

MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT

PLAN FINANCIER ET PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS POUR LA PERIODE 2022 – 2026 (2^{ème} partie)

ORIENTATIONS POUR RETROUVER L'ÉQUILIBRE BUDGETAIRE PAR LE PROJET « PLAN ÉQUILIBRE 22-26 ».

du 5 octobre 2021

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député.e.s,

1 Contexte

1.1 La seconde partie du plan financier 2022 - 2026

Le présent message fait suite à la publication du plan financier transmis au Parlement le 8 septembre. Il est accompagné de l'arrêté d'approbation et présente les contours du projet appelé « Plan équilibre 22-26 ».

1.2 Nécessité de mesures correctives

Le plan financier confirme que le déficit important de 30 millions anticipé pour le budget 2022 ne se réduira pas sans mesure particulière. Pour apprécier le déficit structurel, à ce chiffre doivent être déduites les charges de la pandémie (2 millions). Six parts de la BNS ont été intégrées dans le plan financier. Toutefois, et compte tenu que le degré de certitude du versement des six parts n'est pas garanti, il convient de ne retenir que quatre parts. Dès lors, un déficit structurel de 39 millions de francs doit donc être considéré (30 mios – 2 mios (pandémie) + 11 mios (2 parts BNS)).

La détérioration s'explique par des événements qui impliquent un cumul de manques à gagner structurels significatifs (pandémie, baisses fiscales pour personnes physiques, RFFA, RPT), privant l'Etat d'une croissance de recettes. Cette situation ne permet pas de financer les prestations supplémentaires. A l'inverse, les charges structurelles liées ont subi une augmentation qui pénalise également le résultat du compte de fonctionnement.

En fonction des informations connues cet été, les déficits projetés oscillent entre 20 et 40 millions en 2026. Le résultat le plus déficitaire est projeté en 2024 avec un montant maximal de 50 millions.

Le niveau des déficits ainsi annoncés sur l'ensemble de la période nécessite dès à présent de mener un programme de mesures concerté avec le Parlement pour retrouver l'équilibre budgétaire. Des premiers effets doivent permettre de réduire le déficit 2023.

A l'égard des bailleurs de fonds, il importe également d'apporter des réponses à la situation ainsi projetée. En effet, même en présence d'excédents de liquidités sur le marché, les institutions doivent respecter des prescriptions en matière d'octroi de crédits qui se basent sur la situation financière de la clientèle. Ces prescriptions s'appliquent également pour les collectivités de droit public comme un canton.

Sous l'angle institutionnel, même si la compétence et la responsabilité d'approuver les budgets sont du ressort du Parlement, le peuple devra certainement se prononcer au plus tard sur le budget 2023 selon le mécanisme prévu par le frein à l'endettement. Dans le pire des scénarios, comme observé il y a quelques années tant au niveau du canton de Neuchâtel que de la Ville de Delémont, l'Etat pourrait se trouver dans une situation sans budget aussi longtemps que le peuple ne l'a pas adopté. Au minimum, il convient de compter trois mois entre la décision du Parlement et le jour du vote par le peuple.

Les conséquences d'une situation sans budget sont indiquées dans la réponse à la question écrite no 3402. L'article 21, alinéa 5, de la loi sur les finances cantonales (LFin; RSJU 611) donne le cadre juridique de base à ce cas de figure.

Si la période d'insécurité au niveau sanitaire se prolonge, le Gouvernement rend attentif le Parlement que la portée d'une situation sans budget serait d'autant plus sensible par rapport à l'ensemble des secteurs et institutions concernés.

Les arbitrages et réductions de montants opérés chaque année au budget ne suffisent plus. Le retour à l'équilibre ne peut se faire sur un exercice et doit impliquer désormais tant le niveau des prestations que les recettes permettant de les financer. Les adaptations doivent être initiées sans tarder, mais certaines nécessiteront des modifications de bases légales qui prendront davantage de temps.

Le Gouvernement s'engage dès à présent à mener à bien le projet stratégique « Plan équilibre 22-26 » qui accompagnera la politique financière de la présente législature. Le cadre de travail du projet s'inscrit ainsi avec le plan financier soumis à l'approbation du Parlement.

2 Projet « Plan équilibre 22-26 »

Des finances saines vont de pair avec un redéploiement de l'Etat autour des priorités du programme de législature, dont l'accueil de la Ville de Moutier.

2.1 L'objectif et les résultats attendus

L'objectif du projet est d'assurer l'équilibre budgétaire dans les meilleurs délais afin notamment d'investir à terme à un niveau jugé satisfaisant et de continuer à desservir des prestations de qualité à la population jurassienne.

Les résultats prioritaires attendus sont les suivants :

- Des mesures structurelles, et donc indépendantes de la conjoncture, sont à prendre en compte pour permettre de réaliser des économies et d'augmenter les recettes de manière suffisamment fiable pour l'équivalent de 40 millions, ceci, par rapport au budget 2022. Il sera également tenu compte de l'évolution observée depuis 2018. L'équilibre budgétaire doit être retrouvé au plus tard en 2026.
- Les efforts porteront aussi bien sur les recettes que sur les charges.
- Une reconsidération des investissements est également possible.

- Les économies visées seront élaborées en questionnant en priorité les prestations et la manière dont elles sont délivrées.
- Parmi les mesures retenues, certaines doivent pouvoir être intégrées dès que possible dans les différents exercices.
- Pour la situation intermédiaire, soit entre le 1er janvier 2022 et le 31 décembre 2026, le recours à l'augmentation de la dette se limitera à 150 millions.

Comme indiqué dans la présentation du plan financier, les institutions bancaires ne se risquent pas à des projections dépassant une année. La vision à moyen terme, soit sur cinq exercices, s'avère néanmoins nécessaire voire indispensable afin de coordonner les politiques sectorielles entre elles et parfois d'anticiper des solutions à certaines difficultés.

Le budget 2022 correspond finalement à la projection financière la plus certaine. Un déficit de 30 millions est attendu. De plus, de nouveaux manques à gagner sont prévus et seront à décider par le biais de nouvelles modifications législatives durant les exercices à venir, comme par exemple la fin de la mesure 125 du programme Optima, la baisse de la taxe des véhicules ou encore l'introduction et l'alimentation du fonds climat. Chaque projet devra être décidé en parfaite transparence sur les effets financiers négatifs et en décidant des compensations financières correspondantes pour éviter l'aggravation du déficit en 2023 et 2024.

En regard du mécanisme du frein à l'endettement, un niveau d'investissement de 40 millions peut être visé uniquement dans une situation budgétaire équilibrée et en l'absence de découvert.

Les décisions prises doivent être suivies d'incidences financières réelles. Un taux de réalisation complet des mesures doit être garanti pour permettre l'équité et pour parvenir à rétablir, dès que possible, la situation financière.

Eu égard aux défis ainsi mis en évidence, il n'est pas envisageable de définir déjà à ce stade des politiques sectorielles ou des partenaires qui devraient être exclus de la démarche.

Les mesures seront orientées exclusivement par rapport à l'objectif financier à atteindre. Il n'est pas à exclure qu'elles soient opposées à d'autres objectifs (par exemple sociétal, de développement durable ou encore de développement du canton). Il conviendra de rechercher, entre élu.e.s, l'équilibre en termes d'efforts à l'égard des différentes politiques publiques.

2.2 Organisation et conduite du projet

Afin de parvenir à atteindre les objectifs convenus, le Parlement et le Gouvernement agiront de manière concertée.

Le Gouvernement	<p>Il est responsable de l'élaboration du plan de mesures.</p> <p>Il définit les activités nécessaires pour mener à bien le projet et veille à présenter, moyennant la consultation de la CGF, les mesures à valider au Parlement. Il assure par la suite la mise en œuvre au sein de l'administration cantonale et auprès des entités subventionnées.</p>
Le Parlement	<p>Il valide les objectifs du projet et alloue les moyens nécessaires à sa réalisation. Il valide les mesures au final de sa compétence. Comme prévu par l'article 63, lettre f de la loi sur les finances (LFin), il peut charger la Commission de gestion et des finances (CGF) de compétences particulières.</p>
La Commission de gestion et des finances (CGF)	<p>Elle veille au suivi régulier des étapes et si nécessaire rapporte au Parlement.</p> <p>Elle est associée à la recherche de mesures dans une forme à définir d'un commun accord.</p> <p>Elle est consultée sur les orientations du projet.</p> <p>Le rôle donné à cette commission est défini à l'article 49, alinéa 5 du règlement du Parlement. Elle peut s'adjoindre les services du Contrôle des finances pour la soutenir dans la démarche.</p>
Le Comité de pilotage	<p>Le comité de pilotage assure la direction de projet. Il est présidé par la cheffe du Département des finances. Il est soutenu par des services transversaux (JUR, SRH, TRG) et un responsable de projet externe. De même en principe un-e collaborateur-trice représente chaque Département (qui compte un suppléant). Ce comité se charge également d'élaborer la politique de communication.</p>
Responsable de projet externe	<p>Il recommande la méthode et en est le garant.</p> <p>Il accompagne et conseille le comité de pilotage et le groupe de projet dans l'élaboration des mesures.</p>
Groupe(s) de projet	<p>Le comité de pilotage est également épaulé par du personnel de l'administration qui s'organise par groupe(s) de projet.</p>

2.3 Les trois phases du projet

Phases	Échéance	Points de décision
I)	Novembre 21	Définition des objectifs et du cadre de travail par le Parlement.
II)	Décembre 21 à mars 22	Définition de la méthode / choix du responsable de projet par le Gouvernement / organisation de détail de la conduite du projet. Appréciation de mesures possibles pouvant être retenues et développées de manière transversale.
III)	Mars à décembre 22	Appréciation des mesures, les décisions sont prises sur la bases des adaptations législatives. En fonction des délais impératifs à respecter, des décisions par le Parlement pourraient s'avérer nécessaires en perspective du budget 2023 déjà en juin 2022. L'ensemble de « paquet » de mesures doit être validé par les organes compétents au plus tard en décembre 2022.
IV)	Dès 2023	Mise en œuvre et suivi des décisions.

2.4 Les ressources nécessaires pour la période 2022

Pour mener à bien ce projet, le Gouvernement propose de compenser les ressources nécessaires à l'accompagnement. Par conséquent, l'impact final sur le budget 2022 en cours d'examen en CGF est neutre.

Les dépenses concerneront avant tout l'exercice 2022 sur lequel l'effet sera neutre.

Les mandats nécessaires tant pour la personne responsable du projet que pour des expertises spécifiques devront s'intégrer dans une enveloppe maximale de 250'000 francs.

Les compensations budgétaires envisagées par le Gouvernement seront indiquées en CGF et au plénum.

Le Parlement doit être conscient que le recours au personnel existant qui entend mener à bien tant l'accueil de la Ville de Moutier que le suivi de la pandémie correspond à un point de vigilance non négligeable du projet.

Le cumul de dossiers prioritaires ne permet pas aux personnes qui procèdent à la production d'analyses, de propositions et de rapports de le faire en toute efficacité et surtout de garantir le respect des délais. Le projet doit privilégier l'action, la décision et les résultats mesurés. Une part de risque doit être dès lors admise par les organes décisionnels (PLT, GVT, etc.). Il se peut également que les tâches courantes prennent du retard et ne soient plus toujours produites à entière satisfaction. La fixation de priorités et donc le report de projets et de réalisation de prestations pourraient, malgré la recherche de l'efficacité maximale, être nécessaires. Le report du traitement de certaines interventions parlementaires doit aussi être envisagé.

3 L'application du mécanisme du frein à l'endettement

Pour rappel, le mécanisme du frein à l'endettement oblige une hausse du degré d'autofinancement si :

- la dette est supérieure à 150% des recettes fiscales (prévue dès 2022) ;
- un découvert est présent (anticipé dès 2023).

La période 2022-2026 exigerait dès lors de relever le degré d'autofinancement minimum de 80% à 100%.

Cette nouvelle exigence s'inscrit dans des situations lourdement déficitaires. Par conséquent, à titre illustratif pour le budget 2022, le respect du frein à l'endettement ne permettrait pas d'investir. Les investissements nets envisagés à 42,2 millions devraient tous être reportés. L'enveloppe maximale autorisée se chiffre exactement à 335'500 francs soit le montant de l'autofinancement (résultat avant amortissements comptables) indiqué au budget 2022.

Pour conserver un niveau élevé d'investissement à 40 millions, il faudrait assurer l'équilibre budgétaire pour un taux d'autofinancement de 80% et un excédent de recettes de 10 millions avec un taux à 100 %.

4 Coordination avec Moutier

Les points de coordination avec le projet relatif à l'accueil de la Ville de Moutier sont nombreux :

- L'inventaire des prestations clés sera actualisé selon un cadre de référence homogène.
- Le volume des prestations ainsi que la manière de les servir pourront être comparés.
- Les services transversaux (juridique, ressources humaines et trésorerie générale) seront fortement sollicités tout comme dans le projet concerné ici.

5 Personnel

Eu égard aux efforts passés et présents sollicités par la fonction publique, la prise en considération du personnel représente également un point de vigilance à veiller lors de l'affinement du projet. Une attention particulière sera veillée à la communication.

6 Conclusion

Le Gouvernement entend proposer au Parlement de retrouver par les actions consécutives à ce message, un retour à l'équilibre financier. L'équilibre permettra de garantir le financement nécessaire à la réalisation des prestations régaliennes et des projets attendus pour la présente législature et celles qui suivront.

Des mesures concertées entre les différentes sensibilités et les différentes politiques sectorielles sont à trouver avec une volonté qui sera à la hauteur de la situation.

Tant les projets envisagés durant la législature que le projet d'accueil de la Ville de Moutier nécessite de pouvoir compter sur une volonté commune entre les deux autorités. Cela représente une des clés essentielles pour obtenir des budgets approuvés à temps et donc une continuité dans les actions importantes de l'Etat.

Le plan financier complété par le présent message représente une véritable opportunité de définir une vision pour les années à venir.

Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député.e.s, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Nathalie Barthoulot
Présidente


Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État



Annexe : Projet d'arrêté du Parlement

ARRETE D'APPROBATION DU PLAN FINANCIER ET DE LA PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS POUR LA PERIODE 2022 - 2026

du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu l'article 84, lettre e, de la Constitution cantonale (1),

vu les articles 18, 19, 20 et 63, lettres a et f, de la loi du 18 octobre 2000 sur les finances cantonales (2),

vu l'article 49, alinéa 5, du règlement du Parlement de la République et Canton du Jura du 30 septembre 2020 (3),

arrête :

Article premier Le plan financier pour la période 2022 - 2026 est approuvé.

Art. 2 La planification des investissements pour la période 2022 - 2026 est approuvée.

Art. 3 Afin de corriger la situation financière ainsi projetée, un programme de mesures appelé « Plan équilibre 22-26 » est mis en place dès à présent.

Art. 4 ¹ L'objectif de ce programme est de permettre la réalisation d'économies et l'augmentation de recettes pour l'équivalent global de 40 millions de francs par rapport au budget 2022.

² Les efforts porteront aussi bien sur les recettes que sur les charges.

³ Les mesures retenues sont mises en œuvre de manière à ce que leurs premiers effets financiers puissent être intégrés au budget 2023 et à ce qu'elles produisent la totalité de leurs effets financiers en 2026 au plus tard.

⁴ En fonction des mesures retenues, une reconsidération des investissements prévus par la planification des investissements est réservée.

Art. 5 ¹ Le Gouvernement associe la commission de gestion et des finances à l'élaboration du programme.

(1) RSJU 101
(2) RSJU 611
(3) RSJU 171.211

² La commission de gestion et des finances préavise les propositions soumises par le Gouvernement au Parlement.

Art. 6 Le Parlement valide les mesures qui relèvent de sa compétence.

Art. 7 Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

La présidente :
Katia Lehmann

Le secrétaire :
Jean-Baptiste Maître