

Introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement

Message du Gouvernement au Parlement

Embargo jusqu'au 8 mai 2008 à 12h00

Delémont, le 22 avril 2008

Table des matières

BREVE DEFINITION DES PRINCIPAUX TERMES TECHNIQUES UTILISES	3
1. INTRODUCTION.....	6
2. REGLES CANTONALES ACTUELLES.....	7
2.1 BASES DE REFLEXION	7
2.2 DISPOSITIONS LEGALES ACTUELLES	8
3. EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT ET LE CONTEXTE.....	10
3.1 EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE.....	10
3.2 CONTEXTE DANS LEQUEL L'ETAT A FINANCIEREMENT EVOLUE	16
3.2.1 <i>Contexte global</i>	16
3.2.2 <i>Communes jurassiennes</i>	16
3.2.3 <i>Evolution en Suisse</i>	16
3.2.4 <i>Comparaison intercantonale</i>	19
4. SYSTEMES DE FREIN A L'ENDETTEMENT DANS LES AUTRES CANTONS	20
5. MECANISME POUR LE CANTON DU JURA	22
5.1. CONSTATS DE BASE	22
5.2. DESCRIPTION DU MECANISME DE FREIN A L'ENDETTEMENT.....	23
5.2.1 <i>Objectif stratégique</i>	23
5.2.2 <i>Mécanisme</i>	24
5.2.3 <i>Niveaux de contraintes</i>	24
5.2.4 <i>Processus</i>	25
5.2.5 <i>Dérogation</i>	25
5.2.6 <i>Sanction</i>	25
5.2.7 <i>Arbre de décision</i>	26
6. DISPOSITIONS LEGALES	28
7. CONSEQUENCES DU PROJET DE FREIN A L'ENDETTEMENT.....	30
7.1 INCIDENCES FINANCIERES POUR L'ETAT	30
7.2 CONSEQUENCES SUR L'ECONOMIE JURASSIENNE	32
7.3 INCIDENCES POUR LES COMMUNES	32
7.4 INCIDENCES SUR LA POLITIQUE FINANCIERE.....	33
7.5 LIEN AVEC LES PROGRAMMES DE LEGISLATURE	33
8. CONCLUSION	34

Annexes :

Annexe A : Point de situation des mécanismes de frein à l'endettement des cantons suisses

Annexe B : Comptes et bilan de l'Etat, relations fondamentales

Annexe C : Motion no 754 adoptée par le Parlement le 17 décembre 2004

Annexe D : Résultats de consultation

Brève définition des principaux termes techniques utilisés

Amortissement	constatation de la dépréciation de la valeur des éléments du patrimoine administratif, ayant comme objectif d'assurer le financement de leur renouvellement par des recettes courantes effectives.
Degré d'autofinancement	rapport entre la marge d'autofinancement et les investissements nets (cf. annexe B).
Dettes brute / Endettement brut	total des dettes à court, moyen et long terme. Dettes brute selon le bilan de l'Etat (rubriques 21 et 22), mais sans les prêts de la Confédération dans le cadre des crédits d'investissements dans l'agriculture qui sont intégrés au bilan de l'Etat (actifs et passifs) dès l'année 2000. Cf. annexe D.
Dettes nette / Endettement net	dettes contractées pour constituer le patrimoine affecté aux prestations publiques (patrimoine administratif sujet à amortissement diminué de la fortune nette et des avances aux financements spéciaux). Cf. annexe D.
Fortune nette/Découvert	dans le bilan, les actifs et les passifs sont juxtaposés. Le solde constitue la fortune nette ou le découvert du bilan. Lorsque la valeur des actifs dépasse la valeur des passifs (capitaux de tiers), le bilan affiche une fortune nette (inversement un découvert). Cf. annexe B.
Insuffisance de financement	recours à l'emprunt nécessaire au financement des investissements, voire de tâches administratives grevant le compte de fonctionnement si l'insuffisance de financement est supérieure aux investissements nets. Cf. annexe B.
Impôts cantonaux (au sens du présent message)	rubrique 40 des comptes de l'Etat, diminuée de la rubrique 406 Taxes sur les véhicules. Voir définition rubrique 40 Impôts.
Investissement	dépense pour l'achat de biens administratifs d'une valeur minimale de CHF 20'000.-, qui ont une utilité nouvelle ou accrue pour plusieurs années. Cf. annexe B.
Investissements nets	différence entre les dépenses brutes d'investissement (investissements effectifs) et les recettes correspondantes. Cf. annexe B.

Marge d'autofinancement	<p>résultat du compte de fonctionnement + amortissement.</p> <p>Elle représente les moyens financiers propres qui peuvent être affectés au financement des investissements, voire au remboursement des dettes si la marge d'autofinancement est supérieure aux investissements nets.</p>
Patrimoine administratif	<p>ensemble des biens qui servent à remplir des tâches administratives fixées dans la législation. Le patrimoine administratif est caractérisé par une affectation durable à un but d'intérêt public.</p>
Patrimoine financier	<p>ensemble des actifs dont la collectivité peut disposer selon les principes commerciaux. Ces biens sont cessibles sans porter atteinte à une prescription légale ou à un engagement de droit public, c'est-à-dire sans nuire à l'accomplissement de tâches publiques.</p>
Quote-part de la dette	<p>ratio mesurant la dette brute en % du revenu cantonal.</p>
Résultat du compte de fonctionnement (bénéfice = excédent de revenus / déficit = excédent de charges)	<p>la différence entre les charges et les revenus du compte de fonctionnement constitue le résultat de la période. La notion de déficit ne doit pas être confondue avec celle de découvert. Cf. annexe B.</p>
Revenu cantonal	<p>les agrégats composant le revenu cantonal sont calculés au moyen de différentes clés de répartition faisant référence au revenu national. Ainsi, la délimitation territoriale des revenus se fait d'après le canton de résidence du propriétaire des facteurs de production. Les revenus cantonaux englobent donc l'ensemble des revenus perçus par les agents économiques résidants en contrepartie de leur participation à une activité économique, que celle-ci s'effectue dans le canton ou hors de ce dernier.</p>
Rubrique 40 Impôts	<p>cette rubrique comptable comprend 400 Impôts sur le revenu et la fortune, 401 Impôts sur le bénéfice et le capital, 403 Impôt sur les gains immobiliers et de loterie, 404 Droits de mutations et de gages immobiliers, 405 Impôts sur les successions et donations et 406 Taxes sur les véhicules.</p>

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

Le Gouvernement a l'avantage de vous transmettre son message concernant l'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement. La proposition qui vous est soumise permet de réaliser la motion no 754 du 17 décembre 2004.

L'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement constitue une réforme fondamentale. Cet outil soutiendra les autorités dans leurs efforts de saine gestion financière. La proposition présentée nécessite une adaptation de la Constitution qui sera soumise au vote populaire. Elle tient largement compte des avis formulés lors de la procédure de consultation. Elle se veut simple, transparente, pragmatique et aussi souple que possible.

Des informations complémentaires sur la procédure de consultation peuvent être obtenues en consultant le site internet www.jura.ch/trq.

1. Introduction

La saine gestion des finances publiques constitue une préoccupation constante du Parlement et du Gouvernement jurassiens. C'est aussi dans cette optique que diverses dispositions légales ont été introduites dans la Constitution et dans la loi sur les finances cantonales. Une situation financière saine s'acquiert par un équilibre durable des charges et des recettes et un autofinancement suffisant des investissements, de telle sorte que l'endettement qui en résulte ne représente pas un poids excessif.

Malgré ces dispositifs, la dette cantonale a connu une des progressions les plus importantes de Suisse au cours des années nonante, les charges et les risques financiers qui en ont découlé ont limité la marge de manœuvre en matière de politique financière. La réalisation d'actifs à la fin de l'année 2004 et la distribution en 2005 du capital résultant de la vente d'or excédentaire de la BNS ont constitué des occasions uniques de corriger la situation en réduisant le volume des emprunts de l'Etat.

Le moment semble dès lors particulièrement opportun aux yeux du Gouvernement de se doter d'un cadre, ainsi que d'outils afin de se prémunir contre une nouvelle détérioration de notre endettement et de réaliser ainsi la motion acceptée le 17 décembre 2004 demandant l'instauration d'un mécanisme de frein à l'endettement.

Cet objectif de politique financière mérite d'être sanctionné par le peuple en modifiant la Constitution. Celui-ci avait d'ailleurs fortement soutenu le projet de la Confédération en décembre 2001. Cet acte politique de première importance soutiendra le Parlement et le Gouvernement dans leur volonté de retrouver et de maintenir des finances cantonales saines dans la durée. Le système proposé constitue un outil complémentaire aux actions menées par le Gouvernement pour atteindre cet objectif. Il a ainsi introduit en début d'année la direction et la gestion par objectif au sein de l'administration. Il a publié récemment son programme de mesures qui permettra de gommer dans la durée le déficit structurel auquel l'Etat reste confronté. Enfin, il vous adressera tout prochainement son projet de loi sur les subventions destiné à apporter cohérence et pertinence dans la gestion de ce type de dépenses constituant à ce jour plus de 40% du budget de l'Etat.

Par la suite, le Parlement sera en mesure d'adapter la loi sur les finances cantonales, ainsi que la loi d'organisation et le règlement du Parlement.

Le mécanisme proposé se réfère à des notions largement connues et répandues que la loi sur les finances se chargera de préciser. Sur la base d'un objectif stratégique, il permet de fixer des niveaux de contraintes et de se doter d'une sanction pragmatique basée sur la nécessité de se pencher constamment sur son avenir financier et d'arrêter les décisions indispensables.

2. Règles cantonales actuelles

2.1 Bases de réflexion

Sans revenir dans le détail sur les différents courants de pensée en matière d'endettement, la doctrine actuelle de politique financière¹ postule que le budget de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme, qu'un certain besoin de financement externe est tolérable (mais uniquement en matière d'investissement) et que l'éventuel découvert ainsi créé doit être amorti également à moyen terme.

Cet équilibre financier global s'inscrit dans un environnement économique (conjoncture) et politique (liberté d'action). Le but ici n'est pas de se prononcer sur la nécessité pour l'Etat de jouer un rôle d'acteur économique fort ou pas. Toujours est-il que les décisions de politique financière ont un impact sur l'évolution de l'endettement. Idéalement, la politique financière de l'Etat devrait permettre d'assumer des besoins de financement plus élevés en période de basse conjoncture et devrait dégager des excédents comparables en période de haute conjoncture, ce qui suppose un équilibre financier à moyen terme.

Pourtant, les conditions ne sont pas les mêmes pour l'ensemble des collectivités publiques. A l'image de tout acteur économique, plus un Etat dispose d'un revenu potentiel et d'un patrimoine élevés, plus il pourra emprunter aisément. C'est d'ailleurs à ce genre de critères auxquels les instituts financiers se réfèrent et accordent le plus de poids dans leurs notations (ratings) qui se répercutent sur le coût des emprunts. En raison notamment de revenus cantonaux par habitant non homogènes, il est difficile de définir une limite chiffrée précise d'endettement tolérable ou maximal. Pourtant, au niveau d'une nation, il est admis que la dette ne devrait pas dépasser 60 % du produit intérieur brut (PIB), sans quoi l'autonomie future risque d'être altérée. Comme la Suisse dispose de trois niveaux de collectivités plus ou moins d'égale importance, il a été très souvent retenu que la dette de chaque niveau de collectivité ne devrait pas dépasser 20 % du revenu national pour la Confédération, 20 % du revenu cantonal pour les cantons et 20 % du même revenu cantonal pour leurs communes.

Actuellement, le Canton du Jura connaît déjà un ensemble de dispositions légales favorisant une politique financière efficace et efficiente. Elles sont contenues dans la Constitution cantonale et dans la loi sur les finances cantonales. La Constitution n'indique que des principes généraux et peu contraignants. La loi, quant à elle, fonde les principes de la gestion financière.

¹ Les règles introduites en Suisse il y a vingt-cinq ans, avec le « nouveau modèle de compte » postulent que :

- le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme ;
- au compte d'investissement doit correspondre un degré d'autofinancement moyen d'au moins 60 % pour un taux moyen de 10% sur la valeur résiduelle des actifs inscrits au bilan.

Au milieu des années 70, ces règles se basaient sur une analyse économique de la période 1950-1974 et sur la prévision de ce que serait l'évolution de la demande en investissements publics. Elles ont fait l'objet en 2006 et en 2007 d'une nouvelle appréciation menée conjointement par la Confédération et les cantons qui recommandent d'élever le degré d'autofinancement à au moins 80%, ainsi que d'adopter la méthode de l'amortissement linéaire, permettant un amortissement complet des biens en fonction de leurs différentes durées de vie économique.

2.2 Dispositions légales actuelles

Les **dispositions constitutionnelles** topiques sont les suivantes :

Art. 123 ¹ L'Etat et les communes doivent être administrés dans un esprit d'économie.

² L'Etat gère ses finances en considérant les besoins de l'ensemble du Canton.

³ L'Etat et les communes établissent des plans financiers fondés sur une planification des tâches publiques.

⁴ Les principes de gestion des finances publiques sont réglés par la loi.

Art. 125 Tout projet de loi, décret ou arrêté entraînant des dépenses est accompagné d'un plan de financement.

La **loi sur les finances cantonales** pose les règles suivantes ayant un lien direct avec la dette cantonale :

Art. 3 ¹ Les revenus et les charges de fonctionnement doivent s'équilibrer à moyen terme.

² Les investissements nets doivent être autofinancés, à moyen terme, à raison de 60 % au moins.

³ L'endettement est contenu ou réduit de manière telle que les charges financières qui en résultent ne représentent pas un poids excessif.

⁴ La planification des recettes et des dépenses prend également en compte l'évolution de la conjoncture économique et l'opportunité d'appliquer une politique anticyclique.

Art. 19 Le plan financier indique principalement, pour la période de planification :

- a) la récapitulation des dépenses et des recettes du compte de fonctionnement;
- b) la récapitulation des investissements envisagés;
- c) l'estimation des besoins de financement;
- d) les possibilités de financement;
- e) l'évolution attendue de la fortune et de l'endettement;
- f) l'orientation des mesures de correction nécessitées par la situation financière;
- g) le programme d'amortissement du découvert;
- h) les paramètres qui ont servi de base aux prévisions formulées.

Art. 22 ¹ S'il s'avère que le budget présentera, selon toute vraisemblance, un compte de fonctionnement déficitaire, le Gouvernement adopte, dans le cadre de la procédure budgétaire, toutes les mesures utiles de sa compétence en vue de réduire ou de supprimer ce déficit.

² Lorsque, en dépit des mesures mentionnées à l'alinéa 1, le budget présente un déficit qui excède 3 % des charges de fonctionnement, compte tenu d'amortissements normaux, le Gouvernement soumet impérativement des mesures supplémentaires au Parlement.

Art. 36 ¹ Les biens du patrimoine administratif sont amortis de manière à permettre un autofinancement approprié des investissements, égal à 60 % au moins à moyen terme.

² L'amortissement est effectué sur la valeur résiduelle au bilan de clôture de l'exercice antérieur selon un taux moyen pondéré d'au moins 10 %.

³ Les prêts et les participations du patrimoine administratif sont amortis selon les principes commerciaux.

⁴ Des amortissements complémentaires sur le patrimoine administratif sont effectués si la situation économique et financière le requiert. Dans la mesure du possible, la trésorerie qu'ils dégagent sert au remboursement des dettes.

⁵ Des règles spéciales peuvent être appliquées aux amortissements des établissements.

Art. 38¹ Le découvert reporté au bilan est amorti à moyen terme.

² Le programme d'amortissement du découvert fait partie du plan financier.

Les autres dispositions de la loi sur les finances cantonales contribuent également à atteindre l'objectif d'équilibre financier et à garder un niveau d'endettement acceptable.

Force est de constater aujourd'hui que les dispositions en vigueur n'ont pas empêché la dette cantonale de s'accroître très fortement pour de multiples raisons depuis l'entrée en souveraineté et principalement au cours des années nonante.

Une nouvelle loi sur les finances cantonales a été adoptée le 18 octobre 2000. Même si la dette a pu être stabilisée jusqu'à fin 2004 au niveau de 1998, les règles fixées n'ont pas permis, à elles seules, de réduire les emprunts de l'Etat à un niveau correspondant à sa capacité financière.

De plus, le degré d'autofinancement minimum des investissements fixé à 60 % dans la loi n'a pas été suffisant pour contenir la dette à un niveau autorisant une marge de manœuvre suffisante en cas de crise importante. Sur la période 1979-2003, il n'aura été que de 48,1 %, et l'endettement dépassait les 500 mios à fin 2003, année n'étant pas encore influencée par les événements extraordinaires² de 2004 (vente d'actions FMB) et 2005 (répartition du capital provenant des réserves d'or excédentaires de la BNS). Ce pourcentage de 60 % se basait sur la doctrine financière en vigueur depuis environ 25 ans postulant qu'un tel niveau d'autofinancement permette une stabilité, voire une baisse à terme de la dette réelle (dette nominale dont sont déduits les effets de l'inflation). Cependant, il faut bien se rendre compte qu'une des hypothèses principales se basant sur un niveau élevé de croissance et d'inflation, comparable à celui des années 1960 et 1970, ne s'est manifestement pas vérifiée depuis le début des années 1980.

Cette absence de croissance a un impact défavorable sur l'évolution de la fiscalité. Elle augmente certaines charges de l'Etat (ex: aide sociale, aide aux demandeurs d'emploi), alors que le faible renchérissement n'a pas allégé le poids de la dette réelle tant sur le volume que sur les charges financières à assumer annuellement.

En résumé, les dispositions légales actuelles posent les bons principes, mais n'ont pas empêché l'endettement de s'accroître de façon importante. Il a manqué un cadre fixant des contraintes sous peine de sanctions dans la mise en œuvre de la politique financière de l'Etat afin de contenir, respectivement de pouvoir abaisser la dette.

² En tenant compte des événements extraordinaires, le degré d'autofinancement 1979-2004 se monte à 60,8%, celui 1979-2005 à 85,6% et enfin celui de 1979-2007 à 84,1%.

3. Evolution de la situation financière de l'Etat et le contexte

Ce chapitre a pour objectif d'analyser l'évolution de la situation financière de l'Etat et d'apprécier son niveau d'endettement. Il permet de cerner le contexte, l'efficacité de notre dispositif légal actuel et d'imaginer les corrections à apporter à une gestion encore plus anticipative de la dette cantonale.

3.1 Evolution de la situation financière

L'évolution de la situation financière est scindée en quatre périodes pour les besoins de l'analyse:

- 1979-1990 (effort important de mise en place de l'Etat, bonne période économique);
- 1990-1999 (crise des années 1990);
- 1999-2006 (période des années 2000);
- 2006-2011 (période actuelle et avenir proche).

La constitution et la mise en place récente du nouvel Etat rendent délicates l'appréciation et la comparaison. De plus, la palette des tâches publiques directement assumées par l'Etat a évolué également avec le temps (nouvelles tâches, transferts, abandon ou désuétude, etc.). Il est donc normal, dans une certaine mesure, que la taille de l'Etat ait vite progressé au cours de la première période, ceci indépendamment d'une conjoncture favorable. A ce stade de l'analyse, il est intéressant de présenter le développement comparatif de quelques-unes des principales données financières (indice = 100 en 1979) :

Tableau 1 – Evolution des principales grandeurs financières

	1979 (base 100)	1990	1999	2006	2011		Variation annuelle 79-90 (%)	Variation annuelle 90-99 (%)	Variation annuelle 99-06 (%)	Variation annuelle 79-06 (%) Pour info.	Variation annuelle 06-11 (%) Pour info.
Charges totales	100	241	404	499	545		8.31	5.94	3.06	6.14	1.47
Recettes totales	100	240	404	485	546		8.29	5.95	2.65	6.02	1.99
Impôts (rubrique 40)	100	177	244	323	373		5.31	3.64	4.09	4.44	2.43
Intérêts (rubrique 32)	100	2041	6204	4078	3463		31.55	13.15	-5.82	14.72	-2.69
Dette brute	100	369	1072	731	617		12.61	12.58	-5.33	7.64	-2.79
Revenu cantonal	100	163	206	246	273		4.54	2.63	1.94	3.22	2.46
Indice suisse des prix à la consommation (valeur 31 décembre)	100	146	172	183	n.a.		3.52	1.78	0.89	2.25	n.a.

1979-1990 : la période la plus faste pour l'Etat qui connaît un fort développement, notamment des dépenses et des revenus. Les résultats sont équilibrés. L'évolution de la dette est certes soutenue, mais supportable. La progression des recettes fiscales propres est marquée. Elle découle d'un revenu cantonal en forte augmentation. La bonne conjoncture est accompagnée d'une inflation moyenne.

1990-1999 : la période est marquée par la crise. Sur une décennie, les taux de progression des recettes et des charges sont plus faibles. La dette continue pourtant d'augmenter au même rythme qu'auparavant, mais ce sur un volume de plus en plus important et dans un contexte de faible croissance du revenu cantonal et d'une inflation annuelle moyenne divisée par deux. Le début de période est marqué, à l'image de la Suisse, par une stagnation/régression du revenu cantonal (explosion du chômage) et une poussée

inflationniste. La deuxième moitié voit poindre une légère amélioration conjoncturelle, mais avec une inflation presque nulle.

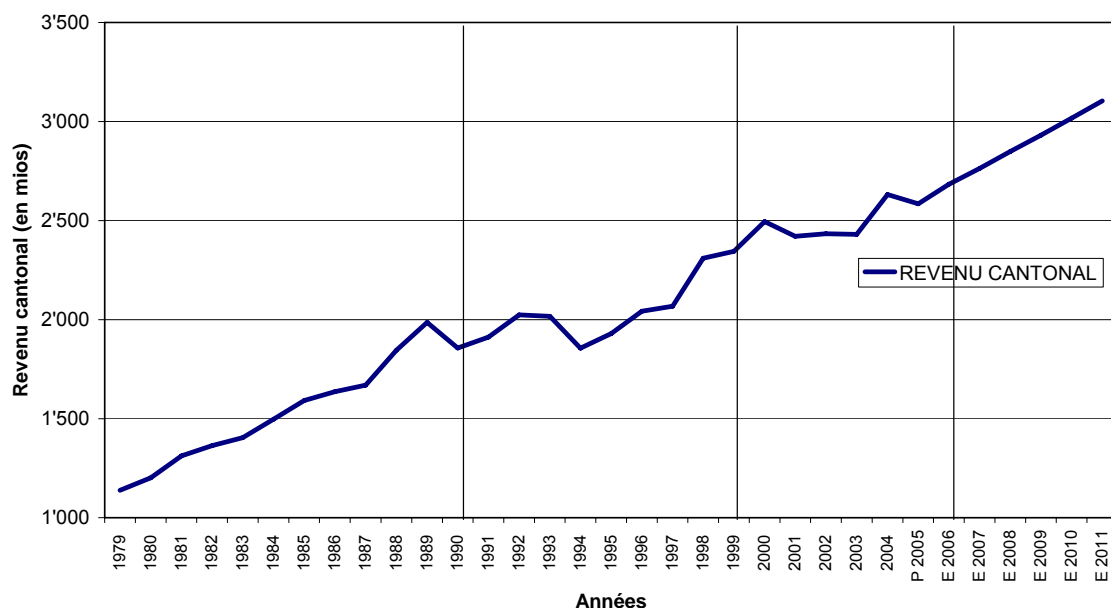
1999-2006 : Alors que la machine économique semblait repartir (bonne année 2000), la période 2001-2003 a été caractérisée par une nouvelle baisse conjoncturelle avec une remontée du chômage et des déficits. L'année 2001 est la seule depuis l'entrée en souveraineté où les impôts des personnes physiques et morales diminuent. 2004 enregistre une nouvelle baisse des impôts des personnes physiques. Pourtant, la dette se stabilise. Ce n'est que grâce aux résultats des années 2004 et 2005 qui revêtent un caractère extraordinaire (reprise de la conjoncture; vente des actions FMB et part aux réserves d'or de la BNS) que la dette de l'Etat et les charges qui en découlent peuvent être réduites. Le découvert est résorbé et une fortune nette constituée. Durant cette période, les charges continuent de progresser mais à un rythme nettement plus faible. Cette évolution reste toutefois supérieure à l'évolution du revenu cantonal. L'inflation est très faible sur l'ensemble de la période. A bien des égards, cette période constitue un réel tournant.

2006-2011 : les prévisions pour la dernière période d'analyse sont à apprécier avec prudence. L'endettement diminuera encore jusqu'en 2008 grâce au capital extraordinaire reçu de la BNS. Ensuite, la dette augmentera au gré des insuffisances de financement planifiées. Du même coup, une partie du risque lié à l'évolution des taux d'intérêts est éliminée. A la maîtrise des charges, il faut malheureusement opposer le potentiel relativement faible d'augmentation des recettes fiscales malgré la bonne conjoncture.

La situation actuelle constitue donc une opportunité unique de mettre en place un mécanisme de frein à l'endettement dans de bonnes conditions (volume de dettes diminué, risque plus faible de variation des taux, marge commerciale plus faible, perspectives financières équilibrées selon le plan financier 2008-2011). Il devrait démontrer à l'avenir son utilité afin d'éviter une nouvelle hausse de la dette réelle.

Les quelques graphiques suivants permettent de mieux mettre en relief les évolutions évoquées ci-dessus :

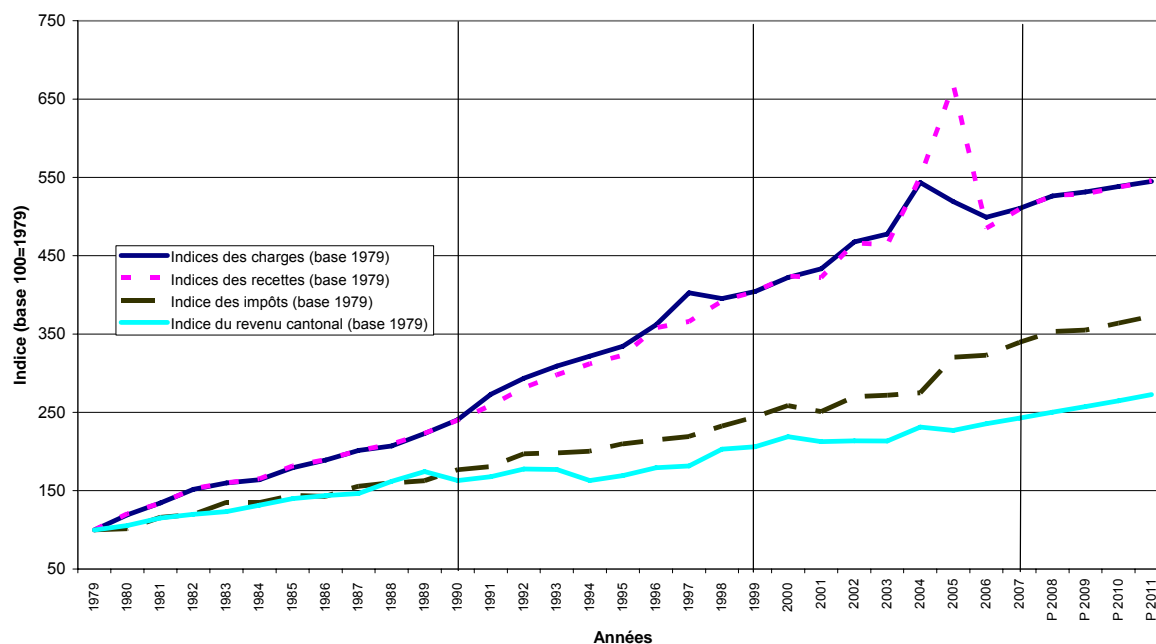
Evolution du revenu cantonal 1979 - 2011 (P= provisoire, E=estimation)



Graphique 1

Le revenu cantonal³ représente une "régionalisation" du revenu national suisse. Il constitue un des paramètres fondamentaux permettant d'élaborer les actions de politique financière. La période 1979-2006 est bien marquée par une croissance du revenu cantonal, mais cette dernière faiblit progressivement. A noter que l'inflation est également à un niveau plancher en Suisse depuis le milieu des années 90. Pour mieux cerner cette évolution, nous pouvons relever que la part du revenu cantonal jurassien dans le revenu national est passée de 0,82% en 1979 à 0,68% en 2004. D'une manière générale, l'évolution de l'économie jurassienne a donc été moins bonne qu'ailleurs.

Evolution des charges, revenus, impôts et revenu cantonal entre 1979 et 2011

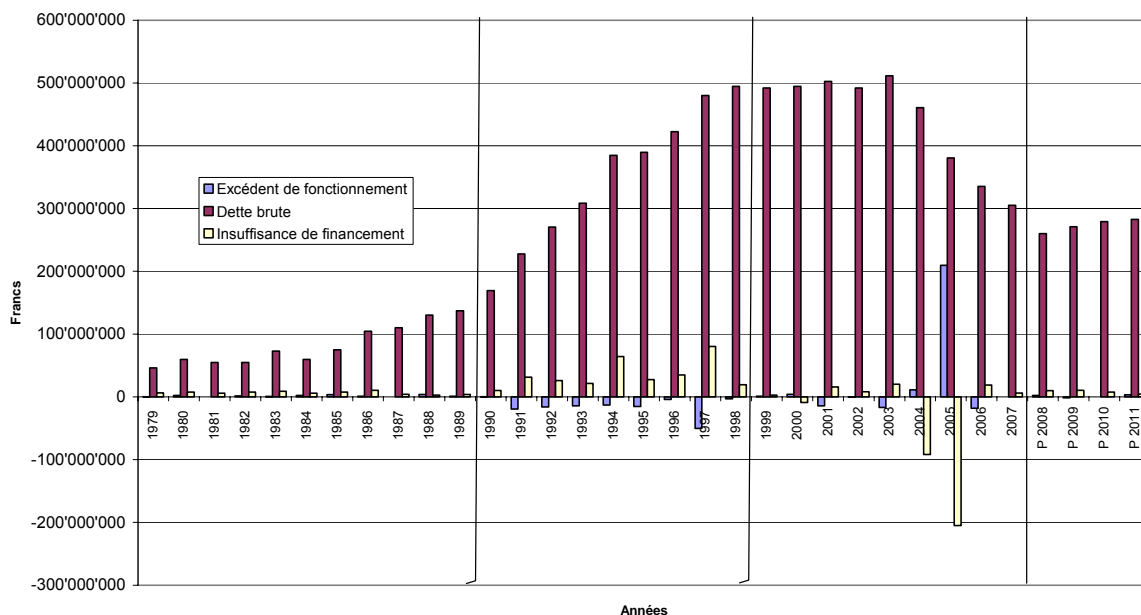


Graphique 2

La crise des années nonante a brisé l'équilibre entre les charges et les revenus. A un déficit essentiellement conjoncturel est venu se greffer un déficit structurel, puisque malgré des taux de croissance positifs, les actions de politique financière n'ont pas permis de retrouver l'équilibre à long terme. Autre remarque, la progression substantielle en 2005 des impôts cantonaux provient du transfert de quotité opéré des communes vers l'Etat. La ponction fiscale a progressé sur toute la période, d'un minimum de 6,4% du revenu cantonal en 1989 à un maximum de 8,7% en 2003. La progression des charges et des revenus de l'Etat est plus rapide que celle de la fiscalité et du revenu cantonal. Ainsi, la dépendance aux recettes venues d'autres sources augmente. Les mesures prises (dès le budget 2004) et une meilleure conjoncture permettent d'envisager des charges progressant moins vite que le revenu cantonal ou les impôts cantonaux. La planification financière met en évidence un équilibre du compte de fonctionnement sur la période 2008-2011.

³ Les agrégats composant le revenu cantonal sont calculés au moyen de différentes clés de répartition faisant référence au revenu national. Ainsi, la délimitation territoriale des revenus se fait d'après le canton de résidence du propriétaire des facteurs de production. Les revenus cantonaux englobent donc l'ensemble des revenus perçus par les agents économiques résidants en contrepartie de leur participation à une activité économique, que celle-ci s'effectue dans le canton ou hors de ce dernier.

**Evolution de l'excédent de fonctionnement, de la dette brute et de l'insuffisance de financement
entre 1979 et 2011**

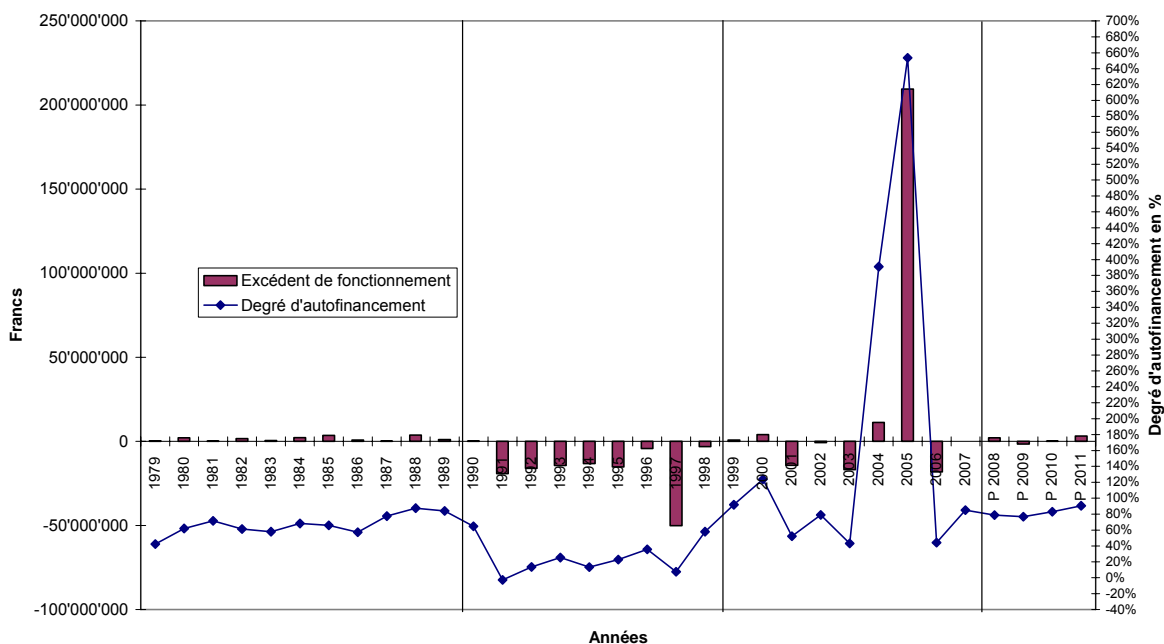


Graphique 3

Le graphique 3 montre clairement que la décennie nonante fut extrêmement coûteuse pour les finances cantonales, puisqu'elle enregistre les principaux déficits et insuffisances de financement. Ainsi, la dette a triplé pendant cette période pour atteindre 500 mios. Une stabilité a ensuite été retrouvée avant d'entamer une diminution de 2004 à 2008.

En ce qui concerne le graphique 4, il faut rappeler que l'exercice 1997 fut marqué par la recapitalisation de la Banque cantonale du Jura. Les résultats extraordinaires de 2004 et de 2005 ont permis d'assainir le bilan de l'Etat (amortissement du découvert, constitution d'une fortune nette, diminution de la dette). Le plan financier 2008-2011 permet de table sur des résultats globalement équilibrés et un degré d'autofinancement proche ou légèrement supérieur à 80%.

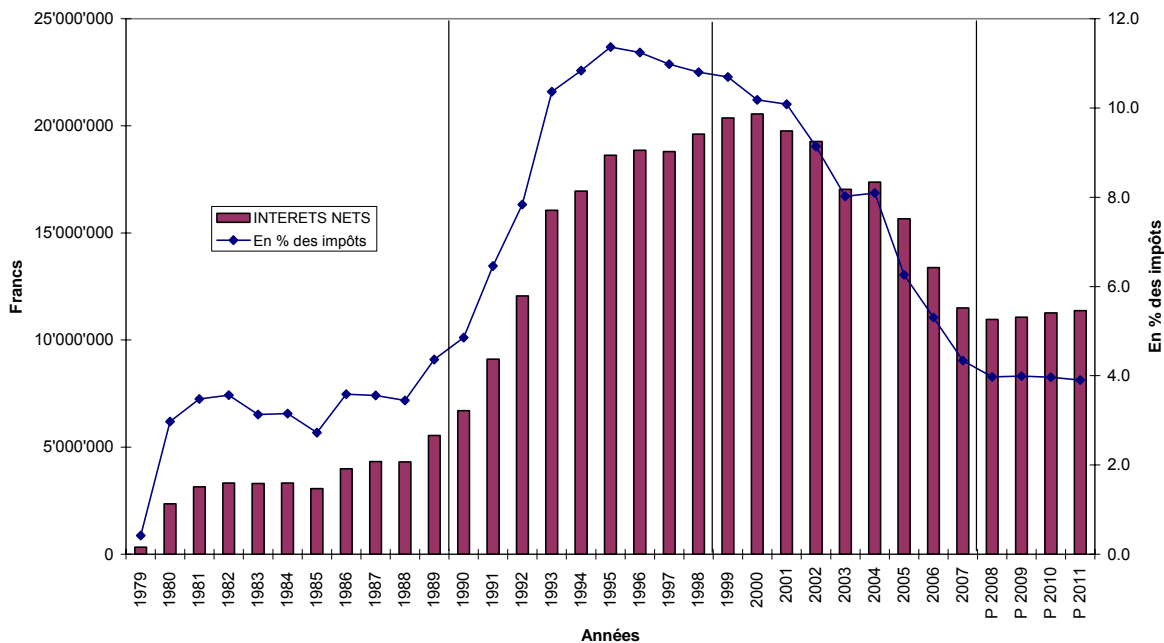
Evolution de l'excédent de fonctionnement et du degré d'autofinancement entre 1979 et 2011



Graphique 4

On peut également remarquer qu'il est rare qu'à un degré d'autofinancement de moins de 80% corresponde un exercice équilibré. Avant 1990, un taux de 60% suffisait.

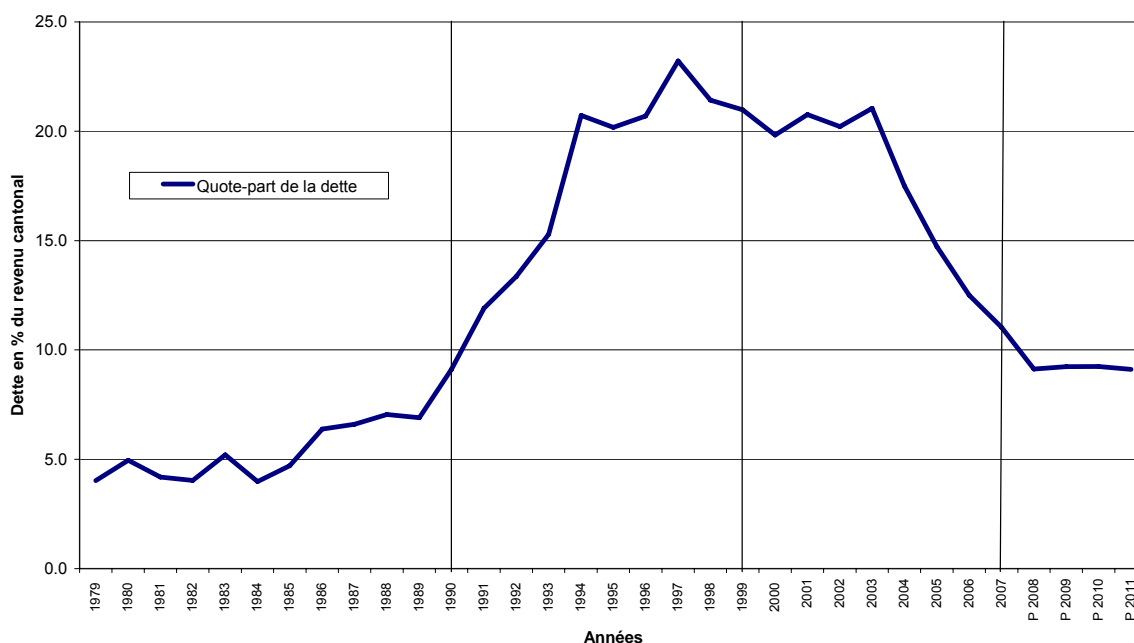
Evolution des intérêts nets entre 1979 et 2011



Graphique 5

Le graphique 5 montre le pourcentage des recettes fiscales que le paiement des intérêts accapare. Jusqu'à la fin de la décennie 80, le poids des intérêts ne posait pas de problème particulier puisqu'il nécessitait seulement 4% des recettes fiscales cantonales. Par la suite, il s'est fixé rapidement et durablement à plus de 10%. En 1995, 11,40 francs sur 100 provenant des impôts servaient uniquement au paiement des intérêts de la dette cantonale (soit 51'000 francs d'intérêts par jour). L'IDHEAP admet qu'un taux supérieur à 8% est trop élevé, alors que le manuel de comptabilité fixe cette limite à 10%. En effet, une charge d'intérêts trop élevée limite l'allocation budgétaire en faveur d'autres tâches plus utiles de l'Etat. Force est de constater que depuis 1993, les limites de 8% et de 10% ont été dépassées; ce n'est qu'en 2005 que le taux fut à nouveau sous les 8%. Pour la période 2008-2011, nous estimons que ce taux devrait se fixer à 4% à nouveau.

Quote-part de la dette entre 1979 et 2011



Graphique 6

La quote-part de la dette (dette brute en % du revenu cantonal) évolue de la même manière que le poids de la dette. A noter que la dette, représentant bien moins de 10 % du revenu cantonal jusqu'au début des années 1990, se situait à un niveau confortable. A l'inverse, dès 1994, soit en quatre années, le niveau dépassait le plafond généralement admis de 20 %. Les événements ont donc démontré que la situation peut se dégrader très rapidement pour atteindre des proportions constituant un risque direct pour la santé financière de l'Etat. Non seulement il ne dispose plus à ce stade d'aucune marge de manœuvre en terme d'endettement supplémentaire pour faire face à des événements particuliers, mais, en plus, il est confronté à des surcoûts financiers nécessitant des financements externes. Il faut finalement se rendre compte que ce processus de quasi auto-alimentation se fait au détriment du volume et vraisemblablement de la qualité des prestations publiques.

Il est important de relever que, grâce à des événements particuliers et extraordinaires, la quote-part de la dette est redescendue. L'Etat dispose à nouveau d'une capacité à réagir à un événement défavorable important. Il a par contre besoin d'un cadre lui permettant d'éviter à nouveau une évolution semblable à celle de la période 1993-2003. La période actuelle (2007-2011) semble donc particulièrement propice à la mise en place d'un mécanisme de frein à l'endettement.

3.2 Contexte dans lequel l'Etat a financièrement évolué

3.2.1 Contexte global

Une politique de stabilisation de l'endettement cantonal à un niveau acceptable a d'autant plus de chance de succès que l'objectif semble partagé et soutenu par la Confédération, les autres cantons et les communes.

3.2.2 Communes jurassiennes

A long terme, il est admis que le niveau de l'endettement communal peut avoir un impact sur l'endettement cantonal.

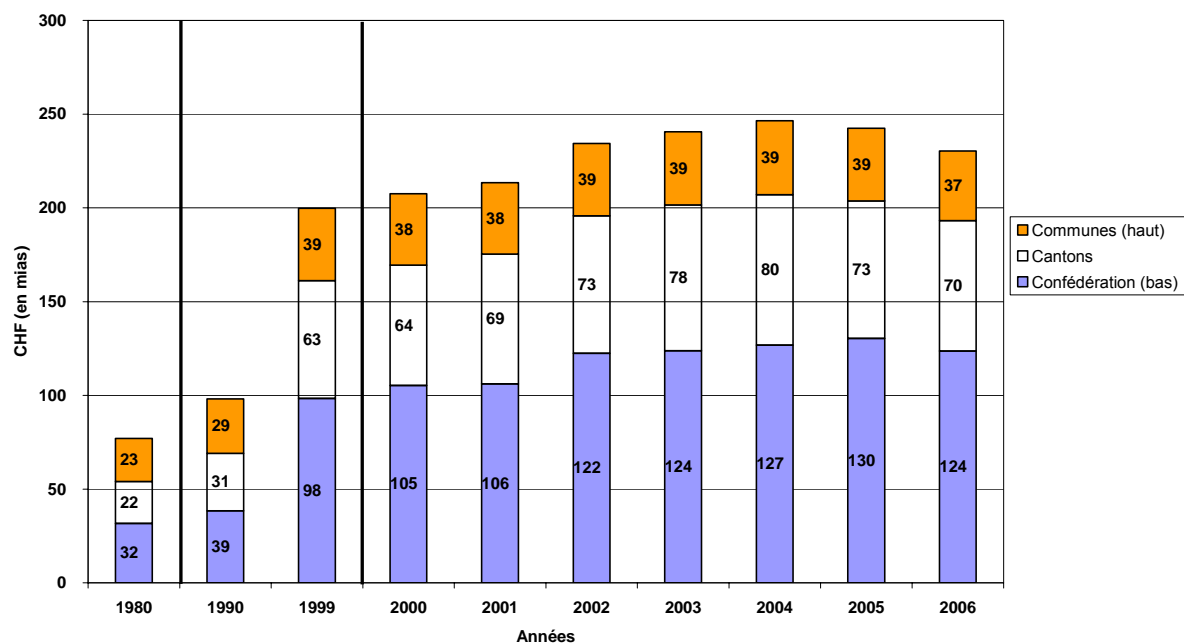
Au niveau suisse comme au niveau jurassien, la quote-part de la dette des communes est inférieure, mais a moins progressé que celle des cantons sur la période 1990-1999. Par contre, on peut remarquer que l'endettement des communes jurassiennes a progressé alors que la dette de l'Etat a été stabilisée de 1998 à 2004. Comme pour l'Etat, la quote-part de la dette des communes jurassiennes s'approche de la limite des 20%. En comparaison intercantonale, les communes jurassiennes sont deux fois moins bien placées que les autres communes suisses, dont la dette est stable sur la même période.

3.2.3 Evolution en Suisse

Il est intéressant d'examiner l'évolution ailleurs en Suisse. Le choix des périodes d'analyse s'explique de la manière suivante :

- 1990 correspond au terme de 30 années de croissance, certes émaillées de crises de courtes durées (74/75, 77/78 et 81/82). 1990 est la dernière année de plein-emploi précédant la crise des années 90. En Suisse, le niveau général d'endettement est peu élevé. On admet que c'est une année assez neutre, représentative d'un bon état financier des collectivités. A ce moment subsistait une marge de manœuvre permettant d'affronter les difficultés dans de bonnes conditions;
- 1999 marque la fin de la crise. Malheureusement, l'amélioration en 2000 sera de courte durée. C'est à partir de ce moment-là qu'un bon nombre de cantons va introduire des systèmes de frein à l'endettement ;
- les années 2000 à 2006 (dernière année statistique disponible au niveau suisse) constituent une situation de référence suffisamment proche de ce que nous vivons actuellement. Les années 2005 et 2006 permettent de mettre en évidence une légère décruce de l'endettement des collectivités publique suisses.

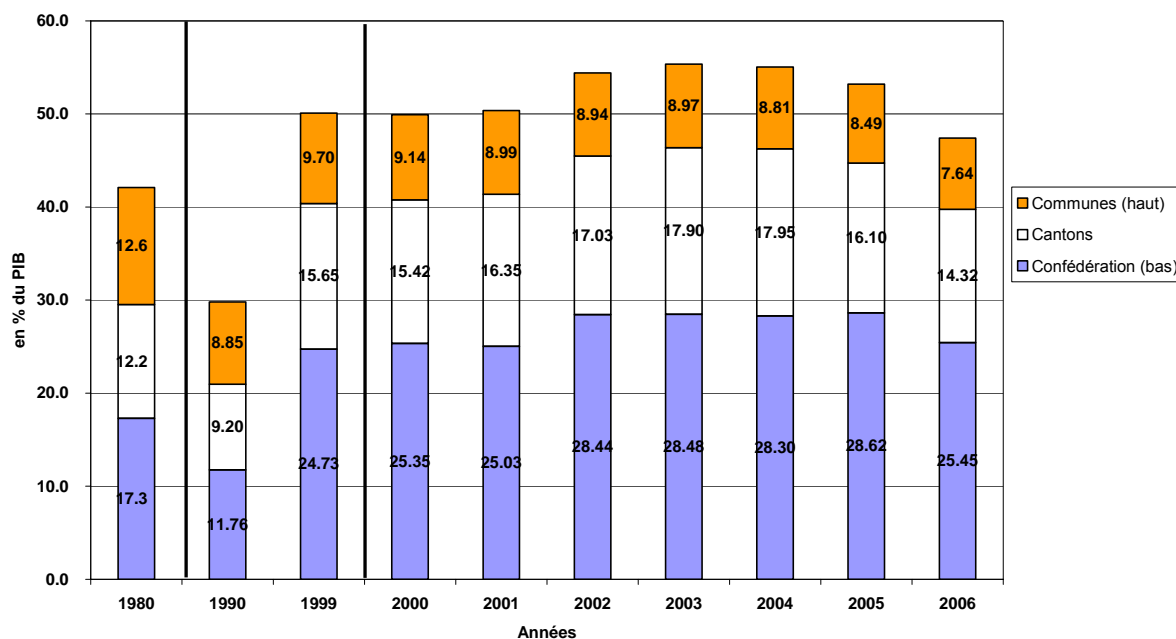
Evolution de l'endettement en Suisse



Graphique 7

Sur la période 1990-1999, l'endettement (en valeur absolue) des collectivités publiques a plus que doublé. La dégradation pour la Confédération est plus forte que pour les cantons. On remarque ensuite que les années 2000-2005 sont bien marquées par un tassement de cette progression. Malgré la bonne croissance et les excédents cumulés dégagés en 2000, les collectivités n'ont pas abaissé leurs dettes. Entre 2000 et 2004, la dette de la Confédération et des cantons progresse encore fortement. Un retournement de tendance est constaté en 2005 et 2006. Celui-ci s'explique par les premiers effets de la redistribution de l'or de la BNS, une meilleure maîtrise des charges, des gains extraordinaires (ex: ventes d'actions Swisscom pour la Confédération) et les conséquences fiscales d'une excellente conjoncture.

Evolution de la quote-part de la dette en Suisse



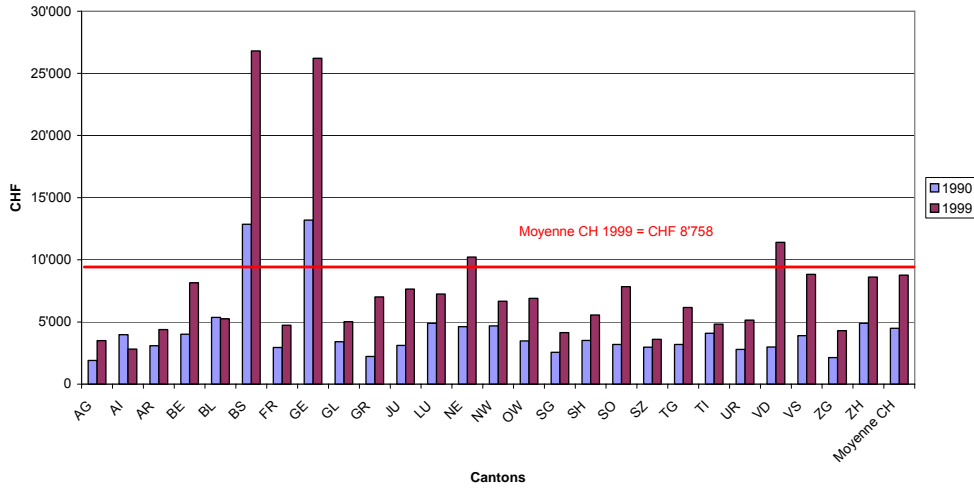
Graphique 8

Entre 1990 et 1999, la quote-part de l'ensemble des cantons passe de 9,2% à 15,7%. La quote-part de la dette des trois types de collectivités, rapportée au PIB passe d'environ 30% en 1990 à quelque 50% en 1999. Le point culminant est atteint en 2003 à 55,3%. La Suisse a toujours satisfait aux critères de l'UE (<60%). Elle fait toujours bonne figure, mais n'est plus le bon élève au niveau international (en 2004 -"sommet d'endettement"-: la dette représentait 76,3% du PIB dans les pays de l'OCDE, 78,1% dans l'UE, 64,0% aux Etats-Unis, 156,3% au Japon, mais 6,6% au Luxembourg, 29,4% en Irlande, 44,2% en Grande-Bretagne et 29,0% en Nouvelle-Zélande).

A la vue de ces graphiques et chiffres, il n'est guère étonnant que les exercices visant à introduire un système de frein à l'endettement se soient multipliés au début des années 2000.

3.2.4 Comparaison intercantonale

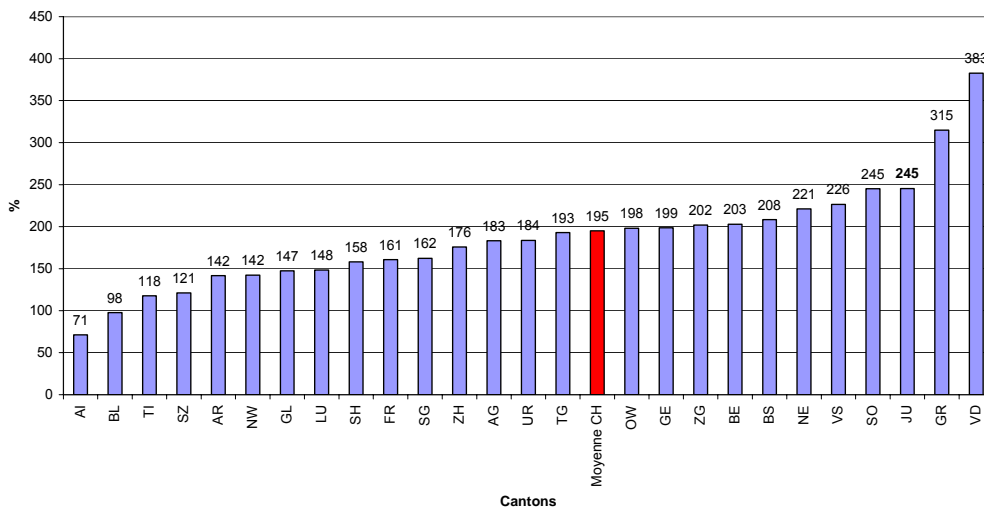
Evolution 1990-1999 de l'endettement moyen par habitant des cantons suisses



Graphique 9

Prise canton par canton, l'évolution de la dette moyenne par habitant est encore plus intéressante, la crise et sa gestion n'ayant pas été les mêmes partout. Entre 1990 et 1999, l'endettement cantonal jurassien par habitant a connu le troisième taux de croissance après GR et VD (cf. graphique 10). Mais, malgré cela, il est resté en deçà de la moyenne suisse marquée par quelques grands cantons fortement endettés (BS, GE et VD dans une moindre mesure). Deux cantons à faible endettement, AI et BL, ont même réduit leur endettement et ce en temps de crise. Si on enlevait les deux valeurs les plus hautes et les plus basses, on obtiendrait une dette moyenne par habitant de CHF 3'885 au lieu de CHF 4'493 en 1990 et CHF 7'493 au lieu de CHF 8'758 en 1999. Pour comparaison, le Canton du Jura évoluait respectivement à CHF 3'119 en 1990 et CHF 7'653 en 1999. Corrigé des valeurs extrêmes, le Canton du Jura occupait une bonne position en 1990, mais a dépassé la "moyenne suisse" en 1999.

Evolution de l'endettement par habitant des cantons 1990-1999 (1990=100%)



Graphique 10

En conclusion, même si les cantons ne sont, une nouvelle fois, pas tous logés à la même enseigne, force est de constater que la marge de manœuvre globale était limitée jusqu'à fin 2004. L'ensemble des cantons présentait alors une quote-part de la dette de 17,95% du PIB suisse. Le Canton du Jura n'était pas spécialement bien placé puisqu'il a affiché une quote-part supérieure à 20 % de 1993 à 2003.

4. Systèmes de frein à l'endettement dans les autres cantons

La plupart des cantons ont introduit ou envisagent de mettre en œuvre un système de frein à l'endettement. Le tableau 2 donne un aperçu des types de mécanismes et l'annexe A présente plus en détails les différents systèmes des cantons.

Tableau 2 : Systèmes de freins à l'endettement des cantons⁴

Canton	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=réfus/ -aucun)	Date de mise en place (si disponible)	Majorité qualifiée	Report de l'écart sur le prochain budget	Adaptation de la fiscalité	Recherche de compensations	Non prise en compte des éléments extraordinaires	Amortissement du découvert	Prise en compte indirecte de la conjoncture	Prise en compte directe de la conjoncture	Prise en compte du capital propre	Utilisation d'un compte de compensation	Dette par habitant 2006 (en francs)
ZH	A	2001	(X)		X	X		X	X				6'405
BE	A	2002	X	X		X		X	X		X		7'008
LU	A	2001		X	X	X		X	X				5'138
UR	-												5'572
SZ	S	2003-2004	X			X			X				3'160
OW	A	2006	X			X		X	X				4'736
NW	A	2001/2007		X	X	X		X			X		6211.9
GL	-												6'371
ZG	-												4'985
FR	A	1996/2006			X	X			X				889.1
SO	R		X	X	X	X		X	X		X		4'906
BS	A	2005/2006	X	X						X			23'108
BL	P				X			X			X		8'208
SH	-												4'260
AR	A	1996											2'865
AI	-												2'495
SG	A	1929/1997		X	X						X		3'213
GR	A	1999		X			X	X	X		X		5'086
AG	A	2005	X	X			X	X		X			3'235
TG	-												3'688
TI	P		X	X		X				X		X	6'081
VD	A	2003			X	X			X				12'178
VS	A	2005		X					X				5'285
NE	A	2005	X	X	X				X				10'135
GE	A	2005/2006		X	X	X							51'739
JU	P												6'746
Moyenne suisse													9'148

Il est intéressant de constater que, en général, les cantons ne disposant pas de frein à l'endettement sont peu endettés. A l'inverse, on ne trouve pas pour les cantons disposant

⁴ Les valeurs d'endettement proviennent des publications annuelles de l'AFF « Dépenses et recettes des cantons », tableau D9.

d'un système de frein à l'endettement de corrélation entre le type de frein utilisé et le niveau des dettes.

La palette des mécanismes, des niveaux de contraintes et des sanctions envisagées est particulièrement large, chaque canton ayant développé sa solution adaptée à sa propre situation. Voici quelques exemples illustrant ces propos :

- degré d'autofinancement de 80%, voire de 100%;
- compte de fonctionnement équilibré;
- limite de déficit autorisé en % des charges, des recettes ou des impôts;
- systèmes basés sur plusieurs critères économico-financiers (réactions variables en fonction de l'évolution des critères);
- limitation des ressources en personnel;
- abaissement des compétences financières, introduction de majorités qualifiées au Parlement;
- autofinancement des dépenses nouvelles;
- recettes et charges ordinaires ou extraordinaires, avec ou sans les transferts de la Confédération, avant ou après amortissements, etc.;
- conditions sur une ou plusieurs années;
- niveaux de contraintes plus forts en cas de dépassements répétés des limites;
- report et amortissement des déficits ou des écarts constatés;
- prise en compte du capital propre, du découvert (avec amortissement sur une durée variable);
- intégration de l'évolution conjoncturelle (pour planifier l'évolution des dépenses).

A l'évidence, cette multiplicité de systèmes résulte de décisions parfois anciennes, afin de maîtriser l'évolution des finances et de l'endettement dans les différentes collectivités. L'accent mis sur tel aspect ou tel paramètre découle de l'appréciation faite localement, respectivement de la nécessité de trouver un outil adéquat en lien avec le reste du dispositif légal régissant chacune des corporations concernées. Dans cette palette particulièrement large, il était important de se déterminer sur un mécanisme adapté à notre propre situation :

- dispositions légales jurassiennes;
- compétences financières;
- fonctionnement et relations entre les institutions;
- situation économique, démographique et géographique;
- potentiel de ressources économiques et fiscales;
- relation entre le compte de fonctionnement et des investissements;
- potentiel d'endettement extérieur et qualité de débiteur.

Evidemment, il est difficile de se déterminer sur l'applicabilité des différents systèmes de frein à l'endettement imaginés ou introduits ailleurs. Beaucoup de cantons ont adopté des dispositions dans une situation économique et financière ne permettant pas une introduction aisée. Même si les expériences concrètes sont peu nombreuses, il n'en reste pas moins que certains modèles apparaissent comme particulièrement rigides et de nature à bloquer toute action stratégique et politique (cf. annexe A). Nous préconisons ainsi une solution pragmatique, dotée d'une certaine flexibilité et d'une certaine souplesse tout en garantissant à terme un niveau d'endettement adapté à la réalité jurassienne.

5. Mécanisme pour le Canton du Jura

5.1. Constats de base

Le Gouvernement et le Parlement admettent que les dispositions légales actuelles posent les bons principes, mais n'ont pas empêché l'endettement de s'accroître de façon inappropriée. Heureusement, la dette a pu être abaissée dernièrement de manière importante. Cette situation permet à l'Etat d'introduire un mécanisme de gestion de la dette dans de bonnes conditions de manière à garder un niveau d'endettement lui préservant une capacité de réaction et lui évitant d'entrer dans un processus d'auto-alimentation. Cela passe également par une correction structurelle du compte de fonctionnement qui devrait permettre après 3 à 4 années de haute conjoncture d'engranger des bénéfices en prévision d'années plus difficiles. C'est dans ce but que le Gouvernement a présenté dernièrement son programme de mesures, l'objectif étant d'équilibrer les finances cantonales sur la durée d'un cycle économique complet.

Le mécanisme à mettre en place doit éviter des insuffisances de financement causant un endettement trop important au vu notamment de la plus-value économique et financière générée sur le territoire cantonal.

Pour atteindre cet objectif et avant de décrire le mécanisme, il est important de rappeler sous forme de schéma les variables influençant le niveau de l'endettement.

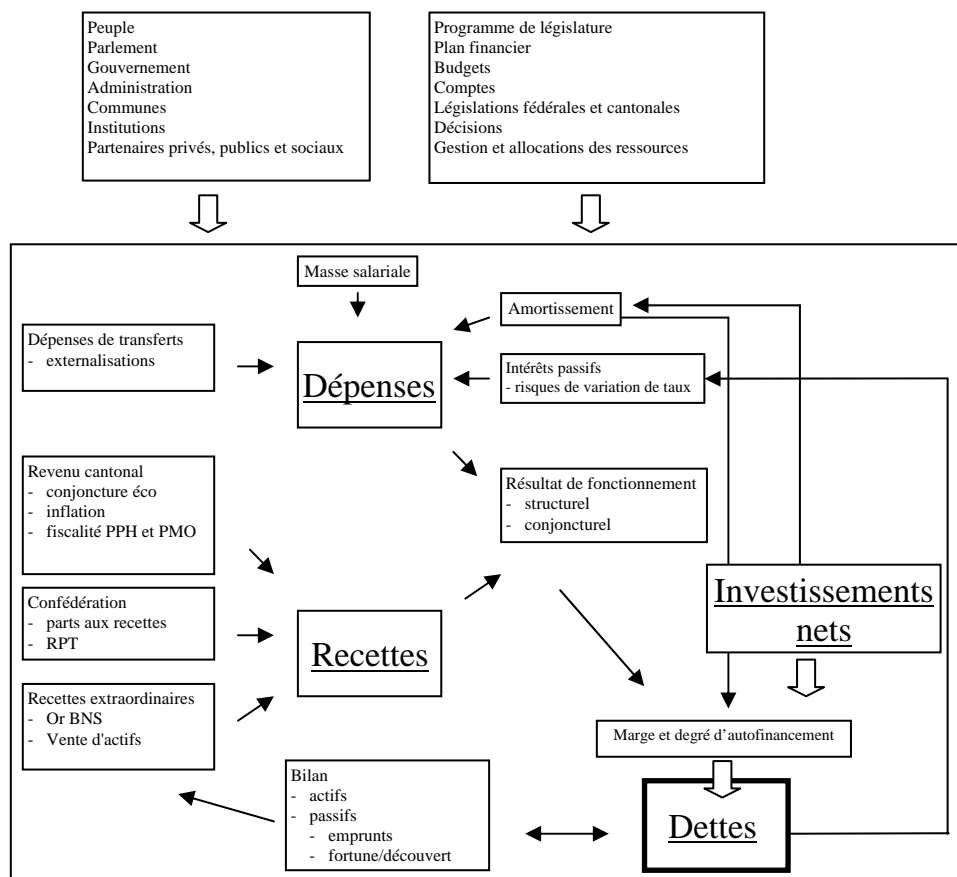


Schéma 1

5.2. Description du mécanisme de frein à l'endettement

Le mécanisme doit répondre aux besoins spécifiques de l'Etat jurassien. Il ne peut donc pas être repris tel quel d'un autre canton ou de la Confédération, ces institutions vivant des situations politiques et des réalités économiques, juridiques, sociales et environnementales différentes. En outre, sur la base des attentes, des expériences vécues, ainsi que de l'analyse effectuée, l'articulation du mécanisme doit être aussi simple, transparente, pragmatique et souple que possible.

Le mécanisme proposé tient largement compte des remarques émises lors de la procédure de consultation. Un résumé complet des résultats est disponible à l'annexe D. De plus, ce document compare de manière détaillée le modèle mis en consultation et la solution proposée ci-après. Le rapport de consultation est disponible sur le site www.jura.ch/trq.

5.2.1 Objectif stratégique

L'objectif stratégique : l'Etat doit conserver une capacité de réaction suffisante en cas de difficultés majeures pouvant survenir à tout moment.

Pour atteindre ce but, la dette brute doit rester inférieure à 150% (une fois et demie) des impôts cantonaux (hors taxe sur les véhicules) niveau à partir duquel la capacité de réaction de l'Etat est affaiblie. L'Etat évite ainsi le risque d'entrer dans un processus d'auto-alimentation de la dette.

Cette approche permet de concilier le niveau d'endettement à l'évolution conjoncturelle. Elle ne remet pas non plus en cause la nécessité d'appliquer, si besoin est, une politique anticyclique (cf. art. 3, al. 4 de la loi sur les finances cantonales).

5.2.2 Mécanisme

Pour atteindre cet objectif stratégique, l'analyse montre qu'il faut **agir sur le degré d'autofinancement**. L'autofinancement est constitué des ressources propres générées ou réservées dans le compte de fonctionnement. Il permet de financer les investissements nets annuels, c'est-à-dire les investissements bruts diminués des diverses recettes s'y rapportant. Le terme de "degré" d'autofinancement des investissements provient de la comparaison entre cette substance financière et les investissements nets qu'elle permet de financer. La notion d'autofinancement se trouve donc à la croisée des chemins entre le compte de fonctionnement et le compte des investissements. Elle révèle l'ensemble du financement annuel propre à l'activité de l'Etat (cf. annexe B). Son inverse constitue l'insuffisance de financement ou le recours à l'emprunt supplémentaire.

Concrètement, un degré d'autofinancement de 100% montre que les dépenses d'investissements nets sont totalement couvertes, sans recourir à des fonds étrangers pour l'année ou la période en question. Selon la doctrine jusqu'ici en vigueur, un degré d'autofinancement de 60 % devait permettre de stabiliser la dette réelle (dette nominale dont sont déduits les effets de l'inflation) et la quote-part de la dette (dette par rapport au revenu cantonal). Comme nous l'avons vu, cela n'a pas été le cas.

Cette approche donne aux autorités le maximum de flexibilité et de souplesse dans leurs décisions, ce que ne permet manifestement pas l'introduction d'un frein aux dépenses (liberté d'action limitée à un des deux volets du compte de fonctionnement).

5.2.3 Niveaux de contraintes

Lorsque la **dette brute égale ou dépasse 150 % des impôts cantonaux**⁵, ou lorsque le bilan de l'Etat présente un **découvert**, le degré d'autofinancement doit évaluer ou dépasser **100 %**. Dès 100% (autofinancement complet), le recours à un endettement supplémentaire n'est donc plus possible. C'est par ce seul moyen que la dette pourra être réduite à un niveau adéquat.

Lorsque la **dette brute est inférieure à 150 %** des impôts cantonaux, le degré d'autofinancement doit évaluer ou dépasser **80 %**. Cette règle autorise un certain recours à l'endettement sans pour autant que la dette ne s'envole à terme.

Ces deux normes fondamentales s'avèrent **incontournables** si l'on entend atteindre durablement l'objectif stratégique.

Cela n'empêche pas par ailleurs un pilotage encore plus exigeant de la part du Gouvernement et du Parlement. L'évolution de la fiscalité cantonale et de la dette peuvent amener les autorités compétentes à fixer des contraintes plus élevées.

⁵ Rubrique budgétaire 40 (sans la rubrique 406 Taxe sur les véhicules).

5.2.4 Processus

Le mécanisme et les niveaux de contraintes s'appliquent au processus annuel d'**élaboration du budget** de l'Etat. Il semble en effet évident que l'attention doit se porter sur la préparation de l'avenir.

Le Gouvernement et le Parlement sont donc obligés de tout mettre en œuvre et de prendre les décisions qui s'imposent avant d'adopter définitivement le budget. Bien qu'aucune prescription ou recommandation ne soit proposée, nous sommes d'avis que les corrections doivent intervenir prioritairement sur le compte de fonctionnement qui doit être structurellement équilibré dans la durée, sans pourtant exclure des réductions momentanées du volume des investissements. L'idée de base est de laisser la plus grande liberté de choix possible aux autorités et donc d'éviter toute rigidité.

Il est à nos yeux illusoire de vouloir faire prendre des décisions au législateur liées au frein à l'endettement au moment précis de l'adoption des comptes qui ne font que constater, après-coup, des événements passés. Cette affirmation tombe sous le sens. Par ailleurs, les expériences ont démontré que la procédure d'engagement de la dépense définie dans la loi sur les finances cantonales limite considérablement les risques d'écarts et de dérapages après l'adoption du budget.

5.2.5 Dérogation

Il ne serait pas soutenable d'introduire un mécanisme de frein à l'endettement sans autoriser une seule exception.

Des événements extraordinaires (par exemple des catastrophes naturelles, une conjoncture économique en phase de forte récession, etc.) provoquant des incidences hors normes sur les comptes et les budgets ne peuvent être écartés. Il n'est par contre pas évident de fixer et de lister dans la Constitution ou dans la loi de façon précise les événements qui devraient constituer des exceptions. Des problèmes d'interprétation se poseraient inévitablement et on ne peut pas imaginer aujourd'hui tous les cas qui constitueront une exception à long terme.

Il est par contre important qu'une forte majorité du Parlement partage l'analyse de la situation afin de déroger au mécanisme. Il s'agit d'une appréciation, d'un jugement de valeur réservé au Parlement. Il n'a pas à justifier sa décision. Ainsi, si une majorité d'au moins deux tiers du Parlement le décide, il peut exceptionnellement s'en écarter. Il ne pourra pourtant déroger au mécanisme deux années de suite. Aussi, les autorités sont amenées à mettre en œuvre rapidement un programme de correction afin de respecter les exigences du mécanisme. La liberté de se déterminer sur la nature des mesures est complète.

5.2.6 Sanction

On peut affirmer que si les niveaux de contraintes sont respectés par le Parlement lorsqu'il adopte les budgets annuels en y apportant, si nécessaire, les corrections utiles, le degré d'autofinancement requis permettra dans la durée d'atteindre l'objectif stratégique. La publication du plan financier 2008-2012 et des comptes 2007 le démontre. Pourtant, le mécanisme de frein à l'endettement ne peut être introduit efficacement que s'il est doté d'une sanction.

La sanction la plus efficace est celle qui oblige à prendre rapidement des décisions permettant d'adapter le budget. A ce titre, si:

- le budget ne satisfait pas aux niveaux de contraintes (degré d'autofinancement inférieur à 80 ou 100%),
- **et** si le Parlement ne parvient à dégager une majorité qualifiée pour déroger,
- **ou** s'il a déjà exercé la dérogation l'année précédente,

le budget est soumis au vote populaire (référendum obligatoire).

Avec ce mécanisme, la "hiérarchie des pouvoirs décisionnels" est respectée et une décision sera prise, quelle qu'elle soit. A ce stade, il faut rappeler que l'augmentation automatique de la quotité ordinaire de l'impôt de l'Etat, souvent utilisée par les autres cantons comme sanction, n'avait pas été retenue par le Parlement jurassien lors de l'adoption de la loi sur les finances cantonales en 2000. Les résultats de consultation montrent que ce type de sanction est très largement combattu et ne peut être retenu.

La sanction qui vous est proposée est donc de nature purement politique puisqu'elle est sans effet direct pour le citoyen-contribuable. Elle oblige le Gouvernement et le Parlement à prendre immédiatement toutes les mesures compensatoires lors de l'élaboration du budget sous peine de devoir admettre que le mécanisme ne peut être respecté et de demander au peuple s'il accepte cette situation. La liberté d'action dans le cadre fixé est totale et le mécanisme ne présente plus aucun automatisme.

Si le peuple venait à refuser le budget qui ne respecte pas le mécanisme de frein à l'endettement, le Gouvernement et le Parlement devraient alors élaborer un nouveau projet. Deux scénarii sont envisageables :

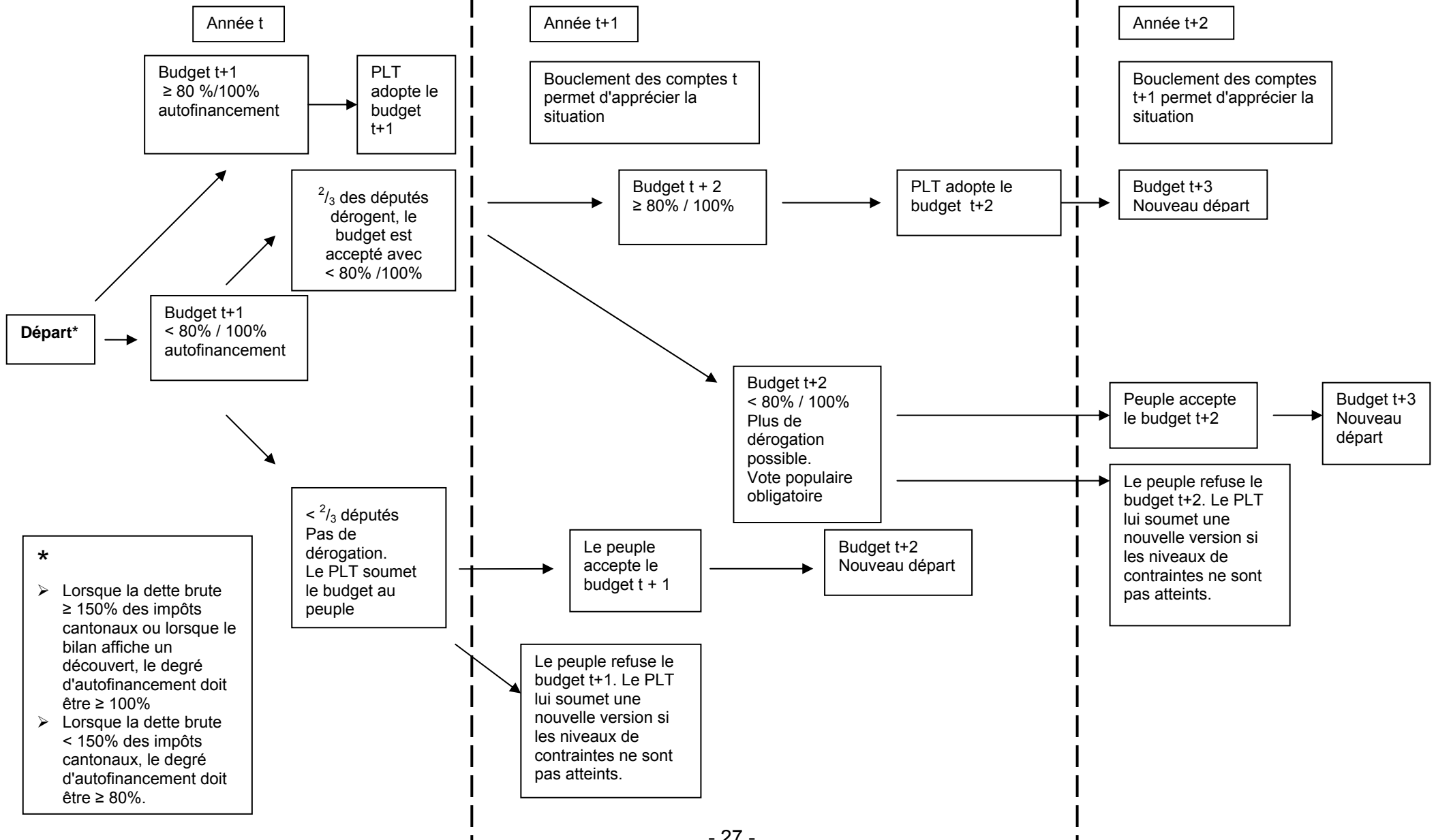
- améliorer le budget en arrêtant des mesures permettant de satisfaire aux niveaux de contraintes. Dans ce cas, le budget pourrait être accepté par le Parlement et le peuple ne serait plus appelé à se prononcer;
- si les niveaux de contraintes ne sont toujours pas satisfaits, le peuple serait une nouvelle fois appelé à se prononcer. Ce processus pourrait être amené à se répéter tant que les niveaux de contraintes ne sont pas satisfaits ou que le peuple ne donne pas son accord.

Il faut noter dans le dispositif qui vous est présenté que si le Parlement a déjà utilisé la dérogation une année donnée, l'année suivante, un budget ne satisfaisant pas aux niveaux de contraintes serait alors soumis au peuple, le Parlement ne pouvant pas déroger deux années de suite.

5.2.7 Arbre de décision

Le schéma 2 présente le fonctionnement du mécanisme proposé en esquissant les différents scénarii possibles :

Schéma 2: L'arbre de décision



6. Dispositions légales

La Constitution cantonale demande que l'Etat et les communes soient administrés dans un esprit d'économie, mais elle n'évoque pas la notion de dette et ne donne pas d'indication sur la gestion de celle-ci. Le Gouvernement est persuadé qu'il s'agit d'un manque qui doit être comblé. Il est aussi convaincu que le Peuple doit être amené à se prononcer sur l'introduction du mécanisme de frein à l'endettement dans la Constitution. Les autorités auraient un mandat clair pour intervenir lorsque la situation financière et l'évolution de la dette le requièrent.

La proposition de modification de la Constitution prend la forme d'un nouvel article 123a rédigé ainsi:

Frein à
l'endettement

Art. 123a

¹ Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80%.

² 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, le degré d'autofinancement doit être de 100% au moins.

³ Le Parlement peut, à une majorité d'au moins deux tiers des députés, déroger aux alinéas 1 et 2 si des circonstances extraordinaires le justifient; il ne peut cependant pas y déroger deux années consécutives.

⁴ Lorsque la majorité des deux tiers des députés ne peut être atteinte ou lorsque le Parlement a dérogé aux alinéas 1 et 2 l'année précédente, le budget qui ne répond pas aux conditions de ceux-ci est soumis au référendum obligatoire.

⁵ Si le peuple accepte le budget, la dérogation au sens de l'alinéa 3 peut s'appliquer au prochain budget.

⁶ Si le peuple refuse le budget, le Parlement en adopte un nouveau. Si celui-ci ne répond pas aux conditions des alinéas 1 et 2, il est soumis au référendum obligatoire.

⁷ Au surplus, la loi règle les modalités du frein à l'endettement.

Prière de se référer au chapitre 5.2 qui présente dans le détail la définition du mécanisme.

La Constitution pose le principe du frein à l'endettement que la loi se chargera de préciser. Conformément à l'alinéa 7, les dispositions précises concernant les notions de degré d'autofinancement (des investissements nets, cf. annexe B), de dette brute et d'impôts cantonaux devront être introduites au niveau de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611). Le processus et la sanction devront également y être définis.

Les articles 3, 22 et 36 de la loi sur les finances devront aussi être modifiés. Aux articles 3 et 36, il s'agira de tenir compte des objectifs chiffrés en matière de degré d'autofinancement inscrits au niveau de la Constitution.

Le processus de mise en œuvre de mesures de correction devra être adapté (art. 22). Avant l'adoption du budget, le Gouvernement doit actuellement présenter des mesures

supplémentaires de correction au Parlement si toutes les mesures utiles de sa compétence ne permettront vraisemblablement pas de maintenir le déficit budgété à moins de 3% des charges de fonctionnement. Conformément aux principes du nouveau mécanisme de frein à l'endettement, il s'agira pour le Gouvernement de présenter non plus des mesures visant à réduire le déficit à un certain pourcentage des charges de fonctionnement, mais des mesures permettant d'atteindre un degré déterminé d'autofinancement des investissements nets.

Le ratio de référence "dette brute/impôts cantonaux" (alinéa 2) se base sur le dernier bilan connu pour la dette brute et sur les prévisions budgétaires pour les impôts cantonaux.

L'alinéa 3 introduit la possibilité pour le Parlement de déroger au mécanisme de frein à l'endettement, c'est-à-dire de ne pas respecter les niveaux de contraintes lorsque deux conditions sont réunies:

- il se trouve en présence de circonstances qu'il juge extraordinaires (il s'agit d'une appréciation, d'un jugement de valeur réservé au Parlement. Il n'a pas à justifier sa décision. Dès lors, une liste des cas à envisager ne peut être donnée. Cf. point 5.2.5);
- la décision de déroger doit être prise par une majorité qualifiée. Par majorité qualifiée, il est entendu le vote commun d'au moins deux tiers des députés et non des députés présents, indépendamment de la distinction pouvant exister entre la condition de député ou celle de député suppléant. L'importance de l'enjeu mérite de pouvoir s'appuyer sur une approbation la plus largement partagée et dépassant les limites partisans.

L'alinéa 3 introduit encore une restriction importante. Le Parlement ne peut exercer cette dérogation deux années de suite. Ainsi, les autorités sont amenées à mettre en œuvre rapidement un programme de correction afin de respecter les exigences du mécanisme, sans quoi le prochain budget est obligatoirement soumis au vote populaire (alinéa 4) s'il ne respecte pas les niveaux de contraintes (alinéas 1 et 2).

Si le peuple accepte le budget qui lui est proposé, la dérogation parlementaire peut à nouveau s'exercer au budget suivant (alinéa 5).

Si le peuple refuse le budget proposé (alinéa 6), le Parlement doit reprendre ses travaux et soumettre un nouveau budget au peuple s'il ne satisfait toujours pas aux niveaux de contraintes (alinéas 1 et 2). La sanction est donc de nature politique. Il faut rappeler ici que si le budget n'est pas approuvé avant le début de l'exercice (RSJU 611, article 21, alinéa 5), le Gouvernement est autorisé à engager les dépenses absolument liées et les dépenses indispensables à l'activité administrative. Les autorités doivent donc rapidement prendre les décisions et les mesures nécessaires afin d'éviter les incidences d'une telle situation. La liberté d'action est maximale et la "hiérarchie des pouvoirs" est respectée.

Finalement, la loi d'organisation du Parlement (RSJU 171.21) et le règlement du Parlement (RSJU 171.211) devront également être modifiés de manière à être coordonnés avec la nouvelle disposition constitutionnelle introduisant une majorité qualifiée de deux tiers des députés pour déroger au mécanisme de frein à l'endettement.

Si la nouvelle disposition (art. 123a) devait être introduite dans la Constitution, l'article 77 de la Constitution traitant du référendum obligatoire devrait être modifié en y ajoutant une lettre g intitulée ainsi :

- g) le budget de l'Etat conformément à l'article 123a, alinéas 4 et 6.

L'article 84 de la Constitution ne doit lui par contre pas être adapté puisque les compétences du Parlement lui sont attribuées sous réserve des droits du peuple.

7. Conséquences du projet de frein à l'endettement

7.1 Incidences financières pour l'Etat

Si on se réfère à l'évolution de la situation financière de l'Etat présentée au chapitre 3, il est particulièrement délicat de cerner les effets qu'aurait pu avoir un mécanisme de frein à l'endettement par le passé :

- le volume de corrections nécessaires afin d'atteindre la limite n'aurait pas seulement eu des incidences sur le budget de l'année en question, mais aussi sur l'ensemble des comptes et des budgets des années suivantes;
- la progression du niveau de contrainte (obligation de passer de 80 % à 100 % de degré d'autofinancement) aurait été retardée, l'évolution de la quote-part de la dette ou du découvert aurait été assurément plus favorable;
- dans certains cas, il est fort vraisemblable que le Parlement aurait accepté de déroger au frein;
- il est probable que certaines années les comptes auraient tout de même présenté un manque de financement malgré la mise en œuvre d'un système de frein à l'endettement. Il est dès lors difficile de mesurer les effets sur les budgets futurs.

Malgré ces réserves, nous avons essayé de simuler l'application du système (approche statique) sur la période 1991-1998 marquée par la forte progression de la dette. Cette évaluation présentée au tableau 3 n'a qu'une valeur d'illustration. Elle permet pourtant de faire les constats suivants :

- l'outil est certes flexible, mais peut s'avérer très contraignant pour atteindre le degré d'autofinancement recherché;
- le volume des corrections à trouver en très peu de temps (période d'élaboration du budget) peut donc être difficilement absorbable par les finances cantonales;
- vu les corrections nécessaires, il est vraisemblable que le Parlement aurait dérogé au mécanisme.

Tableau 3 - Simulation de l'application du frein à l'endettement à la période 1991 - 1998

(En mios CHF ou en %)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Situation selon les comptes publiés								
Excédent de fonctionnement	-19.2	-16.0	-14.4	-13.1	-15.2	-4.2	-50.1	-3.0
Investissements nets	30.6	30.3	28.7	73.8	35.6	54.2	86.9	45.7
Amortissements	18.4	20.2	21.7	22.9	23.3	23.6	56.7	29.5
Dette cantonale	227.5	270.5	308.4	384.8	389.6	422.6	479.9	494.7
Degré d'autofinancement	-2.8%	13.6%	25.4%	13.2%	22.8%	35.7%	7.7%	57.9%
Impôts (40 sans taxes sur les véhicules)	128.4	139.6	138.4	139.4	146.2	149.6	152.8	161.7
Ratio "dette en % des impôts"	177.2%	193.8%	222.9%	276.0%	266.4%	282.5%	314.0%	305.9%
Simulation dynamique								
Correction nécessaire pour un autofinancement de 80% ou 100%	31.4	26.1	21.4	64.0	27.5	34.9	62.9	10.1
Correction évaluée en dixièmes de quotité d'impôts	6.3	5.0	4.1	12.2	4.9	6.1	10.8	1.7
Dette cantonale	196.1	212.9	229.5	241.8	219.1	217.3	211.7	216.4
Ratio "dette en % des impôts"	152.7%	152.6%	165.8%	173.4%	149.9%	145.3%	138.5%	133.8%

Nous avons évalué, par ailleurs, avec les tableaux suivants, l'impact qu'aurait pu avoir l'introduction d'un frein à l'endettement sur la période 2005-2011 :

Tableau 4 - Projections sans frein à l'endettement

(en mios CHF ou en %)	C 2004	C 2005	C 2006	C 2007	B 2008	P 2009	P 2010	P 2011
Excédent de fonctionnement		209.5	-18.2	0.0	2.2	-1.5	0.1	3.2
Investissements nets		37.0	33.3	39.2	46.8	45.5	45.5	46.0
Amortissements		32.6	32.8	33.3	34.6	36.4	37.7	38.4
Insuffisance de financement		-205.0	18.6	5.9	10.0	10.6	7.8	4.4
Dette cantonale		380.5	335.3	305.2	260.0	271.0	279.0	283.0
Fortune	11.2	220.9	202.7	202.8	204.9	203.4	203.5	206.7
Degré d'autofinancement		653.6%	44.1%	84.9%	78.6%	76.7%	83.0%	90.5%
Impôts (40 sans taxes sur les véhicules)		226.6	228.3	240.6	250.8	252.2	257.0	263.9
Ratio "dette en % des impôts"		167.9%	146.9%	126.9%	103.6%	107.5%	108.6%	107.3%

Tableau 5 - Projections avec frein à l'endettement

(en mios CHF ou en %)	C 2004	C 2005	C 2006	C 2007	B 2008	P 2009	P 2010	P 2011
Degré d'autofinancement selon contraintes		100.0	80.0	80.0	80.0	80.0	80.0	80.0
Corrections à trouver		0.0	11.9	0.0	0.6	1.5	0.0	0.0
Correction évaluée en dixièmes de quotité d'impôts		0.0	1.6	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0
Nouvel excédent de fonctionnement		209.5	-6.2	0.0	2.8	0.0	0.1	3.2
Nouvelle insuffisance de financement		-205.0	6.7	5.9	9.4	9.1	7.8	4.4
Dette cantonale		380.5	335.3	305.2	260.0	269.1	276.9	281.2
Fortune	11.2	220.9	214.7	214.7	217.5	217.5	217.6	220.8
Ratio "dette en % des impôts"		167.9%	146.9%	126.9%	103.6%	106.7%	107.7%	106.6%

En comparant les tableaux 4 et 5, il apparaît que :

- les corrections à trouver peuvent être importantes (cf. 2006);
- si les corrections ne sont trouvées que sur le compte de fonctionnement, celui-ci est équilibré rapidement;
- l'insuffisance de financement est réduite en conséquence;
- mais le niveau de la dette baisse de façon identique dès lors que l'Etat dispose encore de montants placés (en provenance de la BNS pour couvrir les insuffisances de financement annuelles et dans l'attente des échéances d'emprunts, soit jusqu'en 2008);
- la fortune reste importante. L'application du mécanisme de frein à l'endettement permet de la stabiliser. Les perspectives financières 2008-2011 (conjoncture et maîtrise des charges) ne mettent pas en évidence la nécessité de chercher des corrections dès 2010 puisque le degré d'autofinancement planifié est alors supérieur à 80 %. Le ratio "dette en % des impôts" est stable sur cette période.

Pour se rendre compte de l'effet du système de frein sur la dette, nous avons simulé une situation sans la distribution du capital de la BNS en 2005 :

Tableau 6 - Projections sans le capital de la BNS et sans le frein à l'endettement*

(en mios CHF ou en %)	C 2004	C 2005	C 2006	C 2007	B 2008	P 2009	P 2010	P 2011
Excédent de fonctionnement		-8.8	-18.2	0.0	2.2	-1.5	0.1	3.2
Investissements nets		37.0	33.3	39.2	46.8	45.5	45.5	46.0
Amortissements		32.6	32.8	33.3	34.6	36.4	37.7	38.4
Insuffisance de financement		13.3	18.6	5.9	10.0	10.6	7.8	4.4
Dette cantonale		443.8	462.4	468.3	478.3	488.9	496.7	501.0
Fortune	11.2	2.4	-15.8	-15.7	-13.6	-15.1	-15.0	-11.8
Degré d'autofinancement		64.1%	44.1%	84.9%	78.6%	76.7%	83.0%	90.5%
Impôts (40 sans taxes sur les véhicules)		226.6	228.3	240.6	250.8	252.2	257.0	263.9
Ratio "dette en % des impôts"		195.8%	202.6%	194.7%	190.7%	193.9%	193.3%	189.9%

* Les charges d'intérêts supplémentaires liées à une dette plus élevée ne sont pas comprises.

Tableau 7 - Projections sans le capital de la BNS et avec le frein à l'endettement

(en mios CHF ou en %)	C 2004	C 2005	C 2006	C 2007	B 2008	P 2009	P 2010	P 2011
Degré d'autofinancement selon contraintes		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Corrections à trouver		13.3	18.6	5.9	10.0	10.6	7.8	4.4
Correction évaluée en dixièmes de quotité d'impôts		1.8	2.6	0.8	1.3	1.3	1.0	0.5
Nouvel excédent de fonctionnement		4.5	0.4	6.0	12.2	9.1	7.8	7.6
Nouvelle insuffisance de financement		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dette cantonale		430.5	430.5	430.5	430.5	430.5	430.5	430.5
Fortune	11.2	15.7	16.1	22.1	34.2	43.3	51.2	58.7
Ratio "dette en % des impôts"		189.9%	188.6%	178.9%	171.6%	170.7%	167.5%	163.2%

Les tableaux 6 et 7 nous montrent que :

- la dette augmente rapidement sans frein à l'endettement;
- la valeur nominale de la dette est stable avec le frein proposé puisque le degré d'autofinancement doit être au moins de 100 %. Le ratio de la dette baisse par contre pour tendre à une valeur proche des 150 % recherchés des impôts cantonaux. Les efforts à fournir sont importants;
- la fortune reste positive sur l'ensemble de la période en appliquant le système de frein à l'endettement.

Les projections 2008-2011 se basent sur une évolution conjoncturelle favorable. Bien évidemment, une progression moins forte de la conjoncture péjore l'évolution de la fiscalité, ce qui freine l'augmentation possible de la dette.

7.2 Conséquences sur l'économie jurassienne

Le volume des corrections nécessaires évoquées ci-dessus auraient pu atteindre jusqu'à 18,6 mios en 2006, ce qui aurait représenté 0,67 % du revenu cantonal. En considérant l'effet multiplicateur⁶ applicable à notre économie, l'incidence aurait pu atteindre jusqu'à 0,87% du revenu cantonal, ce qui constitue un effet assez marginal.

Les perspectives 2008-2011 ne mettent pas en évidence la nécessité de trouver des corrections importantes. Les années à venir sont donc réellement favorables à l'instauration d'un mécanisme de frein à l'endettement.

7.3 Incidences pour les communes

Les corrections à trouver pour respecter le mécanisme peuvent toucher toutes les rubriques budgétaires. On ne peut ainsi nier que l'évolution des subventions à allouer aux communes ne sera pas touchée.

A l'inverse, les corrections qui seront trouvées dans les charges faisant l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes pourront améliorer la situation financière de celles-ci.

Il n'est évidemment pas possible de mesurer quantitativement ces effets financiers opposés.

⁶ Par multiplicateur, on entend le multiplicateur keynésien (espérance statistique de création de valeur par effets successifs d'un montant investi).

On peut finalement imaginer que certaines communes envisagent de reprendre les réflexions menées au niveau cantonal et adoptent également un système de frein à l'endettement. Les critères et paramètres devraient alors être adaptés à la situation spécifique vécue par chacune d'elles.

7.4 Incidences sur la politique financière

D'aucuns seraient tentés de dire que la mise en place d'un mécanisme de frein à l'endettement est un aveu d'échec de la politique financière de l'Etat. Le Gouvernement ne partage pas cette appréciation, car une partie non négligeable des facteurs qui influencent les finances cantonales dans la durée est exogène (variation des achats, des parts et des contributions de la Confédération ; politique monétaire et de relance fédérale ; influence de l'environnement économique et social, etc.). Toujours est-il que le monde politique, par l'introduction d'un tel processus, désire se donner un cadre financier favorisant une gestion cohérente dans la durée, en limitant volontairement sa propre marge de manœuvre et de décision afin de stabiliser la situation financière de l'Etat.

Le mécanisme doit permettre de dégager des majorités ou des accords plus forts sur des objectifs, des priorités, des dépenses ou des projets importants (nécessité de trouver des corrections pour adopter le budget, introduction d'une majorité qualifiée pour déroger au mécanisme). Il devrait également renforcer la coopération entre les services et les départements avec des réallocations budgétaires plus fréquentes.

D'autre part, le mécanisme de frein à l'endettement peut favoriser d'autres politiques de développement. En effet, des finances durablement assainies appuieront la croissance du revenu cantonal et du potentiel fiscal. Le bénéfice en découlant permettra d'améliorer le degré d'autofinancement voire le niveau d'investissement lui-même. Dans ces conditions, les ratios et principes ne seront plus contraignants et permettront de ménager la substance économique de laquelle ils dépendent.

Evidemment, il ne faut pas oublier que toute amélioration de notre situation économique dépassant celle des autres cantons fera baisser les transferts fédéraux péréquatifs découlant de la RPT. Ce risque est pourtant limité étant donné la taille de notre Etat comparée à celle de l'ensemble des autres cantons.

7.5 Lien avec les programmes de législature

Le projet de frein à l'endettement permet de réaliser la motion no 754. Le Gouvernement et le Parlement disposeront ainsi d'un outil de contrôle de gestion efficace. Ce projet répond par ailleurs manifestement à l'objectif exprimé dans le programme de législature 2003-2006 : "Le Gouvernement entend mener une politique financière visant à maintenir des finances cantonales saines, afin de concrétiser ses objectifs prioritaires sans altérer l'aptitude du Jura à investir pour maintenir, renouveler et développer ses infrastructures."

De plus, l'introduction d'un tel mécanisme répond pleinement aux axes stratégiques que le programme de législature 2007-2010 propose.

8. Conclusion

Visiblement, les dispositions légales actuelles n'ont pas empêché l'endettement de s'accroître par le passé de façon importante sur une période relativement courte. Un cadre doit être institué si l'on entend mener une politique financière efficace et encore plus cohérente.

Le système de frein à l'endettement proposé tient largement compte des résultats de la consultation. Il se veut aussi simple, clair, transparent, pragmatique et souple que possible. Il permet d'atteindre l'objectif stratégique tout en préservant une flexibilité budgétaire suffisante. Il peut par contre devenir fortement contraignant si le déficit ou le besoin de financement s'accroissent trop en relation avec la dette existante et la conjoncture du moment. Le Parlement pourra exceptionnellement, mais pas deux années de suite, déroger au mécanisme à une majorité qualifiée. Le peuple aura également son mot à dire si les niveaux de contraintes ne peuvent pas être respectés. Cette sanction, de nature politique poussera le Gouvernement et le Parlement à éviter au maximum ce genre de situation et à réagir dans les meilleurs délais face à une évolution défavorable.

Convaincu que la proposition qui est faite est adaptée à l'Etat jurassien, le Gouvernement estime que les conséquences pour les partenaires de l'Etat sont supportables.

Finalement, le moment pour introduire un tel outil de gestion financière semble particulièrement opportun puisque l'Etat dispose, à ce jour, d'une fortune reconstituée, d'une dette réduite à un niveau raisonnable et de perspectives globalement équilibrées jusqu'en 2011. En cas de nécessité, les efforts pour répondre au mécanisme seront pourtant bien réels, forçant les autorités cantonales à trouver rapidement des corrections structurelles sur les comptes de fonctionnement et d'investissement. Il est donc important que le Peuple s'exprime sur ce sujet en modifiant la Constitution cantonale.

Dès lors, le Gouvernement vous recommande d'accepter ses propositions.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les député-e-s, l'expression de notre parfaite considération.

Delémont, le 22 avril 2008

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :


Elisabeth Baume-Schneider

Le chancelier :


Sigismond Jacquod

Annexes : ment.



Annexe A : Point de situation des mécanismes de frein à l'endettement des cantons suisses

Cantons	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ -=aucun)	But(s) principal (aux)	Base(s) pour action	Règle(s) d'or CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Sanction(s) possible(s)	Possibilité(s) de s'en écarter CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Considération de la conjoncture (directement dans le mécanisme)	Date de mise en place (si disponible)	Autres règles
ZH	A	Endettement (stabilisation) Il s'agit plutôt d'un frein aux dépenses		Equilibre du compte de fonctionnement à moyen terme. Dès 1.1.2006, les dépenses nouvelles de plus de 3 millions ou les dépenses périodiques de plus de 300'000 francs requerront également la majorité absolue du GC. Introduction d'une majorité qualifiée à l'étude. Si déséquilibre à moyen terme, CE propose des mesures.	Baisse des dépenses. Augmentation fiscale en dernier recours pour une période de 3 ans.	Non	Oui (indirectement), 8 ans	2001	Amortissement du découvert de 20% par an. Gouvernement doit prendre des mesures et Parlement doit se prononcer au maximum après 6 mois. La quotité fiscale peut être relevée pour couvrir au maximum la moitié de l'amortissement du découvert. Elle est fixée pour 3 ans.
BE	A	Frein aux déficits - Endettement (indirectement) Equilibre du budget de fonctionnement	Equilibre	Solde budget de fonctionnement = 0	Excédent de charges du compte d'Etat reporté au budget du deuxième exercice suivant (soit en t+2), dans la mesure où il ne peut être couvert par le capital propre. Le découvert résultant d'une dérogation approuvée à la majorité qualifiée (3/5) doit être amorti dans les quatre ans.	Dérogation possible si 60% des membres au moins du GC le décident (p.ex. lors de récessions ou de circonstances extraordinaires).	Indirectement	2002	Découvert amorti sur 4 ans. Limite à l'augmentation de la fiscalité (frein), donc les moyens sont obtenus avant tout par une baisse des dépenses.
LU	A	Endettement (stabilisation)	Equilibre	- Equilibre du compte de fonctionnement selon constitution - Limite maximale pour le déficit budgétisé (4% des recettes fiscales). - Autofinancement minimum de 80%. - Réduction des charges, voire augmentation des impôts pour respecter les critères - Découvert à amortir en maximum en 4 ans ou 8 ans si mauvaise conjoncture	Report de l'écart d'autofinancement sur le budget suivant.	Conjoncture permet un déficit jusqu'à 4% des recettes fiscales brutes	Oui	2001	Découverts doivent être comblés (en 4 ans ou en 8 ans si croissance économique < 0,5%).
UR	-								Equilibre des comptes sur 6 ans.
SZ	S	Frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales		Majorité des membres du Parlement (qualifiée) pour des dépenses plus élevées ou des revenus moindres que ceux proposés par CE. Compensation de ces nouvelles dépenses par des économies ou des nouvelles recettes.		Aucune	Mécanisme renouvelable selon la situation financière	2003-2004	
OW	A	Frein aux déficits et aux dépenses	Double équilibre du compte de fonctionnement et d'investissement	Sur cinq ans, le degré d'autofinancement des investissements doit être de 100%. Le compte de fonctionnement doit être équilibré. Les excédents dégagés devraient servir à constituer une fortune à hauteur des impôts prélevés.	Coupes linéaires limitées dans le temps (max. 20% sur max. 3 ans).	Introduction d'une majorité qualifiée pour décisions de dépenses d'une certaine importance. Décisions à la majorité du Parlement pour une détérioration du projet de budget du Gouvernement.	Indirectement	2006	Pour l'instant: Equilibre des comptes sur 8-10 ans. Amortissement conjoncturel du découvert sur une période fixée (8-10 ans selon la conjoncture). Propositions: Tolérance d'un déficit ne dépassant pas 3% de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

Annexe A : Point de situation des mécanismes de frein à l'endettement des cantons suisses

Cantons	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ -aucun)	But(s) principal (aux)	Base(s) pour action	Règle(s) d'or CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Sanction(s) possible(s)	Possibilité(s) de s'en écarter CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Considération de la conjoncture (directement dans le mécanisme)	Date de mise en place (si disponible)	Autres règles
NW	A	Endettement (stabilisation)	Equilibre selon plan financier	Limite maximale pour le déficit budgétisé (moyenne sur 3 ans), 10% du rendement net de l'impôt cantonal. Au minimum un degré d'autofinancement de 85%. Report du découvert éventuel sur le budget suivant. Limite maximale de la dette ne doit pas dépasser 75% des charges. Adaptation possible de l'impôt pour amortir le découvert. Adaptation pour 3 ans au minimum.	Baisse des dépenses ou augmentation fiscale, report sur l'année suivante.	Non	Exceptionnellement	2001/2007	
GL ZG	- -								Découvert à amortir sur 3 ans. Plan financier annuel roulant. Limitation légale du personnel. Canton travaille à la maximisation des taux de croissance par groupe par nature.
FR	A	Frein aux déficits Equilibre du budget de fonctionnement	Equilibre	L'Etat équilibre son budget de fonctionnement. Des déficits budgétaires sont toutefois admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels. Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes. A défaut d'y parvenir, le Grand Conseil doit décider une augmentation du coefficient des impôts cantonaux directs ou la perception temporaire de centimes additionnels. Le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20 % au plus le coefficient annuel. Le Grand Conseil ne peut dépasser le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes. Toute proposition parlementaire de réduire une recette est soumise à un examen préalable du Conseil d'Etat et de la Commission des finances et de gestion. Si le Conseil d'Etat et la Commission des finances et de gestion s'opposent à la réduction de la recette, la proposition est caduque. Le Grand Conseil peut décider d'assurer la couverture financière de dépenses très importantes et exceptionnelles par la perception temporaire de centimes additionnels à l'impôt cantonal. Cette décision n'affecte ni l'impôt communal ni l'impôt ecclésiastique.	Augmentation automatique de la fiscalité. Dès le 1er janvier 2006, l'équilibre ne devient plus seulement un objectif, mais il devient la règle. Une entorse à l'équilibre n'est possible qu'en cas de détérioration importante de la conjoncture (mais jusqu'à un maximum de 2 % des revenus) et en cas d'événements exceptionnels (besoins exceptionnels représentant 1% des revenus, soit CHF 24 millions). La compensation du dépassement constaté aux comptes devient obligatoire et peut se faire sur 5-7 ans (7, si événements exceptionnels), soit 7-9 ans pratiquement.	Limites peuvent être dépassées à la majorité des membres du Grand Conseil.	Non	1996/2006	
FR	A	Frein aux subventions		Subventions nettes de fonctionnement <25% du total du produit fiscal cantonal	Le CE propose en cas de dépassement du seuil des modifications législatives en matière de subventionnement avant l'année qui suit celle du budget en question.	Aucune dérogation			

Annexe A : Point de situation des mécanismes de frein à l'endettement des cantons suisses

Cantons	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ --aucun)	But(s) principal (aux)	Base(s) pour action	Règle(s) d'or CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Sanction(s) possible(s)	Possibilité(s) de s'en écarter CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Considération de la conjoncture (directement dans le mécanisme)	Date de mise en place (si disponible)	Autres règles
SO	R	Frein aux déficits et frein à l'augmentation des impôts		Budget équilibré, au besoin proposition de mesures d'économies, clause d'urgence pour modifier les dispositions légales (limitation dans le temps et référendum facultatif si effets dépassent une année). Limite maximale pour le déficit budgétisé. Réalisation par étapes: déficit au maximum de CHF 16 millions en 2006, CHF 8 millions en 2007 et 1% des recettes fiscales des personnes physiques en 2008.	Augmentation fiscale à la majorité du GC (>10% = peuple), aucune baisse avant que le capital propre nécessaire ne soit disponible. Report de l'éventuel excédent de charges au budget suivant (+2).	Oui. Majorité des deux tiers du GC (notamment si conjoncture difficile). Majorité pour amortissement du dépassement exceptionnellement sur 4 ans.	Non		Report l'année suivante (sauf si capital propre suffisant). Déficit peut être exceptionnellement amorti sur 4 ans avec majorité qualifiée GC. Amortissement du découvert sur 25 ans (4% linéaire). Amortissement ne doit pas conduire à un excédent de charges de fonctionnement. Malgré tout, si équilibre impossible, un impôt spécial de 4% aurait été introduit afin d'amortir le découvert.
BS	A	Limitation de la progression des dépenses à l'inflation si la dette nette dépasse 7,5 pour mille du Produit intérieur brut suisse.	Dépenses	La dette nette ne doit pas dépasser 7,5% du produit intérieur brut suisse.	Obligation de présenter un nouveau budget qui satisfasse le critère retenu.	2/3 du GC	Oui	2005/2006	
BL	P	Equilibre du compte de fonctionnement	Equilibre	Objectif: équilibre des comptes. Frein à la baisse des recettes. Coefficient d'impôt ne peut être inférieur à 100% si le capital propre ne suffit pas (minimum CHF 100 mios), importance du niveau de fortune et adaptation proportionnelle du coefficient par le Parlement (par cran de 1% dès déficit supérieur à 1%. Ex: +3% si déficit entre 3-4%. Maximum : +5%). A un bénéfice peut correspondre un coefficient d'impôt entre 95-100%. Utilisation du bénéfice pour reconstituer le capital propre ou amortir le découvert. Amortissement linéaire du découvert sur 5 ans. Refus hausse fiscale par référendum et ce sont les dépenses qui devront être coupées.	Si la couverture par la fortune ne le permet plus, augmentation proportionnelle de la fiscalité. Baisse limitée (-5%) si excédents. Report de l'écart dans le prochain budget suivant la présentation des comptes.	-	-		Motions en 1998/1999 /2001/2002/2003.
SH	-								Obligation de prendre des mesures si découvert > 5% des recettes. Découvert à amortir.
AR	A	Equilibre du compte de fonctionnement	Equilibre	Limite maximale pour le déficit budgétisé (5% recettes fiscales).	Amortissement en 7 ans	Non		1996	
AI	-								Une commission vérifie l'atteinte des buts financiers et politiques.
SG	A	Endettement (stabilisation) Equilibre du compte de fonctionnement	Equilibre	Limite maximale pour le déficit budgétisé: 3% des recettes fiscales. Décision de création de postes plus rigide car fixée légalement selon les données financières.	Report déficit sur le prochain exercice, augmentation fiscale, aucune baisse avant que le capital propre nécessaire ne soit reconstitué (dépasse de 20% les recettes fiscales).	Non	Non	1929/1997	
GR	A	Endettement (stabilisation) Equilibre du compte de fonctionnement	Equilibre et stabilisation de la quote-part de l'Etat, de la quote-part fiscale	Evolution des dépenses pas plus forte que la progression économique. Investissements nets doivent être 100% autofinancés.	Amortissement du découvert se fait linéairement sur 4 ans. Report sur budget de l'année suivante, si capital propre insuffisant.	Non	Oui (indirectement) Budget doit tenir compte de la situation économique et de la fortune.	1999	

Annexe A : Point de situation des mécanismes de frein à l'endettement des cantons suisses

Cantons	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ =aucun)	But(s) principal (aux)	Base(s) pour action	Règle(s) d'or CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Sanction(s) possible(s)	Possibilité(s) de s'en écarter CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Considération de la conjoncture (directement dans le mécanisme)	Date de mise en place (si disponible)	Autres règles
AG	A	Endettement (stabilisation) Baisse de la quote-part de la dette et de l'Etat	Equilibre	Stabilisation de l'endettement et baisse des dépenses. - Les nouveaux découverts (dès entrée en vigueur de la norme) doivent être amortis en 5 ans (20% an) à partir du budget du deuxième exercice suivant (soit en t+2). - Les anciens découverts (avant entrée en vigueur de la norme) sont à amortir dès 2007 à un rythme constant de 2%. - Lorsque le budget inclut l'amortissement du découvert, un éventuel déficit du compte de fonctionnement ne peut être approuvé qu'à la majorité des membres du GC. - Le GC peut accroître les taux d'amortissement des nouveaux découverts en cas d'excédent de recettes du compte de fonctionnement. Tout excédent de recettes doit en tous les cas être utilisé à réduire les découverts existants. - Les dépenses et recettes extraordinaires ne sont pas prises en compte dans le calcul du découvert à amortir. Le GC fixe celles-ci lors de l'approbation des comptes, à la majorité des membres. - Toute modification du coefficient fiscal doit être approuvée à la majorité des membres du GC.	Report et amortissement (des anciens et) nouveaux découverts.	Oui, besoin de la majorité pour valider un éventuel déficit budgétaire incluant un amortissement du découvert. En cas de stagnation prévue de l'économie, le GC peut réduire lors de la discussion sur le budget: - l'amortissement des nouveaux découverts de 20% à 10%. Il peut les réduire à 0% en cas de récession. - l'amortissement des anciens découverts dès 2007 de 2% à 1%. Il peut les réduire à 0% en cas de récession. Stagnation: évolution du PIB réel +/- 0.5%. Récession: diminution du PIB réel > - 0.5%	Oui. Amortissement (déficit) passe à 10% si stagnation économique et 0%, si récession. Plus grande considération de la situation économique que de l'amortissement des déficits.	2005	Renforcement de la règle pour la création des dépenses. Majorité qualifiée pour les dépenses uniques nouvelles de plus de CHF 5 millions et périodiques de plus de CHF 0.5 million.
TG	-								3 motions non acceptées en 1996, 1998 et 2002.
TI	P	Quote-part de l'Etat	Charges de fonctionnement	Mécanisme repose sur deux "piliers": 1) Croissance des charges selon un taux défini (PIB tendanciel). 2) 4 indicateurs à satisfaire (selon leur moyenne sur les trois dernières années): - capacité d'autofinancement > 10%; - degré d'autofinancement > 70%; - capital propre > 0; - degré de couverture des dépenses > 0%.	1) Sanctions automatiques dans le respect de la limite fixée pour la croissance des dépenses. Coupes linéaires des dépenses limitées à 50% des mesures d'économie. 2) Sanctions sélectives: si pour la deuxième année consécutive, un indicateur n'atteint pas la valeur autorisée, CE soumet à GC un train d'économies fait de coupes sélectives. En particulier: si 3 indicateurs sur 4 sont négatifs, la situation est grave et les valeurs de référence doivent être atteintes sous 4 ans. Si moins de 3 indicateurs le sont, la situation est précaire et le retour à la référence doit se faire en 2 ans. GC est lié au montant proposé, mais peut répartir les économies autrement.	- Décision à la majorité qualifiée du Parlement; - Commission de surveillance.	Oui, mais besoin des 2/3 du GC.		La limitation des dépenses en fonction de la croissance du PIB est appliquée au budget. Afin que cette limitation soit ensuite respectée, elle est vérifiée chaque année avec la clôture des comptes. Les bonus/malus (différence entre ce qui a été budgétisé et les dépenses effectives de l'année) sont portés dans un compte de compensation et amortis à moyen terme. Si solde >3%, le surplus doit être amorti en entier sur le prochain budget.

Annexe A : Point de situation des mécanismes de frein à l'endettement des cantons suisses

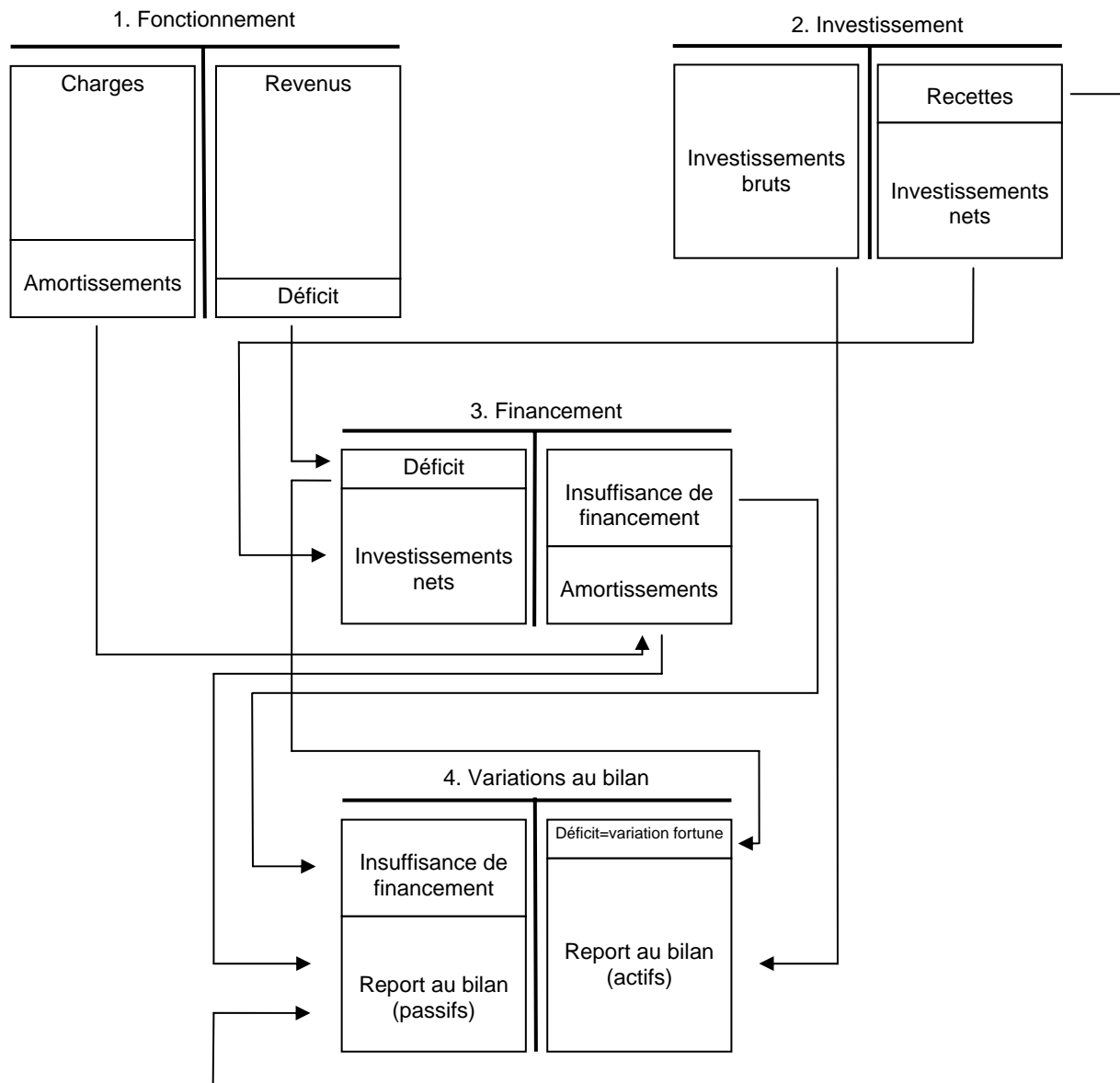
Cantons	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ =aucun)	But(s) principal (aux)	Base(s) pour action	Règle(s) d'or CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Sanction(s) possible(s)	Possibilité(s) de s'en écarter CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Considération de la conjoncture (directement dans le mécanisme)	Date de mise en place (si disponible)	Autres règles
VD	A	Assainissement financier Les recettes doivent couvrir les charges de fonctionnement avant les amortissements.	Lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat présente un solde négatif avant amortissement des éléments du patrimoine administratif.	En règle générale, le budget de fonctionnement de l'Etat doit être équilibré.	Les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant du dépassement. Les modifications de rang législatif sont soumises au corps électoral. Chaque mesure est opposée à une augmentation équivalente du coefficient de l'impôt cantonal direct.	Non	Oui, "la gestion des finances tend à atténuer les effets des cycles économiques"	2003	Une cour des comptes a été instituée (01.01.2007) pour assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances et des institutions, sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité. Le Grand Conseil prend acte chaque année de la planification financière et du rapport sur l'endettement
VD	A	Charges nouvelles Toute charge nouvelle découlant d'un projet de loi ou de décret doit être financée, le cas échéant par des mesures fiscales ou compensatoires.	La présentation d'un projet de loi ou de décret.	Toute charge nouvelle non liée doit être financée (pas d'effet sur le déficit). Une dépense est considérée comme liée si elle est absolument nécessaire à l'exécution d'une tâche publique ordonnée par la loi, si son principe, son ampleur et le moment où elle peut être engagée sont prévus par un texte légal antérieur (loi ou décret) ou si sa nécessité était prévisible lors de l'adoption d'un tel texte.		Non	Idem	Idem	Idem
VS	A	Endettement Equilibre du compte de fonctionnement et du compte d'investissement	Equilibre	Le budget de l'Etat doit présenter un excédent de revenus et de financement.	Report sur budget de l'année suivante. CE peut proposer à GC les modifications légales nécessaires au respect de la règle d'or.	Oui, si situation économique particulièrement difficile, catastrophes naturelles ou d'autres événements graves ou extraordinaires.	Oui	2005	Lors d'exceptions, le déficit doit être amorti sur 5 ans au maximum. Prolongation possible si gravité exceptionnelle pour 2 ans à la majorité des membres du Grand Conseil.
NE	A	Frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales	Dépenses nouvelles si majorité qualifiée du Grand Conseil	Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui induisent: a) des dépenses nouvelles uniques de plus de 5 millions de francs; b) des dépenses nouvelles renouvelables de plus de 500'000 francs; c) des diminutions ou augmentation des recettes fiscales de plus de 5 millions de francs par année. Frein à l'endettement : - budget ne peut présenter un taux d'autofinancement < 70% et un excédent de charges >2% (hors subv. à redistribuer et imputations internes). - si 2 comptes consécutifs soit <70% ou >2%, alors la valeur limite de l'excédent de charges passe à 1% et celle de l'autofinancement à 80% pour les deux prochains budgets. - amortissement de l'excédent de charges dépassant la limite au taux de 20%/an à compter du budget du deuxième exercice qui suit. - les deux budgets qui suivent l'entrée en vigueur font partie de la période de transition et connaissent des valeurs limites plus souples (60% et 3%).	Oui, mais GC doit augmenter l'impôt cantonal direct sur les personnes physiques pour la différence jusqu'à ces valeurs limites.	Oui, GC doit augmenter l'impôt cantonal direct sur les personnes physiques pour la différence jusqu'à ces valeurs limites. GC peut déroger pour deux ans si circonstances extraordinaires (majorité 60%).		2005	

Annexe A : Point de situation des mécanismes de frein à l'endettement des cantons suisses

Cantons	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ =aucun)	But(s) principal (aux)	Base(s) pour action	Règle(s) d'or CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Sanction(s) possible(s)	Possibilité(s) de s'en écarter CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Considération de la conjoncture (directement dans le mécanisme)	Date de mise en place (si disponible)	Autres règles
GE	A	Dépenses		La modification de la LGAF est entrée en vigueur en novembre 2005. Équilibre annuel du budget et des comptes de fonctionnement (principe). Dérégulation au principe d'équilibre annuel à condition que: 1) l'excédent de charges soit inférieur à la somme des amortissements et de la variation nette des provisions; 2) simultanément, un plan quadriennal (au maximum) de retour à l'équilibre soit présenté.	Les sanctions prévues concernent deux cas de figure : 1) Si le compte de fonctionnement affiche un excédent de charges supérieur aux amortissements et à la variation nette des provisions, la différence entre l'excédent de charge effectif et le seuil autorisé doit être amorti dans le budget de l'année suivante. 2) Si, au terme des quatre ans, le compte de fonctionnement n'est pas équilibré, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général (introduction du référendum obligatoire en matière d'assainissement financier par modification de la Constitution genevoise). Pour chacune des mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôt d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée. Mécanisme confirmé au sein de la Constitution genevoise.	Non. Impossible de proposer un budget dont l'excédent de charge est supérieur au seuil autorisé. Si le compte de fonctionnement ne respecte pas le principe et les dérogations, application automatique des sanctions prévues dans le projet de loi.	Non	2005/2006	

Projet de frein à l'endettement

Annexe B : Comptes et bilan de l'Etat, relations fondamentales



Une augmentation du déficit de fonctionnement conduit à une baisse de la marge d'autofinancement (amortissement et résultat de fonctionnement) donc à une aggravation de l'insuffisance de financement, donc à une probable¹ augmentation du recours à des fonds étrangers (capitaux de tiers), donc à une augmentation de l'endettement. Le degré d'autofinancement montre la part de l'investissement net² couvert par la substance réservée par l'amortissement et le résultat de l'exercice³. Le compte de financement est donc central. Autre relation importante: à un déficit donné correspond une réduction équivalente de la fortune (capital propre), voire à la création ou à une augmentation du découvert si la fortune est inférieure au montant du déficit.

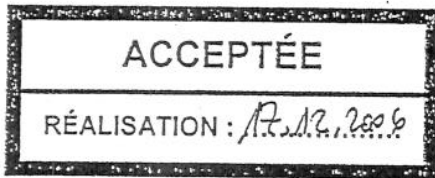
¹ Sous réserve d'autres variations au bilan (exemple: patrimoine financier).

² Investissements nets = (investissements bruts – recettes d'investissements) ou (dépenses d'investissements - recettes d'investissements)

³ Degré d'autofinancement = $\frac{100 \times (\text{amortissement} + \text{résultat})}{\text{Investissements nets}}$

Projet de frein à l'endettement

Annexe C :



Motion no : 754

Parlement jurassien
Groupe PDC/JDC

Pour une instauration d'un frein à l'endettement

Le refus par le peuple jurassien, en mai dernier, du projet « Jura Pays Ouvert » doit notamment être interprété comme étant un NON clair à des dépenses nouvelles. Par sa non adhésion à ce projet de société, une partie importante des électeurs jurassiens a donné un signe précis à la classe politique, il souhaite vivre dans un canton où les dépenses et l'endettement s'avèrent maîtrisés.

Lors de la votation populaire de décembre 2001 demandant l'instauration dans la constitution suisse d'un frein à l'endettement, rappelons que les électrices et les électeurs jurassiens ont accepté cette modification à plus de 72 %.

Durant les années 1990 à 1999, l'endettement du canton du Jura a connu un accroissement beaucoup plus important que ses homologues suisses avec une augmentation de 245 % (moyenne suisse 195 %). A noter que seul deux cantons (Grisons et Vaud) ont dû constater une hausse de leur endettement plus importante que la nôtre.

A fin 2003, le bilan de la République et canton du Jura présente une dette brute de 511,6 millions de francs ce qui représente une dette par habitant de fr. 7'393.--. Les intérêts passifs s'élèvent à 17.0 millions de francs générant ainsi une dépense fr. 46'670.-- par jour.

Dans son programme de législature 2003-2006, le Gouvernement indique qu'il entend «mener une politique financière visant à maintenir des finances cantonales saines, afin de concrétiser ses objectifs prioritaires sans altérer l'aptitude du Jura à investir pour maintenir, renouveler et développer ses infrastructures». Un projet de frein à l'endettement s'inscrit pleinement dans la ligne recherchée par le Gouvernement.

Dès lors et compte tenu de ce qui précède, nous demandons au Gouvernement de proposer au Parlement les dispositions législatives permettant la mise en place d'un frein à l'endettement. Ce mécanisme de frein devra permettre, à terme, de maintenir la quote-part de la dette brute figurant au bilan (*rubriques 21 et 22 - 511,6 millions en 2003) à un maximum de 20 % du revenu cantonal. Le mécanisme envisagé devra être contraignant, il devra en outre prévoir des sanctions si l'objectif décrit plus haut n'est pas atteint.

Le Gouvernement peut proposer au Parlement un critère différent de celui proposé dans la présente motion (dette brute/revenu cantonal \leq 20%), toutefois, ce nouvel élément de référence devra, pour le moins, respecter les mêmes objectifs.

Delémont, le 16 juin 2004

Pour le groupe PDC/JDC
Jean-Marc Fridez

~~Müller~~ ~~Recht~~
Machmann ~~Casti~~ ~~Frey~~ ~~Frey~~
~~W. B. Müller~~ ~~G. Müller~~ ~~Frey~~
Brecht ~~W. B. Müller~~ ~~Frey~~
D. Seydoux ~~Frey~~ ~~Frey~~
~~Frey~~ ~~Frey~~ ~~Frey~~ A.B.
Chételat

* mais sans les engagements de la Confédération envers le service des crédits agricoles et l'office des forêts (60,323 millions au 31.12.2003).

Projet de frein à l'endettement

Annexe D : Résultats de consultation

1. Rappel des conditions de consultation

Le Gouvernement a autorisé le Département des Finances, de la Justice et de la Police à ouvrir une procédure de consultation portant sur l'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement. La documentation élaborée à cet effet s'articulait de la façon suivante:

- le rapport de consultation;
- le questionnaire;
- une annexe sur les mécanismes de frein à l'endettement dans les cantons;
- une annexe démontrant les relations fondamentales entre les comptes et le bilan de l'Etat;
- une annexe rappelant la motion no 754 "Pour une instauration d'un frein à l'endettement";
- la liste de consultation.

Cette documentation a été adressée le 8 novembre 2007 à 141 organismes : les communes, les partis et associations politiques, les instances ou organisations cantonales, économiques, touristiques et de développement, les partenaires institutionnels et financiers, la Confédération et diverses instances intercantionales ou de formation supérieure.

Le délai de remise des réponses à la Trésorerie générale (TRG) a été fixé au 14 janvier 2008. Le délai a été prolongé au 25 janvier 2008. Quelques réponses (12) sont arrivées après ce délai; toutes ont été prises en considération dans l'analyse qui suit. Une prise de position est parvenue d'une institution ne figurant pas dans la liste de consultation, il s'agit du Mouvement Indépendant-e-s et sans parti du Jura (ISPJ). Ses commentaires ont été intégrés au même titre que ceux des autres entités consultées.

Des informations actualisées ou complémentaires pouvaient être obtenues en consultant le site internet www.jura.ch/trg ou en contactant TRG. Quelques renseignements téléphoniques ou par courriel ont été effectivement donnés.

2. Nombre de réponses obtenues

Tableau D1 - Consultation : nombre de réponses obtenues

	Nombre	Pourcentage
Organismes consultés	142	100
Réponses	67	47
Dont communes	39	47

(des communes)

Globalement, le pourcentage de réponses à cette consultation se situe dans la moyenne pour ce genre de projet, soit entre 40 et 50%. Cinq entités ont choisi de répondre uniquement au moyen d'un rapport global ou partiel ad hoc, sans utiliser la structure du questionnaire officiel. Six entités ont répondu en disant ne pas pouvoir ou ne pas devoir prendre position. Les 39 communes qui ont répondu représentent 51'632 habitants, soit 75% de la population jurassienne.

3. Analyse des résultats de la consultation

Le tableau D2 suivant résume les résultats de la consultation:

Tableau D2 – Synthèse des résultats aux questions posées

No questions Libellés	Tous les consultés					Les communes											
	Nb réponses	Oui (% des réponses)	Non (% des réponses)	Rien répondu ou pas de réponse (% des réponses)	Remarques (% des réponses)	Oui (% des réponses)	Non (% des réponses)	Rien répondu ou pas de réponse (% des réponses)	Remarques (% des réponses)	OUI, nb habitants	NON, nb habitants	Rien répondu ou pas répondu, nb habitants	Remarques, nb habitants	OUI, % habitants des communes qui ont répondu	NON, % habitants des communes qui ont répondu	Rien répondu ou pas répondu, % habitants des communes qui ont répondu	Remarques, % habitants des communes qui ont répondu
1 Approuvez-vous l'objectif stratégique visant à maintenir la dette à un niveau inférieur à 15% du revenu cantonal (quote-part de la dette), permettant de concilier endettement et évolution conjoncturelle ?	52	70	7	22	18	85	5	10	10	34'175	2'758	14'699	9'996	66	5	28	19
2 Admettez-vous également que la quote-part de la dette ne peut dépasser durablement le 20% du revenu cantonal ?	52	75	3	22	16	90	0	10	8	36'933	0	14'699	8'798	72	0	28	17
3 Le degré d'autofinancement étant à la croisée des comptes de fonctionnement et d'investissements, admettez-vous aussi qu'il constitue la meilleure base d'action pour maîtriser le niveau de la dette ?	50	72	2	25	22	86	1	13	21	36'358	0	14'830	12'218	71	0	29	24
4 Lorsque la dette dépasse 20% du revenu cantonal ou lorsque le bilan de l'Etat présente un découvert, pensez-vous également que le degré d'autofinancement doit être au minimum de 100%, empêchant le recours à un endettement supplémentaire ?	49	65	8	27	22	77	8	15	21	32'366	3'730	15'536	13'066	63	7	30	25
5 Lorsque la dette est inférieure à 20% du revenu cantonal, pensez-vous aussi que le degré d'autofinancement doit être au minimum de 80% ?	49	66	7	27	22	79	5	15	18	31'809	1'560	15'291	12'230	65	3	31	25
6 Pensez-vous aussi que le mécanisme et les niveaux de contraintes doivent être appliqués au processus budgétaire, le but étant de se concentrer sur la préparation de l'avenir ?	50	66	8	25	24	81	4	15	18	33'737	1'560	15'137	15'475	67	3	30	31
7 Admettez-vous la possibilité de déroger au mécanisme en cas d'événements extraordinaires (catastrophes naturelles, conjoncture économique en phase de forte récession, etc.) provoquant des incidences hors normes sur les comptes et les budgets de l'Etat ?	52	72	6	22	19	82	5	13	13	34'935	1'850	14'847	9'864	68	4	29	19
8 Puisqu'il est difficile de prévoir tous les événements pouvant constituer une dérogation, nous pensons qu'une part importante du Parlement doit effectivement admettre que la situation est extraordinaire. Acceptez-vous la proposition que le Parlement puisse déroger aux niveaux de contraintes si une majorité qualifiée de 45 députés le décide ?	51	66	10	24	37	76	9	15	41	31'120	3'435	15'303	20'766	62	7	31	42
9 Pensez-vous également que la dérogation ne doit pas pouvoir être utilisée deux années de suite ?	48	42	30	28	36	45	35	21	36	16'103	17'367	16'388	20'513	32	35	33	41
10 En préambule, nous rappelons que l'objectif premier de la sanction est de ne pas être utilisée et de tout mettre en œuvre pour ne pas devoir l'appliquer. En d'autres termes, pour qu'une sanction soit efficace, elle doit être suffisamment dissuasive pour que les bonnes décisions soient prises suffisamment tôt en amont dans le processus budgétaire. A l'instar de ce que bon nombre de cantons a retenu, acceptez-vous la proposition de sanction visant à augmenter la fiscalité par l'intermédiaire de la quotité de l'Etat de manière à combler l'écart et respecter ainsi les niveaux de contraintes ?	50	40	34	25	46	50	32	18	44	23'814	9'752	15'701	20'787	48	20	32	42
11 Acceptez-vous la formulation du nouvel article constitutionnel 123bis ?	49	48	25	27	33	62	23	15	33	26'083	8'531	15'012	19'000	53	17	30	38
12 Avez-vous d'autres remarques ou suggestions ?	51	37	39	24	45	41	46	13	54	19'429	17'538	14'665	23'332	38	34	28	45

Globalement, l'analyse des réponses permet de mettre en évidence les points suivants :

1. Les organisations économiques, professionnelles, touristiques et de développement, les partenaires sociaux, les instances interjurassiennes, mais surtout les banques n'ont pas répondu ou ont communiqué ne pas vouloir ou ne pas pouvoir se prononcer. Mis à part pour Moody's, la Banque cantonale du Jura et la Fédération jurassienne des banques Raiffeisen, cette attitude des instituts d'évaluation des corporations publiques et des banques est relativement surprenante alors même que ces institutions militent pour de tels mécanismes.
2. Le débat a donc principalement passionné les partis politiques, les communes, la Confédération et le milieu académique. Ce dernier a une vue très théorique d'une situation moyenne ou idéale. Une partie des remarques a aussi été exprimée par les autres consultés. Certaines notions font l'objet de débats (cf. la prise de position du professeur Bernard Dafflon). Par exemple, le problème soulevé sur le décalage possible entre amortissements comptables et financiers est quasiment inexistant pour notre canton.
3. Tous les consultés partagent complètement la volonté du Gouvernement et du Parlement de maintenir les efforts afin de garantir des finances cantonales saines.

4. Pourtant, la question de fond (faut-il ou non introduire un tel mécanisme ?) a préoccupé plus d'un consulté. Certains se demandent en effet en quoi la situation actuelle empêche la prise de responsabilités et donc de décisions cohérentes dans la gestion financière de l'Etat.
5. En conséquence, les consultés n'ont pas répondu exhaustivement ou dans les mêmes proportions à toutes les questions. Certaines questions n'ont fait l'objet que de remarques ou il a été répondu à la fois positivement et négativement, voire pas du tout. Ceci explique le nombre variable de réponses aux questions.
6. La qualité intrinsèque du dossier présenté n'est pas remise en cause, sauf par l'ISPJ.
7. Le parti socialiste et Combat-socialiste/Parti ouvrier populaire ne peuvent pas soutenir le concept-même de frein à l'endettement et le rejettent en bloc. Pour le parti socialiste, le projet va à l'encontre d'une politique volontariste de développement. Il ne permettra plus de combler le déficit d'équipement. Le mécanisme ne tient compte que du court terme (budget), mais pas du passé et du futur. Il est inutile, car procyclique (renforce les périodes de crise et d'euphorie économique) et aurait imposé une ponction inutile sur le pouvoir d'achat alors même que les comptes 1979-2006 ont atteint un degré d'autofinancement de 84 %. Le passé récent a montré que l'équilibre était atteint sur la durée, malgré la crise des années 1990-97. Un mécanisme de frein aux dépenses de fonctionnement serait plus indiqué. Il faut avoir un débat sur les prestations. Le projet vide le Parlement de ses compétences. La dérogation ne peut être limitée à une année.
8. La réponse-type au questionnaire se caractérise ainsi. Premièrement, les avis favorables l'emportent à toutes les questions. Il est ainsi répondu très favorablement aux questions 1 à 8 (65-75 % d'avis favorables), puis les consultés hésitent un peu plus sur l'exercice limité à une année de la dérogation (42 % d'avis favorables contre 30 % d'avis défavorables), pour finalement être partagés sur la nature de la sanction et l'automatisme de l'adaptation de la quotité d'impôt d'Etat (40 % pour, 34 % contre, 25 % sans réponse). Enfin, les doutes exprimés aux questions 8 à 10 nous amènent à modifier le projet initial et le texte de la disposition constitutionnelle (question 11).
9. La principale divergence porte sur la sanction fiscale. 46 % des consultés ont formulés des remarques à ce sujet.
10. Le rôle dissuasif de cette sanction est bien réel. Elle suscite la crainte de l'augmentation de la charge fiscale cantonale déjà élevée et la crainte d'anéantir les récents efforts en vue de l'abaisser (votation populaire de 2004).
11. Le rôle du Parlement a fait l'objet de critiques ou de remarques. On relève que d'une manière idéale, le Parlement en tant qu'autorité supérieure peut prendre toutes les mesures nécessaires qui garantissent des finances saines. Parfois on ne comprend pas pourquoi il s'impose, par motion, un mécanisme contraignant. D'un côté, on souhaite que le Parlement ne soit pas dessaisi de ses compétences décisionnelles, ce surtout par un mécanisme. Et, d'un autre côté, les consultés admettent que la situation est elle-même "imparfaite", puisqu'il n'a récemment souvent pas été possible de prendre les décisions influençant l'endettement en toute cohérence.
12. Les consultés font remarquer que faute de volonté et de mesures correctrices suffisantes, le risque est que ce soit finalement les contribuables qui assument les

conséquences de l'augmentation de la quotité de l'Etat. C'est cet état de faits qui est vécu comme une injustice.

13. Pourtant les consultés demandent à ce que, prioritairement et principalement, toutes les mesures de correction nécessaires soient prises avant de devoir augmenter la quotité.
14. Certains demandent à ce que l'augmentation de la quotité soit soumise directement au vote populaire, on pourrait même dire à la sanction populaire.
15. Finalement, les communes expriment une position plus marquée et plus favorable que la totalité des consultés. Les communes demandent à ce que le mécanisme de frein ne se traduise pas par de nouvelles charges financières pour leur ménage.

4. Propositions de modifications du Gouvernement

Sachant que l'articulation du mécanisme doit être aussi simple, transparente et pragmatique que possible, les adaptations suivantes ont été apportées suite à l'analyse des résultats de la consultation.

Tableau D3 - Comparaison entre le modèle mis en consultation et la solution proposée

	Modèle de consultation	Solution retenue dans le projet de message	Commentaires
Objectifs stratégiques	Deux objectifs distincts: quote-part de la dette de 15 % à terme; la quote-part de la dette ne doit pas dépasser durablement les 20 %.	Un seul objectif stratégique: la quote-part de la dette ne doit pas dépasser durablement les 15 %, respectivement les 150 % de la fiscalité cantonale.	Un seul objectif à 15 % est plus contraignant, mais il favorise une plus grande anticipation dans la prise de décisions. La dérogation et la sanction sont coordonnées et adaptées. Le relèvement du degré d'autofinancement de 60 à 80 %, compte tenu des réalités économiques et financières, permet une stabilisation de la quote-part de la dette. Cela est démontré au plan financier 2008-2011. Le mécanisme proposé suppose également que le compte de fonctionnement soit proche de l'équilibre dans la durée. Avec notre proposition, la liberté annuelle d'action politique est totale (actions possibles autant sur le fonctionnement que sur les investissements).
Définitions	Définition de la quote-part de la dette: - dette brute/revenu cantonal	Définition du ratio de référence de la dette: dette brute ¹ /rubrique 40 impôts (sans rubrique 406 taxes sur les véhicules) ² ¹ Dette brute selon comptes de l'Etat = Dettes à court, moyen et long terme (rubriques 21 et 22 du bilan), mais sans les prêts de la Confédération dans le cadre des crédits d'investissements dans l'agriculture qui sont intégrés au bilan de l'Etat (actifs et passifs) dès l'année 2000. ² Concerne : 400 Impôts sur le revenu et la fortune, 401 Impôts sur	1. Maintien de la référence à la dette brute Bien que sensible à l'argument de prendre en compte la dette nette, il est proposé de garder la référence à la dette brute. Cette dernière correspond en effet à une réalité incontournable: les emprunts contractés. Elle détermine le montant des remboursements et la charge d'intérêts à payer chaque année. La dette nette tient compte des valeurs réalisables, mais, pratiquement, leur vente reste parfois hypothétique. 2. Remplacement du revenu cantonal par la fiscalité propre La qualité de la définition et de la mesure du revenu cantonal est

		<p>le bénéfice et le capital, 403 Impôt sur les gains immobiliers et de loterie, 404 Droits de mutations et de gages immobiliers et 405 Impôts sur les successions et donations</p>	<p>critiquée ouvertement par de nombreux consultés. Ainsi, nous pensons que le montant de la rubrique 40 (sans 406 taxes sur les véhicules) peut remplacer avantageusement la référence au revenu cantonal. En effet, les recettes fiscales sont plus rapidement disponibles, plus simplement mesurables et nettement moins volatiles. Cette approche répond au simple principe que chaque individu s'applique facilement : "la capacité d'endettement dépend du revenu dégagé". Une table de comparaison revenu cantonal/fiscalité cantonale nous donne les indications suivantes sur les objectifs stratégiques:</p> <table border="1" data-bbox="1290 545 2123 686"> <thead> <tr> <th>Quote-part selon le revenu cantonal</th> <th>Ratio selon la fiscalité cantonale</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>15 %</td> <td>149 % effectif</td> </tr> <tr> <td>20 %</td> <td>199 % effectif</td> </tr> </tbody> </table> <p>A noter que cette nouvelle orientation peut être mise en relation avec la proposition du nouveau manuel de comptabilité publique (autofinancement de 80% et endettement net ne devant pas dépasser le double des recettes fiscales cantonales). La proposition jurassienne est plus restrictive car c'est l'endettement brut (et non net) qui est pris en considération dans notre modèle.</p>	Quote-part selon le revenu cantonal	Ratio selon la fiscalité cantonale	15 %	149 % effectif	20 %	199 % effectif
Quote-part selon le revenu cantonal	Ratio selon la fiscalité cantonale								
15 %	149 % effectif								
20 %	199 % effectif								
<p>Mécanisme</p>	<p>Stabilisation de la quote-part de la dette par une action sur le degré d'autofinancement</p> <p>Les niveaux de contraintes Minimum de 80 % sauf si la quote-part de la dette dépasse les 20 % ou que le bilan de l'Etat présente un découvert, le degré d'autofinancement passe alors à 100 %</p>	<p>Stabilisation du ratio de la dette par une action sur le degré d'autofinancement</p> <p>Les niveaux de contraintes Minimum de 80 % sauf si le ratio de la dette dépasse les 150 % de la fiscalité cantonale ou que le bilan de l'Etat présente un découvert, le degré d'autofinancement passe alors à 100 %</p>	<p>La nouvelle proposition répond à plusieurs attentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - simplification et clarification car un seul objectif stratégique est défini; - anticipation plus importante des mesures, avant que la situation ne soit trop critique. <p>Ce renforcement du mécanisme est accompagné d'une redéfinition de la dérogation et de la sanction.</p>						

Processus	Application au budget	Application au budget	Maintien de l'anticipation par un travail sur le budget. Autant le budget que les comptes doivent présenter une situation la plus fidèle possible et ne pas laisser de place à la "créativité comptable". La révision envisagée des règles au niveau de la dérogation et de la sanction permettra de mieux prendre en considération l'ensemble de la situation financière passée, actuelle et future.
Dérogation	Le Parlement peut déroger à une majorité des $\frac{3}{4}$ lorsqu'il juge les circonstances extraordinaires. Deux dérogations annuelles de suite ne sont pas possibles.	Le Parlement peut déroger à une majorité des $\frac{2}{3}$ lorsqu'il juge les circonstances extraordinaires. Deux dérogations annuelles de suite ne sont pas possibles.	1. Fixation de la majorité qualifiée La liberté de déroger doit être maintenue, mais pour autant qu'une majorité des $\frac{2}{3}$ des députés puisse être trouvée. Il est proposé d'assouplir la majorité qualifiée de $\frac{3}{4}$ à $\frac{2}{3}$. Cette proposition est à mettre en lien avec celles sur la durée de dérogation et la sanction présentée ci-dessous. Ce taux de $\frac{2}{3}$ permet toujours de dire que le Parlement est d'accord de ne pas appliquer le mécanisme pour des raisons jugées extraordinaires. 2. Durée de la dérogation Malgré les remarques formulées, nous proposons de maintenir la durée de la dérogation à une année. Cette approche est à mettre en lien avec la modification de la sanction et l'assouplissement de la majorité qualifiée, le tout constituant à nos yeux un ensemble cohérent, équilibré et répondant aux attentes que l'on peut avoir d'un tel système.
Sanction	Augmentation automatique de la quotité d'impôt pour tout écart non compensé par une autre mesure jusqu'au niveau de contrainte requis (soit 80 ou 100 % de degré d'autofinancement)	Le budget qui ne respecterait pas le niveau de contrainte requis est soumis au vote populaire si le Parlement n'atteint pas la majorité qualifiée nécessaire à la dérogation ou s'il a déjà exercé la dérogation pour l'année précédente.	Plus de mesure fiscale et automatique. Personne ne sera spécifiquement sanctionné ou victime du système de frein (cf. résultats de la consultation). La sanction proposée n'est donc plus financière. Elle revêt un caractère politique. Si le Parlement ne peut adapter le budget afin de respecter le niveau de contrainte et si une majorité qualifiée ne peut être trouvée pour déroger au mécanisme, alors le budget est soumis

			<p>au vote populaire. En cas de oui, le budget est réputé adopté. En cas de non, le Parlement doit revoir sa copie. Le Parlement s'expose donc bien politiquement à un désaveu s'il n'entreprend pas tout pour respecter le mécanisme lors du processus d'adoption du budget.</p> <p>Afin d'inciter le Parlement à adopter rapidement des mesures ayant des effets dans la durée, le peuple doit aussi se prononcer si deux années de suite les niveaux de contraintes ne sont pas respectés et si la première année la majorité a été trouvée pour déroger au mécanisme. La nature de la sanction est dans ce cas aussi politique (risque de désaveu). L'arbre de décision esquissé au chapitre 5.2.7 du message présente les différents scénarii possibles.</p>
--	--	--	---

Constitution de la République et Canton du Jura

Modification du

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 :

Article 77, lettre g (nouvelle)

Art. 77 Sont soumis au vote populaire :

(...)

g) le budget de l'Etat conformément à l'article 123a, alinéas 4 et 6.

Article 123a (nouveau)

Frein à
l'endettement

Art. 123a ¹ Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80 %.

² 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, le degré d'autofinancement doit être de 100 % au moins.

³ Le Parlement peut, à une majorité d'au moins deux tiers des députés, déroger aux alinéas 1 et 2 si des circonstances extraordinaires le justifient; il ne peut cependant pas y déroger deux années consécutives.

⁴ Lorsque la majorité des deux tiers des députés ne peut être atteinte ou lorsque le Parlement a dérogé aux alinéas 1 et 2 l'année précédente, le budget qui ne répond pas aux conditions de ceux-ci est soumis au référendum obligatoire.

⁵ Si le peuple accepte le budget, la dérogation au sens de l'alinéa 3 peut s'appliquer au prochain budget.

⁶ Si le peuple refuse le budget, le Parlement en adopte un nouveau. Si celui-ci ne répond pas aux conditions des alinéas 1 et 2, il est soumis au référendum obligatoire.

⁷ Au surplus, la loi règle les modalités du frein à l'endettement.

Article 13 des dispositions finales et transitoires (nouvelle teneur)

Art. 13 Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

II.

La présente modification est soumise au référendum obligatoire.

Le Président :
François-Xavier Boillat

Le Secrétaire :
Jean-Claude Montavon

1) RSJU 101