

REPONSE DU GOUVERNEMENT A LA QUESTION ECRITE DE MONSIEUR REMY MEURY, DEPUTE (CS-POP) INTITULEE "FREIN A L'ENDETTEMENT : QUELLES PRATIQUES EN SUISSE ? " (N°2968)

L'auteur de la question sollicite le Gouvernement afin de mieux comprendre les différences des degrés d'auto-financement cantonaux ; pourquoi notamment seuls 3 à 5 cantons présentent de meilleurs résultats que le canton du Jura alors que ce dernier affirme que son frein à l'endettement est l'un des plus souples. Il demande de lui transmettre un tableau récapitulatif des mécanismes de frein à l'endettement en vigueur dans tous les cantons suisses et de lui expliquer leur fonctionnement.

Le contexte étant rappelé, le Gouvernement répond de la manière :

Deux sources d'information construisent la question écrite présentée.

- a) La première émane du Ministre des finances affirmant que le mécanisme du frein à l'endettement du canton du Jura est l'un des plus souples. Il se réfère à une thèse publiée en 2013, élaborée par Mme Nadia Yerly, et nommée dans « The Political Economy of Budget Rules in the twenty-six Swiss Cantons ».
- b) La deuxième vient du tableau publié dans le livre du budget 2018 du canton du Jura et intitulé « Comparaison intercantonale Budget 2017/18 ».

a) Thèse de Mme Yerly

La base de données de cette thèse porte sur la période 1987-2011. Globalement, il s'agit d'une évaluation des règles budgétaires des cantons suisses. Six composantes structurelles avaient été retenues :

- 1) *la base légale (inscription de la règle budgétaire dans la Constitution ou dans une loi) ;*
- 2) *budget et comptes (contrainte de la règle de l'équilibre sur le budget ou les comptes, voire les deux) ;*
- 3) *l'objet de l'équilibre (équilibre du budget et/ou comptes avant ou après les amortissements comptables) ;*
- 4) *la contrainte temporelle (délai défini pour atteindre l'équilibre) ;*
- 5) *l'amortissement (notamment taux appliqués par les cantons inscrits dans la loi) ;*
- 6) *les sanctions (mécanisme de sanction inscrit dans la loi en cas de violation de l'équilibre).*

Chacun de ces éléments s'est vu attribué un nombre linéaire de points sur la base de leur analyse. L'addition de points a conduit ensuite à un indicateur standardisé dont la valeur va de 0 (aucune règle) à 100 (règle la plus stricte).

Sur la base de cette évaluation, le canton du Jura est arrivé en avant-dernière position en matière de sévérité des règles budgétaires. En effet, bien qu'inscrit dans la Constitution, son mécanisme de frein à l'endettement ne porte que sur le degré d'autofinancement (évolution de la dette) alors que l'équilibre financier n'est pas soumis à des règles strictes. L'équilibre financier est mentionné dans la loi sur les finances uniquement au titre de principe et à moyen terme. Aucune contrainte temporelle n'est inscrite en cas de déficit. De plus, aucune disposition n'est prévue en vue de combler un éventuel découvert. Et finalement, vu l'inexistence de règle d'équilibre, aucun mécanisme de sanction n'est prévu dans la loi en cas de sa violation.

La règle de l'équilibre sur le compte de résultat est, par contre, présente dans la majorité des cantons. Celle-ci se décline d'une multitude de manières. En Argovie, elle s'applique sur les comptes alors qu'au Tessin ou en Valais, c'est sur les comptes et le budget. Les règles inscrites dans la loi en matière de contrainte temporelle sont également bien présentes (par exemple en Valais, si les comptes débouchent sur un déficit, ce dernier doit être amorti au budget de l'année suivante). Quelques cantons connaissent même le double frein (frein à l'endettement et frein aux dépenses, c'est-à-dire à l'équilibre financier au compte de résultat), comme par exemple Berne, Valais ou Neuchâtel.

Il convient d'admettre que cette thèse pondère plus le frein aux dépenses que le frein à l'endettement.

Le canton du Jura avait fait le choix en 2009 de mettre en place uniquement un frein à l'endettement. L'augmentation de la dette était au cœur de ses préoccupations après l'épisode des années 90 (la dette avait atteint un pic de 500 mios) et une lourde dette limitant trop la marge de manœuvre du canton.

Depuis, les autorités politiques jurassiennes ont conscience qu'il faut éviter un trop grand déficit afin de conserver les efforts d'investissements dans le canton.

Ainsi comme constaté de manière générale par Mme Yerly, des règles cantonales strictes tendent à une meilleure santé des finances. Cependant, la responsabilité budgétaire a tout autant d'impact que les règles budgétaires contraignantes.

b) Tableau « Comparaison intercantonale Budget 2017/18 »

Dans le tableau présenté au budget 2018, nous ne pouvons pas tirer la conclusion que les cantons ayant un degré d'autofinancement supérieur au nôtre sont automatiquement ceux qui ont un frein à l'endettement plus restrictif. Les cantons de Berne et Valais, qui ont un double frein, ont effectivement de bons degrés d'autofinancement. Cependant Argovie, qui n'a qu'un frein aux dépenses et disposant d'un indice de sévérité considéré comme moyen selon l'étude de Mme Yerly, affiche le meilleur degré d'autofinancement.

Les règles existantes dans les cantons suisses sont très diverses et vont d'une simple obligation d'équilibrer le budget à moyen terme à des dispositions détaillées régissant la couverture des déficits et les investissements. Certains cantons ont édicté des réglementations complexes englobant également les recettes, comme cela est le cas au niveau fédéral, et prévoyant des sanctions en cas de non-atteinte des objectifs. De plus, les indicateurs financiers déterminants pour les règles budgétaires, comme par exemple les éléments du degré d'autofinancement, sont calculés par des méthodes différentes selon les cantons. Il faudrait donc analyser la situation individuelle de chaque canton pour pouvoir parvenir à expliquer leur degré d'autofinancement. Nous avons retenu les exemples de Schaffhouse et de Zoug citées dans la question écrite.

Le canton de Schaffhouse dispose d'un frein aux dépenses, inscrit dans une base légale, mais pas de frein à l'endettement. Seul le programme de législature actuel mentionne qu'en matière de politique financière, il faudrait viser un degré d'autofinancement de 70% en moyenne sur sa durée. Du coup, avec un degré de 103,9% en 2017 et 39,3% en 2018, leur objectif, qui n'est pas une contrainte légale, peut être atteint. Cependant, leur frein aux dépenses les a obligés à lancer deux programmes d'économies de grande envergure réduisant les dépenses de 20 mios/an (progr. 2013) et de 47 mios/an (progr. 2014) ! L'objectif à atteindre dès 2018 est donc de 65 mios/an d'économies.

Le canton de Zoug, dont l'indice de sévérité est identique à celui de Schaffhouse (moyen), dispose d'un frein aux dépenses. Il bénéficie, au 31 décembre 2016, d'un bilan confortable, avec un montant de fonds propres de 900 mios et d'un endettement de seulement 20 mios. Cependant, afin de respecter leur frein aux dépenses, le canton, face au déficit de 30 mios prévu en 2019, lance lui aussi un programme d'économies. Son objectif est de retrouver, dès 2020, l'équilibre financier exigé légalement. Les dépenses seront allégées de 65mios/an et les recettes augmenteront de 50 mios/an.

La dernière version d'un tableau comparatif des règles budgétaires dans les cantons suisses a été établie par la Conférence des Directeurs des Finances et est disponible sur leur site, à l'adresse suivante :

<http://www.fdk-cdf.ch/themen/finanzpolitik/haushaltsregeln>

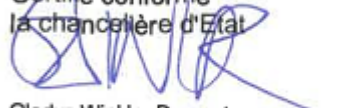
(le document se nomme «Règles de politique budgétaire des cantons» et se trouve à droite de la page)

En conclusion, le Gouvernement confirme que le mécanisme retenu pour le Canton du Jura demeure souple et partage ainsi le résultat de la thèse de Madame Yerly. Le frein, ainsi appliqué, permet aux autorités de conserver une certaine marge de manœuvre politique dans l'établissement des budgets. Les arbitrages peuvent être opérés non seulement dans le compte de résultats mais également dans celui des investissements.

Delémont, le 6 février 2018

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme
la chancelière d'Etat



Gladys Winkler Docourt