

# Votation populaire

du 17 mai 2009

Modification de la Constitution de la République  
et Canton du Jura du 20 mars 1977

Introduction  
d'un mécanisme  
de frein  
à l'endettement

Message

du Gouvernement

aux électrices

et électeurs

Conformément à l'article 77, lettre b, de la Constitution cantonale ainsi qu'à l'article 3, alinéa 2, de la loi cantonale sur les droits politiques, les étrangers ne peuvent pas participer au scrutin cantonal du 17 mai 2009, du fait que l'objet soumis au vote touche la matière constitutionnelle.

**Dans ce document,  
les termes relatifs aux personnes  
s'appliquent indifféremment  
aux femmes et aux hommes.**

Message du Gouvernement  
aux électrices et électeurs

# Votation populaire

## du 17 mai 2009

**Modification de la Constitution de la République  
et Canton du Jura du 20 mars 1977**

**Introduction  
d'un mécanisme  
de frein  
à l'endettement**

Les Jurassiennes et les Jurassiens sont appelés à se prononcer sur la modification de la Constitution de la République et Canton du Jura afin de doter l'Etat d'un système lui permettant de limiter l'évolution de la dette cantonale.

Toute modification constitutionnelle est soumise au référendum obligatoire.

### **Question posée :**

**« Acceptez-vous la modification du 29 octobre 2008 de la Constitution de la République et Canton du Jura (introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement) ? »**

## **Le contexte**

Si le Canton du Jura a vu son endettement augmenter de 1990 à 1998 nettement plus fortement qu'ailleurs (de 170 à 495 millions) malgré une gestion rigoureuse et en dépit des principes fixés dans la législation, le revenu cantonal a moins progressé qu'en moyenne nationale pendant la même période. La charge financière liée à cette dette est alors devenue trop lourde (absorption de ressources importantes, limitation de la capacité de réaction et détérioration de la santé financière de l'Etat). La Confédération et la majorité des cantons, confrontés aux mêmes enjeux, se sont dotés de mécanismes de frein à l'endettement leur permettant de mener une politique financière cohérente et efficace. Nous pouvons citer à titre d'exemple les cantons de Neuchâtel, de Berne et de Fribourg.

Le moment pour introduire un tel outil de gestion semble opportun puisque, grâce à des événements uniques et extraordinaires (vente d'actions et opération « or de la BNS ») l'Etat jurassien dispose, à ce jour, d'une fortune reconstituée et d'une dette réduite à un niveau raisonnable (252 millions à fin 2008).

## **Les enjeux du vote**

La saine gestion des finances publiques constitue une préoccupation constante du Parlement et du Gouvernement jurassien. 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.

L'étude financière des collectivités publiques suisses montre que les insuffisances de financement peuvent faire progresser très rapidement leurs dettes pour atteindre des niveaux difficilement supportables, constituant un risque direct pour leur santé financière. Si la dette d'un canton dépasse par exemple plus de 20 % de son revenu cantonal et que les intérêts à payer accaparent plus de 10 % des recettes fiscales, on peut considérer que la collectivité est en danger, la privant de marge de manœuvre. Par le passé, le Canton du Jura s'est trouvé dans une telle situation. C'est la raison pour laquelle le Parlement et le Gouvernement désirent instituer un cadre leur permettant de mener une politique financière consciente et responsable.

Partant, un mécanisme de frein à l'endettement a été élaboré. Il se veut adapté à la réalité socio-économique jurassienne, aussi simple, clair, transparent et pragmatique que possible.

## Comment fonctionne le frein à l'endettement ?

L'objectif stratégique vise à conserver une capacité de réaction suffisante en cas de difficultés majeures. Pour cela, la dette cantonale doit rester inférieure à 150 % (une fois et demie) des impôts cantonaux (hors taxe sur les véhicules). Cette approche permet de concilier le niveau d'endettement avec l'évolution conjoncturelle et la capacité économique de la région. Pour atteindre cet objectif, l'analyse montre qu'il faut agir sur le degré d'autofinancement des investissements, à la croisée des chemins entre les comptes de fonctionnement et des investissements. Il représente la part des investissements financés par les propres ressources de l'Etat. Ce degré d'autofinancement doit évaluer ou dépasser les 80 %. Il doit même être de 100 % ou plus (autofinancement complet, donc pas d'emprunt supplémentaire) lorsque la dette dépasse 150 % des impôts cantonaux ou lorsque le bilan de l'Etat présente un découvert.

Lors de l'élaboration du budget 2009, la dette correspondait par exemple à 119,2 % des impôts cantonaux (305 millions de dettes à fin 2007, dernier bilan connu alors, et 256 millions d'impôts cantonaux). C'est donc bien un degré d'autofinancement minimal de 80 % qui aurait dû être appliqué si le système avait été en vigueur (NB : le budget 2009 adopté par le Parlement présente un degré d'autofinancement de 80,2 %). Avec le niveau de recettes fiscales budgétées pour 2009, un degré d'autofinancement d'au moins 100 % aurait dû être appliqué si la dette avait dépassé les 385 millions. Notons que la dette a pu être réduite à 252 millions à fin 2008, ce qui abaissera encore le ratio de référence pour l'établissement du budget 2010, confortant la nécessité d'un degré d'autofinancement de 80 % et pas de 100 %.

Ce mécanisme s'applique au processus de gestion d'élaboration du budget annuel. Le Parlement peut y déroger, mais à une majorité qualifiée d'au moins deux tiers des députés et pas deux années de suite. Au cas où les règles du mécanisme ne devaient pas pouvoir être respectées, la sanction, de nature politique et sans effets pour le citoyen contribuable, s'applique. En effet, le budget qui ne répond pas au niveau requis de degré d'autofinancement est soumis au vote populaire (référendum obligatoire) lorsque la majorité des deux tiers ne peut être atteinte ou lorsque le Parlement a déjà dérogé au processus l'année précédente. Si le peuple refuse le budget proposé, le Parlement et le Gouvernement doivent reprendre rapidement leurs travaux si on n'entend pas bloquer les projets de l'Etat. L'outil proposé offre ainsi un maximum de souplesse et de flexibilité, mais il incite par contre à réagir fermement et rapidement.

## Pourquoi modifier la Constitution cantonale

En inscrivant l'introduction du frein à l'endettement dans la Constitution cantonale, la mission et le rôle du Parlement et du Gouvernement en terme de gestion financière s'en trouvent précisés et renforcés. Ce principe permet de dégager des accords ou des majorités plus fortes sur des objectifs, des priorités, des dépenses ou des projets importants.

L'expérience a montré que vouloir ancrer un tel outil dans la loi n'est pas suffisant. L'inscrire dans la Constitution cantonale fournit un cadre clair et incontournable aux autorités chargées de la gestion financière de l'Etat.

La hiérarchie des pouvoirs est pleinement respectée. Le Gouvernement prépare le budget qu'adopte le Parlement si les niveaux de contraintes, fixés par le peuple lors de cette votation du 17 mai 2009, sont respectés. Dans le cas contraire, le peuple a le dernier mot :

- 1) adoption du budget malgré une situation insuffisante mais considérée comme justifiée (situation extraordinaire ou événements particuliers);
- 2) refus du budget et demande au Parlement d'apporter les correctifs nécessaires.

## La consultation

Le projet de frein à l'endettement a été mis en consultation par le Département des Finances, de la Justice et de la Police en novembre 2007 auprès des partis politiques, des communes et diverses associations, institutions ou entités concernées. Le mécanisme proposé tient largement compte des remarques et propositions formulées. Ainsi, il ne se concentre plus que sur un seul objectif stratégique mesurant la dette par rapport aux impôts cantonaux (avant: revenu cantonal). Le Parlement peut déroger à une majorité des  $\frac{2}{3}$  (avant:  $\frac{3}{4}$ ) lorsqu'il juge les circonstances extraordinaires. Enfin, le budget qui ne respecterait pas les règles du mécanisme est soumis au vote populaire (avant: augmentation automatique de la quotité d'impôt).

## Les débats parlementaires

La modification de la Constitution cantonale nécessaire pour introduire un mécanisme de frein à l'endettement a été débattue au Parlement en première lecture le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et en deuxième lecture le 29 octobre 2008. L'entrée en matière a été acceptée. Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, ont été adoptés. Au vote (2<sup>e</sup> lecture), la modification de la Constitution cantonale a été adoptée par 39 voix contre 16.

## L'avis des opposants lors des débats parlementaires

Les opposants partagent l'avis du Parlement et du Gouvernement quant à leur volonté d'assurer un suivi et de maintenir des finances cantonales saines. La divergence porte donc sur les modalités et la manière d'y parvenir.

Pour les opposants, vouloir fixer dans la Constitution cantonale des dispositions financières et techniques semble totalement inapproprié. Elles auraient davantage leur place dans la loi sur les finances cantonales.

Par ailleurs, en acceptant ce projet, le Parlement se dessaisit d'une partie de ses compétences, puisque le peuple sera amené à se prononcer sur le budget lorsqu'il ne respecte pas les niveaux de contraintes.

De plus, le projet crée un précédent en introduisant pour la première fois la notion de majorité qualifiée. Comment gérer par la suite des propositions demandant l'introduction d'une telle clause dans d'autres domaines?

Enfin, le principal grief porte sur son ancrage sur le court terme. En basant le mécanisme sur chaque budget, les opposants estiment que la vision est d'une rigidité et d'une étroitesse excessives. Un refus du budget par le peuple provoquerait finalement de fortes turbulences politiques.

## La recommandation de vote de la majorité du Parlement et du Gouvernement

L'expérience a montré que les principes arrêtés dans la Constitution cantonale et les dispositions de la loi sur les finances cantonales adoptées par le Parlement n'ont pas empêché la dette cantonale de tripler en quelques années pour avoisiner les 500 millions, niveau jugé manifestement excessif, absorbant d'importantes ressources et limitant la capacité de réaction de l'Etat. Un cadre doit donc être institué si l'on entend mener une politique financière efficace et responsable.

L'instrument proposé se veut aussi simple, transparent et pragmatique que possible. Il est adapté à la réalité jurassienne tout en préservant le maximum de flexibilité envisageable. Enfin, vu la situation financière de l'Etat, le moment semble opportun pour l'introduire.

**La majorité du Parlement et le Gouvernement jurassiens vous recommandent d'accepter la modification du 29 octobre 2008 de la Constitution cantonale introduisant un mécanisme de frein à l'endettement.**

## Le texte soumis au vote

### Constitution de la République et Canton du Jura

Modification du 29 octobre 2008 (deuxième lecture)

*Le Parlement de la République et Canton du Jura arrête :*

**I.**

La Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977<sup>1)</sup> 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** <sup>1</sup> Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80 pour-cent.

<sup>2</sup> 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 pour-cent au moins.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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.

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

**Article 13 des dispositions finales et transitoires** (nouvelle teneur)

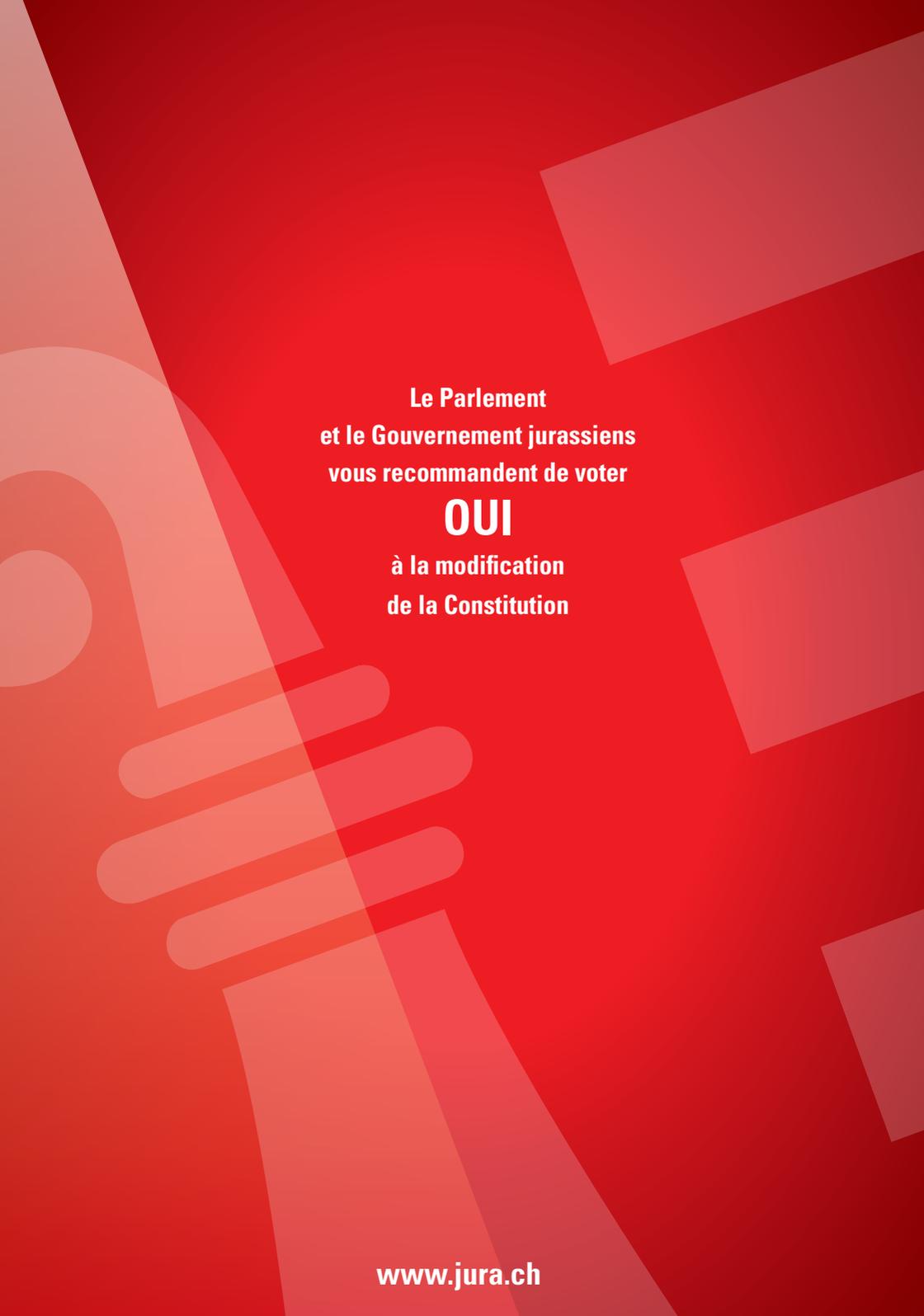
**Art. 13** Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

**II.**

La présente modification est soumise au référendum obligatoire.

Le Président : François-Xavier Boillat  
Le Secrétaire : Jean-Claude Montavon

<sup>1)</sup> RSJU 101

A large, stylized graphic of a hand in shades of red and orange, positioned on the left side of the page. The hand is open, with fingers slightly spread. The background is a solid red color with some lighter red geometric shapes and gradients.

**Le Parlement  
et le Gouvernement jurassiens  
vous recommandent de voter**

**OUI**

**à la modification  
de la Constitution**

**[www.jura.ch](http://www.jura.ch)**