passé. En outre, le salaire moyen de la fonction publique jurassienne est inférieur de 5 à 10% à celui de la fonction publique en Suisse. A noter que les charges totales du personnel sont en légère augmentation au budget 2014 (260,9 millions de francs, contre 257,8 millions en 2013), mais que globalement, leur part au total des charges de l'Etat ne cesse de se réduire, passant de 40,1% en 2005 à 34,6% dans le budget 2014. Cela signifie que les autres charges ont augmenté de manière plus significative que les charges de personnel.

La seconde mesure a trait à la fiscalité. Il est renoncé à une augmentation générale des impôts car le Jura figure déjà parmi les cantons où la charge fiscale est la plus élevée. Une augmentation irait à l'encontre de différentes réformes fiscales votées par le peuple ou le Parlement ces dernières années. Par ailleurs, la réforme de l'imposition des entreprises III prévoit une baisse des rentrées fiscales. Dans ce domaine également, le Jura se doit de rester compétitif vis-à-vis de ses voisins.

Une mesure prévoit tout de même de suspendre en 2015 la baisse fiscale linéaire de 1% prévue jusqu'en 2020 et de la reporter de 2016 à 2021.

Globalement et en résumé, les mesures décidées sont au nombre de 141, pour un montant global d'économies annuel de 35 millions de francs. Elles concernent tous les domaines d'activité et la contribution de chaque département est équitable, sans qu'un équilibre absolu ait été recherché. Les variations dépendent de la structure des départements et de choix politiques. Les grands domaines d'activités que sont la formation, la santé, l'action sociale, les transports et l'administration en général contribuent au rétablissement de l'équilibre des finances. Rappelons que ces cinq domaines représentent environ 90% du total des charges de l'Etat.

## Vue d'ensemble des mesures par département

Montants exprimés en milliers de francs Base de référence des économies: budget 2014		BUDGET 2014 CHARGES TOTALES	BUDGET 2014 CHARGES NON REDISTRIBUEES	NOMBRE MESURES	MONTANTS DES ECONOMIES	ECONOMIES EN % SUR CHARGES TOTALES 2014	ECONOMIES EN % SUR CHARGES NON REDISTRIBUEES 2014	MONTANT (KCHF) ECONOMIES 2015	MONTANT (KCHF) ECONOMIES 2016	MONTANT (KCHF) ECONOMIES 2017	MONTANT (KCHF) ECONOMIES 2018
CHA	Chancellerie d'Etat	8'883	8'883	10	883	9.9%	9.9%	314	711	711	883
DSA	Département de la santé, des affaires sociales, du personnel et des communes	286'312	285'812	34	10'959	3.8%	3.8%	3'928	7'646	10'259	10'959
DEC	Département de l'économie et de la coopération	154'598	52'438	17	2'315	1.5%	4.4%	1'118	1'808	2'165	2'315
DEE	Département de l'environnement et de l'équipement	79'387	77'233	19	3'744	4.7%	4.8%	1'297	3'374	3'744	3'744
DFCS	Département de la formation, de la culture et des sports	231'414	230'884	34	8'960	3.9%	3.9%	3'976	7'022	8'293	8'960
DFJP	Département des finances, de la justice et de la police	152'677	139'274	27	8'529	5.6%	6.1%	3'764	7'099	8'454	8'529
<b>Totaux mesures proposées</b>		<b>913'271</b>	<b>794'524</b>	<b>141</b>	<b>35'390</b>	<b>3.9%</b>	<b>4.5%</b>	<b>14'397</b>	<b>27'661</b>	<b>33'625</b>	<b>35'390</b>

Plusieurs types de mesures ont été retenus, en particulier des baisses ou des abandons de prestations, des réformes de structures, des baisses de subventions, la réduction des mandats externes, l'introduction de nouvelles règles de gestion interne et l'introduction de nouvelles recettes.

Une contribution équitable est demandée à l'ensemble des organes ou partenaires de l'Etat. Ainsi, dans l'administration, des prestations seront réduites ou abandonnées, des structures seront réformées et de nouvelles règles de gestion seront introduites. Ces mesures se traduiront par la réduction de 50 EPT.

Dans le domaine de la formation, et en particulier la scolarité obligatoire, les bases légales pour les ouvertures et fermetures de classes et l'organisation scolaire seront appliquées de manière restrictive ; dans le domaine post-obligatoire, différentes priorités seront mises en matière d'organisation et d'ouvertures ou fermetures de cours ou de filières. D'une manière générale, la mise

en œuvre de l'allègement pour raison d'âge sera adaptée. Ces mesures entraîneront une réduction de 40 EPT.

Les autorités judiciaires ont reçu pour mission d'économiser 5% de leurs charges de fonctionnement.

Concernant les communes, le programme OPTI-MA a un effet neutre sur leurs finances, les effets générés par la baisse des charges soumises à répartition étant compensés par l'adoption d'une nouvelle clé de répartition de l'impôt des frontaliers. Le Gouvernement respecte ainsi son engagement de ne pas procéder à des reports de charges sur les communes.

Enfin les institutions subventionnées verront les subventions réduites.

A noter encore qu'en plus des mesures décidées, le Gouvernement et la Table ronde ont retenu un certain nombre de pistes d'économies qui doivent encore être chiffrées et qui pourront également déployer des effets dans les années à venir. Il s'agit, à titre d'exemple, de la concentration géographique de certaines unités, de l'introduction d'un émolument forfaitaire de 50 francs en cas de procédure d'opposition et ou du renforcement du e-guichet. C'est parmi ces pistes et leur mise en œuvre que le Gouvernement ira puiser pour remplacer dès 2016 la mesure fiscale limitée à l'année 2015 (mesure no 120).

#### **4. Les incidences sur le personnel**

Les effectifs globaux de la fonction publique jurassienne s'élèvent, dans le budget 2014, à 1863 EPT, 953 dans l'enseignement et 910 au sein de l'Administration. Une certaine progression est attendue en 2015 avant une réduction liée à la mise en œuvre d'OPTI-MA. En 2018, selon l'une des mesures, les effectifs ne devront pas dépasser 1800 EPT.

En effet, OPTI-MA entraînera globalement la suppression de 90 EPT au sein de la fonction publique jurassienne, 50 dans l'Administration et 40 dans l'enseignement. 17 de ces EPT sont occupés par des personnes potentiellement en âge de prendre une retraite, anticipée ou non, 58 concernent des réductions de poste partielles et 15 donneront lieu à une suppression de poste complète.

Le Gouvernement a ouvert une consultation avec la Coordination des syndicats de la fonction publique à ce sujet, conformément aux dispositions légales (LPer, art. 96 al. 3).

Il s'est d'ores et déjà engagé à mettre en œuvre un certain nombre de mesures d'appui aux personnes concernées. Ainsi, les mutations internes seront favorisées et les mutations et départs naturels mis à profit pour limiter l'impact des mesures sur le personnel. De plus, la priorité sera donnée à ces personnes lors de futurs recrutements. Il faut savoir qu'en moyenne, le taux de rotation annuel (rapport entre départs et effectifs moyens) au sein de la fonction publique jurassienne s'élève à environ 5%, ce qui représente une centaine de personnes. Les opportunités sont donc réelles pour parvenir à éviter les licenciements, ceux-ci ne pouvant toutefois pas être totalement exclus.

## 5. La mise en œuvre et le suivi du projet

Le Gouvernement réaffirme ici sa volonté de mettre en œuvre le programme d'économies OPTI-MA dans les meilleurs délais. Des effets pour un montant de plus de 10 millions de francs sont intégrés au budget 2015.

Il a décidé de créer un comité de suivi des mesures OPTI-MA, interne à l'administration. Présidé par le ministre des Finances, il est composé d'un représentant par Département. Ce comité proposera au Gouvernement un point de situation trimestriel, alors que le Parlement sera tenu régulièrement informé, dans le cadre de l'examen des budgets et des comptes.

## 6. La mise en œuvre sur le plan législatif

Parmi 141 mesures OPTI-MA inventoriées dans la liste annexée, les 23 mesures figurant dans le tableau ci-dessous font l'objet d'une proposition d'adaptation législative dans le cadre du présent message.

1	CHA	PLT	Réduction des tâches et prestations au sein du Parlement, en particulier : 1 – Sortie progressive de l'assemblée parlementaire de la francophonie 2 – Retour au niveau des indemnités parlementaires de 2002 3 – Fusion de la commission de la formation et de la commission des affaires extérieures
2	CHA	PLT	Rattachement du personnel du Secrétariat du Parlement à la Chancellerie d'Etat
18	DSA	SAS	Suppression du Parlement de la Jeunesse
26	DSA	SCAV	Privatisation du laboratoire cantonal
34	DSA	SRH	Suppression du statut de service des unités qui ont moins de 5 équivalents plein-temps (en particulier Bureau de l'égalité, Service de la coopération, Secrétariat du Parlement, Economat cantonal, Service des communes). Voir, par exemple, les mesures nos 45 (Service de la coopération) et 87 (Bureau de l'égalité)
45	DEC	COP/SCH	Réduction des prestations du Service de la coopération, en particulier transfert des tâches confédérales du Service de la coopération à la Chancellerie d'Etat et externalisation du suivi des programmes d'aide au développement, ainsi que suppression à terme du Service de la coopération au profit d'un délégué
86	DFCS	EGA	Réorganisation des tâches administratives du Bureau de l'égalité et suppression à terme du Bureau au profit d'un-e délégué-e  (les trois mesures sont groupées)
52	DEC	ECR	Réorganisation des tâches et de la mission des préposés à l'agriculture et introduction de nouveaux émoluments (par exemple, pour les projets collectifs et volontaires, traitement des paiements directs généraux)
62	DEE	ENV	Réduction de la participation cantonale à la gestion de l'eau (propre et usée)
64	DEE	ENV	Externalisation de la gestion des forêts domaniales
65	DEE	ENV	Triages forestiers - Réduction de l'aide financière

85	DFCS	COS	Réorganisation des prestations pour adultes
99	DFCS	SEN	Réduction des subventions d'exploitation aux écoles privées
108	DFCS	SFO	EJCM - Réduction de l'aide financière
115	DFJP	CTR	Suppression de la déduction octroyée aux personnes veufs-veuves ou divorcé-e-s qui tiennent ménage indépendant
117	DFJP	CTR	Centralisation du suivi des débiteurs, l'économie d'équivalents plein-temps étant répartie au sein de l'administration
118	DFJP	CTR	Principe de l'introduction d'un impôt minimal de 50 francs pour les contribuables ne payant pas d'impôt
119	DFJP	CTR	Augmentation de 10 francs des émoluments pour les rappels et sommation, ainsi que pour les taxations d'office
120	DFJP	CTR	Suspension en 2015 de la baisse fiscale linéaire de 1% prévue de 2015 à 2020 et report de 2016 à 2021; le manque à gagner fiscal sera compensé dès 2016 par la concrétisation de pistes d'économie pour un montant équivalent. Cette suspension représente pour les communes des recettes fiscales supplémentaires estimées à 1.5 mio de francs
122	DFJP	OVJ	Facturation des cartes de facilité de stationnement pour les personnes à mobilité réduite
125	DFJP	TRG	Effet neutre des présentes mesures d'économie sur les communes jurassiennes (compensation par une modification de la clef de répartition de l'imposition des frontaliers), compte tenu du fait que la péréquation financière et la répartition des tâches Etat-communes sont en cours d'examen
126	DFJP	TRG	Mise en place d'un revenu déterminant unique (RDU) et simplification des processus de calcul de diverses prestations étatiques
131	DFJP	TRG	Introduction dans une base légale d'un plafonnement des rubriques budgétaires dévolues aux mandats correspondant à 1% de la masse salariale

L'entrée en vigueur des modifications légales sera fixée par le Gouvernement en fonction du temps nécessaire aux adaptations et réorganisations devant être apportées en amont, ainsi qu'en fonction du calendrier de déploiement des mesures.

En ce qui concerne la mesure no 120 citée ci-dessus, le Gouvernement rappelle que lui-même et la table ronde ont étudié et retenu des pistes d'économies dont les effets financiers n'ont pu être chiffrés précisément à ce jour mais qui en présentent incontestablement. La perte de recette induite par cette mesure de suspension de la baisse fiscale sera donc compensée par la mise en œuvre de ces pistes d'économies dès 2016 pour un montant de 2,5 millions de francs.

En outre, la mise en œuvre de 9 autres mesures nécessitera encore l'adaptation de diverses dispositions légales relevant de la compétence du Parlement, qui feront l'objet d'un traitement distinct du présent message. Ce fractionnement est rendu nécessaire par le fait que certaines mesures sont liées à un autre projet qui ne pourra être réalisé qu'à plus long terme, notamment en raison de la complexité de la matière, ou parce que les effets financiers à court terme peuvent être atteints par un autre moyen (p. ex. directive du Gouvernement à titre provisoire, avant l'adoption d'une base légale formelle). Par ailleurs, d'autres mesures font l'objet d'un message déjà adressé au Parlement ou sont intégrées dans des projets plus vastes en phase de consultation.

Les mesures dont le traitement est séparé du présent message sont les suivantes :

12	DSA	COM	Facturation de certaines prestations de soutien aux communes au coût de revient
38	DSA	SSA	Clarification du statut de la résidence des Cerisiers et, dans l'intervalle, prise en compte de coûts effectifs, en particulier des loyers
57	DEC	ECO	Amélioration de l'efficacité au sein du DEC (projet REFECO)
74	DEE	SDT	Suppression des subventions aux communes au titre de l'aménagement local et régional
110	DFCS	SFO	Simplification du processus d'octroi des bourses d'étude
121	DFJP	OVJ	Adaptation des émoluments pour les autorisations des manifestations sportives
123	DFJP	PFX	Restructuration de la direction des offices de poursuite et faillite
127	DFJP	TRG	Suppression des prestations réalisées jusqu'ici à bien plaisir par l'ensemble des services de l'Etat et prélèvement d'émoluments
128	DFJP	TRG	Augmentation de la part reversée à l'Etat par l'ECA, participation qui sera formalisée dans la révision de la loi en cours

La mise en œuvre des autres mesures relève de la compétence du Gouvernement, des départements ou des services de l'administration cantonale.

## 7. Conclusion

Compte tenu du contexte financier actuel et des défis auxquels l'Etat jurassien sera confronté dans le futur, le Gouvernement estime que le programme OPTI-MA est absolument nécessaire. C'est pourquoi il vous recommande d'accepter l'ensemble des mesures du présent programme d'économies qui figurent dans la liste des mesures annexée, ainsi que les modifications législatives qui vous sont proposées et qui relèvent de la compétence législative du Parlement.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Charles Juillard  
Président



  
Jean-Christophe Kübler  
Chancelier d'Etat

Annexes :

- liste des mesures OPTI-MA ;
- modifications législatives ;
- tableaux comparatifs des modifications législatives, avec commentaires.