

Quelles dépenses bloquées dans l'attente d'un budget ?

Rémy Meury (CS-POP)

Réponse du Gouvernement

Les prévisions budgétaires laissent présager un non-respect du frein à l'endettement sur l'ensemble des exercices 2022 à 2026. L'Etat peut être confronté à une situation difficile en se retrouvant sans budget au 1^{er} janvier. Trois scénarii entraînent un retard au niveau du calendrier et un risque de ne pas avoir de budget en début d'année:

1. Le Parlement refuse tout simplement le budget et retourne le projet au Gouvernement. Des allers-retours entre les deux autorités peuvent ensuite avoir lieu et retarder le processus d'adoption.
2. Le Parlement accepte le budget, mais refuse ensuite de déroger au frein à l'endettement (majorité qualifiée des deux tiers des députés nécessaire), ce qui entraînerait la soumission du budget au peuple (référéndum obligatoire).
3. Le peuple se prononce sur le budget qui suit celui d'un exercice pour lequel le Parlement a déjà décidé de la dérogation. Concrètement, ce cas de figure pourrait se produire pour le budget 2023, puis une année sur deux selon le schéma suivant : dérogation du Parlement, votation populaire l'année suivante, à nouveau dérogation du Parlement et votation populaire l'année suivante.

En cas de référendum obligatoire, le processus complet (préparation de la votation jusqu'au résultat final) est en général de 3 mois.

Cela étant précisé, le Gouvernement répond comme suit à la question posée :

- **Peut-il nous indiquer quelques dépenses d'importance à ses yeux, et pas seulement d'un point de vue financier, pour chaque Département, de fonctionnement ou d'investissement, telles que prévues au budget 2021, qui ne pourraient être engagées par l'État avant l'approbation du budget en votation populaire ?**

En cas de situation sans budget, l'article 21, alinéa 5, de la loi sur les finances cantonales (LFin; RSJU 611) donne le cadre juridique de base : *{...} si le budget n'est pas approuvé avant le début de l'exercice, le Gouvernement est autorisé à engager **les dépenses absolument liées et les dépenses indispensables** à l'activité administrative {...}*.

Il revient au Gouvernement d'édicter des directives lors d'un tel scénario. Concrètement, chaque cas susceptible d'être admis comme exception selon la LFin et les directives du Gouvernement doit, le cas échéant, faire l'objet d'un examen juridique spécifique. Il s'agit aussi de déterminer la marge d'appréciation juridique et financière quant à l'engagement de dépense. Les principes de la légalité et de la bonne foi comme lors d'un engagement contractuel irrévocable, tout comme celui de la bonne gestion financière permettant d'éviter des désavantages économiques, peuvent parfois faire l'objet d'appréciations différentes. Une situation sans budget entraîne un travail supplémentaire considérable de la part de l'administration.

Néanmoins, sous réserve de ce dernier point, le Gouvernement peut donner quelques exemples concrets de dépenses importantes par domaine, qui auraient été reportées si le budget 2021 avait dû être soumis au peuple, comme le demande l'auteur de la question écrite :

Fonctionnement

Charges du groupe 30, Personnel

- Tout nouvel EPT. Effectivement les nouveaux postes ne peuvent être pourvus. Seuls les emplois administratifs existants devenus vacants peuvent être remplacés. Il convient par contre d'assumer les responsabilités pour les personnes qui auraient déjà été engagées. Pour les EPT du domaine de l'enseignement, la rentrée scolaire d'août de l'exercice concerné correspond donc aux EPT prévus au budget précédent.
- Toute nouvelle participation financière à la formation continue. Il faut suspendre des mesures telles que le développement du personnel, de l'équipe, de l'organisation ou de la gestion. Les contrats de formation continue existants et qui ont déjà débutés doivent être respectés.

Charges du groupe 31, Biens, services et autres charges d'exploitation

- Toute nouvelle obligation en matière d'appui aux projets, de rapports d'experts, d'affectation de spécialistes externes, de mandats et d'études, de prestations de tiers, etc.

Exemples : mandats pour des projets tel que « Repenser l'Etat », actions de communication du Service l'information et de la communication, publi-reportage sur la santé dans le Quotidien Jurassien, mandat en lien avec le projet Cohésion et réorganisation du Service de l'action sociale, actions de promotion et prospection du Service de l'économie et de l'emploi (salons, Marché-concours, missions économiques...), actions de promotion culturelle dont Delémont-Hollywood, mandats dans le domaine de l'environnement (forêt, climat, etc).

- Tout travail d'entretien n'affectant pas la sécurité des usagers (entretien des routes ou des bâtiments, maintenance informatique).

Charges du groupe 36, Charges de transfert

- Toutes les dépenses nouvelles au sens de l'article 42 de la LFin.
- Toute augmentation d'enveloppe pour de nouveaux EPT. Les institutions subventionnées qui ont déjà créé des postes pour l'exercice concerné avant l'adoption du budget le font sous leur responsabilité financière.

Si l'on se trouve en présence d'une dépense absolument liée ou indispensable à l'activité administrative, des versements peuvent être effectués sous forme d'acomptes en se limitant aux enveloppes de l'année précédente. Les dépenses nouvelles ne peuvent être engagées.

Un examen juridique devrait être mené pour chaque subvention en regard de leur spécificité propre, qu'il y ait contrat de prestations ou non.

Exemples de subventions qui auraient certainement dû être reportées sous réserve d'une analyse approfondie :

- Subvention à la Fédération interjurassienne de coopération et développement (FICD), subventions pour les projets Interreg ;
- Subventions pour l'élevage ;
- Subventions aux associations culturelles ;
- Subventions d'aides à l'économie (nouveaux projets) ;
- Subventions en matière de prévention de la santé (campagnes diverses avec des institutions) ;
- Subventions dans le secteur du tourisme (actions de promotion) ;
- Subventions pour les activités sportives (midi-actif, camps, journées extrascolaires).

Investissements

- Tout nouveau projet d'investissement. Effectivement, un nouveau projet ne peut être en principe lancé ni aucun nouveau contrat attribué. Cela peut entraîner l'arrêt temporaire de projets de construction ou de crédits d'engagement en cours. Toutefois, dans certaines

circonstances, la suspension d'un projet dont l'exécution a déjà commencé peut ne pas être économiquement viable (dépenses supplémentaires dues à des conditions contractuelles). Le principe de la bonne gestion financière peut dans ces cas-là justifier malgré tout l'engagement de la dépense.

- Toute maintenance « préventive ». Les entretiens urgents peuvent être par contre réalisés.
- Tout remplacement de mobilier et de véhicules sauf s'il empêche le fonctionnement normal d'un service ou d'une école.
- Tout versement de subventions avec mention de la réserve budgétaire (remaniements parcellaires, subventions d'investissement en faveur des communes pour les constructions scolaires).

Les projets et les subventions d'investissement doivent être évalués sur une base individuelle en fonction des contrats et des conséquences d'un report tant au niveau financier que pour la garantie des activités de l'Etat. Aucun contrat ne pourrait être signé pour tout projet ne remplissant pas les critères d'exception. Des projets, chantiers et engagements de subventions seraient ainsi reportés.

A titre exemplatif et sous réserve d'une analyse plus fine, voici des investissements pour lesquels des dépenses n'auraient pas pu être effectuées (non exhaustif, pour les dépenses propres sous réserve d'engagements contractuels contraignants).

Objets	Montants Budget 2021
• Dépenses propres immobilières	
Glovelier-St-Brais, alésage du tunnel actuel de la Roche	700'000
Aménagement Le Noirmont – Le Boéchet	1'200'000
Itinéraire cyclable Ajoie, Courchavon-Courtemaîche	200'000
Traversée de Courroux	1'000'000
Porrentruy, aménagement rues Trouillat, Gravier et Merguin	500'000
Ecole de Delémont, nouvelles salles de sport	200'000
• Dépenses propres mobilières	
Divisions CEJEF, équipement de salles	725'000
• Informatique	
Service de l'informatique (SDI), portefeuille cyberadministration	selon contrats
SDI, portefeuille modernisation de l'administration	1'150'000
SDI, service des contributions	selon contrats
• Subventions	
Service de l'économie rurale, génie rural, constr. rurales, projet dével.	3'200'000
Service du développement territorial, encouragement des invest. dans le domaine de l'énergie (octrois)	3'240'000
Office de l'environnement, forêts, eau	2'800'000
Service de l'enseignement, subventions aux communes pour les bâtiments scolaires	1'000'000
Office de la culture, rénovation bâtiments	300'000

Pour conclure, nous pouvons donc confirmer que la plus grande conséquence en cas de situation sans budget au 1^{er} janvier, est le blocage de toutes les dépenses nouvelles au sens de l'article 42 LFin prévues dans le compte de fonctionnement et d'investissement de l'Etat. Elles concernent principalement des chantiers, des projets, des subventions. Il est présenté ici un échantillon de dépenses dont il est certain qu'elles ne pourraient être engagées avant la validation du budget. D'autres dépenses importantes, sous forme de contrats de prestations par exemple, dans les domaines de la formation, du social et de la santé nécessiteraient des analyses approfondies pour affirmer comment elles seraient considérées dans une période sans budget. Selon les expériences d'autres cantons, les conséquences seraient importantes pour l'économie (chantiers, mandats), les institutions et les associations en fonction de la durée de la période durant laquelle l'Etat reste sans budget.

De plus, au niveau interne, il faudrait non seulement effectuer une analyse pour confirmer quelles dépenses sont absolument liées, mais pour chaque exception souhaitée, un travail spécifique s'avérerait nécessaire avec le soutien de toutes les unités administratives. Une analyse de la base légale de toute dépense, puis la nature de toutes les contre-prestations effectuées, tout en contrôlant certains principes juridique et financier, devrait être réalisée. Ce suivi entraînerait un travail supplémentaire très conséquent, tant au niveau quantitatif qu'au niveau de la complexité, et cela au détriment du traitement des affaires courantes. Le processus décisionnel serait également alourdi. Il est évident qu'une situation sans budget, c'est une nouvelle crise à gérer pour l'administration, après celle du COVID. Les impacts sur les relations institutionnelles et l'image à l'extérieur de notre canton ne sont également pas à sous-estimer.

Cette situation cumulée au report de projets impliquerait également un calendrier retardé par rapport aux objectifs du programme de législature.

En conclusion, le Gouvernement relève qu'un fonctionnement sans budget impliquerait de nombreuses contraintes, tant administratives que politiques.

Delémont, le 21 septembre 2021

Certifié conforme par le chancelier d'Etat
Jean-Baptiste Maître

