

Delémont, le 13 août 2024

MESSAGE RELATIF A L'INTRODUCTION DE DISPOSITIONS TRANSITOIRES CONCERNANT LE FREIN A L'ENDETTEMENT DANS LA CONSTITUTION ET DANS LA LOI SUR LES FINANCES CANTONALES

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet, en annexe, deux projets de dispositions transitoires concernant le mécanisme du frein à l'endettement présent dans les articles 123a de la Constitution cantonale¹ et dans l'article 17a de la loi sur les finances cantonales² (ci-après « LFin »).

Il vous invite à les accepter et les motive comme suit.

I. Contexte

Le 6 mars 2024, les Parlements bernois et jurassien ont adopté le Concordat sur le transfert de Moutier du canton de Berne au canton du Jura au 1^{er} janvier 2026. L'acte porte sur la modification territoriale qui résulte du changement d'appartenance cantonale de la commune de Moutier ainsi que sur les principes généraux de ce transfert.

Au niveau financier, la volonté du Gouvernement est que l'intégration de Moutier se fasse sans effet significatif sur les finances cantonales. L'objectif est de parvenir à un impact neutre à moyen terme grâce notamment à des mesures d'efficience au moment du regroupement de prestations.

Pour les phases préparatoires de l'accueil de Moutier, sur proposition du Gouvernement, le Parlement a accepté le 15 février 2023 la loi portant création d'un fonds en vue du transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura³. Ce fonds permet notamment, par l'intermédiaire d'avances à compenser ultérieurement, de couvrir les dépenses de fonctionnement engendrées par la mise en œuvre du transfert de la commune de Moutier de 2022 à 2026. Les dépenses d'investissements induites par le déplacement de certaines unités administratives jurassiennes à Moutier (bâtiments, informatique, équipement des locaux, etc.) ont été volontairement exclues du périmètre du fonds. Il avait été indiqué au Parlement que cet objet serait traité plus tard avec, le cas échéant, une adaptation légale.

Aujourd'hui, le présent message revient notamment sur ces dépenses d'investissement liées à l'aménagement des bâtiments sis à Moutier pour l'installation de certaines unités administratives de l'Etat, ainsi que la période sur laquelle elles seront engagées.

¹ RSJU 101.

² RSJU 611.

³ RSJU 612.

De plus, un autre impact significatif « Moutier » sur les finances cantonales est celui de la péréquation financière fédérale (ci-après : « RPT »). En effet, le système de péréquation fédérale prend en compte la population et l'indice de ressources d'un canton pour les années qui précèdent de 4 à 6 ans le moment du versement. Le canton du Jura ne bénéficierait ainsi des montants complets liés à l'arrivée de Moutier qu'en 2032. Dans le message du 14 novembre 2023 concernant l'acte relatif à l'approbation du Concordat, il avait été expliqué qu'aucune obligation légale ne prévoit le versement par le canton de Berne d'une part des revenus touchés au titre de la péréquation au canton du Jura durant cette période. Dans le cadre des négociations, les deux cantons sont toutefois parvenus à un consensus sur la manière de compenser le décalage temporel pris en compte dans le calcul de la péréquation. L'accord entre le canton du Jura et celui de Berne a reconnu que le canton du Jura avait droit, pendant une durée limitée de six ans à compter de la date du transfert, à une part des montants du canton de Berne provenant de la RPT. Cet accord s'avère toutefois subsidiaire à une solution spécifique que pourrait apporter la Confédération. Cependant, seul l'indice des ressources du canton du Jura est considéré dans l'accord bilatéral et non la baisse du potentiel de ressources jurassien engendrée par le changement de canton de la commune de Moutier. Sans modification des bases légales fédérales, il en résulterait, pour la période allant de 2026 à 2031, un manque à gagner cumulé de l'ordre de 65 millions⁴ pour le canton du Jura qui péjorerait les budgets à venir de la manière suivante : 13 millions annuels entre 2026 et 2029, puis 9 millions en 2030 et finalement 4 millions en 2031.

Cette absence significative de recettes ne permet notamment pas de financer les investissements liés aux déménagements de certains services de l'administration cantonale à Moutier. Une première estimation a été faite avec les différentes unités administratives concernées ; les investissements concernés pourraient avoisiner le montant d'environ 10 millions et se répercutent surtout sur les exercices 2026 et 2027 avec un possible report de certaines dépenses sur 2028. Il est clair que cette estimation sera consolidée chaque année au moment de l'établissement du budget.

Dès 2026 et jusqu'en 2031, la totalité des nouvelles incidences extraordinaires liées à l'intégration de Moutier s'élève donc pour l'Etat jurassien à 75 millions.

Face à cette situation exceptionnelle et déterminée dans le temps, le Gouvernement anticipe et propose aujourd'hui un projet visant à exclure ces deux éléments liés à l'intégration de Moutier dans le calcul du frein à l'endettement.

II. Exposé du projet « Neutralisation des effets de l'accueil de Moutier dans le canton du Jura dans le calcul du frein à l'endettement »

Les règles du frein à l'endettement sont fixées à l'article 123a de la Constitution cantonale ainsi qu'à l'article 17a, alinéa 2, LFin.

Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80% et de 100% en cas de découvert au bilan ou si la dette brute est supérieure à une fois et demie le montant budgétisé au titre des impôts cantonaux. De plus, le Parlement peut, à une majorité d'au moins des deux tiers des députés, déroger au respect du degré d'autofinancement si des circonstances extraordinaires le justifient. Il ne peut cependant pas y déroger deux années consécutives. Lorsque la majorité des deux tiers des députés ne peut être atteinte ou lorsque le Parlement a dérogé aux

⁴ Simulation établie par l'Administration fédérale des finances pour l'année 2023 avec la moyenne triennale des années de calcul 2017, 2018 et 2019.

alinéas 1 et 2 l'année précédente, le budget qui ne répond pas aux conditions de ceux-ci est soumis au référendum obligatoire.

Lors de l'introduction du frein à l'endettement, les éléments extraordinaires avaient été anticipés en offrant la possibilité de déroger à ce mécanisme, mais uniquement au sens d'événements naturels (inondation, tempête, etc.) dont les conséquences financières sont concentrées, la plupart du temps, sur un exercice comptable. Aujourd'hui force est de constater que les événements extraordinaires d'une part ont plusieurs origines (COVID, Ukraine) et d'autre part déploient des effets financiers sur plusieurs budgets.

Le manque à gagner de la RPT dans le cadre de l'accueil de la Ville de Moutier doit être considéré comme un événement extraordinaire par le canton du Jura. Non seulement les recettes non perçues représentent un montant significatif, mais le budget en est impacté sur six exercices successifs.

Pour que le canton du Jura puisse réagir de manière appropriée à cette situation historique et unique, le calcul du frein à l'endettement nécessite une adaptation temporaire sans remettre en question ses fondamentaux.

Le Gouvernement considère le manque à gagner de la RPT et les investissements liés au déménagement des unités administratives jurassiennes à Moutier comme des événements extraordinaires au sens unique et historique. Et surtout, ils se répercutent sur plusieurs exercices successifs. Il est ainsi proposé au peuple d'exclure ces deux éléments dans le calcul pour apprécier le respect du degré d'autofinancement.

Les principes de base déterminant pour la règle du frein à l'endettement ne sont pas modifiés. Le Gouvernement est déterminé à respecter le degré d'autofinancement qui continue à s'appliquer sur le budget de l'Etat. De plus, la règle concernant la dérogation au frein à l'endettement reste en vigueur, à savoir par exemple, l'obligation de passer devant le peuple en cas de dérogation au frein à l'endettement deux années consécutives.

III. Effets du projet

a) Impact légal

D'un point de vue juridique, il s'agit d'introduire une disposition transitoire dans la Constitution cantonale relative au frein à l'endettement afin de pouvoir neutraliser de ce mécanisme deux effets financiers extraordinaires liés à l'accueil de Moutier.

Le projet d'article 15 des dispositions finales et transitoires de la Constitution cantonale permet ainsi de procéder à un calcul du frein différent de celui qui est prévu par les bases légales actuelles. Même si la Constitution cantonale ne mentionne pas les définitions des termes financiers comme la LFin, les explications figurant dans le message adressé au Parlement le 22 avril 2008 lors de l'introduction du frein à l'endettement dans la Constitution cantonale ne laissent pas de marge de manœuvre quant à son application, en particulier au niveau de la définition de la notion de « degré d'autofinancement ». Il est donc nécessaire de déroger aux alinéas 1 et 2 de l'article 123a de la Constitution cantonale. Quant aux autres alinéas de l'article 123a, ils restent applicables.

Cette disposition transitoire dans la Constitution cantonale permet de prévoir un régime dérogatoire dans la LFin dans le but de respecter le degré d'autofinancement à atteindre lors des différents

exercices budgétaires pendant les années 2026 à 2031. A titre de rappel, le degré d'autofinancement est le rapport entre la marge d'autofinancement et les investissements nets.

Dans ce cadre, le projet d'article 80a, alinéa 1, LFin permet de déroger à l'article 17a, alinéa 2, lettre b, LFin pendant les années 2026 à 2031 en ajoutant au résultat du compte de fonctionnement pris en compte dans la marge d'autofinancement, la part supplémentaire de revenus provenant de la RPT que le canton du Jura percevrait s'il était tenu compte dès l'année 2026 du potentiel de ressources de la commune de Moutier.

Quant à l'alinéa 2, il permet de déroger à l'article 17a, alinéa 2, LFin pendant les années 2026 à 2028 en soustrayant les investissements uniques en lien avec le déplacement d'unités administratives sur le territoire de la commune de Moutier au montant total des investissements nets. Cette période de 3 ans a été définie sur la base de la planification des investissements qui portent sur les années 2026 et 2027 avec un possible report de certaines dépenses sur 2028.

Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires détaillés des deux tableaux explicatifs figurant en annexe du présent rapport.

b) Impact sur la gestion financière

Le frein à l'endettement demande le respect d'un degré d'autofinancement de 80%, voire de 100% en cas de découvert au bilan ou de dette brute supérieure à une fois et demie le montant des impôts cantonaux inscrits au budget. Il s'agit du calcul suivant :

	Marge d'autofinancement (résultat + amortissements)	
Degré autofinancement (LFin) =	-----	X 100
	Investissements nets	

En traduisant la proposition du Gouvernement qui neutralise l'impact financier extraordinaire de l'accueil de Moutier dans la définition du degré d'autofinancement, ce dernier se présente de la manière suivante :

	Marge d'autofinancement (résultat avec la part complète de la péréquation + amortissements)	
Degré autofinancement (LFin) =	-----	X 100
	Investissements nets sans les investissements Moutier	

A titre exemplatif, le tableau suivant présente le mécanisme ainsi retenu sur un budget annuel :

Indicateurs	Valeurs	Calcul selon les bases légales actuelles	Calcul suite à l'adaptation des bases légales
a) Résultat	-15 millions		
b) Dont manque à gagner RPT lié à l'accueil de Moutier	13 millions		
c) Amortissements	30 millions		
d) Autofinancement déterminant selon la LFin pour le frein à l'endettement		15 millions (=lettres a+c)	28 millions (=lettres a+b+c)
e) Investissements nets	40 millions		
f) Dont investissements nets liés aux déménagements liés à l'accueil de Moutier	5 millions		
g) Investissements nets déterminants pour le frein à l'endettement.		40 millions (=lettre e)	35 millions (=lettres e-f)
Degré d'autofinancement selon LFin		38%	80%

Le tableau illustre les adaptations légales sur le calcul du degré d'autofinancement pour les deux effets financiers concernés sur un budget annuel. Les manque à gagner RPT (13 millions) et les investissements en lien avec l'accueil de Moutier (5 millions) sont exclus du calcul du degré d'autofinancement. Ces deux éléments expliquent l'amélioration du degré d'autofinancement du budget de 38% à 80%.

En l'absence d'incidence financière extraordinaire, il n'y a aucune différence avec la pratique actuelle.

c) Effets financiers pour l'Etat

Comme les montants sont exclus du calcul du frein à l'endettement, des compensations financières ne s'avèrent pas exigibles pour respecter le degré d'autofinancement. Dès lors, cette adaptation légale a des conséquences sur les fonds propres et sur la dette.

A ce jour, les impacts peuvent être projetés de la manière suivante (chiffres exprimés en millions) :

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
a) Manques à gagner RPT	13	13	13	13	9	4	65
b) Investissements (estimations de la répartition annuelle des 10 mios)	6	3	1	0	0	0	10
Impact sur la dette au total (a+b)	19	16	14	13	9	4	75
Impact sur les fonds propres (a)	13	13	13	13	9	4	65
Impact annuel indirect sur les charges d'intérêts	0,2	0,5	0,8	1,0	1,2	1,3	

Il est à noter que le Gouvernement continue d'explorer d'autres pistes afin de réduire notamment le manque à gagner lié au système de péréquation financière fédérale. L'adaptation provisoire du frein à l'endettement proposée dans le message transmis ce jour ne devra donc être appliquée que si les alternatives à l'étude ne peuvent pas être mises en œuvre.

d) Effet financier pour les communes

Le présent projet n'entraîne pas d'incidence directe pour les communes.

Si le présent projet ne devait pas être accepté, de nouvelles mesures d'économies seront certainement nécessaires afin de respecter le frein à l'endettement durant les années 2026 à 2031. Elles pourraient alors impacter les communes.

e) Procédure de consultation

La procédure de consultation engagée par le Gouvernement s'est étendue du 7 juin au 5 juillet 2024. Elle a été limitée aux organismes politiques. Par ailleurs, ces derniers ont été conviés à une séance d'information, en date du 6 juin 2024, lors de laquelle ils ont pu échanger de manière constructive avec une délégation du Gouvernement et des représentants de l'administration cantonale quant aux dispositions prévues dans le projet.

Bien que la plupart des organismes politiques soient attachés au mécanisme du frein à l'endettement, la majorité d'entre eux a exprimé sa compréhension de la situation exceptionnelle et son ouverture au débat concernant les modalités d'application des dispositions transitoires. De manière générale, les organismes politiques reconnaissent la nature unique de l'événement et l'importance d'anticiper ses effets financiers particuliers.

Pour plus de détails quant à la procédure de consultation et notamment quant aux diverses propositions issues de celle-ci, il est renvoyé au rapport y relatif, accessible sur la page internet www.jura.ch/frein.

IV. Entrée en vigueur

Si le Parlement accepte la disposition transitoire relative à l'article 123, alinéas 1 et 2, de la Constitution cantonale, elle sera soumise en votation populaire le 9 février 2025.

Ensuite, si la votation populaire du 9 février 2025 débouche sur un résultat positif, le Parlement sera amené à adopter la disposition transitoire relative à l'article 17a, alinéa 2, lettres b et c, LFin.

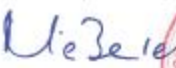
Le Gouvernement prévoit une entrée en vigueur de l'ensemble des modifications proposées au 1^{er} janvier 2026.

V. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement recommande au Parlement d'accepter les projets de dispositions transitoires concernant le frein à l'endettement dans la Constitution et dans la loi sur les finances cantonales.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Rosalie Beuret Siess

Présidente




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'Etat

Annexes : - Projets de modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les finances cantonales
- Tableaux explicatifs

Constitution de la République et Canton du Jura

Projet de modification du 13 août 2024

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977¹ est modifiée comme il suit :

Dispositions finales et transitoires, article 15 (nouveau)

Art. 15 Pendant les années 2026 à 2031, il peut être dérogé aux alinéas 1 et 2 de l'article 123a pour neutraliser les effets de l'accueil de la commune municipale de Moutier dans le canton du Jura. La loi règle les modalités.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum obligatoire.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Pauline Godat

Fabien Kohler

¹⁾ RSJU 101

Loi sur les finances cantonales (LFin)

Projet de modification du 13 août 2024

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La loi du 18 octobre 2000 sur les finances cantonales¹ est modifiée comme il suit :

Chapitre X (nouvelle teneur)

CHAPITRE X : Dispositions transitoire et finales

Article 80a (nouveau)

Neutralisation
des effets de
l'accueil de
Moutier dans le
canton du Jura

Art. 80a ¹ Pendant les années 2026 à 2031, le résultat du compte de fonctionnement au sens de l'article 17a, alinéa 2, lettre b, est augmenté de la part supplémentaire de revenus provenant de la péréquation financière fédérale que le canton du Jura aurait reçue s'il avait été tenu compte dès l'année 2026 du potentiel de ressources de la commune de Moutier.

² Pendant les années 2026 à 2028, les investissements en lien avec le déplacement d'unités administratives sur le territoire de la commune de Moutier sont soustraits du montant total des investissements nets au sens de l'article 17a, alinéa 2, lettre c.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Pauline Godat

Fabien Kohler

¹⁾ RSJU 611

Constitution de la République et Canton du Jura (RSJU 101)	
Projet d'article	Commentaires
DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES	
Article 15 Pendant les années 2026 à 2031, il peut être dérogé aux alinéas 1 et 2 de l'article 123a pour neutraliser les effets de l'accueil de la commune municipale de Moutier dans le canton du Jura. La loi règle les modalités.	Le mécanisme du frein à l'endettement est réglé à l'article 123a de la Constitution cantonale. Le système de la péréquation financière fédérale appliqué à l'accueil de Moutier entraîne un déséquilibre financier à hauteur de 65 millions sur les années 2026 à 2031 (manque à gagner). Les investissements uniques pour le déménagement des unités administratives jurassiennes sont estimés à 10 millions. Afin de neutraliser ces impacts financiers extraordinaires liés au transfert de Moutier dans le canton du Jura dans le calcul du frein à l'endettement, une disposition transitoire relative à l'article 123a, alinéas 1 et 2, de la Constitution cantonale est introduite. Cette disposition transitoire permettra de prévoir un régime dérogatoire dans la loi sur les finances cantonales (RSJU 611) dans le but de respecter le degré d'autofinancement à atteindre lors des différents exercices budgétaires pendant les années 2026 à 2031. Cette dérogation ne portera que sur deux aspects : - l'augmentation du résultat du compte de fonctionnement de la part supplémentaire de revenus provenant de la péréquation financière fédérale que le canton du Jura aurait perçu s'il avait été tenu compte dès l'année 2026 du potentiel de ressources de la commune de Moutier ; - la soustraction des investissements en lien avec le déplacement d'unités administratives sur le territoire de la commune de Moutier au montant total des investissements nets. L'adoption d'une disposition transitoire dans la Constitution cantonale est absolument nécessaire, car il n'est pas possible de déroger aux modalités de calcul du frein à l'endettement par une simple modification de la loi sur les finances cantonales. En effet, les explications figurant dans le message adressé au Parlement le 22 avril 2008 lors de l'introduction du frein à l'endettement dans la Constitution cantonale ne laissent plus aucune marge de manœuvre quant à son application, en particulier au niveau de la définition de la notion de « degré d'autofinancement ».

Loi sur les finances cantonales (LFin ; RSJU 611)	
Projet d'article	Commentaires
CHAPITRE X : Dispositions finales et transitoires	Le terme « transitoire » est ajouté au titre du chapitre X.
<i>Neutralisation des effets de l'accueil de Moutier dans le canton du Jura</i> Article 80a ¹ Pendant les années 2026 à 2031, le résultat du compte de fonctionnement au sens de l'article 17a, alinéa 2, lettre b, est augmenté de la part supplémentaire de revenus provenant de la péréquation financière fédérale que le canton du Jura aurait reçue s'il avait été tenu compte dès l'année 2026 du potentiel de ressources de la commune de Moutier. ² Pendant les années 2026 à 2028, les investissements en lien avec le déplacement d'unités administratives sur le territoire de la commune de Moutier sont soustraits du montant total des investissements nets au sens de l'article 17a, alinéa 2, lettre c.	Les différentes notions, que comporte l'article 123a de la Constitution cantonale (RSJU 101) réglant le mécanisme du frein à l'endettement, sont définies à l'article 17a, alinéa 2, LFin. Le système de la péréquation financière fédérale appliqué à l'accueil de Moutier entraîne un déséquilibre financier à hauteur de 65 millions sur les années 2026 à 2031 (manque à gagner). Les investissements uniques pour le déménagement des unités administratives jurassiennes sont estimés à 10 millions. Afin de neutraliser ces impacts financiers extraordinaires liés au transfert de Moutier dans le canton du Jura dans le calcul du frein à l'endettement, une disposition transitoire relative à l'article 17a, alinéa 2, lettres b et c, de la LFin est introduite. Le régime dérogatoire prévu au nouvel article 80a est basé sur l'article 15 des dispositions finales et transitoires de la Constitution cantonale qui indique que la loi règle les modalités de la dérogation aux alinéas 1 et 2 de l'article 123a de la Constitution cantonale pour neutraliser les effets de l'accueil de Moutier dans le canton du Jura pendant les années 2026 à 2031. Le régime dérogatoire a pour but de respecter le degré d'autofinancement à atteindre lors des différents exercices budgétaires pendant les années 2026 à 2031. L'article 80a, alinéa 1, permet de déroger à l'article 17a, alinéa 2, lettre b, LFin en ajoutant au résultat du compte de fonctionnement pris en considération dans la marge d'autofinancement, le manque de recettes de la péréquation financière fédérale sur la période concernée de 2026 à 2031. Le résultat cumulé aux amortissements donne la marge d'autofinancement. La problématique de la péréquation financière fédérale est liée à la non prise en compte du potentiel de ressources de la commune de Moutier dans le calcul des versements envers le canton du Jura. Le canton de Berne reconnaît un droit au canton du Jura, pendant une durée limitée de six ans à compter de la date du transfert (2026-2031 en cas de transfert au 1^{er} janvier 2026), à une part annuelle des revenus du canton de Berne. Cette reconnaissance a été officialisée dans le Concordat sur le transfert de Moutier. Cependant l'Administration fédérale des finances (AFF) a procédé à une simulation du potentiel de ressources respectifs des cantons de Berne et du Jura en

raison du changement de canton de la commune de Moutier. Cette simulation débouche sur le constat suivant :

- Le canton du Jura voit augmenter sa part à la péréquation financière fédérale de 28,4 millions. L'écart entre la reconnaissance du canton de Berne et l'estimation de l'AFF est de 65 millions sur les 6 ans concernés (13 millions annuels de 2026 à 2029, puis 9 millions en 2030 et 4 millions en 2031).

Quant à l'article 80a, alinéa 2, il permet de déroger à l'article 17a, alinéa 2, LFin pendant les années 2026 à 2028 en soustrayant les investissements uniques en lien avec le déplacement d'unités administratives sur le territoire de la commune de Moutier au montant total des investissements nets. Les investissements porteront sur l'aménagement des bâtiments dans lesquels certaines unités administratives s'installeront. Cette période de 3 ans a été définie sur la base de la planification des investissements qui portent sur les années 2026 et 2027 avec un possible report de certaines dépenses sur 2028.