



# JOURNAL DES DEBATS

DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

No 16 — 2008

## Séance

du mercredi 1<sup>er</sup> octobre 2008

Hôtel du Parlement à Delémont

Présidence : François-Xavier Boillat, président du Parlement

Secrétariat : Jean-Claude Montavon, Secrétaire du Parlement

### Ordre du jour :

1. Communications
2. Election d'un remplaçant de la commission de la santé
3. Questions orales
4. Modification de la Constitution de la République et Canton du Jura (frein à l'endettement) (première lecture)
5. Loi sur les subventions (première lecture)
6. Motion no 880  
Imposition à la source : déduction des frais d'obtention du revenu. Corinne Juillerat (PS)
9. Postulat no 276  
Pour une judicieuse affectation du produit de la taxe d'immatriculation. Sabine Lachat (PDC)
10. Interpellation no 739  
La Caisse de pensions des employés de la République et Canton du Jura va-t-elle bénéficier d'une couverture à 100 % ? Germain Hennet (PLR)
11. Rapport 2007 du Tribunal cantonal
24. Résolution no 113  
Pour la sauvegarde d'une politique sociale en matière d'assurance chômage équitable. Pierre Lièvre (PDC)

*(La séance est ouverte à 8.30 heures en présence de 60 députés et de l'observateur de Moutier.)*

### 1. Communications

**Le président :** Mesdames et Messieurs les Députés, Madame et Messieurs les Ministres, Monsieur le Secrétaire

du Parlement, Madame la secrétaire, Monsieur l'huissier, Mesdames et Messieurs les représentants de la presse, Mesdames, Messieurs, alors que le monde politique suisse était secoué par le sévère accident cardiaque de Monsieur le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, un autre politicien nous quittait beaucoup trop vite. Pierre-Alain Gentil, député au Parlement jurassien de 1982 à 1992, maire de Delémont de 1994 à 2004 et conseiller aux Etats de 1995 à 2007, s'est éteint à l'âge de 56 ans des suites d'une courte maladie. Cet homme de tempérament aura marqué la vie politique jurassienne durant le dernier quart de siècle puisqu'il aura goûté aux joies et aux déboires de la politique communale, cantonale et fédérale. En signe de respect et de reconnaissance, je vous prie de bien vouloir vous lever afin d'honorer sa mémoire. *(L'Assemblée se lève et observe un moment de silence.)* Je vous remercie.

Je voulais aussi saluer tout particulièrement M. Charles Villiers, délégué général du Québec à Munich, et son épouse, qui devraient nous faire l'honneur d'être parmi nous quelques minutes ce matin et que j'ai eu la chance de rencontrer avant notre séance. J'espère que M. Villiers conservera un excellent souvenir de son passage dans le Jura et que les cours débats, auxquels il participera ce matin, sauront répondre à l'attente qu'il se faisait de notre Législatif.

Vous avez tous répondu favorablement, je l'espère, à l'initiative de la Ligue jurassienne contre le cancer en épinglant le ruban rose qui vous a été distribué. Ainsi, par solidarité, vous soutiendrez la démarche de la ligue dans le cadre du «Mois international d'information sur le cancer du sein».

Une information intéressante aussi par rapport à notre engagement. Nous avons une réponse à la pétition du Parlement du 23 avril 2008, qui nous indique que Mme Morfine Otero, procureur spécial pour les délits de violences contre les femmes et de traites d'êtres humains, reconnaissant que les policiers ont certainement commis des violations des droits humains à l'encontre de plusieurs femmes lors des événements de San Salvador évoqués dans la pétition en question, qu'elle a été libérée grâce au soutien du Parlement jurassien notamment. Je vous invite à continuer, comme nous le faisons mois après mois, à signer les pétitions qui se trouvent dans le couloir.

Je m'en voudrais de clore mes propos introductifs sans adresser un petit clin d'œil au peuple suisse qui, il y a juste trente ans, soit le 24 septembre 1978, a accueilli avec enthousiasme la République et Canton du Jura au sein de la Confédération.

Pour revenir à notre ordre du jour, je vous signale que M. Samuel Miserez n'étant pas présent à notre séance ce jour, sa motion no 881 figurant au point 7 de notre ordre du jour est reportée à notre séance du 26 novembre prochain. Le postulat no 275, point 8 de l'ordre du jour, est, d'entente avec son auteur, reporté à notre séance du 29 octobre. Quant à l'interpellation no 741 figurant au point 20, selon demande du Gouvernement et d'entente avec son auteur, nous la traiterons également au Parlement de fin octobre.

Nous pouvons sans autre passer au point 2 de notre ordre du jour.

## 2. Election d'un remplaçant de la commission de la santé

**Le président :** Suite à la démission de Madame Sabine Cattin, le groupe PCSI nous propose la candidature de Monsieur le député Maxime Jeanbourquin. Y a-t-il d'autres propositions ? Cela ne semble pas être le cas. Monsieur Jeanbourquin, vous êtes donc élu à la commission de la santé et j'espère que vous passerez de très agréables moments dans le cadre des travaux de cette commission.

## 3. Questions orales

### Déductions fiscales pour travaux de rénovation lors d'acquisition d'anciens immeubles

**M. André Burri (PDC) :** Les Chambres fédérales ont accepté en deuxième lecture la possibilité de déduire fiscalement les travaux de rénovation après l'achat d'un ancien immeuble et, ce, sans délai d'attente (actuellement il faut attendre cinq ans, une aberration à mon avis). Le législatif fédéral a en cela changé la pratique venant de l'arrêt Dumont, introduite en 1973 par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Les cantons sont maintenant tenus d'adapter la législation cantonale dans un délai maximum de deux ans, selon le vœu du Conseil fédéral.

Dans le but de favoriser l'achat d'anciennes maisons qui seraient rapidement rénovées, je me demande s'il ne serait pas opportun de faire preuve de célérité et de modifier rapidement la législation fiscale jurassienne, par exemple dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cela pourrait aider le marché de l'immobilier, surtout dans les villages mais aussi par exemple dans les vieilles villes de Porrentruy et de Delémont. C'est bon pour le commerce, c'est un soutien à l'économie.

Que pense le Gouvernement de cette proposition d'accélérer la révision de la fiscalité jurassienne en matière de déductions fiscales des travaux de rénovation lors d'acquisition d'anciens immeubles pour soutenir l'économie locale ?

**M. Charles Juillard,** ministre des Finances : Monsieur le député Burri, que de précipitation tout à coup ! D'après mes informations, les deux Chambres fédérales ont accepté cela mardi dernier (la semaine passée), ce qui veut dire que le vote final devrait encore avoir lieu ce vendredi si tout va bien et si la procédure est respectée. Sans compter le délai réfé-

rendaire, la loi n'est pas encore en vigueur. Donc, pour le moment, les cantons ont encore le temps, après tout cela, deux ans, pour se mettre à la page.

J'aurais presque envie de vous dire que vous êtes un peu le «Lucky Luke» de ce Parlement puisque vous tirez plus vite que votre ombre ! (*Rires.*) Sans oublier de vous rappeler que, lors d'une séance du mois d'octobre 2007, le Parlement avait traité d'une réponse à une question écrite d'un de vos collègues, Vincent Wermeille, qui demandait justement quel était l'avis du Canton sur cette question. Le Canton avait aussi répondu à la consultation fédérale en disant que, pour lui, ce qu'il était important de voir, c'est que cette matière soit traitée de manière identique dans tous les cantons puisque ce n'était en tout cas pas le cas malgré l'arrêt du Tribunal fédéral.

Or, nous restons convaincus, pour notre part, que c'est inégalitaire entre un contribuable qui acquiert une maison neuve à un prix, disons, de 500'000 francs et celui qui achète une maison ancienne à 200'000 francs mais qui sait devoir mettre 300'000 francs d'investissement pour arriver à un objet à peu près identique à celui qui l'aura payé 500'000 francs. Celui qui l'aura payé 500'000 francs ne pourra rien déduire alors que celui qui l'aura payé 200'000 francs pourra déduire tout ou partie de ces 300'000 francs qu'il aura investis, de telle sorte que, là, il y a manifestement inégalité de traitement entre les contribuables.

Toutefois, puisque le législateur fédéral en a décidé ainsi, et bien le Gouvernement jurassien se pliera à cette décision mais dans les délais qui lui seront impartis.

**M. André Burri (PDC) :** Je ne suis pas satisfait.

### Situation financière de certaines communes

**M. Jean-Pierre Bedit (PDC) :** Plusieurs interventions parlementaires se préoccupent de la dégradation des finances de certaines communes. Comme chacun le sait, les problèmes seront encore accentués avec une baisse des rentrées fiscales dès 2009, estimée à environ 5 % pour nos communes et qui correspond à la correction de la progression à froid et à la réduction de la pression fiscale voulue par le peuple.

Dans certaines communes, les déficits de fonctionnement sont chroniques, les comptes des services communaux ne sont pas autofinancés et, parfois, les amortissements légaux sont reportés à jamais. Pourtant, ces communes continuent à réaliser de lourds investissements jusqu'au jour où le Service des communes doit intervenir et forcer une augmentation de la quotité d'impôt. Cette ultime mesure étant la plus désagréable pour tous et, de plus, contraire à l'attractivité souhaitée pour notre région.

Afin de prendre les devants et si la quotité n'est pas trop élevée, une solution consiste à proposer, à l'instar de la commune de Delémont, une augmentation de la quotité correspondant à certains investissements proposés au peuple.

De manière plus générale, une autre mesure serait de revoir le décret cantonal concernant l'administration financière des communes en prévoyant des mesures de correction, dans un délai défini, en cas de déficits de fonctionnement, de non-autofinancement des services ou de non-respect des amortissements légaux répétés sur plusieurs exercices. Ces mesures ne sont pas une atteinte à l'autonomie communale

mais simplement une garantie pour les citoyens d'une bonne visibilité de la santé financière de leur commune avant d'accepter des investissements importants.

Ma question : que pense le Gouvernement de la situation financière de certaines communes et est-il ouvert à étudier la révision du décret en question, en collaboration avec celles-ci bien évidemment ?

**M. Michel Probst**, ministre des Communes : Il y a lieu, Monsieur le Député, de rappeler que, depuis l'entrée en souveraineté, les communes et les syndicats de communes ont investi plus de 3 milliards de francs afin de rattraper leur retard dans le domaine des infrastructures. Evidemment, cela a pour corollaire une augmentation de la dette.

Lorsque le Parlement a adopté, en 1987, le décret concernant l'administration financière des communes, il a écarté la proposition formulée par le Gouvernement, qui était celle d'introduire un taux d'amortissement sur les dettes de 3 %, au profit d'un taux de 2 %.

Enfin, le Gouvernement, Monsieur le Député, est attentif à ce qui se passe au niveau du nouveau plan comptable. Celui-ci nécessitera évidemment une révision du décret et nous verrons, indépendamment des aspects techniques, le taux d'amortissement des dettes qui sera réexaminé dans ce contexte.

**M. Jean-Pierre Bendit** (PDC) : Je suis partiellement satisfait.

#### **Tarif des institutions d'accueil de jour de la petite enfance**

**Mme Maria Lorenzo-Fleury** (PS) : L'arrêté du 2 octobre 2007 relatif au tarif des institutions d'accueil de jour de la petite enfance avait suscité bien des réactions lors de son énoncé et, ce, de toutes parts : groupes de parents, milieux politiques, institutions.

Suite à ces diverses polémiques, le Gouvernement jurassien avait pris les sages décisions de reporter l'entrée en vigueur de la nouvelle tarification au 1<sup>er</sup> avril 2008, d'octroyer un rabais de fratrie et d'accorder une remise provisoire de 25 % sur l'ensemble de la facturation. Ces mesures ont permis globalement de «faire passer la pilule», aussi amère soit-elle, du moins pour la durée d'une année.

Les différentes parties concernées sont donc en droit de se demander ce que leur réserve l'année 2009. Autrement dit, le rabais de 25 % sera-t-il maintenu ?

**M. Philippe Receveur**, ministre des Affaires sociales : Le Gouvernement espère que le tarif adopté en octobre 2007 et amendé pourra trouver un sort futur durable.

Vous l'avez fort justement souligné, Madame la Députée, lors de son entrée en vigueur, le tarif d'octobre 2007 a déclenché un certain nombre de critiques. C'est néanmoins ici le lieu de rappeler, il le faut, que le canton du Jura, ces dernières années, a investi massivement dans les structures d'accueil de l'enfance, dans les crèches, et il n'a pas à le regretter, bien au contraire.

Dans la foulée de ces investissements et de ces ouvertures de places dans les crèches, qui toutes ne sont pas encore fonctionnelles, s'est posée la question de la tarification

unique ainsi que celle d'une gestion plus homogène, plus intégrée, des places disponibles pour le Gouvernement jurassien et le projet mis en consultation en 2006 a été adopté avec un certain nombre d'amendements. Las, cela n'a pas suffi.

Sur la base des réclamations qui ont été formulées en octobre-novembre de l'année passée, le Gouvernement (et vous l'avez rappelé) a apporté un certain nombre d'amendements, un certain nombre d'aménagements. Il nous plaît particulièrement d'entendre aujourd'hui qu'il s'agissait là d'une sage décision.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si ce tarif va être reconduit sous cette forme-là durablement ou si d'autres amendements vont y être apportés et, si possible, je comprends bien Madame la Députée, vous souhaiteriez savoir dans quel sens et notamment si cet allègement de 25 % pourra être maintenu.

Il faut vous dire qu'ici un groupe de travail, réunissant les différentes parties prenantes, les milieux des crèches, les communes, les parents et bien sûr l'administration cantonale (le Service de l'action sociale), est maintenant au travail depuis un certain nombre de mois et examine la possibilité de pérenniser ce tarif et les différents amendements qui devraient y être encore apportés.

Donc, aujourd'hui, Madame la Députée, ce que je peux vous dire, c'est que les conclusions de ce groupe de travail sont attendues pour le 31 octobre. Nous étions très enthousiastes à l'idée de donner un délai relativement bref à ce groupe de travail au mois d'avril. Malheureusement, la mise en place du logiciel informatique qui nous permet d'avoir une photographie complète du système a pris un peu plus de temps que prévu, mais c'est normal aussi. Et puis le recul nécessaire pour savoir si les propositions qui vont nous être faites seront véritablement faisables ou pas, c'est au minimum un trimestre. Le trimestre se termine au mois d'octobre. A partir de là, le Gouvernement reprendra l'examen de ce dossier et souhaite (je le rappelle ici à la tribune) qu'une solution équilibrée, durable et acceptable pour le plus grand nombre puisse être trouvée puisque, s'il est question d'une part d'autofinancement, je le rappelle ici encore, il n'a jamais été question pour le Gouvernement de faire de l'argent avec cette affaire-là.

**Mme Maria Lorenzo-Fleury** (PS) : Je suis partiellement satisfaite.

#### **Agrandissement de l'École secondaire de la Haute-Sorne**

**M. Frédéric Juillerat** (UDC) : Si le nombre des élèves scolarisés et des naissances est en diminution dans le Canton, dans certains cercles scolaires cette tendance est momentanément inverse. Ainsi, pour le haut de la Sorne, un projet d'agrandissement de l'école secondaire est devisé à près de 10 millions de frais et ceci à charge des communes concernées.

Alors que, dans certains villages, des classes et des écoles sont vides, je demande au Gouvernement si d'autres solutions ont été étudiées afin d'alléger les finances des communes concernées.

**Mme Elisabeth Baume-Schneider**, ministre de la Formation : La question posée par le député Juillerat est très sensible et sensée dans la mesure où, effectivement, on a pris contact, notamment avec les communes de la couronne de Delémont, pour leur demander non pas que chacune fasse sa construction (Courrendlin, Vicques, Delémont) mais qu'on réfléchisse région et également sur le long terme parce qu'on sait que les difficultés démographiques, qu'on connaît dès aujourd'hui déjà à l'école infantine, vont bien naturellement se répercuter sur les effectifs de l'école secondaire. Mais on sait aussi qu'il y a une inégalité : certains cercles sont touchés par une très forte érosion et on doit fermer des classes, voire revoir la constitution des cercles, et d'autres sont dans une situation au contraire stable, voire même en augmentation.

Ce qu'on a discuté avec les différentes autorités – je ne connais pas le projet dans le détail car on aborde, au niveau du Département, la clause du besoin – c'est de prendre en considération différents paramètres, soit une organisation sur la durée. Donc, il ne s'agit pas d'ajouter deux ou trois classes si l'on sait que c'est pour cinq, voire dix ans. De travailler aussi sur la région. On peut peut-être vérifier des possibilités, notamment en termes de halles de gymnastique, d'infrastructures communes au niveau de la région. Et puis également de prendre en considération le facteur démographique.

Ensuite, il faut que le cercle ait une entente parce que le Département bien sûr accompagne les travaux par le Service de l'enseignement mais on ne peut pas jouer au yoyo en disant : «Une année on prend six enfants de Bassecourt, on les met par exemple à Soultz pour sauver l'école une année, et puis ensuite on en reprend huit d'une autre classe pour les mettre ailleurs». Ce n'est pas cela. Par contre, c'est de réfléchir globalement sur une certaine période.

Et si je peux prendre un autre exemple qui m'est peut-être un peu plus connu parce qu'on en a déjà un peu débattu, c'est par exemple le nouveau cercle scolaire Saignelégier-Les Pommerats-Goumois. Se pose la question non pas de maintenir ce qu'il y a actuellement aux Pommerats mais de dire : une classe (par exemple la 2<sup>e</sup> ou la 3<sup>e</sup> année) passera systématiquement une année dans le plus petit village que celui qu'est Saignelégier.

Donc, je vous rejoins dans votre préoccupation. Je ne peux pas vous dire «oui, tout à fait raison et Bassecourt a tort d'envisager ce projet». Ce n'est pas cela mais je crois que Bassecourt doit envisager la communauté du cercle scolaire avec les autres communes et avec la région pour une réflexion sur le moyen ou le long terme.

**M. Frédéric Juillerat** (UDC) : Je suis partiellement satisfait.

#### **Reconnaissance gouvernementale envers l'astronome Michel Ory**

**M. Hubert Godat** (VERTS) : Le 27 août dernier, Michel Ory, le «Petit prince» de l'astronomie jurassienne, mettait le monde scientifique en émoi en découvrant une comète périodique de la grandeur de notre terre, qui se ballade à 100 millions de kilomètres d'ici, autant dire la porte à côté ou presque puisque cette distance n'est que les deux tiers de la distance terre-soleil.

Cette découverte extraordinaire lui a valu des échos médiatiques et des félicitations du monde entier, y compris l'hommage respectueux des professionnels de l'astronomie, pour lesquels d'ailleurs Michel Ory n'est pas un inconnu après la découverte, par lui et son équipe à l'observatoire de Vicques, de plus de cinquante astéroïdes. Les médias locaux en ont parlé aussi, assez discrètement, et notre président a relevé l'événement au début de notre précédente séance.

Je ne reviens pas là-dessus par nombrilisme régional (voyez comme on est génial, y'en a point comme nous). Non. Je ne suis pas ébloui non plus par toutes les percées scientifiques; ils me font froid dans le dos certains apprentis sorciers arrogants qui trafiquent la création pour la rendre «meilleure», c'est-à-dire plus rentable, que ne l'avait prévu le Créateur. En saluant ici la compétence, la persévérance et l'enthousiasme de Michel Ory, amateur au sens vrai du terme (celui qui aime), humble découvreur d'un objet céleste stupéfiant, j'aimerais seulement rappeler que nous gagnerions parfois à lever le nez plus haut que l'horizon de nos petits calculs et de nos petites mesquineries pour prendre un bout de la mesure d'un univers qui nous appelle à être plus que des gestionnaires besogneux, efficaces et efficients.

J'en arrive quand même à ma question. J'aimerais demander au Gouvernement comment il entend marquer cet événement scientifique hors du commun. J'évite le verbe «valoriser» dont je n'aime pas le relent de tiroir-caisse, même si, en recherche comme ailleurs, l'argent (mauvais maître) est un bon serviteur.

**Mme Elisabeth Baume-Schneider**, ministre de la Culture : Monsieur... j'allais dire Monsieur le découvreur... M. Ory a non seulement plongé la communauté scientifique dans l'émoi mais dans le bonheur le plus intense. Effectivement, j'ai eu l'occasion de l'avoir au téléphone le lendemain de sa découverte et il ne savait plus comment il s'appelait ! Il se souvenait qu'il avait une femme, des enfants et une comète. Qui plus est, cette comète est extrêmement intéressante parce qu'elle va revenir. Sur le plan scientifique, cette découverte est exceptionnelle.

Je ne sais pas si c'est le Gouvernement qui est besogneux mais nous avons réfléchi à cette question; nous avons levé le nez également sur cette fabuleuse découverte. Nous avons écrit à M. Ory pour le féliciter et lui indiquer que nous irions visiter encore une fois l'observatoire de Vicques. Vous vous souvenez peut-être que nous y étions allés avec M. Hayek, dans un autre contexte. Nous lui avons remis également un don – qui n'est peut-être pas très significatif par rapport à la fabuleuse découverte – de 5'000 francs. Nous avons également discuté de la possibilité – parce que je pense que c'est extrêmement cohérent de faire partager cette passion et cette découverte aux jeunes – de reprendre la question de sa mise à disposition pour les écoles jurassiennes dans le cadre de décharges horaires.

Donc, les choses sont en train de se passer, peut-être de manière un peu humble et modeste par rapport à l'excitation de la découverte mais, effectivement, je crois que nous avons de la chance, dans ce coin de pays, d'avoir des personnalités de la trempe de M. Ory. Et, avec ou sans comète, il était déjà formidable mais, là, il est reconnu encore différemment.

Donc, nous avons fait certaines petites étapes mais qui s'inscrivent bien dans le fait que nous souhaitons l'honorer et que ce sera fait encore plus officiellement lorsque nous nous rendrons à l'observatoire.

**M. Hubert Godat** (VERTS) : Je suis satisfait.

#### Extension des zones 30 km/h dans les localités

**M. Pascal Prince** (PCSI) : Il ne se passe bientôt plus un mois sans que l'on publie la mise en zone 30 km/h de quartiers, voire de villages entiers. Ceci est d'autant plus surprenant que :

- tant la population jurassienne, à plus de 85 %, avait clairement refusé une telle généralisation en 2001,
- que le Tribunal fédéral a confirmé en 2006 que de telles zones doivent être l'exception et non la règle en contre-disant la ville de Saint-Gall qui voulait, pour des considérations de confort, mettre en zone 30 km/h tout un quartier ou encore
- qu'une étude de 2004 de la police zurichoise portant sur vingt-sept zones 30 km/h périurbaines n'a constaté « aucune amélioration perceptible du nombre d'accidents et de leur gravité » et qui révèle même une légère augmentation des accidents dans le détail ! (une étude que l'on a soigneusement évité de trop développer dans le domaine public).

Que ce soit à Corban où l'on a d'abord demandé un trottoir, à Delémont où une pétition demandait six aménagements précis avant d'imaginer l'éventualité d'une mise en zone 30 km/h ou encore récemment à Saulcy où deux rues étaient concernées, non seulement ces aménagements ne sont pas réalisés mais le service cantonal invoque un coût moindre en imposant à tout le village ou le quartier une zone 30 km/h totalement disproportionnée.

Le Gouvernement peut-il me dire s'il compte continuer cette politique sans tenir compte de la réalité jurassienne et favoriser ce panurgisme inquiétant ?

**M. Charles Juillard**, ministre : En préambule, j'aimerais féliciter Madame Hennequin qui, lors de la dernière séance du Parlement, m'avait attribué entre autres de mes attributions aussi les transports et il s'avère aujourd'hui que je m'exprime à ce titre-là en tant que suppléant du ministre Laurent Schaffter qui est absent. Donc, il faut reconnaître à Madame Hennequin des qualités de visionnaire et pas seulement de découvreuse ! (*Rires.*)

Pour revenir à votre question, Monsieur le Député, sachez que le Gouvernement n'a aucune volonté d'imposer quoi que ce soit à qui que ce soit en matière de zones 30 km/h. Chaque fois que le Gouvernement ou le Service des ponts et chaussées est intervenu au travers des demandes qui lui sont faites, c'est précisément suite à des requêtes formulées par les communes. Les Ponts et chaussées se limitent à conseiller les communes pour savoir comment réaliser ce qui est quand même largement reconnu comme une mesure de modération du trafic, en particulier par le BPA (qui a quand même une certaine notoriété en la matière) et d'autres institutions qui s'occupent aussi de prévention des accidents. Et je dois très humblement vous dire, mais peut-être que mon collègue pourrait vous donner plus de détails, que nous n'avons pas connaissance de cette étude zurichoise qui prétendrait le contraire.

Donc, en résumé, le Gouvernement n'a pas du tout l'intention d'imposer le 30 km/h sur l'ensemble de la République mais, chaque fois qu'une commune demande son aide pour savoir comment réaliser ces zones 30 km/h, il lui apporte son aide pour préciser ce que le Tribunal fédéral a donné comme base légale à ces différentes zones.

**M. Pascal Prince** (PCSI) : Je ne suis pas satisfait.

#### 4. Modification de la Constitution de la République et Canton du Jura (frein à l'endettement) (première lecture)

##### Message du Gouvernement :

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.
Dette brute / Endettement brut	Total des dettes à court, moyen et long terme. Dette 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.
Dette nette / Endettement net	Dette contractée 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 20'000 francs, 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	Résultat du compte de fonctionnement + amortissement. 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.
Patrimoine administratif	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.
Patrimoine financier	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.
Quote-part de la dette	Ratio mesurant la dette brute en % du revenu cantonal.
Résultat du compte de fonctionnement (bénéfice = excédent de revenus / déficit = excédent de charges)	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.
Revenu cantonal	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 résidents en contrepartie de leur participation à une activité économique, que celle-ci s'effectue dans le canton ou hors de ce dernier.
Rubrique 40 Impôts	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».

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 acceptée par le Parlement le 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/trg](http://www.jura.ch/trg).

#### 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 financière – 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 – 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 Suis-

se 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.

### 2.2 Dispositions légales actuelles

Les dispositions constitutionnelles topiques sont les suivantes :

#### Article 123

<sup>1</sup> L'Etat et les communes doivent être administrés dans un esprit d'économie.

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

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

<sup>4</sup> Les principes de gestion des finances publiques sont réglés par la loi.

#### Article 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 :

#### Article 3

<sup>1</sup> Les revenus et les charges de fonctionnement doivent s'équilibrer à moyen terme.

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

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

<sup>4</sup> 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.

#### Article 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.

## Article 22

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

## Article 36

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

<sup>2</sup> 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 %.

<sup>3</sup> Les prêts et les participations du patrimoine administratif sont amortis selon les principes commerciaux.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Des règles spéciales peuvent être appliquées aux amortissements des établissements.

## Article 38

<sup>1</sup> Le découvert reporté au bilan est amorti à moyen terme.

<sup>2</sup> 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 millions à fin 2003, année n'étant pas encore influencée par les événements extraordinaires (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 %) 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 vingt-cinq 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 (exemples : 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.

## 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
Dettes 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.

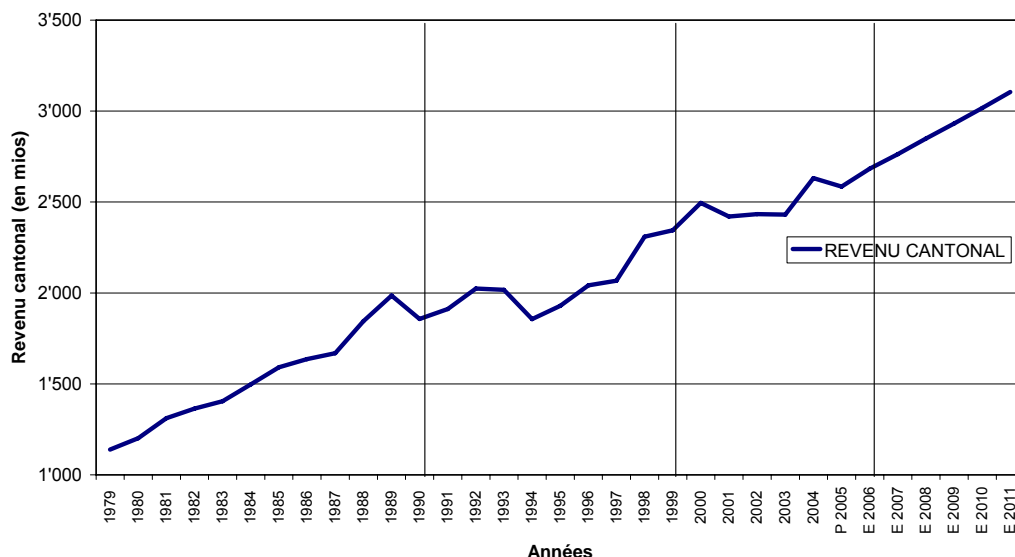
## 2006-2011 :

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)

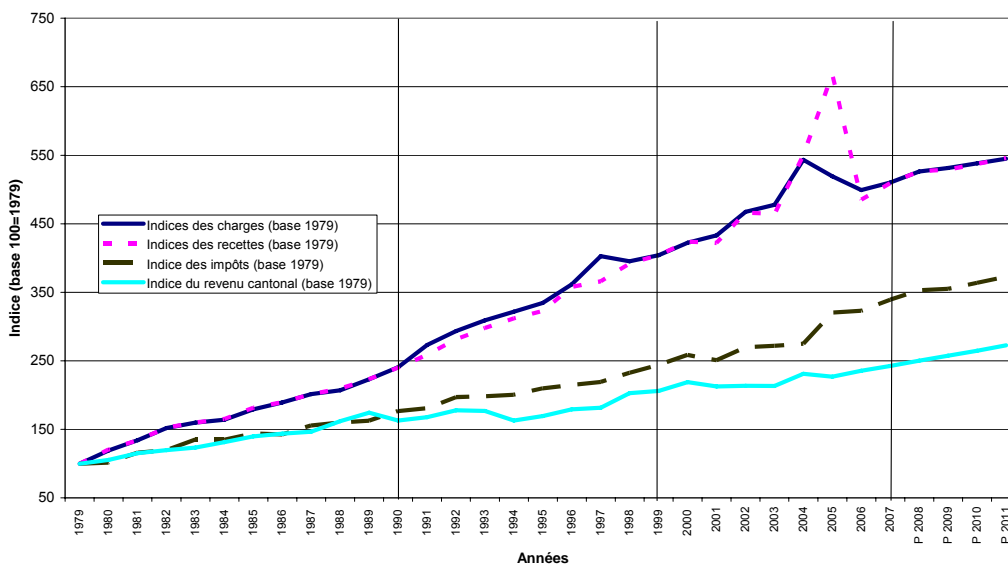


Graphique 1

Le revenu cantonal – 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 – représente une «régionalisation» du revenu national suisse. Il constitue un des paramètres fondamentaux permettant d'é-

laborer 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

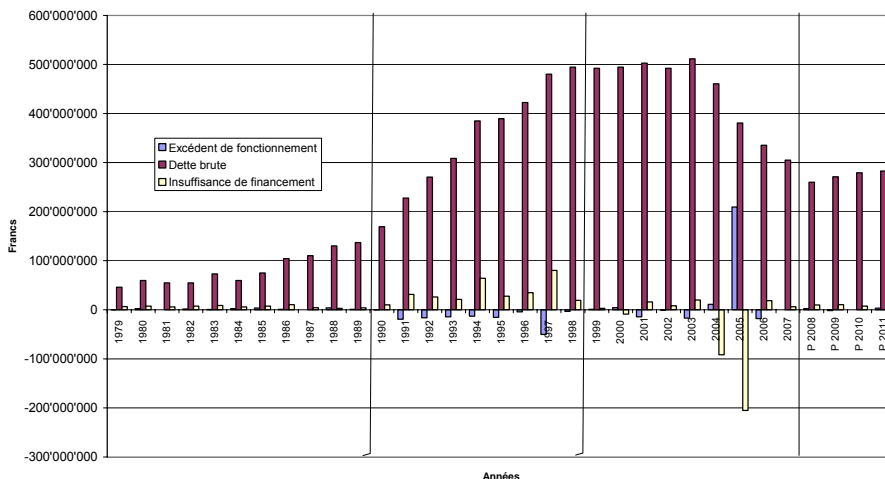


Graphique 2

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 can-

tonal 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.

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

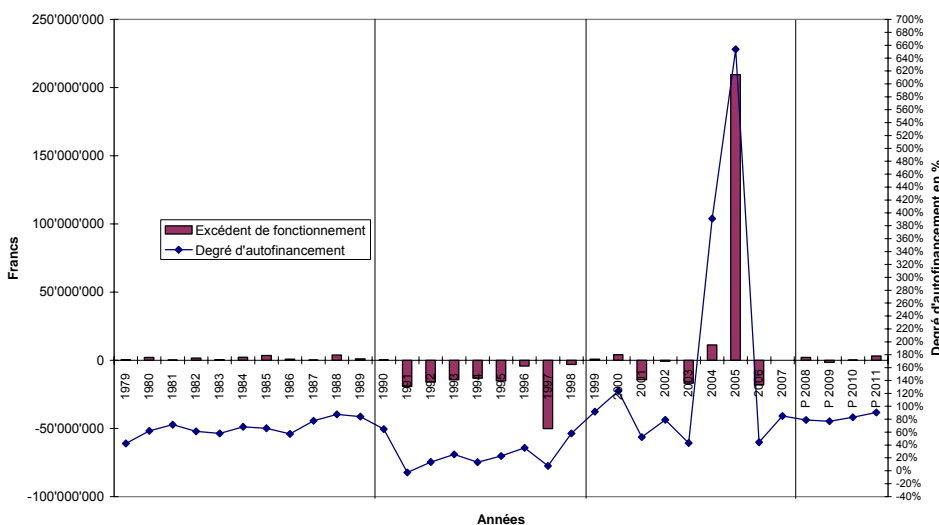


Graphique 3

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 millions. 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 tabler sur des résultats globalement équilibrés et un degré d'autofinancement proche ou légèrement supérieur à 80 %.

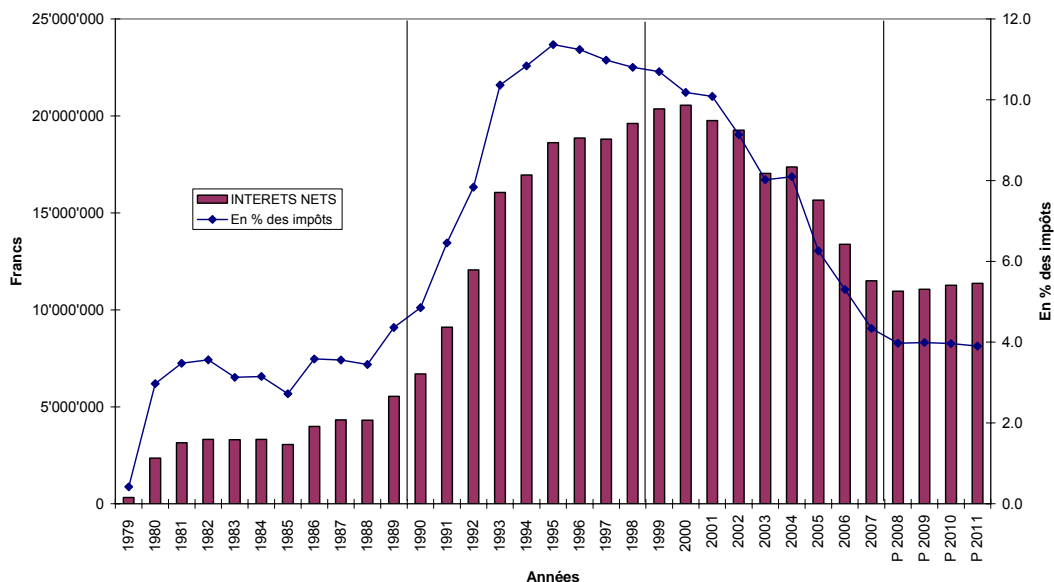
Evolution de l'excédent de fonctionnement et du degré d'autofinancement entre 1979 et 2011



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

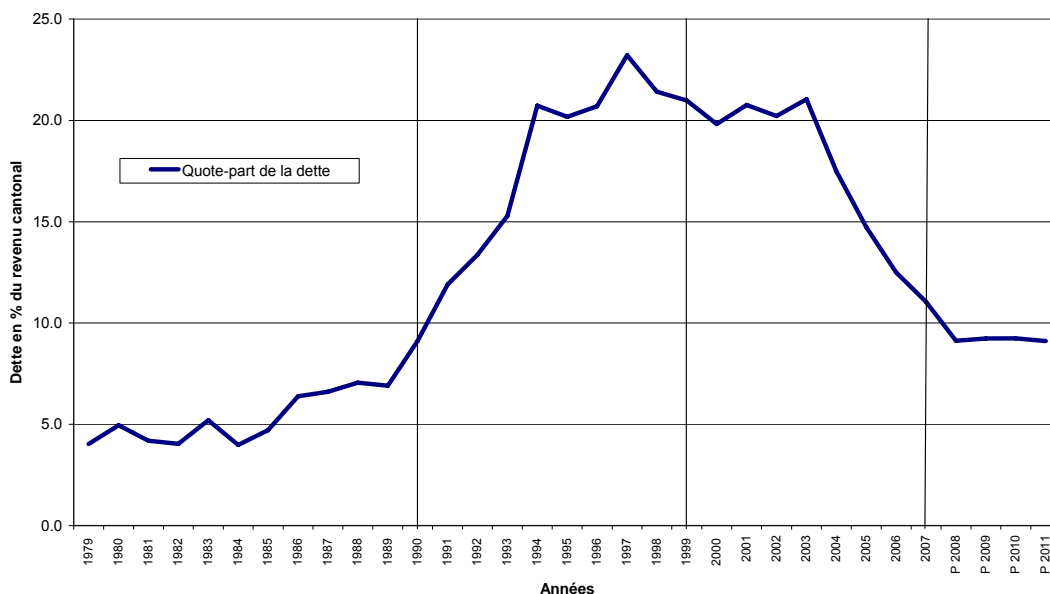


Graphique 5

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

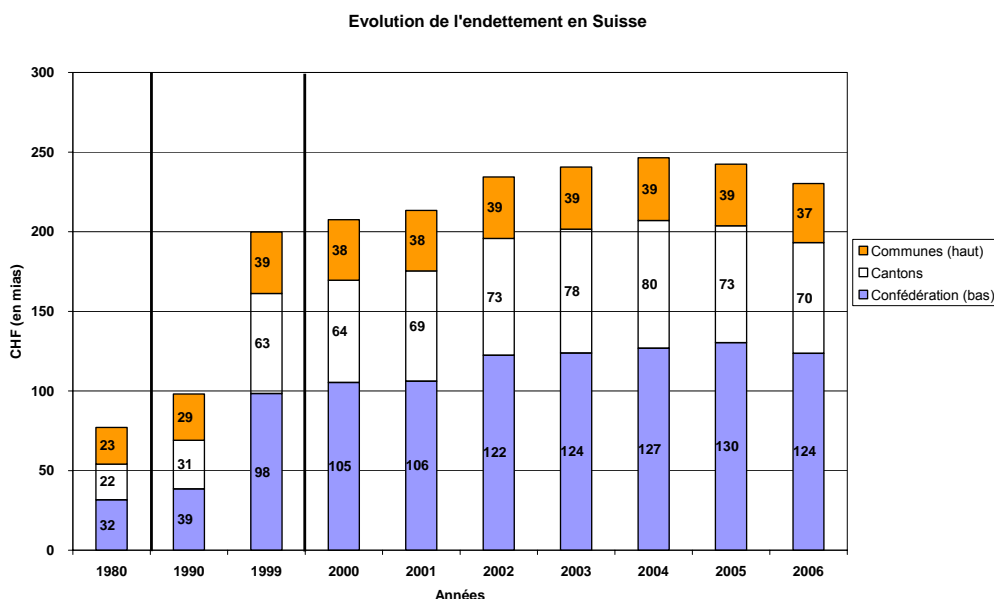
A long terme, il est admis que le niveau de l'endettement communal peut avoir un impact sur l'endettement cantonal.

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 que bon nombre de cantons vont 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 décre de l'endettement des collectivités publique suisses.

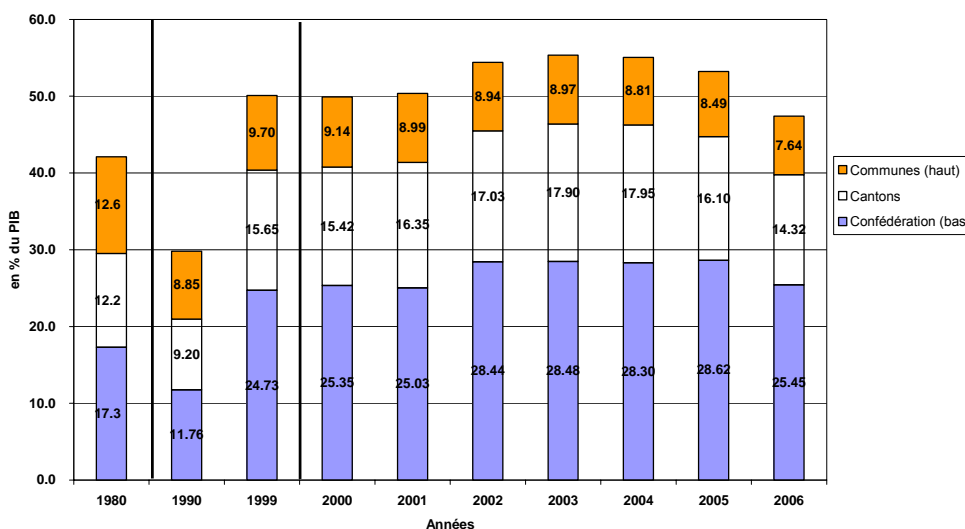


Graphique 7

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. En-

tre 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 (exemple : 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

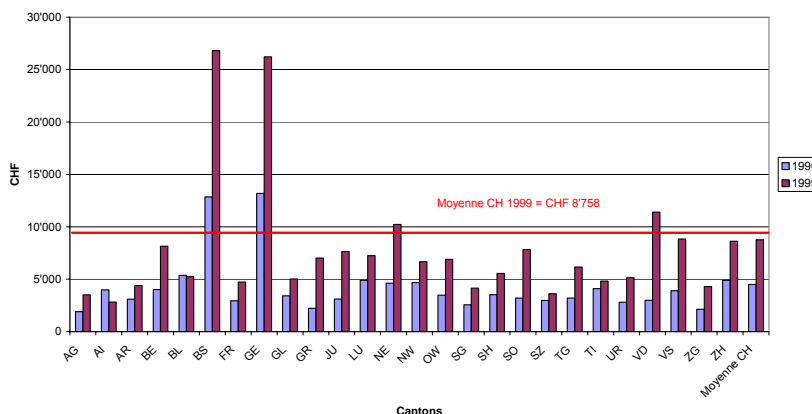
Entre 1990 et 1999, la quote-part de l'ensemble des cantons passe de 9,2 % à 15,7 %. La quote-part de la dette des trois types de collectivités, rapportée au PIB, passe d'environ 30% en 1990 à quelque 50 % en 1999. Le point culminant est atteint en 2003 à 55,3 %. La Suisse a toujours satisfait aux critères 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



Canton	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ --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	Dettes par habitant 2006 (en francs)
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 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

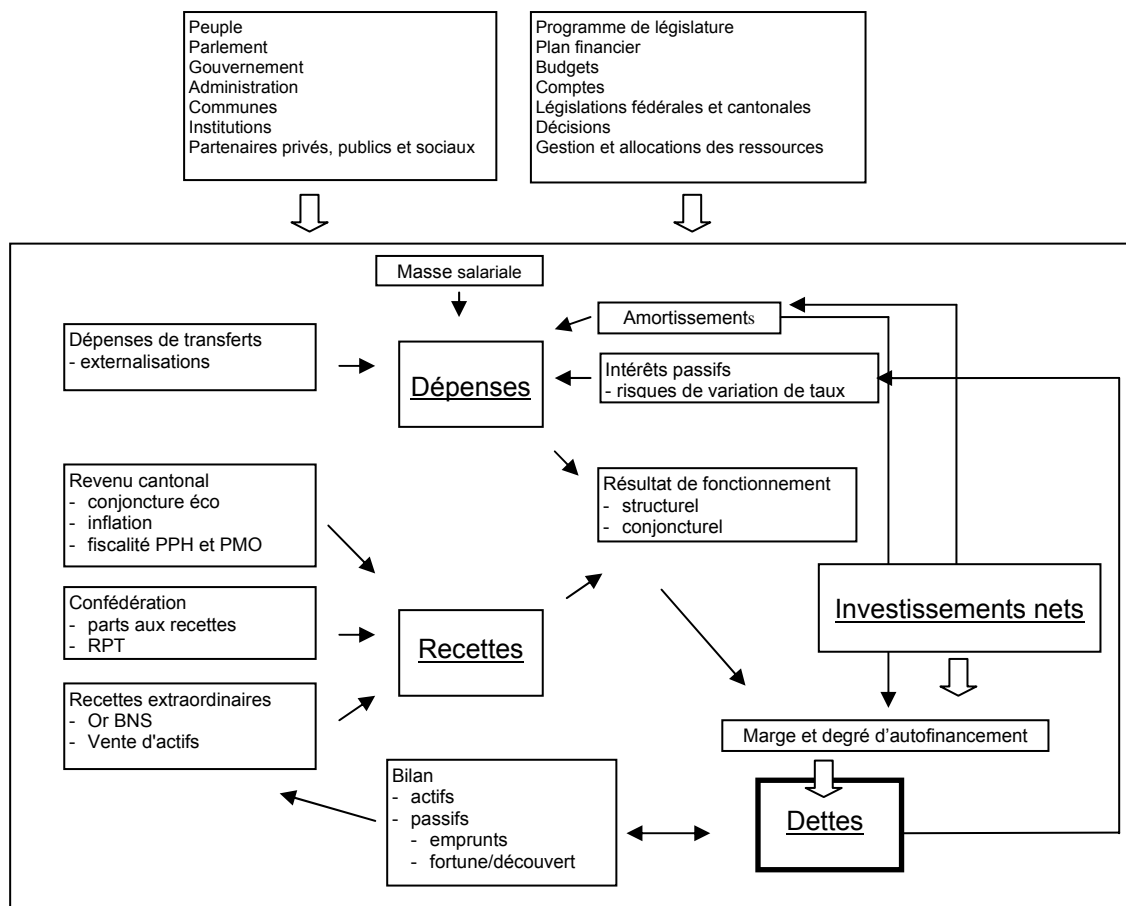
5.1 Constats de base

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'en-

dettement 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 trois à quatre années de haute conjoncture d'enregistrer 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.



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/trg](http://www.jura.ch/trg).

### 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. article 3, alinéa 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 (rubrique budgétaire 40, sans la rubrique 406 taxe sur les véhicules), 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.

### 5.2.4 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 la 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 :

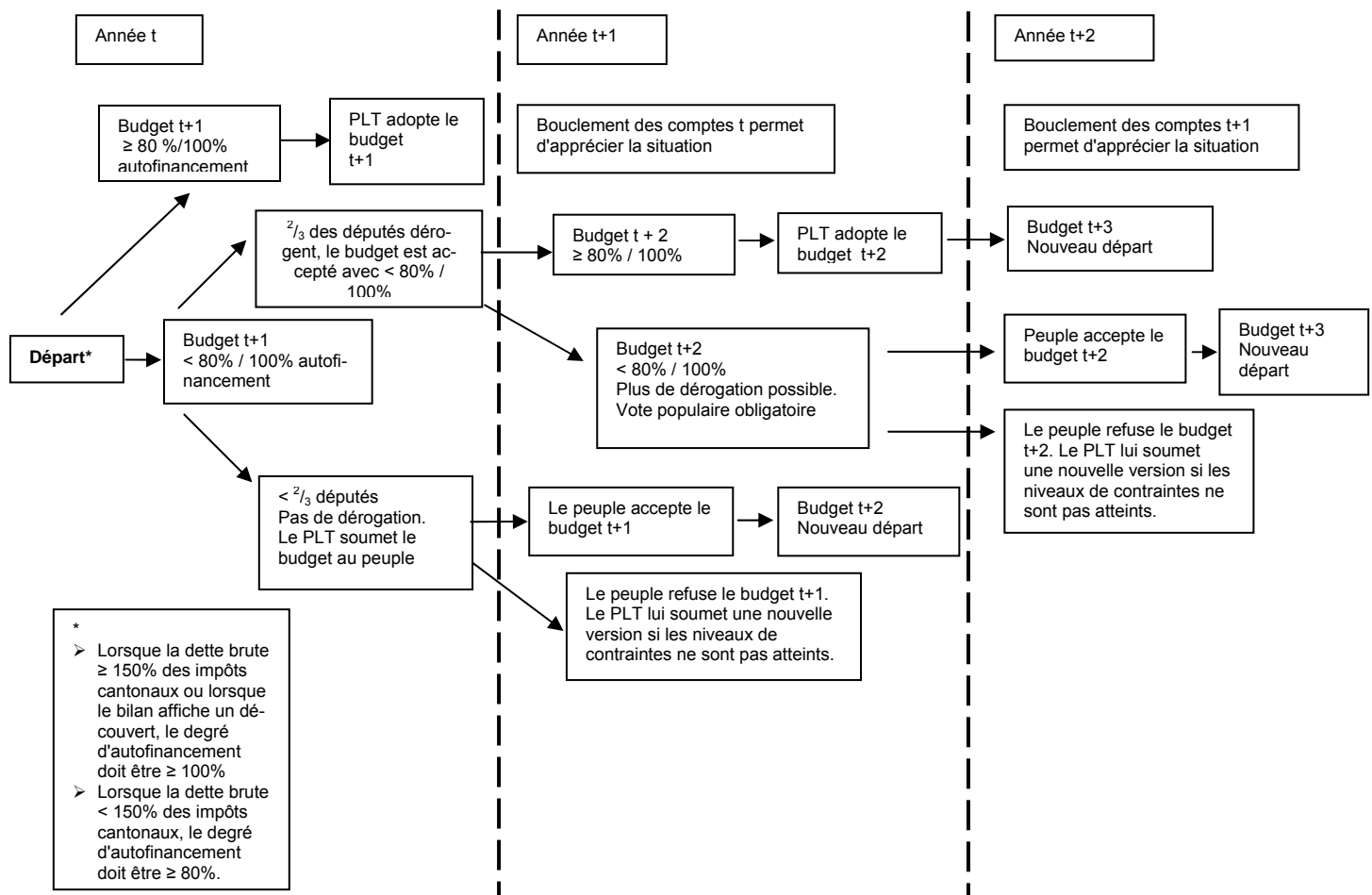
- améliorer le budget en arrêtant des mesures permettant de satisfaire aux niveaux de contraintes; dans ce cas, le budget pourrait être accepté par le Parlement et le peuple ne serait plus appelé à se prononcer;
- si les niveaux de contraintes ne sont toujours pas satisfaits, le peuple serait une nouvelle 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** <sup>1</sup> Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80 %.
- <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 % 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.

(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 (article 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 171.21) 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 (article 123a) devait être introduite dans la Constitution, l'article 77 de la Constitution traitera

tant 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 et 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
<b>Situation selon les comptes publiés</b>								
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'auto financement	-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%
<b>Simulation dynamique</b>								
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 (conjuncture 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 conjuncture 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 millions en 2006, ce qui aurait représenté 0,67 % du revenu cantonal. En considérant l'effet multiplicateur (par multiplicateur, on en-

tend le multiplicateur keynésien (espérance statistique de création de valeur par effets successifs d'un montant investi) 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.

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 les 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 les 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.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'expression de notre parfaite considération.

Delémont, le 22 avril 2008

Au nom du Gouvernement de la  
République et Canton du Jura

La présidente : Elisabeth Baume-Schneider  
Le chancelier : Sigismond Jacquod

## 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 disponi- ble)	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.



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 disponi- ble)	Autres règles
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.	Coups linéaires limités 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.
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	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	Limites peuvent être dépassées à la majorité des membres du Grand Conseil.	Non	1996/2006	

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 disponi- ble)	Autres règles
				<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	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 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.				
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			

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 disponi- ble)	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 16 millions en 2006, 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 ( t+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 100 millions), 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	

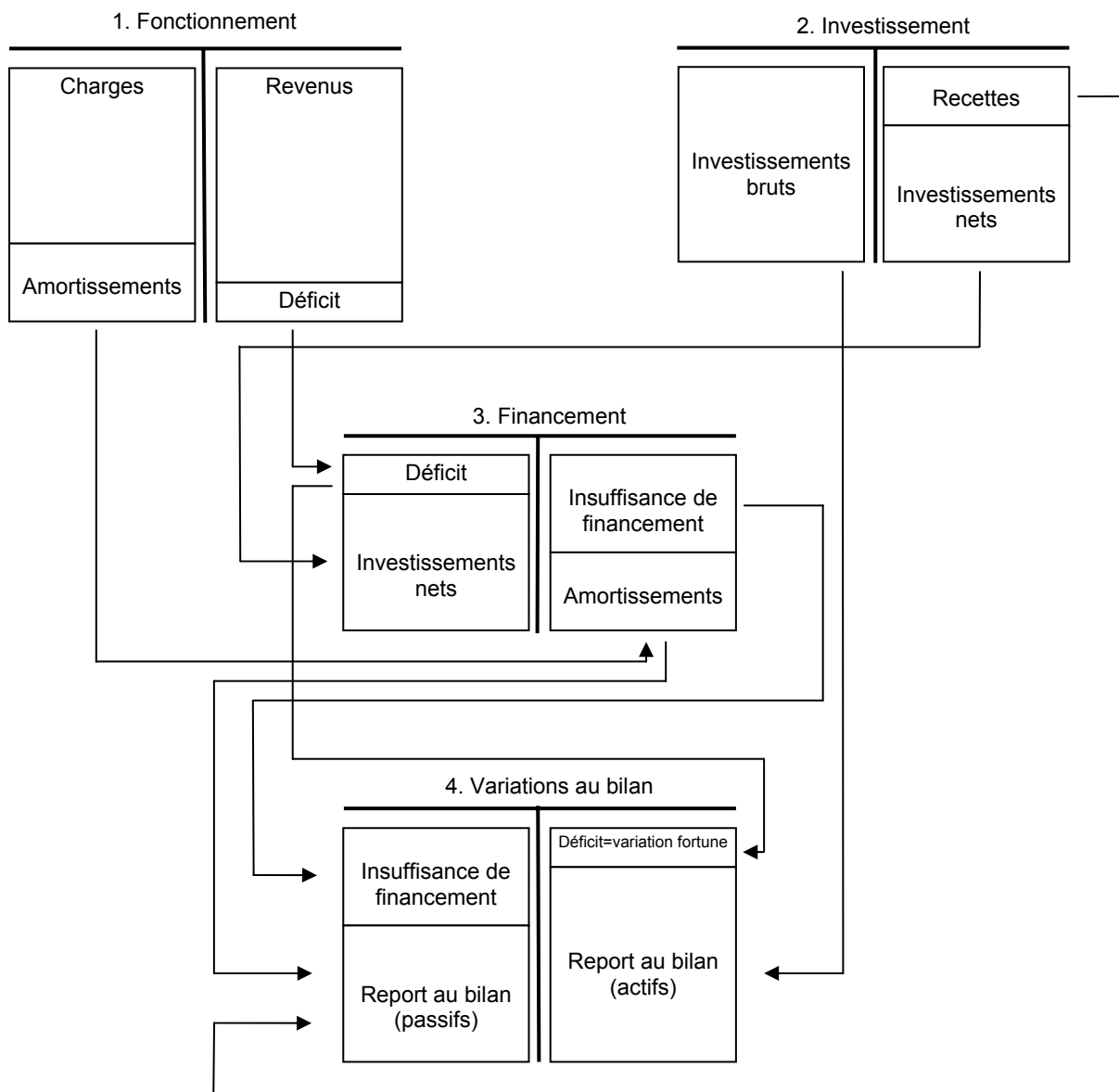
Cantons	Mécanisme actif ou en préparation (A=actif/ P=en préparation/ S=suspendu/ R=refus/ - =aucun)	But(s) principal(aux)	Base(s) pour action	Règle(s) d'or CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Sanction(s) possible(s)	Possibilité(s) de s'en écarter CE = Conseil d'Etat GC = Grand Conseil	Considération de la conjoncture (directement dans le mécanisme)	Date de mise en place (si disponi- ble)	Autres règles
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	
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	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 0,5 million.

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
				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.					
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.
VD	A	<u>Assainissement financier</u> 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	<u>Charges nouvelles</u> Toute charge nouvelle découlant d'un projet de loi ou de décret doit être	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 abso-		Non	Idem	Idem	Idem

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
		financée, le cas échéant par des mesures fiscales ou compensatoires.		lument 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.					
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.	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	

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 disponi- ble)	Autres règles
				- 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%).					
GE	A	Dépenses		La modification de la LGAF est entrée en vigueur en novem- bre 2005. Equilibre annuel du budget et des comptes de fonctionnement (principe). Dérogation au principe d'équili- bre annuel à condi- tion que: 1) l'excé- dent 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 pré- vues concernent deux cas de figure : 1) Si le compte de fonctionnement affiche un excédent de charges supé- rieur aux amortis- sements et à la variation nette des provisions, la diffé- rence entre l'excé- dent de charge effectif et le seuil autorisé doit être amorti dans le bud- get de l'année sui- vante. 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 obliga- toire en matière d'assainissement financier par modifi- cation de la Consti- tution genevoise). Pour chacune des mesures réduisant les charges, le vote oppose la modifi- cation législative pro- posée à une aug- mentation d'impôt d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double accepta- tion ou un double refus à l'alternative proposée. Méca- nisme confirmé au sein de la Consti- tution genevoise.	Non. Impossible de proposer un budget dont l'excédent de charge est supérieur au seuil autorisé. Si le compte de fonction- nement ne respecte pas le principe et les dérogations, applica- tion automatique des sanctions prévues dans le projet de loi.	Non	2005/2006	

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 probable<sup>1)</sup> 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 net<sup>2)</sup> couvert par la substance réservée par l'amortissement et le résultat de l'exercice<sup>3)</sup>. 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.

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

<sup>2)</sup> Investissements nets = (investissements bruts – recettes d'investissements) ou (dépenses d'investissements - recettes d'investissements)

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



## Annexe C : Motion no 754

«Pour une instauration d'un frein à l'endettement»  
Jean-Marc Fridez (PDC)

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 7'393 francs. Les intérêts passifs s'élèvent à 17 millions de francs générant ainsi une dépense de 46'670 francs 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 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)) 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.

## 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 les 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](http://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	34175	2758	14699	9996	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	36933	0	14699	8798	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	36358	0	14830	12218	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	32366	3730	15536	13066	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	31809	1560	15291	12230	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	33737	1560	15137	15475	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	34935	1850	14847	9864	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	31120	3435	15303	20766	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	16103	17367	16388	20513	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 quote 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	23814	9752	15701	20787	48	20	32	42
11	Acceptez-vous la formulation du nouvel article constitutionnel 123bis ?	49	48	25	27	33	62	23	15	33	26083	8531	15012	19000	53	17	30	38
12	Avez-vous d'autres remarques ou suggestions ?	51	37	39	24	45	41	46	13	54	19429	17538	14665	23332	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 Par-
- 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 formulé 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 fait qui est vécu comme une injustice.
- 13) Pourtant les consultés demandent que, prioritairement et principalement, toutes les mesures de correction nécessaires soient prises avant de devoir augmenter la quotité.
- 14) Certains demandent 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 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 <sup>1</sup> /rubrique 40 impôts (sans rubrique 406 taxes sur les véhicules) <sup>2</sup>  <sup>1</sup> 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.  <sup>2</sup> Concerne : 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 et 405 Impôts sur les successions et donations	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 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 :	
			Quote-part selon le revenu cantonal	Ratio selon la fiscalité cantonale
			15 %	149 % effectif
			20 %	199 % effectif
			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.	
Mécanisme	Stabilisation de la quote-part de la dette par une action sur le degré d'autofinancement        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	Stabilisation du ratio de la dette par une action sur le degré d'autofinancement        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 de-	La nouvelle proposition répond à plusieurs attentes:  – simplification et clarification car un seul objectif stratégique est défini;  – anticipation plus importante des mesures, avant que la situation ne soit trop critique.  Ce renforcement du mécanisme est accompagné d'une redéfinition de la dérogation et de la sanction.	

	Modèle de consultation	Solution retenue dans le projet de message	Commentaires
	d'autofinancement passe alors à 100 %	gré d'autofinancement passe alors à 100 %	
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 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.  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.

## Modification de la Constitution de la République et Canton du Jura

*Le Parlement de la République et Canton du Jura*

arrête :

I.

La Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101) est modifiée comme il suit :

Article 77, lettre g (nouvelle)

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

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

<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 % 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)

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

**Le président :** Je cède la parole à Monsieur le député Jean-Marc Fridez. Il est vrai que le président de la CGF avait tellement bien fait les choses qu'il m'a donné les indications et que j'ai oublié de les reporter sur mon dossier. Mille excuses ! J'ai fait mieux pour les prochains points, Monsieur le président de la CGF.

**M. Jean-Marc Fridez (PDC),** vice-président de la commission de gestion et des finances et rapporteur de la majorité d'icelle : Tout d'abord un petit rappel historique pour vous indiquer tout d'abord que le présent message résulte de l'acceptation par le Parlement jurassien en décembre 2004 de la motion no 754 qui demandait l'introduction d'un frein à l'endettement.

Un bref retour en arrière ensuite pour vous rappeler également que, durant les années 1990 à 1999, l'endettement cumulé de la Confédération, des cantons et des communes a plus que doublé pour s'élever à 200 milliards de francs. Cette augmentation de la dette des collectivités publiques a été souvent justifiée pour faire face, notamment, à un contexte économique défavorable.

Durant cette même période, l'endettement du canton du Jura a connu un accroissement beaucoup plus important que ses homologues suisses. Seuls deux cantons, soit celui des Grisons et celui de Vaud, ont dû constater un accroissement de leur endettement plus important que le nôtre.

De 1990 à 1999, outre que le canton du Jura a vu son endettement augmenter nettement plus fortement qu'ailleurs, signalons que, durant ce même laps de temps, le revenu cantonal jurassien a évolué nettement en dessous de la moyenne nationale.

Malgré une reprise relative de la conjoncture à partir de 1999, l'endettement en Suisse a pourtant encore progressé jusqu'en 2002 alors que la dette jurassienne est restée relativement stable.

Lorsque l'on veut introduire un frein à l'endettement, il convient de se fixer un objectif qui porte souvent le qualificatif de «stratégique».

Dans l'Union européenne, et conformément critères de Maastricht, l'objectif lié à l'endettement est atteint lorsque la dette d'un Etat ne dépasse pas le 60 % du produit intérieur brut sans quoi l'autonomie financière future risque d'être altérée.

En répartissant cet objectif de 60 % sur nos trois niveaux institutionnels que sont la Confédération, les cantons et les communes à une part égale de 20 % environ, il en ressort que l'endettement propre à chaque canton ne devrait pas dépasser

ser 20 % de son revenu cantonal. C'est précisément ce critère qui avait été retenu dans la motion no 754.

Ce critère est bien évidemment toujours valable mais il convient toutefois de signaler, et de manière tout à fait objective, qu'il est assez difficile à évaluer pour un Etat tel que le nôtre. De plus et pour connaître l'ensemble des données pour déterminer le revenu cantonal, on doit attendre plusieurs mois, provoquant ainsi un décalage dans le temps qui pourrait s'avérer fâcheux lorsqu'il s'agit d'établir le budget de l'année suivante.

Ainsi et afin de rendre l'objectif plus clair et compréhensible, le Gouvernement a choisi, dans le projet qui nous occupe aujourd'hui, de privilégier comme objectif stratégique le rapport existant entre la dette brute et les impôts cantonaux, dette brute qui doit, selon le message, être inférieure à une fois et demie les impôts cantonaux (hormis bien évidemment la taxe sur les véhicules).

Pour atteindre cet objectif, il s'agit de mettre en place des moyens pour le réaliser. Dans le projet du Gouvernement, on emploie le terme de «mécanisme» plutôt que celui de «moyens». Le mécanisme doit répondre aux besoins spécifiques de l'Etat jurassien, raison pour laquelle il ne peut pas être repris tel quel d'un autre canton ou de la Confédération. De plus, l'articulation du mécanisme se doit d'être simple, transparente, pragmatique et aussi souple que possible.

Le mécanisme proposé dans le message tient largement compte des remarques émises lors de la procédure de consultation, notamment s'agissant de la sanction qui prévoyait, dans un premier temps, une hausse automatique des impôts. A la suite des nombreuses et pertinentes remarques émises par les organismes consultés, la hausse automatique des impôts a été abandonnée par le Gouvernement. En effet, il n'était pas souhaitable de proposer un instrument qui avait déjà été refusé une première fois par le Parlement et qui, de plus, s'opposerait à la volonté du peuple jurassien qui, en mai 2004, acceptait une baisse de la pression fiscale.

Pour atteindre cet objectif stratégique, il est convenu qu'il faut agir sur le degré d'autofinancement. Pour votre gouverne, rappelons que l'autofinancement est constitué des ressources propres générées par le compte de fonctionnement et doit permettre de financer les investissements nets annuels, c'est-à-dire les investissements bruts diminués des diverses recettes s'y rapportant. La notion d'autofinancement se trouve donc à la croisée des chemins entre le compte de fonctionnement et le compte des investissements et c'est bien là toute la subtilité et l'efficacité de l'outil qui nous est présenté dans le message d'aujourd'hui.

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. Jusqu'à présent, le degré d'autofinancement appliqué était de 60 %, pourcentage qui a déjà été adapté à la hausse dans le dernier plan financier des investissements que nous avons adopté.

A l'instar ce qui se pratique dans d'autres cantons en Suisse, la motion no 754 demandait entre autres que le mécanisme de frein à l'endettement soit contraignant. Les niveaux de contraintes proposés dans le message sont basés sur le rapport entre la dette brute et les recettes fiscales et l'incidence de ce rapport sur le degré d'autofinancement. Pour être plus clair, rappelons les deux niveaux de contraintes qui ont été retenus, soit :

- Lorsque la dette brute est inférieure à 150 % des impôts cantonaux, le degré d'autofinancement doit égaler ou dépasser 80 %. Cette première règle autorise un certain recours à l'endettement sans pour autant que la dette ne s'envole à terme.
- Le deuxième degré de contrainte est réalisé lorsque la dette brute est égale ou dépasse 150 % des impôts cantonaux ou lorsque le bilan de l'Etat présente un découvert. Dans ce cas, le degré d'autofinancement doit égaler ou dépasser 100 %.

Des événements extraordinaires, tels par exemple des catastrophes naturelles, une conjoncture économique en phase de forte récession, peuvent provoquer des incidences hors normes sur les comptes et les budgets de l'Etat. Ainsi, si une majorité d'au moins deux tiers du Parlement le décide, il peut exceptionnellement s'en écarter. Toutefois, le Parlement ne peut pas déroger au mécanisme deux années de suite.

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 et si le Parlement ne parvient pas à dégager une majorité qualifiée pour y déroger ou s'il a déjà exercé cette dérogation l'année précédente, la sanction tombera et le budget devra être soumis au vote populaire. Ainsi, la sanction proposée dans le message est de nature purement politique puisque c'est le peuple qui décidera en dernier ressort s'il accepte ou non le budget. Dans le cas où le peuple désavoue le Parlement, la sanction politique pourrait être connue à l'issue des résultats obtenus par les députés ayant participé à ce processus, c'est-à-dire au plus tard lors des prochaines élections cantonales.

Le mécanisme et les niveaux de contraintes doivent s'appliquer au processus annuel d'élaboration du budget de l'Etat. Les paramètres étant évolutifs, il paraît difficile de vouloir appliquer ce mécanisme en prenant par exemple en considération tout ou partie des comptes de l'Etat des exercices précédents. Il semble en effet évident que l'attention doit se porter sur la préparation de l'avenir. L'attention des députés a toujours été beaucoup plus importante sur l'élaboration du budget que sur l'acceptation des comptes et il en sera de même, voire davantage, avec ce nouveau projet. Le Gouvernement et le Parlement seront donc obligés de tout mettre en œuvre et de prendre les décisions qui s'imposent avant d'adopter définitivement le budget.

L'introduction d'un frein à l'endettement responsabilisera davantage le monde politique jurassien par l'attention supplémentaire qu'il devra porter à l'égard de l'équilibre des comptes. Le rétablissement des finances doit s'acquiescer, rappelons-le, 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 qui pourrait préjudicier les générations futures. Il en va de notre responsabilité.

Peut-on encore, aujourd'hui, prendre des décisions générant ainsi un endettement tel qu'il ne permettra pas aux générations futures de renouveler leurs infrastructures et de n'avoir plus aucune latitude, notamment en matière de politique sociale ou environnementale ? Quel patrimoine allons-nous laisser aux générations futures ? Nous avons été élus, Mesdames et Messieurs les Députés, pour faire de la politique responsable. Soyons responsables aujourd'hui pour assurer le futur des générations de demain.

Au nom de la majorité de la commission, je vous propose donc d'accepter les modifications constitutionnelles telles que proposées.

Je profite de cette tribune pour vous signaler que le groupe démocrate-chrétien soutiendra également les modifications proposées.

**M. Rémy Meury** (CS-POP), au nom de la minorité de la commission : En préambule, je souhaite insister sur la manière dont le sujet a été traité en CGF. Je crois que cela en vaut la peine.

Le 4 juin, nous avons bénéficié d'une excellente présentation de l'objet sur la base d'un diaporama dans cette salle.

Le 20 août, nous avons effectué une première lecture de l'objet. J'ai à ce moment-là déjà annoncé la non-entrée en matière de mon groupe. Un vote purement indicatif a été effectué car plusieurs groupes n'avaient pas encore arrêté leur position.

Le 10 septembre, la deuxième lecture a eu lieu. Le procès-verbal de la CGF consacré à cet objet – dont j'ai pris connaissance, étant absent lors de cette séance, pour comprendre les arguments des partisans du projet – tient sur une demi-page. Le représentant d'un groupe important a déclaré qu'il avait été absent à la dernière séance de son groupe et que celle prévue le soir précédent avait été reportée. Il ignorait dès lors la décision de son groupe. Son collègue de parti n'a pas amené d'informations plus précises. Heureusement, face à l'ignorance des deux commissaires d'un groupe important, un représentant d'un autre groupe important a alors indiqué que, selon ses informations, le groupe parlementaire des commissaires ignorants était favorable à l'entrée en matière. (*Rires.*) Après deux autres courtes interventions, le président du jour décrétait que le projet pouvait être mis à l'ordre du jour de la séance du Parlement du 1<sup>er</sup> octobre. S'en est suivi le vote de la commission sur l'entrée en matière. Les deux commissaires qui ne connaissaient pas l'avis de leur groupe s'en remirent à l'information du représentant d'un autre parti et votèrent l'entrée en matière !

Sur un sujet aussi fondamental, je ne vais pas prétendre que cela manque de sérieux mais vous avouerez que c'est un peu léger tout de même !

Tout ceci pour indiquer que le Parlement aborde déjà des objets comme une chambre d'enregistrement. Trois séances de CGF, une de présentation, une de discussion générale sans avoir l'avis de tous les groupes et une se limitant à un vote sans avoir la position de tous les groupes, voilà la démarche entreprise pour proposer majoritairement au Parlement de se marquer le plus bel autogoal de son existence !

Car il s'agit bien de cela. La procédure budgétaire est un acte annuel éminemment politique. Le Gouvernement y dévoile ses orientations politiques pour l'année à venir. Il le fait généralement en se basant sur deux autres documents discutés au Parlement, le plan financier et le programme de législature, deux documents qui ne présenteront à l'avenir qu'un intérêt tout relatif puisqu'ils s'accompagneront inévitablement d'une condition : si les degrés d'autofinancement annuels que nous nous serons imposés le permettent. Jusqu'à présent, la loi des finances imposait un degré d'autofinancement, à moyen terme, de 60 %.

Aujourd'hui, on veut imposer un degré d'autofinancement annuel immédiat de 80 % sous peine d'être sanctionné, constitutionnellement, par le peuple. La discussion budgétaire n'aura plus rien de politique; elle sera affaire de comptes; toute modification, en investissement ou en fonctionnement, ne sera pas vue sous l'angle politique mais comptable ! La réponse du Gouvernement à toute proposition sera simple et polie : «Votre proposition, Madame la Députée ou Monsieur le Député, est intéressante (même s'il ne le pense pas) mais elle ne peut être retenue car elle nous amènerait en dessous du degré d'autofinancement constitutionnel». La même réponse sera valable tout au long de l'année pour les motions que nous déposerons, voire celles déjà acceptées mais impliquant un coût. Ceci d'autant plus, nous le savons bien, que la réalisation des motions acceptées n'est déjà pas la caractéristique première du Gouvernement ! Raison pour laquelle l'argument qu'une motion est à l'origine du projet que nous discutons n'est véritablement à considérer que comme un prétexte. La motion insistait sur l'augmentation de la dette des collectivités publiques jusqu'en 2003, comme l'a répété le représentant de la majorité de la commission à l'instant, mais on oublie aussi de parler de la diminution de la dette des collectivités publiques constatée depuis.

Ce que je vous indique ici, Mesdames et Messieurs, se produira sans conteste. Pour le budget 2008, une variation de 1 % d'autofinancement représente grosso modo 605'000 francs. A titre d'exemple, et sans me prononcer sur le fond, il n'y aura d'ailleurs plus lieu de le faire, la proposition de Madame Sabine Lachat dans son postulat no 276, qui sera débattu tout à l'heure, implique une diminution du taux d'autofinancement de 20 %. C'est cet argument qui désormais sera déterminant.

J'aimerais encore insister sur quelques aspects qui font que nous ne comprenons pas bien la démarche qui veut dessaisir le Parlement, voire le Gouvernement, de ses compétences, politiques plus particulièrement, pour attribuer la gestion financière à des comptables non élus par le peuple. D'abord, aucun des budgets depuis l'entrée en souveraineté n'aurait respecté la norme que l'on veut s'imposer. L'autofinancement cumulé des trente budgets votés par le Parlement s'élève à 42,5 %. Par contre, les comptes des vingt-neuf premiers exercices bouclés présentent un degré d'autofinancement cumulé de 84,1 % (le double). Ce phénomène de non-coïncidence entre les budgets et les comptes n'est pas propre au Jura, qui s'illustre même ces dernières années comme bon élève dans les estimations budgétaires. En 2006, quinze cantons présentaient des budgets avec un degré d'autofinancement inférieur à 80 %. Aux comptes de la même année, ils n'étaient plus que deux, dont le Jura, et je reviendrai sur cette sinistre année 2006 pour notre Canton. En 2007, treize cantons, dont le Jura, présentaient un budget ne respectant pas ces 80 % d'autofinancement. Aux comptes, ils n'étaient à nouveau que deux à ne pas respecter cette norme mais pas le Jura cette fois-ci, qui bouclait avec un degré d'autofinancement proche de 85 %.

Je reviens à l'année 2006. Le mauvais résultat enregistré dans le Jura lors de la présentation des comptes a constitué un véritable électrochoc pour l'ensemble des autorités politiques. C'est notamment ce phénomène qui a conduit le Gouvernement à proposer des mesures d'assainissement (51) visant à réaliser des économies structurelles – structurelles, le mot est important – de 15 à 20 millions. La démarche, sans rentrer sur le détail des mesures que nous conteste-

rons en partie en fonction de nos sensibilités politiques, a pour principale vertu de proposer des mesures à moyen ou à long terme. Or, avec l'objet que nous discutons aujourd'hui, on revient à une démarche à court terme, impliquant inévitablement des mesures conjoncturelles. Le Jura s'imposera de rectifier annuellement les mauvaises nouvelles pouvant provenir de la Confédération notamment, de la RPT, comme pour l'année prochaine, ou de l'obligation de couverture des caisses de pensions à 100 %, comme on pourra l'évoquer tout à l'heure, sans tenir compte d'exercices plus favorables précédemment.

Lorsque nous débattons du budget et qu'il présentera un degré (à l'inverse) d'autofinancement supérieur à 80 %, on risque d'assister à une foire d'empoigne mémorable pour dépenser davantage dans tel ou tel domaine puisqu'il n'y aura aucun intérêt véritable à avoir un degré d'autofinancement meilleur que l'impose la Constitution car il ne pourra pas venir compenser un défaut d'autofinancement des années suivantes. Un fonctionnement malsain s'il en est !

Je terminerai sur la majorité qualifiée des deux tiers, imposée par le projet. Le Parlement devrait se prononcer avec une majorité qualifiée que l'on n'exigera pas du peuple qu'il représente sur le même objet. On n'introduit pas seulement une majorité qualifiée, on permet aussi la création, dans ce Parlement, d'une minorité de blocage sur le budget.

Je m'interroge aussi sur l'attitude que devra adopter le Gouvernement devant le peuple vis-à-vis d'un budget qu'il aurait combattu suite à des propositions de députés mais qui aurait été accepté par la majorité simple du Parlement. Soutiendra-t-il, comme il se doit constitutionnellement, la proposition du Parlement ou se sentira-t-il libéré de cette obligation parce qu'une disposition constitutionnelle nouvelle parlant de majorité qualifiée n'a pas été atteinte ? Et si un budget fait plusieurs fois des allers-retours entre le Parlement et le peuple, comment et sur quelles bases financières fonctionnera l'Etat ? C'est aussi un risque à ne pas négliger.

Je laisse de côté le fait qu'un deuxième budget consécutif ne répondant pas aux critères que l'on veut s'imposer sera au mieux discuté au Parlement mais ne sera pas forcément sanctionné par un vote si l'on en croit l'automatisme prévu à l'alinéa 4.

Avec ce projet, on ne freinera pas seulement l'endettement, on freinera les investissements, on freinera le dynamisme nécessaire pour rendre notre Canton attractif, on dépossédera le Parlement de ses compétences financières. Que l'on s'impose à moyen terme un degré d'autofinancement ambitieux, avec des règles impératives, est une chose mais on doit laisser les députés faire de la politique, ils sont élus pour cela. Le peuple les sanctionnera s'il le faut tous les quatre ou bientôt cinq ans. Mais il ne pourra pas le faire, potentiellement, toutes les années. En faisant appel au peuple pour trancher, le Parlement mais aussi le Gouvernement et l'administration feront la démonstration d'une incompétence manifeste à gérer financièrement l'Etat et demanderont au peuple qu'il les libère de cette incompétence. Je ne peux pas me résoudre à cette idée même si, politiquement, je ne suis pas toujours en accord avec les options budgétaires prises. Mais elles résultent au moins d'un débat démocratique où la comptabilité n'occupe pas la première place.

Mon groupe suivra la proposition de la minorité de la commission.



**M. Thomas Stettler** (UDC) : Pourquoi un frein à l'endettement ? Les dispositions légales actuelles posent les bons principes mais n'empêchent pas les dettes de s'accroître de manière inappropriée. Par exemple, l'article 123 de la Constitution dit : «L'Etat et les communes doivent être administrés dans un esprit d'économie»; l'article 3 de la loi sur les finances stipule : «Les revenus et les charges doivent s'équilibrer à moyen terme».

Et pourtant, dans le Jura, la dette a passé de 80 millions en 1985 à près de 500 millions en 1999 et ceci avec des ministres des finances pourtant conservateurs !

Il est clair, pour l'UDC, qu'il faut agir et ces chiffres le prouvent. Le Gouvernement et le Parlement ont besoin de barrières financières. Le Jura est un canton avec peu de revenus. La part d'impôts jurassiens consacrés pour payer des intérêts s'est accrue et ceci est néfaste. Sans vouloir peindre le diable sur la muraille, imaginez-vous un instant que les intérêts remontent à 8 % !

Dans les cantons les plus endettés, on connaît déjà un tel mécanisme de frein à l'endettement tandis que les plus riches n'en ont pas l'utilité.

Dans une première ébauche, le projet de frein à l'endettement prévoyait une augmentation automatique de la quotité d'impôt. Cette proposition a sagement été retirée par le Gouvernement et ceci nous a permis d'éviter de mettre tout ce projet à la poubelle.

Comme déjà dit à cette tribune, si cette disposition était maintenue, l'UDC aurait catégoriquement refusé le projet de frein à l'endettement car ce n'est pas au contribuable de payer les pots cassés si nous ne sommes pas capables d'établir un budget équilibré !

En résumé, l'UDC approuve les options prises pour essayer d'enrayer l'endettement croissant du Canton et salue le fait que toute dégradation financière excessive soit soumise au peuple, selon le principe «qui paye commande».

**M. Fritz Winkler** (PLR) : Le groupe libéral-radical s'est penché avec attention sur la modification constitutionnelle concernant l'introduction d'un frein à l'endettement.

Sur le fond, évidemment, il salue et partage la volonté gouvernementale de mettre en place un système permettant une meilleure maîtrise de la dette, d'autant plus qu'elle se situe à des niveaux acceptables, sans revenir sur la façon d'y parvenir. Ce soutien sur le fond amène toutefois quelques réserves au sujet de points particuliers de forme, sur lesquels le groupe PLR souhaite brièvement attirer l'attention :

Le premier est lié au système de référence utilisé, à savoir le budget. Un budget n'est qu'une prévision : précise pour les charges mais assez aléatoire pour les recettes. Dans l'application du frein à l'endettement, la difficulté est donc liée à l'exercice d'estimer au plus juste les données figurant dans le budget.

Avec la meilleure volonté du monde – et même avec la meilleure boule de cristal du monde – il est impossible de prévoir à chaque fois les chiffres justes, ce qui implique que les données du budget auront presque toujours été soit trop pessimistes, soit trop optimistes, ce qui a pour résultat que le mécanisme du frein aura été activé alors que cela n'aurait peut-être pas été nécessaire. A l'inverse, il pourrait aussi ne pas l'avoir été alors que cela aurait dû être le cas.

C'est pourquoi il serait utile de prévoir un mécanisme de régulation dans la loi avec pour objectif d'éviter ces cas de figure car le groupe PLR est d'avis qu'une mesure aboutissant à des discordances répétées entre chiffres projetés et chiffres effectifs perd de sa substance, et même sa raison d'être.

Le second point est justement lié à l'absence d'une mesure de vérification objective qui permette au système d'être rigide mais de rester suffisamment souple lorsque la situation l'exige. Les exemples vus récemment en matière économique sont assez parlants à cet égard. Dans ce contexte, notre souci est d'éviter que la mesure ne soit en phase de «dérogradation permanente».

Le cas échéant et en fonction du débat de ce jour, le groupe PLR proposera un aménagement du texte tenant compte de ces quelques paramètres en vue de la deuxième lecture. Il regrette au passage qu'il n'ait pas été possible de connaître, ne serait-ce que succinctement, la façon dont cette disposition pourrait être intégrée dans les lois concernées afin d'estimer la marge de manœuvre du législateur avant que la modification constitutionnelle ne soit soumise au souverain.

Quoi qu'il en soit, c'est surtout à l'usage que ces différents aspects se vérifieront et c'est donc en toute logique que le groupe PLR acceptera l'entrée en matière pour cette première lecture.

**Mme Françoise Cattin** (PCSI), présidente de groupe : Bien que complexe et peu attrayante, l'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement dans notre République jurassienne a suscité au sein du groupe PCSI des divergences d'appréciation dans l'analyse de notre politique financière.

Jeune Etat, le canton du Jura a dû faire face dès son entrée en souveraineté à un héritage peu glorieux marqué par un déficit structurel important dans l'attractivité et le développement de ses infrastructures sur l'ensemble de son territoire. L'engagement financier consenti durant toutes ces années n'était pas un caprice mais répondait à un réel besoin d'un nouvel Etat qui se devait être dynamique et attractif. Partant de cette réalité bien nécessaire pour notre développement, les investissements engagés sont aussi à l'origine de cet endettement qui nous préoccupe et qui mérite à présent une attention particulière.

Cette réforme fondamentale qui nous est demandée nous oblige à concevoir qu'effectivement la réalité financière de notre Etat reprend ses droits et que l'on se doit d'admettre qu'une augmentation incessante de la dette, qui a passé en quelques années de 170 millions à plus de 500 millions, bien que réduite depuis peu grâce à la vente d'actions FMG et à l'or de la BNS, ne peut être ignorée.

Partant de ce constat, il n'est pas concevable de ne pas soutenir les efforts qui nous sont demandés dans la perspective de retrouver, pour les années à venir, une situation financière plus saine. Certes, l'exigence est importante puisqu'elle prévoit de revoir le budget de l'Etat si ce dernier n'atteint pas un degré d'autofinancement de 80 %.

Bien que conscient de l'effort demandé, le groupe PCSI conçoit tout de même que c'est par l'introduction de ce frein à l'endettement que nous nous donnerons les moyens nécessaires pour améliorer le renouvellement de nos infrastructures et pour concrétiser les objectifs d'investissements

prioritaires de notre politique de développement économique.

Si l'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement exige une modification de la Constitution de la République et Canton du Jura, il en résulte donc que le Parlement perd une partie de son pouvoir décisionnel et devra voter un budget qui correspond aux procédures légales.

Le groupe PCSI acceptera la modification de la Constitution liée au frein à l'endettement, en espérant vivement que les efforts consentis amélioreront l'attractivité financière de l'Etat jurassien.

Je profite de la tribune pour vous informer que le groupe PCSI soutiendra aussi la loi sur les subventions du fait qu'elle est liée à un ensemble de mesures ayant pour objectif l'assainissement des finances cantonales.

**Mme Nathalie Barthoulot (PS) :** En préambule et pour éviter toute équivoque dans le propos qui va suivre, le groupe parlementaire socialiste partage l'avis du Gouvernement quant à sa volonté d'assurer un suivi permanent des finances cantonales et de maintenir des finances saines permettant d'avoir une marge de manœuvre suffisante pour investir. Toutefois, notre divergence porte sur les modalités et la manière d'y parvenir, en conséquence sur la proposition du mécanisme de frein à l'endettement.

Notre première remarque concerne le rang législatif du dispositif proposé. Fixer dans la Constitution jurassienne des dispositions financières et techniques, dont l'appréciation peut changer au gré de l'évolution des théories économiques, nous semble totalement inapproprié. A titre d'exemple, le credo de l'objectif de 60 % d'autofinancement, issu de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, conférence que l'on ne peut pas soupçonner de laxisme, nous a été martelé pendant plus de vingt-cinq ans par le Gouvernement. A notre avis, ces dispositions auraient bien plus leur place dans la loi sur les finances cantonales que dans la Constitution jurassienne.

Actuellement, le Parlement a la compétence d'adopter et de modifier le budget. A-t-il une si piètre estime de lui-même qu'il se juge par avance incapable d'être raisonnable sans ce garde-fou ? Si deux budgets de suite présentent des degrés d'autofinancement de 75 %, situation qui aurait été jugée très satisfaisante il y a très peu de temps encore, le Parlement n'a plus la compétence d'adopter le dernier, même à l'unanimité; il est automatiquement soumis au vote populaire. Difficile de dire, dans ce cas, que le Parlement ne se dessaisit pas de ses compétences ! Cela signifie aussi que, dans ce cas de figure, il n'y aura pas de budget au 1<sup>er</sup> janvier. Le budget, je vous le rappelle, est un acte politique fort. La volonté manifestée aujourd'hui de le gérer par des automatismes financiers sera un échec et apparaîtra en définitive comme une vaine et lâche tentative des politiques de fuir leurs responsabilités. Instaurer un tel mécanisme technocratique signifie que Gouvernement et Parlement se déclarent par avance incompetents pour analyser la situation et prendre les bonnes décisions, tant dans le cadre des budgets que dans celui de la planification financière.

Concernant la majorité qualifiée à présent, elle n'existe pour l'instant pas dans notre Parlement. L'introduire ici crée un précédent. Comment s'opposer ensuite à une proposition qui demanderait l'introduction d'une telle clause dans d'autres domaines jugés tout aussi importants ? Difficile.

Selon nous, le principal défaut du mécanisme proposé est son ancrage exclusif sur le court terme et l'aléatoire. La base de décision de mise en œuvre du mécanisme est le budget de chaque année. Or, dans la proposition, on ne tient ni compte du passé, donc des comptes qui sont tout de même une base bien plus solide parce que réelle, ni du futur pour prendre des décisions lourdes de conséquences pour les citoyens. Par exemple, même si le degré d'autofinancement après trente-cinq ans se situait largement au-dessus de 80 %, pas question, avec ce mécanisme, de se permettre un budget de 36<sup>e</sup> année à 50 % de degré d'autofinancement en raison d'un projet d'envergure dans les investissements.

Il faudrait ainsi augmenter les impôts ou diminuer les prestations pour atteindre le sacro-saint 80 % annuel alors même qu'une analyse financière sur quelques années démontre que ce n'est pas nécessaire.

Comme l'a indiqué tout à l'heure Rémy Meury, sur les trente budgets cantonaux présentés jusqu'à présent, aucun, je dis bien aucun, ne satisfaisait au mécanisme qui est proposé aujourd'hui. Ce qui n'empêche pas que, sur les trente dernières années, l'objectif a été quand même largement atteint. Cela en dit assez long sur les écarts qu'il y a parfois, souvent devrais-je dire, entre les budgets et les comptes.

En basant le mécanisme sur le seul budget et, qui plus est, chaque année prise séparément sans tenir compte des résultats effectifs des années précédentes ni des perspectives d'avenir traduites dans les plans financiers, nous estimons aujourd'hui que la vision est d'une rigidité et d'une étroitesse excessives.

Rétroactivement, on peut mesurer la chance de ne pas avoir eu un tel mécanisme pour la traversée de la seule crise sérieuse des finances publiques en Suisse. Alors que, sur la période 1990-1997 qui, je vous le rappelle, s'est traduite par une insuffisance de financement de 78 milliards de francs sur huit ans pour la Confédération, les cantons et les communes, on a tout de même pu observer un équilibre presque parfait pour le cumul des cinquante années, soit de 1945 à 1995.

Il est à relever au passage que, même si l'on fait abstraction des éléments extraordinaires qu'ont été la recapitalisation de la BCJ, la vente des actions FMB et le versement de la BNS suite à la vente d'une partie de son or, le degré d'autofinancement de 60 %, inscrit dans la loi sur les finances, aurait été atteint sur trente ans et, ce, malgré les années les plus sombres pour les finances publiques intervenues dans cette période.

Imaginons que ce mécanisme eût existé dans les années 90. Entre 1991 et 1997, les budgets cantonaux présentaient des degrés d'autofinancement entre 0 % et 35 %, ceci malgré des mesures d'économies draconiennes telles que la contribution de solidarité ou encore la réduction de 10 % des subventions. Même en tapant plus fort encore, une hausse sensible des impôts eût été nécessaire pour respecter l'objectif.

Si ce mécanisme avait existé depuis la création du Canton, les impôts auraient dû être augmentés plusieurs fois et, de plus, aux pires moments, c'est-à-dire lorsque la conjoncture économique était déjà mauvaise, pour constater quelques années plus tard que les critères étaient respectés sur la durée et que, «in fine», cette ponction n'était pas nécessaire. Cela souligne aussi le potentiel procyclique d'une telle disposition.

Dans une période où la situation financière des cantons est bonne, voire excellente, les budgets 2006 de quinze cantons et les budgets 2007 de treize cantons ne satisfaisaient pas au critère qu'on veut introduire dans la Constitution jurassienne. C'est dire si la barre est placée haut ! Mais il faut tout de suite ajouter que, dans 90 % des cas, le critère s'est révélé respecté, et parfois même largement, dans les comptes de ces mêmes cantons. Avec la base légale jurassienne projetée, ces cantons auraient donc dû enclencher une procédure lourde et qui, à posteriori, n'était manifestement pas nécessaire.

Le mécanisme du frein à l'endettement est un outil déployant ses mesures trop rapidement et surtout avec un horizon de vue à très court terme et, qui plus est, sur la base peu fiable qu'est le budget annuel. Pas de regard rétrospectif pour voir la situation des dernières années et pas d'anticipation des besoins futurs à moyen terme. Il traduit une fois encore cette politique d'austérité en changeant l'emballage et le rythme de mise en œuvre avec le message persistant, en toile de fond, qui annonce à toute la Suisse que les finances jurassiennes sont dans une situation quasi dramatique.

Pour les générations futures, que vaut-il mieux ? Maintenir un autofinancement total en investissant très peu pour respecter la norme ou ne pas avoir peur de quelques insuffisances de financement annuelles, financièrement supportables et permettant surtout d'entreprendre quelque chose pour l'avenir ?

Notre groupe est d'accord sur deux points : le degré d'autofinancement est le meilleur critère à prendre en considération et, s'il doit y avoir un frein à l'endettement, c'est le meilleur moment de l'introduire étant donné que nous sommes dans une période où la règle peut être respectée sans trop de mal ni trop de dégâts. Mais le fait que ce soit justement le meilleur moment masque largement tous les problèmes d'application qui surgiraient lors d'un cycle moins favorable, les gens raisonnant plus facilement sur le présent qu'avec un regard historique ou une projection dans l'avenir.

Si le degré d'autofinancement de 80 % ne devait pas être atteint sur le budget, et ceci malgré toutes les économies possibles et malgré le renoncement à des investissements, il ne restera alors que l'augmentation d'impôt. Dès lors, le risque est grand de voir des refus du peuple, même successifs par le jeu de ping-pong Parlement-peuple que promet l'alinéa 6 de l'article 123a, laissant l'Etat sans budget pendant plusieurs mois. Il y a fort à parier, dans ce cas, qu'une telle impasse entraîne également de fortes turbulences politiques.

Les événements de ces dernières semaines sur le plan financier international ne sont pas faits pour rassurer sur la pérennité de la bonne situation financière actuelle et exclure de retrouver dans le futur une période du genre des années 90.

Pour faire dans la science-fiction, on se rendra vraiment compte de la perversité de cette norme constitutionnelle quand, dans un ou deux lustres, en pleine crise financière mondiale, aucun canton n'arrivera à 50 % de degré d'autofinancement et que seul le canton du Jura n'aura pas encore de budget en août parce que le peuple l'aura déjà refusé trois fois ! Mais j'admets que cette réflexion est un produit peut-être moins structuré que ceux de Lehmann Brothers et

qu'elle n'est probablement pas de nature à ébranler les croyances et les convictions de la majorité de ce cénacle !

En marge de ce dossier visant à conserver ad aeternam un endettement bas au Canton, il y a peut-être aussi une question sous-jacente à se poser. Pour la collectivité jurassienne dans sa globalité, tout le monde étant doublement contribuable, vaut-il mieux que l'Etat soit faiblement endetté et les communes le soient plus fortement, comme c'est le cas actuellement, plutôt que les deux le soient moyennement ?

L'économie prenant déjà de plus en plus le dessus sur la politique, il n'est pas nécessaire, selon nous, d'en rajouter en ancrant constitutionnellement la primauté de la technocratie sur la réflexion politique.

La gestion financière d'un canton, du nôtre en particulier, n'est pas un long fleuve tranquille, elle s'inscrit dans un contexte économique que nous ne pouvons guère influencer mais pour lequel nous devons garder une marge d'appréciation et de manœuvre. Cette norme constitutionnelle, c'est un peu comme si le Service des ponts et chaussées n'installait que des panneaux de signalisation de limitation de vitesse 80 km à l'heure sur tout le territoire sans tenir compte du fait qu'il y a des virages dangereux, des villages à traverser, des sorties d'école et des autoroutes où l'on peut aussi aller plus vite !

Pour toutes ces raisons, notre groupe refusera l'entrée en matière, préférant continuer de faire confiance à la sagesse et à la capacité d'analyse, d'adaptation et de décision du Gouvernement et du Parlement jurassiens.

**M. Serge Vifian** (PLR), président de la commission : Je n'avais pas prévu d'intervenir sur ce dossier et je ne vais donc pas m'exprimer sur le fond, les porte-parole des groupes l'ayant fait à satisfaction. Mais je souhaite revenir sur le commentaire, ironique mais aussi abusif, de notre collègue Rémy Meury au sujet de la manière dont la CGF a étudié le dossier.

Mon cher Rémy, j'aimerais te dire qu'on peut tout tourner en dérision mais pas en laissant planer un doute sur le professionnalisme et sur le sérieux que les députés mettent dans l'examen des projets. Si le vice-président de la CGF, Jean-Marc Fridez, était au courant de la position de notre groupe, c'est très simple, c'est parce qu'étant absent le 10 septembre, j'ai souhaité préparer avec lui cette séance, ce que nous avons fait, et je lui ai donc indiqué à cette occasion quelle avait été la décision du groupe. Décision qu'effectivement le représentant de notre groupe, notre commissaire, ne connaissait pas parce que, comme cela peut arriver, il a loupé deux séances dont celle que nous avons consacrée, durant le week-end aux Franches-Montagnes, à l'examen très approfondi du frein à l'endettement.

Tout le monde sait que ce frein à l'endettement a fait l'objet d'une procédure de consultation au cours de laquelle les partis politiques ont eu l'occasion de s'exprimer. Donc, on connaissait les lignes principales de ce projet et, par la suite, nous avons disposé, en tant que parlementaires, pendant plusieurs semaines du dossier en question avant qu'il soit porté à l'ordre du jour de la CGF. Donc, je considère que le dossier a été étudié sérieusement et je regrette que, d'une certaine manière, on porte le discrédit sur certains députés.

**M. Michel Thentz (PS) :** Vous allez probablement massivement adopter tout à l'heure l'entrée en matière sur le projet de frein à l'endettement. Ce sera donc sans les socialistes, entre autres.

Le Parti socialiste refuse de participer à cet exercice qui consiste à vider l'Etat de ses ressources par tous les moyens : baisses d'impôts, mesures d'économies tous azimuts et maintenant frein à l'endettement. Quelle vision pour l'avenir du Jura la majorité gouvernementale a-t-elle si ce n'est celle de couper à grands coups de hache dans les revenus de l'Etat ?

Déforcer systématiquement l'Etat par des mesures successives visant à lui limiter sa principale source de revenus, soit la fiscalité, ou empoigner sérieusement le problème du niveau des salaires dans les entreprises jurassiennes, telle est la question que nous devons nous poser. Car, il faut le répéter, le principal problème réside dans le manque de rentrées fiscales des personnes physiques, lesquelles sont générées par une stagnation scandaleuse des salaires dans notre Canton. Ne venez pas dire qu'il s'agit ici de délire de la gauche. Tous les groupes politiques présents ici ont cerné le problème et l'ont affirmé lors de l'étude des comptes 2007 de l'Etat : les patrons jurassiens ne jouent pas la carte de la solidarité cantonale. En refusant de revoir les niveaux salariaux, non seulement ils posent des problèmes de survie à bon nombre de familles jurassiennes mais, en plus, ils privent indirectement l'Etat de revenus en provenance de la fiscalité.

Alors, non, la gauche n'est pas d'accord de mettre en place un outil supplémentaire qui fera bientôt de l'Etat une coquille vide, sans possibilité d'investir. Quel manque d'ambition, quelle étroitesse de vue ! Est-ce vraiment de ce Jura que les Constituants et la population avaient rêvé ? Assurément non.

**M. Charles Juillard,** ministre des Finances : Après avoir levé les yeux dans les étoiles, nous devons quand même bien, de temps en temps, redescendre sur terre et nous attaquer quand même à la gestion la plus rationnelle possible de notre Canton. Nous avons pu entendre, au travers des différentes interventions des députés, que nous nous sommes retrouvés parfois même dans la science-fiction; c'était sans doute «Stars War 4» ou je ne sais quel autre épisode mais j'y reviendrai quelque part tout à l'heure.

Le Gouvernement a inscrit comme objectif, dans son programme de législation, d'assainir durablement les finances cantonales. S'ils désirent atteindre ce but, le Parlement et le Gouvernement doivent certes assurer un pilotage financier permanent mais ils doivent aussi se doter d'outils utiles à un tel pilotage. L'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement s'inscrit pleinement dans cette optique. Tout comme d'ailleurs les projets déjà réalisés ou encore en cours pour certains, le tout constituant un ensemble de moyens cohérent et adapté à la réalité jurassienne. Je pense notamment au projet de loi sur les subventions dont nous aurons à débattre tout à l'heure. Je pense aussi à la mise en œuvre du programme de cinquante-et-une mesures d'assainissement, à la direction et à la gestion par objectifs et enfin à la réforme de la gouvernance des entités paraétatiques.

L'analyse économique et financière de notre histoire récente a montré que la dette de l'Etat peut très rapidement, c'est-à-dire en l'espace de trois à quatre ans, prendre des proportions telles que le poids qui en découle en matière de

charges financières devienne vite insupportable. Ainsi, la dette a par exemple été multipliée par trois au cours des années 1990 et 11,5 % des impôts encaissés en 1995 ont été consacrés au paiement des intérêts. 11,5 % des impôts encaissés. On a remarqué également que, depuis 1990, rares étaient les exercices équilibrés si le degré d'autofinancement était inférieur à 80 % alors qu'à l'époque un taux de 60 % suffisait au cours des années 1980 pour atteindre ce même objectif. Le Gouvernement a aussi fait le constat que les bases légales actuelles posaient les bons principes mais que, malheureusement, elles n'ont pas empêché des évolutions aussi déstabilisantes.

Heureusement, la dette a pu être réduite de moitié à ce jour grâce aux efforts des autorités mais surtout grâce à deux opérations, à caractère unique et tout à fait extraordinaire, que sont la vente des actions FMB et la recette de l'or excédentaire de la BNS. Si l'on sait par ailleurs que les perspectives découlant du plan financier que vous avez adopté (pas seulement suivi mais adopté) en fin d'année passée sont équilibrées, il ne faut pas confondre cela avec la persistance d'un déficit structurel. Le Gouvernement est d'avis que le moment est particulièrement opportun pour introduire un système de frein à l'endettement dans le Jura.

Le Gouvernement répond aussi, avec ce projet, aux vœux exprimés par le Parlement puisqu'il permettra de réaliser la motion no 754. Il a par ailleurs été sensible au vote des Jurassiens en 2001, qui avaient soutenu à plus de 70 % le projet de frein introduit à la Confédération. Comme dans la quinzaine de cantons ayant introduit de tels systèmes, le Parlement n'aura pas à se sentir dépossédé de ses compétences. Au contraire, il disposera, avec le soutien de la population si nécessaire, d'une orientation et d'une feuille de route claires pour mettre en œuvre la politique financière cantonale.

Lorsque le résultat de la procédure de consultation lui a été présenté, le Gouvernement a pu constater combien sa volonté de retrouver des finances cantonales durablement saines est partagée. Il a par la suite fait preuve de réalisme politique et a adapté sur plusieurs points ce projet qui vous est soumis aujourd'hui.

Le système se veut simple, clair, transparent et surtout adapté à la réalité jurassienne. Il est important que la dette brute, c'est-à-dire le total des emprunts contractés, reste dans des proportions mesurées par rapport à notre propre capacité de ressources, d'où la définition de l'objectif stratégique que nous devons toujours garder en point de mire : la dette doit rester inférieure à 150 % du revenu des impôts cantonaux. Avec quel mécanisme devons-nous agir afin d'être en phase avec cet objectif stratégique ? Le Gouvernement propose le degré d'autofinancement, notion à la croisée des comptes de fonctionnement et des investissements. Elle est connue et utilisée depuis de nombreuses années dans toutes les collectivités publiques suisses. Le pilotage se fait par deux niveaux de contraintes différenciés. Si la dette est inférieure à 150 % des impôts cantonaux, le degré d'autofinancement doit être supérieur à 80 %. Si la situation s'est dégradée et que la dette dépasse les 150 % des impôts, alors le degré d'autofinancement sera supérieur ou égal à 100 %.

Ce processus s'appliquera lors de l'élaboration du budget, phase au cours de laquelle se prépare l'avenir, les comptes ne faisant que constater des événements passés. Le Gouvernement pense qu'on ne peut appliquer un tel sys-

tème sans prévoir une possibilité de dérogation pour faire face aux événements extraordinaires. Il est d'avis pourtant que celle-ci doit être limitée dans la durée. Vu la vitesse avec laquelle la dette peut exploser et la dimension temporelle dont nous avons besoin pour réagir, il est proposé que le Parlement, compétent pour adopter le budget, ne puisse déroger deux années de suite. Pour déroger, le Parlement doit trouver une majorité qualifiée des deux tiers mais il n'a pas à justifier sa décision, son appréciation de la situation étant suffisante.

Evidemment, un système de frein à l'endettement ne peut être efficace que s'il est doté d'une sanction. Et la sanction doit être telle que tout doit être entrepris par les organes responsables afin de ne pas devoir l'appliquer. La solution proposée par le Gouvernement lors de la procédure de consultation supposait une adaptation automatique de la quotité d'impôt si les niveaux de contraintes ne pouvaient pas être reportés. On peut dire que l'objectif a été atteint, peut-être même beaucoup trop, tant la nature de cette sanction a suscité craintes et inquiétudes. Elle a aussi fait l'objet d'un refus catégorique de pratiquement l'ensemble des entités consultées. Dès lors, le Gouvernement a renoncé à cette sanction jugée extrême. Il en propose une autre, originale, de nature purement politique et constituant une première en Suisse. Ainsi, le budget qui ne respecte pas le niveau de contrainte requis est soumis au vote populaire si le Parlement a déjà dérogé l'année précédente ou s'il ne peut obtenir la majorité qualifiée pour la première année. Tout automatisme a donc été supprimé. Evidemment, si le peuple refuse le budget, le Parlement doit reprendre ses travaux avec le soutien du Gouvernement tout en sachant que, tout pendant que le budget n'est pas adopté, seules les dépenses absolument liées et nécessaires à l'activité administrative (par exemple le versement des salaires) peuvent être engagées. Donc, ce n'est pas l'inconnu vers lequel nous nous dirigeons mais la loi de finances prévoit déjà aujourd'hui ce genre de situation. Il y a donc effectivement risque de blocage, notamment de tous les nouveaux projets. La pression est donc bien réelle pour adopter des budgets satisfaisants aux niveaux de contraintes.

Adopter un tel système constitue une décision réellement importante. Il ne faut pas se cacher que le volume de corrections à trouver sur un budget peut prendre des proportions importantes. Toujours est-il que les conséquences sur l'économie jurassienne sont très réduites. Les risques sur le système de péréquation entre la Confédération et les cantons, basé sur une évaluation de l'assiette fiscale agrégée de chacun de ces cantons, sont également plus que marginaux. Il est plus difficile par contre de mesurer les effets pour les communes. Si des corrections doivent être trouvées, cela peut aller dans les deux sens : cela peut passer autant par un allègement de leurs budgets, via les systèmes de répartition de charges, que par une baisse des ressources qui pourraient leur être allouées sous forme de subventions.

Avant de conclure, j'aimerais revenir sur une affirmation qui a été faite dans le cadre de la procédure de consultation et qui a approximativement la teneur suivante : les comptes révèlent de façon cumulée de 1979 à 2006 un degré d'auto-financement bien suffisant de 84 % alors que le taux moyen des budgets de ces années-là était bien inférieur. Avec un tel système, il aurait fallu trouver des corrections importantes qui, dans les faits, n'ont pas été nécessaires. Mesdames et Messieurs, une telle affirmation induit en erreur et ne met pas en évidence les différentes phases vécues par l'Etat

dans l'analyse présentée dans le message. Cette affirmation omet de mettre en évidence deux éléments la contestant manifestement. L'Etat a disposé d'une fortune, lors de son entrée en souveraineté, qu'il a utilisée pour réaliser une partie du rattrapage en termes d'investissements, ce qui était normal. Deuxièmement, les événements extraordinaires de 2004 et 2005 ne se réaliseront plus. Les actions FMB que nous avons vendues, nous ne les avons plus. Notre part sur l'or excédentaire de la BNS dont nous avons pu bénéficier, ce n'est pas demain, et notamment avec ce qu'on vit ces jours-ci, que nous pourrions les revivre. Donc, nous n'avons plus rien à vendre ou en tout cas pas de manière suffisante au goût du Gouvernement, ce qui pourrait effectivement se présenter si les marchés financiers sont chahutés dans la durée. Cela pourrait par ailleurs être de nature à diminuer, voire supprimer, notre part aux bénéficiaires BNS que nous recevons chaque année.

Ainsi, Mesdames et Messieurs, le degré d'autofinancement qu'il faut mettre en évidence, si on veut le mettre en évidence bien évidemment, sur la durée est bien celui de 1979 à 2004, qui n'est pas de 80 % ou plus mais de 60,8 %. Cela est manifestement insuffisant dès lors que la dette en résultant était proche du demi-milliard de francs, absorbant des ressources conséquentes pour y faire face. On ne peut donc ignorer et évacuer cette réalité de la dette qui nous a mis en danger et provoqué de multiples programmes d'économies et de réformes pour sortir l'Etat de cette ornière.

D'autres cantons l'ont compris et bien avant nous puisqu'ils ont appliqué de tels systèmes depuis plusieurs années. Leur dette, maîtrisée jusqu'en 2005, a pu être réduite grâce à l'or de la BNS. Elle sera même à terme, voire déjà, totalement supprimée dans certains cas, comme à Fribourg ou dans le Valais. Ces cantons ne sont plus chargés de dépenses d'intérêts non productives et disposent ainsi d'une marge de manœuvre supérieure pour réaliser leurs projets d'investissements et mettre en œuvre leurs politiques publiques.

Enfin, le Gouvernement est fermement d'avis que le système de frein à l'endettement doit être ancré dans la Constitution cantonale. Le peuple, après le Parlement, doit se prononcer. Nous devons savoir s'il partage nos préoccupations et nos démarches afin de mettre en œuvre une politique financière cohérente et durable. Un signe politique fort sera alors donné et le Parlement ainsi que le Gouvernement disposeront d'un mandat clair et précis.

Si vous adoptez donc le nouvel article constitutionnel 123a qui vous est proposé, il faudra aussi, par voie de conséquence, adapter l'actuel article 77 de la Constitution cantonale. En effet, l'adoption du budget ne sera plus de la compétence exclusive du Parlement ou pourrait ne plus être de la compétence exclusive du Parlement. Le budget sera donc soumis au peuple dans les situations expliquées précédemment, ce qui est prévu aux alinéas 4 et 6 du nouvel article constitutionnel 123a.

Permettez-moi, avant de conclure, de revenir sur quelques affirmations que j'ai entendues ici à cette tribune.

Je suis tout de même étonné d'entendre le catastrophisme (je n'exagère pas) manifesté par le représentant de la minorité, qui dénonce systématiquement le catastrophisme du Gouvernement lorsqu'il parle, de manière tout à fait objective, des comptes et des budgets de l'Etat. Donc, de ce côté-là, il ne faut pas se tromper : nous ne parlons pas,

nous, de catastrophisme, nous ne faisons que dire les choses telles qu'elles se présentent.

Ensuite, prétendre que tous les budgets, depuis 1979, n'auraient pas pu être adaptés, propos repris aussi par le groupe PS. Je ne crois pas qu'on puisse dire cela parce que, précisément, si ce frein était en vigueur à ce moment-là, je suis convaincu qu'après une première utilisation, les budgets suivants auraient pu être acceptés. Et puis peut-être un deuxième cas, et bien de nouveau les budgets suivants auraient pu être acceptés. Moi, je ne suis pas devin, je ne sais pas ce qui se serait passé avant. Je dis simplement que je suis convaincu que, par la mise en œuvre du mécanisme, les budgets auraient pu de toute façon être adoptés de manière claire.

En ce qui concerne l'exactitude des budgets et pour répondre au député Fritz Winkler, je crois que vous avez fait, Monsieur le Député, une petite confusion puisque le Jura est effectivement réputé (on l'a entendu ici) pour la qualité de ses prévisions de recettes et non pas de ses charges. Nous sommes régulièrement gratifiés d'une bonne note en ce qui concerne notamment la prévision des recettes fiscales mais, malheureusement, les charges nous échappent un peu de telle sorte que c'est plutôt au niveau des recettes que nous sommes bons mais pas tellement au niveau des charges. Je dis bien au niveau des prévisions évidemment.

Et puis, finalement, si l'on regarde, à part peut-être quelques années avec des événements extraordinaires, les variations entre les budgets et les comptes sont quand même somme toute assez faibles. Je crois qu'à part 2006 où, là, rappelons-nous – parce qu'on nous dit toujours que le Parlement est responsable et suffisamment responsable – pourquoi les comptes ont plongé pareillement. C'est quand même suite à des décisions de ce même Parlement. Donc, je veux bien que le Parlement soit sage et je reconnais bien volontiers cette qualité au Parlement jurassien mais, malgré sa sagesse au travers des années, cela n'a pas empêché d'atteindre à un moment donné une dette de 560 millions, qui est aujourd'hui de l'ordre de 280 millions grâce à deux événements extraordinaires.

En ce qui concerne les propositions formulées, je suis un peu étonné notamment aussi que dans le cadre des travaux en commission, que ce soit du côté du porte-parole du groupe libéral-radical ou du groupe socialiste, nous avons discuté en commission, de nombreuses questions ont été posées, auxquelles nous avons répondu avec plus ou moins de bonheur, de satisfaction ou pas de la part des députés, mais aucune proposition n'est venue en commission pour dire que ce n'était pas bien, que c'était ceci, qu'il fallait peut-être imaginer cela. Alors, des questions ont été posées mais aucune proposition formelle n'a été formulée dans le cadre de la commission. Donc, de ce côté-là, nous allons examiner les propositions qui pourraient être faites mais, cela dit, nous n'avons pas reçu de proposition, en tout cas pas non plus du Parti socialiste qui se dit d'accord avec le principe et le moment mais qui ne formule aucune proposition si ce n'est au travers de la consultation où le Parti socialiste préconisait un frein aux dépenses, qui est bien plus sévère qu'un frein à l'endettement, et, cela, le Gouvernement n'en a pas voulu non plus.

Voilà, Mesdames et Messieurs, tout simplement pour vous dire aussi que ce frein à l'endettement n'empêche pas d'investir. Au contraire, ce frein à l'endettement permet de dégager des moyens pour investir, pour mener des politi-

ques publiques. Ce frein à l'endettement n'est pas là pour vider les caisses de l'Etat. Au contraire, Monsieur le Député, il est là pour préserver de la substance et faire en sorte que nous puissions faire des choix politiques. Ce frein à l'endettement n'est pas là pour empêcher le Parlement de discuter et de prendre des décisions. Au contraire, il est là pour que le Parlement prenne ses responsabilités, prenne des décisions politiques et ne les reporte pas sur les générations futures.

Donc, en l'occurrence, le Gouvernement est convaincu que ce frein à l'endettement est un outil indispensable, qui a fait ses preuves dans bien d'autres cantons, pour assurer la survie des collectivités publiques. C'est un outil, je le rappelle, novateur, qui offre un maximum de souplesse, qu'il est finalement opportun d'introduire maintenant et qui est particulièrement adapté à la situation jurassienne. Dans ces conditions, le Gouvernement vous exhorte à accepter ce projet de frein à l'endettement tel qu'il vous est présenté.

*Au vote, l'entrée en matière est acceptée par 41 voix contre 18.*

*Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.*

*Au vote, en première lecture, la modification de la Constitution est acceptée par 40 voix contre 18.*

**Le président :** Je vous propose que nous fassions une pause jusqu'à 10.25 heures.

*(La séance est suspendue durant vingt minutes.)*

**Le président :** Voilà, chers collègues, on va reprendre nos travaux. Et je crois que je vais me proposer de faire une motion afin d'acheter une montre à chaque député. La séance aurait dû recommencer à 10.25 heures. Je vous remercie d'être un peu plus fidèle à l'horloge que nous avons dans cette salle.

## 5. Loi sur les subventions (première lecture)

### Message du Gouvernement :

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement a l'avantage de vous transmettre un message vous demandant d'adopter son projet de loi sur les subventions.

L'introduction d'une loi sur les subventions constitue une réforme importante. Cet outil soutiendra les autorités dans leurs efforts de saine gestion financière et de modernisation des structures de l'Etat. Le projet qui vous est soumis a été largement soutenu en procédure de consultation et tient compte des avis exprimés.

Des informations complémentaires sur la procédure de consultation peuvent être obtenues en consultant le site internet [www.jura.ch/trg](http://www.jura.ch/trg).

#### 1. Introduction

##### 1.1. Contexte politique

Bâle-Ville a été le premier canton à adopter il y a une vingtaine d'années une loi sur les subventions. La nécessité

de doter les collectivités publiques fédérales et cantonales d'une telle législation s'est ensuite sensiblement étendue. Vu l'évolution structurelle de leur situation financière, la Confédération ainsi que les cantons de Berne, du Valais, de Neuchâtel, de Lucerne, de Fribourg, du Tessin et de Vaud ont édicté une loi sur les subventions alors que d'autres ont révisé leur loi sur les finances cantonales en conséquence (Bâle-Campagne, Argovie, Grisons).

Par le passé, le Parlement jurassien a aussi été sensible à la problématique des subventions. Le postulat no 384a demande de réduire les délais trop longs pour le versement des subventions cantonales. D'autre part, le Parlement a adopté le 17 décembre 1999 une loi concernant l'octroi de subventions sur la base de contrats de prestations invalidée par ailleurs le 13 mars 2000 par la Cour constitutionnelle. Un nouveau projet de loi a alors été demandé lorsque le postulat no 664a a été adopté.

Aussi, le Gouvernement a-t-il fixé l'élaboration d'une loi sur les subventions comme l'une de ses priorités de son programme de législature 2007-2010 (cf. PGL, page 19). Il attend de cette loi qu'elle donne une vue d'ensemble de ces prestations dont l'augmentation grève de manière préoccupante le budget de l'Etat. Cette vision permettra aux autorités politiques d'exercer une gestion globale et transversale, de mesurer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des subventions et d'opérer des choix. L'adoption de cette loi constitue un acte politique fort afin d'atteindre l'objectif visant à obtenir des finances cantonales durablement saines pour concrétiser les politiques prioritaires sans altérer l'aptitude du Jura à investir pour maintenir, renouveler et développer ses infrastructures.

C'était d'ailleurs dans cette optique que le plan financier 2004-2007 était accompagné de mesures de correction touchant les subventions. Les intentions déclarées étaient de

freiner la forte hausse, voire de stabiliser les montants réservés à ce secteur et, d'autre part, d'engager un processus visant à modifier les modalités de subventionnement en responsabilisant de manière accrue chacun des partenaires et en restreignant notamment fortement le principe de la couverture des déficits.

Adopter une loi sur les subventions soutiendra finalement le Gouvernement dans sa démarche afin de réformer la gouvernance et renforcer la responsabilisation des institutions paraétatiques (cf. PGL page 18).

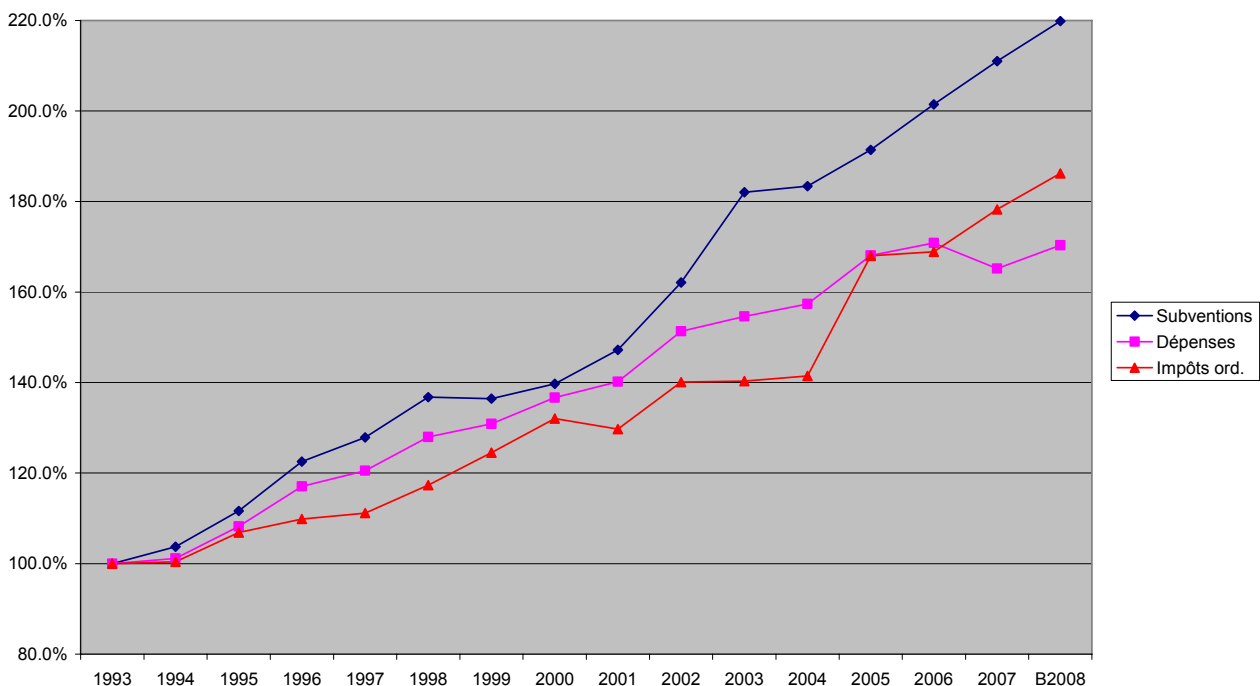
## 1.2. Situation actuelle

Le secteur des subventions au sens large prend une part toujours plus importante au budget de l'Etat. Ainsi, à titre d'illustration, les dépenses de transfert (sans les subventions redistribuées) atteignent 302,1 millions pour un total de dépenses de 734,0 millions, soit plus de 40 % du budget 2008 de l'Etat. Notons au passage que les impôts ordinaires (236,3 millions) ne couvrent pas ce type de dépenses.

Il est d'autre part important de constater que les dépenses de transfert ont augmenté de 119,9 % depuis 1993 alors que les dépenses totales (incluant par ailleurs celles-ci) se sont accrues de 70,3 % et les impôts ordinaires de 86,2 % (y compris l'augmentation de la fiscalité cantonale suite au transfert des charges de la santé des communes à l'Etat).

Pour compléter ces données, il faudrait ajouter les subventions d'investissement avoisinant en moyenne depuis plusieurs années les 16 millions. Ce supplément ne modifie pas les constatations que l'on peut tirer des informations données ci-dessus. Ainsi, la progression des subventions est significative et supérieure à l'évolution des dépenses totales de l'Etat. Elles méritent donc une attention toute particulière dans un processus de gestion globale, transversale et dynamique des finances cantonales.

Evolution des subventions



Par ailleurs, le système actuel repose sur une multitude de dispositions légales. La coexistence de nombreux régimes de subventionnement entraîne l'application de règles différentes pour chaque subvention, que ce soit pour l'octroi, le calcul, le versement, le suivi ou encore la révocation de celle-ci. De plus, on ne trouve pas de définition uniforme de la notion de subvention. D'autre part, la densité normative varie d'une disposition légale à une autre. Certaines lois contiennent en effet des règles très détaillées alors que d'autres laissent une large marge d'appréciation. Relevons finalement pour être complet que la loi sur les finances cantonales étend déjà la surveillance du Contrôle des finances aux bénéficiaires de subventions, ce qui limite le risque d'un suivi inadapté.

### 1.3. Périmètre de la loi

Nous concevons le présent projet comme une loi-cadre, au champ d'application par conséquent large.

C'est ainsi que nous entendons soumettre à la loi sur les subventions les indemnités et les aides financières.

Les indemnités correspondent à des subventions versées à des bénéficiaires externes (personnes physiques ou morales) ayant pour but d'atténuer ou de compenser les charges financières résultant de l'accomplissement de tâches déléguées par l'Etat.

Les aides financières sont accordées à des bénéficiaires externes (personnes physiques ou morales) afin d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que le bénéficiaire a librement décidé d'assumer.

D'emblée, nous tenons à mettre ainsi en évidence le fait que les aides individuelles ont été exclues du périmètre de la loi.

L'aide individuelle est une aide financière que l'Etat octroie à des bénéficiaires mais qui ne présuppose pas l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public par ceux-ci.

En fait, les aides individuelles concernent essentiellement le domaine social. Ces aides ne sont donc manifestement pas subordonnées à l'exécution, par le bénéficiaire, d'une tâche publique ou d'intérêt public. De plus, elles sont régies par des législations fédérale et cantonales spécifiques portant notamment sur leur octroi, calcul, versement et suivi. L'Etat n'a ainsi aucune marge de manœuvre en ce qui concerne le montant de sa contribution (exemple : assurance vieillesse et invalidité). Aussi, l'intégration dans ce projet de loi des aides individuelles serait de nature à lui faire perdre de sa cohérence et de sa pertinence.

## 2. Objectifs de la loi sur les subventions

Nous l'avons vu, la gestion des subventions mérite une attention particulière, globale et transversale. Ainsi, les objectifs de la loi visent à apporter cohérence et pertinence, efficacité et efficience, sécurité ainsi que transparence dans la gestion des subventions.

### 2.1. Cohérence et pertinence

Loi-cadre, la loi sur les subventions doit être un outil d'harmonisation des lois spéciales applicables aux subventions. Les règles en matière de subventions devront être modifiées et simplifiées, donc devenir plus accessibles tout en conservant les spécificités de chaque domaine.

La loi s'adresse au Gouvernement, en fixant un certain nombre de critères relatifs à l'octroi, au calcul, au versement, à la surveillance, à la révocation et à la gestion des subventions.

Elle s'adresse aussi au législateur, en lui fixant un certain nombre de principes qui favorisent la création d'une législation cohérente et harmonieuse en matière de subventions. La loi sur les subventions étant une loi-cadre, on ne peut enlever la compétence au Parlement de s'écarter volontairement des principes qu'elle consacre lorsqu'il élabore une loi spéciale. De telles dérogations devront toutefois demeurer exceptionnelles et surtout faire l'objet de justifications pour des situations tout à fait particulières.

### 2.2. Efficacité et efficience

L'élaboration de la loi sur les subventions permet de renforcer ces principes déjà définis dans la loi sur les finances cantonales. En dotant les autorités d'une vision d'ensemble leur permettant d'opérer des choix par un usage ciblé des moyens disponibles (éviter les automatismes), la loi constitue un outil d'aide à la décision favorisant une saine gestion des finances cantonales.

Le projet de loi institue un inventaire systématique des subventions qui fournira des indications relatives à leur étendue et facilitera leur gestion et leur surveillance.

La loi doit finalement favoriser une remise en cause des modes de gouvernance (le système de répartition du pouvoir au sein d'une entité (exemple : actionnaires, conseil d'administration et direction pour une SA) souvent appelé «gouvernement d'entreprise», est en général défini par un ensemble de principes et de règles qui permettent d'arrêter, de gérer et de contrôler le rôle de chaque organe; la gouvernance englobe au-delà du gouvernement d'entreprise les modalités fixant les relations entre les partenaires) et de subventionnement utilisés jusqu'à ce jour. Il s'agit en fait de renforcer le partenariat avec les institutions subventionnées en accentuant encore leurs responsabilités dans la durée. Cette incitation à une plus grande efficacité et efficience permettra d'améliorer encore leur gestion interne et vraisemblablement de dégager à terme des économies. C'est par le biais d'accords conclus, se basant sur une planification commune et renégociée régulièrement que l'on peut prétendre maîtriser l'évolution de ce type de charges.

### 2.3. Sécurité

La loi sur les subventions doit donner un cadre aux règles relatives à l'examen des demandes, à l'usage qui en est fait, au suivi et à la surveillance de celles-ci (égalité de traitement, non-discrimination, équivalences, etc.).

D'autre part, elle oblige le Gouvernement à évaluer périodiquement son application et son exécution. Cela nécessite une analyse au moins une fois par législature portant sur la nécessité, l'utilité, l'efficacité et l'efficience de chacune des subventions en regard des possibilités financières de l'Etat. Cet examen doit par ailleurs permettre de se positionner sur la pertinence des formes de gouvernance et sur les principes de gestion appliqués.

### 2.4. Transparence

La loi sur les subventions permet aux autorités de disposer de définitions, de références, d'un cadre, de principes u-



niformes et d'une vue d'ensemble, préalables nécessaires à la possibilité d'exercer des choix politiques.

## 2.5. Concrétisation des objectifs

Les objectifs décrits plus haut se déclinent dans le projet de loi selon le plan suivant :

- Chapitre I : Dispositions générales (but, champ d'application, définitions, régime juridique, etc.)
- Chapitre II : Principes (légalité, opportunité, subsidiarité, efficacité et efficience, etc.)
- Chapitre III : Octroi des subventions
  - Section 1 : Dispositions générales
  - Section 2 : Modalités
  - Section 3 : Calcul des subventions
  - Section 4 : Versement des subventions
  - Section 5 : Surveillance et révision
  - Section 6 : Révocation et restitution des subventions
- Chapitre IV : Prescription, dispositions pénales et voies de droit
- Chapitre V : Dispositions d'exécution, transitoires et finales (modalités de transition, inventaire des subventions, mandats attribués aux services, évaluation de l'application et de l'exécution de la loi, etc.).

## 3. Résultats de la consultation

Une large procédure de consultation a été lancée le 4 octobre 2007. Des 181 entités consultées, 81 ont répondu, ce qui représente un taux de 45 %. Pratiquement la moitié des communes a répondu, représentant 73 % de la population jurassienne. Ces pourcentages se situent dans la moyenne des réponses obtenues pour ce genre d'objet.

Globalement, les résultats sont positifs. Les objectifs sont partagés. Le champ d'application, les principes et les dispositions liées à l'octroi, au calcul, au versement et à la surveillance des subventions sont acceptés. Les articles traitant de la révocation ainsi que les modalités de transition sont aussi manifestement soutenus.

Dès lors, le projet de loi n'a subi que quelques modifications de moindre importance. Le rapport détaillé de consultation est disponible sur le site [www.jura.ch/trg](http://www.jura.ch/trg).

## 4. Commentaire du projet de loi par article

Dans sa systématique et sa terminologie, le projet de loi s'inspire de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités ainsi que des lois adoptées par d'autres cantons. Cette forme d'harmonisation est nécessaire pour assurer une certaine unité de pratique au plan national. Par ailleurs, ce projet intègre différentes propositions formulées lors de la procédure de consultation.

Le commentaire par article a pour but de fournir les principales explications de détail. Les indications de la partie générale ne sont pas nécessairement reprises.

Projet de loi	Commentaires
<p>Article premier – But</p> <p><sup>1</sup> La présente loi a pour but de définir les principes applicables aux subventions cantonales.</p> <p><sup>2</sup> Elle doit assurer que celles-ci :</p> <p>a) répondent à un besoin d'intérêt général important;</p> <p>b) atteignent leurs objectifs de manière efficace et efficiente;</p> <p>c) soient adaptées aux possibilités financières de l'Etat;</p> <p>d) soient allouées selon des principes uniformes et en toute transparence;</p> <p>e) favorisent une répartition judicieuse des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.</p>	<p>La loi sur les subventions est une loi-cadre. Elle définit les principes et les critères applicables aux subventions cantonales.</p>
<p>Art. 2 – Champ d'application</p> <p>La présente loi s'applique à toutes les subventions versées en vertu du droit cantonal.</p>	<p>Toutes les subventions octroyées et versées en vertu du droit cantonal sont soumises à la loi sur les subventions. Son champ d'application est donc particulièrement large. Il n'intègre toutefois pas, comme précisé plus haut, les aides individuelles, ni les montants reçus de fondations privées qui sont redistribués par l'Etat.</p>
<p>Art. 3 – Terminologie</p> <p>Les termes de la présente loi désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.</p>	<p>Pas de commentaire particulier.</p>
<p>Art. 4 – Définitions</p> <p>Sont des subventions :</p> <p>a) les indemnités, qui sont des prestations pécuniaires accordées par l'Etat à des tiers pour atténuer ou compenser les charges financières résultant de l'exécution de tâches prescrites par le droit cantonal ou de tâches de droit public déléguées par l'Etat;</p> <p>b) les aides financières, qui sont des prestations pécuniaires ou d'autres avantages économiques accordés et financés par l'Etat à des tiers pour assurer ou promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que le bénéficiaire a librement décidé d'assumer.</p>	<p>Il est primordial de définir ce que l'on entend par subvention puisque la loi-cadre s'applique à l'ensemble de celles-ci.</p> <p>La distinction entre indemnité et aide financière doit être établie. Elle est par ailleurs massivement utilisée dans les lois fédérale et cantonales sur les subventions.</p> <p>L'indemnité comporte trois aspects cumulatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– premièrement, il s'agit d'une prestation pécuniaire,</li> <li>– deuxièmement, les indemnités sont accordées à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale; le terme bénéficiaire recou-</li> </ul>

Projet de loi	Commentaires
	<p>vre à la fois les personnes physiques et morales. Aucune restriction n'est donc faite par rapport à la forme juridique que doivent revêtir les bénéficiaires,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– troisièmement, l'indemnité vise à atténuer ou compenser les charges financières résultant de l'accomplissement de tâches prescrites ou déléguées par l'Etat.</li> </ul> <p>L'aide financière répond, elle, a quatre critères cumulatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– premièrement, il s'agit d'une prestation pécuniaire ou d'un avantage économique accordé et financé par l'Etat; ce dernier peut évidemment prendre différentes formes : cautionnement, prêt à des conditions préférentielles et prise en charge d'intérêts,</li> <li>– deuxièmement, l'aide financière n'est également accordée qu'à des bénéficiaires externes à l'administration, quelle que soit leur forme juridique,</li> <li>– troisièmement, l'accomplissement de la tâche pour laquelle l'aide financière est accordée ne résulte pas d'une délégation de l'Etat, mais de la seule volonté du bénéficiaire, qui décide d'assumer une tâche d'intérêt public; en d'autres termes, l'aide financière soutient l'exécution d'une activité qui n'appartient pas aux missions de l'Etat,</li> <li>– enfin, l'aide financière est accordée en vue de la réalisation d'une tâche d'intérêt public.</li> </ul> <p>Il s'agit donc de prestations accordées par l'Etat qui les finance avec ses propres ressources. Cela exclut évidemment du périmètre de la loi les montants reçus de fondations privées et redistribués par l'Etat (exemple : fonds LORO, fonds de promotion du sport). Nous pouvons d'autre part préciser que la présente loi ne s'applique pas aux dons éventuels.</p>
<p>Art. 5 – Régime juridique Nul n'a droit à l'octroi d'indemnités ou d'aides financières, sauf disposition légale contraire.</p>	<p>Personne ne peut prétendre recevoir une subvention à moins que des dispositions légales en vigueur le prévoient.</p>
<p>Art. 6 – Portée des principes Le présent chapitre s'applique au législateur et aux autorités octroyant des subventions.</p>	<p>L'application des principes s'adresse au Parlement, lorsqu'il modifie ou crée de nouvelles législations, ainsi qu'au Gouvernement et à son administration lorsqu'ils octroient ou gèrent les subventions.</p>
<p>Art. 7 – En général <sup>1</sup> Les subventions doivent répondre aux principes généraux de l'activité de l'Etat et en particulier à ceux de la légalité, de l'opportunité, de la subsidiarité, de l'efficacité et de l'efficience. <sup>2</sup> En outre, les autorités compétentes prennent en considération les répercussions financières conformément à l'article 8 de la loi sur les finances cantonales<sup>2</sup>.</p>	<p>Cet article liste les principes généraux.</p> <p>De plus, il fait le lien avec l'article 8 de la loi sur les finances cantonales, dans la mesure où un plan de financement et les répercussions financières doivent être analysés de façon détaillée avant de prendre une décision. La variante la plus avantageuse économiquement doit être retenue.</p>
<p>Art. 8 – Légalité L'octroi de subventions doit reposer sur une base légale.</p>	<p>Le principe de la base légale signifie que la matière doit être réglée par des normes juridiques d'une densité normative suffisante par rapport à l'objet traité. En particulier, les principes de l'égalité de traitement et de la prévisibilité du droit doivent être respectés.</p> <p>D'autre part, à l'octroi d'une subvention correspond une dépense. Or nous rappelons que l'engagement de toute dépense nécessite une base légale suffisante selon la loi sur les finances cantonales.</p>
<p>Art. 9 – Opportunité Une subvention est opportune, au sens de la présente loi, lorsqu'elle : a) répond à la satisfaction de besoins importants; b) s'inscrit dans la politique financière de l'Etat et c) correspond à une juste répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes ou d'autres institutions.</p>	<p>Pour être opportune, la subvention doit répondre à la satisfaction de besoins importants et s'inscrire dans la politique financière de l'Etat. Ce dernier critère s'apparente à celui de la proportionnalité.</p> <p>D'autre part, l'organisation, l'exécution et la distribution des tâches doivent être optimisées de telle sorte que le citoyen en retire un bénéfice maximum en termes de qualité et de volume de prestations. Les législations spécifiques doivent s'inspirer de ce principe en arrêtant les critères d'optimisation (exemples : proximité, coût, ressources disponibles). Dans cet ordre d'idées, la répartition des tâches et de leur financement entre les communes et l'Etat revêt un caractère fondamental pour certains types de prestations.</p>

Projet de loi	Commentaires
<p>Art. 10 – Subsidiarité</p> <p>Le but visé par la subvention ne doit pas pouvoir être atteint par des moyens autres que l'intervention financière de l'Etat.</p>	<p>Pour répondre au principe de subsidiarité, d'autres formes d'actions et de soutiens doivent être préalablement recherchées. La notion de recherche sous-entend un rôle actif de la part du bénéficiaire qui doit épuiser toutes les possibilités de financement avant de recourir au soutien financier de l'Etat.</p> <p>Il faut d'autre part que la contribution de l'Etat soit indispensable à l'accomplissement de la tâche.</p> <p>Le but n'est donc pas de favoriser le désengagement de l'Etat, mais bien d'optimiser l'allocation des ressources disponibles.</p>
<p>Art. 11 – Efficacité et efficience</p> <p><sup>1</sup> La forme, le montant et la durée des subventions sont déterminés en fonction de ce qui est indispensable à la réalisation du but fixé.</p> <p><sup>2</sup> L'octroi de subventions doit permettre d'atteindre le meilleur rapport entre les coûts prévisibles et les diverses sources de financement.</p>	<p>L'efficacité mesure les prestations par rapport à l'objectif recherché. Aussi, les paramètres définissant la subvention doivent être fixés en fonction de ce qui est indispensable à la réalisation du but visé.</p> <p>L'efficience mesure le rapport entre les prestations d'une part, et les coûts d'autre part. L'octroi d'une subvention doit donc permettre d'optimiser le ratio entre les coûts prévisibles et les diverses sources de financement d'une tâche.</p>
<p>Art. 12 – Capacité financière du requérant</p> <p><sup>1</sup> La législation spéciale détermine dans quelle mesure il est tenu compte de la capacité financière du requérant pour l'octroi d'une subvention.</p> <p><sup>2</sup> La capacité financière d'une commune est définie par l'indice des ressources conformément à la loi concernant la péréquation financière<sup>3)</sup></p>	<p>En complément au principe de subsidiarité et même si lors d'une décision l'accent doit porter sur l'objet, il est important de prendre en considération la capacité financière du futur bénéficiaire dans la décision d'octroi de subventions. C'est la législation spéciale qui doit préciser dans quelle mesure il doit en être tenu compte.</p> <p>La capacité financière d'une commune se mesure avec l'indice des ressources, tel que défini par la loi concernant la péréquation financière.</p>
<p>Art. 13 – Conditions et charges</p> <p>Toute subvention peut faire l'objet de conditions et de charges particulières.</p>	<p>L'octroi de toute subvention peut faire l'objet de conditions et charges particulières (exemples : aspects interjurassiens, révision par un organe compétent, compétence pour fixer des tarifs, traitement de pertes et profits, définition du «controlling» et du «reporting», etc.).</p>
<p>Art. 14 – Soutien des communes</p> <p>L'octroi de subventions peut dépendre du fait que les communes intéressées fournissent un soutien financier proportionné au subventionnement de l'Etat.</p>	<p>Lorsqu'une ou plusieurs communes sont intéressées à la tâche, l'octroi d'une subvention peut dépendre d'un soutien financier proportionné de celle(s)-ci, l'objectif étant de favoriser une répartition la plus judicieuse possible des tâches et des charges entre l'Etat et les communes (cf. commentaire de l'art. 9).</p>
<p>Art. 15 – Forme des subventions</p> <p>Les subventions revêtent la forme de prestations pécuniaires, de prises en charge d'intérêts, de prêts à des conditions préférentielles et de cautionnements.</p>	<p>Pas de commentaire particulier.</p>
<p>Art. 16 – Prohibition des promesses</p> <p>Les promesses de subvention ou les engagements similaires sont proscrits.</p>	<p>Vu les règles qui lui sont liées (sécurité juridique, usage économe et optimal des ressources de l'Etat, processus décisionnels efficaces, etc.), l'octroi d'une subvention ne peut manifestement pas dépendre d'une promesse ou d'un autre type d'engagement similaire.</p> <p>Un contrat signé pour plusieurs années ne constitue pas une promesse.</p>
<p>Art. 17 – Conditions d'octroi</p> <p>a) en général</p> <p>L'octroi d'une subvention nécessite :</p> <p>a) qu'elle respecte les principes de la présente loi;</p> <p>b) que le requérant adresse une demande écrite complète à l'autorité compétente et offre la garantie d'accomplir les tâches en question, aux conditions et charges éventuelles qui lui sont liées.</p>	<p>Avant de prendre une décision octroyant une subvention, l'autorité compétente doit s'assurer que différents critères sont remplis. Ainsi, les principes de la loi sur les subventions doivent bien évidemment être respectés. Une demande écrite complète doit être établie par le requérant tout en offrant la garantie d'exécuter la tâche aux conditions et charges qui lui sont liées. De plus, le requérant doit démontrer qu'il tire pleinement partie de ses propres sources de financement et que la prestation qu'il fournira lui-même est bien conforme à ses possibilités (techniques, organisation, savoir-faire, etc.).</p>
<p>Art. 18 – b) Collaboration intercommunale</p> <p>Les subventions accordées aux communes pour l'accomplissement de certaines tâches communales ou régionales d'intérêt public peu-</p>	<p>Au cas où une collaboration entre plusieurs communes améliore l'efficacité et l'efficience, elle devient, dans la mesure du possible, une condition nécessaire à l'octroi d'une subvention aux communes concernées par l'accomplissement de la tâche.</p>

Projet de loi	Commentaires
<p>vent être subordonnées à une collaboration intercommunale, si celle-ci permet une efficacité et une efficience accrues.</p>	
<p>Art. 19 – Mode de subventions</p> <p><sup>1</sup> Dans la mesure du possible, l'autorité compétente évite de recourir à des subventions proportionnelles à la dépense, ainsi qu'à la prise en charge de déficits, pour donner la préférence aux subventions forfaitaires liées à un projet ou à un programme.</p> <p><sup>2</sup> Elle privilégie en outre les subventions globales portant sur plusieurs années et se basant sur un système d'enveloppe financière ou de contrat de prestations.</p> <p><sup>3</sup> Dans la mesure du possible, les subventions sont limitées dans la durée et prévues à titre d'aides de démarrage, de réaménagement ou de relais.</p>	<p>Le mode de subventions joue un rôle capital dans la gestion de celles-ci. Il faut éviter toute incitation à la dépense et donner un cadre connu à l'avance des partenaires que sont l'Etat et les bénéficiaires.</p> <p>Il faut éviter, dans la mesure du possible, de recourir à des subventions proportionnelles à la dépense, l'incitation pouvant être contre-productive, ainsi que la prise en charge du déficit, approche constatant des événements passés.</p> <p>La préférence doit être donnée aux subventions forfaitaires, globales, portant sur plusieurs années et négociées préalablement. Le système d'enveloppe financière ou de contrat de prestations doit donc être favorisé.</p> <p>Idéalement, les subventions devraient être considérées comme aide de départ ou de relais, donc être limitées dans la durée.</p>
<p>Art. 20 – Respect de la procédure de dépense</p> <p>La procédure de dépense arrêtée dans la loi sur les finances cantonales<sup>4</sup> doit être respectée lors de l'octroi de subventions.</p>	<p>La procédure de dépense découlant des articles 40 à 61 de la loi sur les finances cantonales doit être respectée lors de l'octroi d'une subvention (principe, base légale et arrêté de crédit, forme de crédit, allocation et rallonge budgétaire, insuffisance de fondements de la dépense, engagement de la dépense).</p>
<p>Art. 21 – Travaux en cours et mise en chantier</p> <p><sup>1</sup> Aucune subvention n'est accordée pour des travaux déjà en cours ou des acquisitions déjà faites.</p> <p><sup>2</sup> L'autorité compétente peut toutefois autoriser la mise en chantier ou la préparation d'une acquisition s'il n'est pas possible d'attendre le résultat de l'examen du dossier pour de justes motifs. Cette autorisation n'est ni une décision d'octroi, ni une promesse de subvention, ni un engagement similaire de l'autorité compétente.</p>	<p>Dans le respect de la procédure de dépense, aucune subvention n'est accordée pour des travaux déjà en cours ou des acquisitions déjà faites.</p> <p>Une autorisation peut toutefois être donnée pour la mise en chantier ou la préparation d'une acquisition pour de justes motifs. Cette autorisation ne constitue ni une décision d'octroi, ni une promesse ou un engagement similaire.</p>
<p>Art. 22 – Demande</p> <p><sup>1</sup> La demande de subvention, dûment motivée, doit être adressée par écrit à l'autorité compétente, accompagnée des pièces justificatives nécessaires.</p> <p><sup>2</sup> Le bilan, les comptes, le budget, le plan financier et la planification des liquidités portant au minimum sur trois ans doivent être joints à la demande. Pour les subventions d'exploitation, l'organigramme et la description des conditions salariales doivent en outre accompagner la demande. Dans les cas de moindre importance, l'autorité peut renoncer à requérir tout ou partie de ces documents.</p>	<p>La demande d'une subvention doit être écrite, motivée (objectifs, prestations, etc.) et accompagnée des pièces justificatives nécessaires. Les documents de gestion les plus importants doivent être joints à la demande du requérant. Ils permettent à l'autorité de se prononcer sur la pertinence de celle-ci dans l'esprit de la loi sur les subventions. Nous pensons au bilan, aux derniers comptes et budget, à un plan financier et à une planification des liquidités portant au minimum sur trois ans. Les informations à ressortir de l'organigramme et de la description des conditions salariales sont aussi importantes pour les subventions d'exploitation. L'autorité compétente peut renoncer, dans un bon esprit de proportionnalité, à requérir tout ou partie des documents cités.</p>
<p>Art. 23 – Demandes multiples</p> <p><sup>1</sup> Le requérant qui sollicite plusieurs subventions pour un seul et même objet en informe les autorités concernées. S'il omet de le faire, la restitution des subventions peut être exigée conformément aux articles 39 et suivants.</p> <p><sup>2</sup> La coordination de la procédure incombe à l'autorité qui accordera vraisemblablement la subvention la plus élevée.</p>	<p>Cet article règle la problématique liée à de multiples requêtes de subventions à l'Etat jurassien pour un seul et même objet.</p>
<p>Art. 24 – Indexation</p> <p><sup>1</sup> Les subventions ne sont pas indexées.</p> <p><sup>2</sup> La décision d'octroi peut toutefois prévoir l'indexation pour des motifs liés à la durée de réalisation d'investissements importants.</p>	<p>Cette disposition n'empêche pas aux partenaires de prendre en considération des questions liées au renchérissement dans leurs négociations et dans la fixation des subventions d'exploitation futures portant sur plusieurs années.</p>
<p>Art. 25 – Principes</p> <p><sup>1</sup> Les subventions sont octroyées par voie de décision ou sur la base d'un contrat de droit public.</p> <p><sup>2</sup> Le refus d'une subvention fait l'objet d'une décision.</p> <p><sup>3</sup> Le requérant est informé par écrit et en priorité par l'autorité compétente.</p>	<p>L'octroi de subventions se fait dans un délai raisonnable et approprié, par voie de décision ou sur la base d'un contrat de droit public entre deux partenaires, l'Etat et le bénéficiaire.</p> <p>Les compétences pour signer un contrat doivent être respectées, conformément aux dispositions légales spécifiques.</p>

Projet de loi	Commentaires
	<p>Un refus à une demande de subvention fait l'objet également d'une décision.</p> <p>L'information doit être donnée prioritairement au requérant.</p>
<p>Art. 26 – Décision</p> <p><sup>1</sup> L'autorité indique dans sa décision d'octroi :</p> <p>a) l'appellation de la subvention;</p> <p>b) la base légale qui fonde la subvention;</p> <p>c) les objectifs visés;</p> <p>d) les tâches pour lesquelles la subvention est prévue;</p> <p>e) le bénéficiaire;</p> <p>f) l'autorité compétente;</p> <p>g) la catégorie de subvention (art. 4);</p> <p>h) la forme de la subvention (art. 15);</p> <p>i) les conditions et charges;</p> <p>j) le mode de subvention (art. 19);</p> <p>k) le montant de la subvention;</p> <p>l) la rubrique budgétaire concernée;</p> <p>m) la durée de la subvention;</p> <p>n) la date et la signature;</p> <p>o) sous réserve de l'article 86, alinéa 3, du Code de procédure administrative<sup>41</sup>, une motivation, les délais et les voies de droit.</p> <p><sup>2</sup> Si le montant de la subvention ne peut être définitivement fixé, ou si la subvention n'est pas forfaitaire ou globale, l'autorité détermine les frais susceptibles d'être pris en compte, le pourcentage de la participation et le montant maximum de la subvention.</p> <p><sup>3</sup> Au besoin, la décision précise :</p> <p>a) le terme prévu pour le versement de la subvention;</p> <p>b) une réserve relative à une décision future du Parlement en lien avec le budget de l'Etat;</p> <p>c) la durée de l'affectation des biens pour lesquels la subvention est versée;</p> <p>d) les tâches à accomplir et leurs modalités d'exécution;</p> <p>e) le délai imparti pour les accomplir.</p>	<p>Il est important de préciser les critères déterminant une décision dans le cadre d'une gestion systématique, active et dynamique des subventions. La mise à jour annuelle de l'inventaire des subventions, le suivi et la surveillance en seront d'autant facilités. Les paramètres suivants ont notamment été retenus : appellation, base légale, objectifs visés, tâches, bénéficiaire, autorité de décision et de surveillance, catégorie, forme, conditions et charges, mode, montant, rubrique budgétaire, durée.</p> <p>Au besoin, la décision doit rappeler que le Parlement reste pleinement compétent pour fixer les budgets futurs de l'Etat. Une réserve doit donc être formulée à ce titre. Par ailleurs, le moment du versement, la durée de l'affectation des biens, les tâches à accomplir, leurs modalités d'exécution et les délais impartis seront également précisés.</p>
<p>Art. 27 – Contrat</p> <p><sup>1</sup> Le contrat de droit public prévoyant l'octroi de subventions est passé en la forme écrite.</p> <p><sup>2</sup> Il est conclu pour une durée déterminée. Celle-ci ne peut excéder quatre ans. Toute reconduction tacite est exclue.</p> <p><sup>3</sup> Il stipule pouvoir être résilié sans délai avant le terme aux conditions de l'article 44. Il peut prévoir d'autres conditions de résiliation.</p> <p><sup>4</sup> Pour le surplus, l'article 26 est applicable par analogie.</p>	<p>Le contrat est passé sous la forme écrite et pour une durée ne pouvant excéder quatre ans. Envisager une période plus longue peut représenter un risque important pour l'ensemble des parties. Les travaux nécessaires à une nouvelle négociation doivent donc être engagés suffisamment tôt.</p> <p>Par ailleurs, les paramètres applicables pour une décision doivent être intégrés au contrat.</p>
<p>Art. 28 – Durée des subventions d'exploitation</p> <p><sup>1</sup> Une subvention d'exploitation ne peut être octroyée pour une durée supérieure à quatre ans, sauf disposition légale contraire.</p> <p><sup>2</sup> Moyennant un réexamen, elle est renouvelable par décision ou contrat de droit public.</p>	<p>Il est important de prévoir que les subventions d'exploitation ne peuvent, elles aussi, être octroyées pour une durée supérieure à quatre ans. Envisager une période plus longue peut représenter un risque important pour l'ensemble des parties.</p> <p>La décision est évidemment renouvelable. Toutefois, un réexamen des conditions d'octroi est nécessaire.</p>
<p>Art. 29 – Subventions d'investissement</p> <p><sup>1</sup> En règle générale, les subventions d'investissement sont allouées sous la forme d'un montant forfaitaire.</p> <p><sup>2</sup> Lorsque la subvention est déterminée en pourcentage, le montant maximal de la subvention et les coûts à prendre en considération sont définis à l'avance.</p> <p><sup>3</sup> Seuls les coûts à prendre en considération peuvent être subventionnés.</p> <p><sup>4</sup> Les intérêts courus sur le financement du projet ne sont pas subventionnés.</p> <p><sup>5</sup> Sauf circonstances exceptionnelles, le paiement de la subvention ne peut être différé sur plus de 2 ans dès la présentation du décompte final.</p>	<p>Le mode du montant forfaitaire sera favorisé pour allouer des subventions d'investissement.</p> <p>Lorsque des pourcentages sont utilisés malgré tout, le montant maximal et le type de coûts à prendre en considération sont définis préalablement.</p> <p>Pour éviter de trop grands problèmes de trésorerie aux bénéficiaires, le paiement ne peut être différé de plus de deux ans dès la présentation du décompte final, sauf circonstances exceptionnelles. Un budget réduit par le Parlement peut par exemple constituer une circonstance exceptionnelle.</p>

Projet de loi	Commentaires
<p>Art. 30 – Subventions d'exploitation</p> <p><sup>1</sup> Pour l'octroi des subventions d'exploitation, le calcul des résultats financiers déterminants est soumis, sauf disposition légale ou contractuelle contraire, aux principes suivants :</p> <p>a) les dépenses ne sont prises en compte que dans la mesure où elles ont été prévues au budget du bénéficiaire et acceptées par l'autorité compétente;</p> <p>b) les prestations fournies au personnel ne sont prises en compte que dans la mesure où elles ne dépassent pas les conditions fixées par le droit cantonal pour des fonctions semblables dans l'administration, ou ont été admises par le Gouvernement;</p> <p>c) les amortissements ne sont pris en compte que dans la mesure où ils n'excèdent pas les taux légaux ou usuels pratiqués par l'Etat;</p> <p>d) les amortissements sur les investissements qui ont été partiellement financés par des subventions ne sont pris en compte que pour le surplus.</p> <p><sup>2</sup> Dans les cas d'importance et dans la mesure où cela s'avère judicieux, le Gouvernement ou d'autres autorités fixent des règles de gestion, prescrivent l'application d'un plan et de normes comptables ou approuvent le tarif des prestations offertes.</p> <p><sup>3</sup> Les modalités de subventionnement se basent sur des critères précis déterminant si possible la qualité et la quantité de prestations à fournir.</p>	<p>Le calcul des subventions d'exploitation mérite d'être cadré :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– les dépenses sont prévues au budget du bénéficiaire et ont été acceptées par l'autorité compétente pour l'octroi de subventions;</li> <li>– les prestations fournies au personnel ne dépassent pas celles fixées par le droit cantonal;</li> <li>– les amortissements comptabilisés sont acceptés;</li> <li>– le Gouvernement ou d'autres autorités fixent des règles complémentaires dans la mesure où cela s'avère judicieux et dans les cas financièrement importants; il en va ainsi par exemple des normes comptables; en effet, les recommandations Swiss GAAP RPC permettent de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats (true and fair view); il pourrait donc être demandé au bénéficiaire d'appliquer la norme Swiss GAAP RPC 21 rédigée plus particulièrement pour les organisations à but non lucratif; cette approche permettrait de se déterminer au mieux sur le montant de la subvention à octroyer.</li> </ul> <p>En tous les cas, il est important que les modalités de subventionnement se basent sur des critères précis, favorisant, par une plus grande responsabilisation, une gestion par anticipation, efficace et efficiente. Ce n'est que par ce biais par ailleurs que l'on pourra minimiser les risques financiers encourus par l'Etat et ses partenaires.</p>
<p>Art. 31 – Versement</p> <p><sup>1</sup> Le versement de la subvention ou, lorsque des acomptes ont été versés, le versement du solde de celle-ci n'est opéré qu'après la présentation et l'examen par l'autorité compétente du décompte requis.</p> <p><sup>2</sup> En fonction du mode de subventionnement (art. 19), le montant versé est déterminé eu égard aux coûts à prendre en considération effectivement supportés par le bénéficiaire de la subvention.</p>	<p>Ce n'est qu'après la présentation et l'examen du décompte requis (final pour les investissements ou demandé pour l'exploitation) que la subvention (ou le solde) peut être versée.</p> <p>Lorsque les coûts à prendre en considération qui ont été effectivement supportés par le bénéficiaire sont inférieurs à ceux qui avaient été planifiés, le montant à verser est réduit en conséquence. Cela ne s'applique évidemment pas aux subventions de fonctionnement globales portant sur plusieurs années (enveloppe financière ou contrat de prestations).</p>
<p>Art. 32 – Acomptes</p> <p><sup>1</sup> Dans le cadre des crédits budgétaires, il est possible de verser des acomptes allant, selon le degré d'accomplissement des tâches, jusqu'à 80 % de la subvention.</p> <p><sup>2</sup> Dans tous les cas, les acomptes ne peuvent être versés qu'au moment où les dépenses à prendre en considération ont été effectivement supportées ou sont imminentes.</p>	<p>Des acomptes jusqu'à concurrence des dépenses imminentes ou déjà effectivement supportées peuvent être versés. Ils ne peuvent toutefois excéder 80 % de la subvention.</p>
<p>Art. 33 – Frais supplémentaires</p> <p>Un dépassement du montant de la subvention fixé par décision ou contrat de droit public ne peut être accepté par l'autorité compétente que si les frais supplémentaires sont dus :</p> <p>a) à des modifications autorisées du projet ; ou</p> <p>b) à des causes objectivement non maîtrisables et impérieuses, pour autant que l'autorité compétente ait été immédiatement informée par écrit.</p>	<p>Aucun dépassement du montant de la subvention ne peut être accepté, sauf si les frais supplémentaires découlent de modifications approuvées du projet ou d'autres événements non maîtrisables et impérieux. Dans ce dernier cas, l'autorité compétente doit avoir été immédiatement informée par écrit.</p>
<p>Art. 34 – Compensation financière</p> <p><sup>1</sup> L'autorité compétente vérifie, avant tout versement total ou partiel, l'existence de dettes du bénéficiaire en faveur de l'Etat. Le cas échéant, elle peut compenser la subvention à verser avec lesdites dettes.</p> <p><sup>2</sup> La compensation doit respecter notamment les conditions des articles 120 et suivants du Code des obligations et les règles particulières en cas de poursuite pour dettes et faillite.</p> <p><sup>3</sup> L'autorité compétente informe sans délai le bénéficiaire concerné par la compensation et, si nécessaire, rend une décision.</p>	<p>Au cas où le bénéficiaire (personne physique, morale ou institution) a des créances ouvertes et échues envers l'Etat, l'autorité compétente peut compenser la subvention à verser tout en l'informant sans délai. La compensation doit évidemment respecter les dispositions du Code des obligations et les règles particulières en cas de poursuite pour dettes et faillite.</p>

Projet de loi	Commentaires
<p>Art. 35 – Surveillance</p> <p><sup>1</sup> L'autorité compétente veille à ce que les subventions soient utilisées conformément à leur destination et dans le respect des conditions et charges auxquelles leur octroi est subordonné.</p> <p><sup>2</sup> A cet effet, elle procède ou fait procéder à tous les contrôles et vérifications nécessaires.</p> <p><sup>3</sup> S'agissant des subventions périodiques, elle vérifie annuellement si les conditions d'octroi sont remplies.</p>	<p>L'autorité compétente, en l'occurrence souvent le service responsable du secteur d'activités, exerce la surveillance nécessaire afin que les subventions soient utilisées conformément à leur destination et dans le respect des conditions et charges auxquelles leur octroi a été subordonné.</p> <p>Elle entreprend toutes les démarches nécessaires à cet effet. Elle vérifie par ailleurs annuellement si les conditions d'octroi des subventions périodiques sont toujours remplies.</p>
<p>Art. 36 – Collaboration et renseignements</p> <p><sup>1</sup> Le bénéficiaire est tenu de collaborer avec l'autorité compétente et les organes de contrôle et de surveillance, aussi bien avant qu'après l'octroi de la subvention, en fournissant tout renseignement ou document utile.</p> <p><sup>2</sup> Il doit en outre garantir l'accès aux locaux affectés aux tâches considérées.</p> <p><sup>3</sup> Le bénéficiaire a l'obligation d'informer spontanément l'autorité compétente de tout fait nouveau en rapport avec la subvention octroyée.</p>	<p>Il est demandé au bénéficiaire de collaborer efficacement et de donner tout renseignement utile aussi bien avant qu'après l'octroi de la subvention.</p> <p>Tout fait nouveau doit également être communiqué spontanément.</p>
<p>Art. 37 – Révision</p> <p>Selon les circonstances, l'autorité octroyant une subvention peut exiger que les institutions publiques et privées subventionnées fassent réviser leurs comptes par un organe compétent indépendant. Cette charge est mentionnée dans la décision d'octroi ou le contrat.</p>	<p>Selon les circonstances (importance, risques particuliers), l'autorité compétente peut exiger la révision par un organe compétent indépendant des comptes du bénéficiaire. Elle garantit la qualité des informations de gestion, une appréciation correcte de la situation et minimise les risques financiers encourus par l'Etat. La décision doit faire état de cette charge.</p>
<p>Art. 38 – Surveillance du Contrôle des finances</p> <p>La surveillance du Contrôle des finances s'étend, sous réserve de dispositions légales particulières, à tous les bénéficiaires de subventions.</p>	<p>Les bénéficiaires de subventions sont soumis à la surveillance du Contrôle des finances, conformément à l'article 73 de la loi sur les finances cantonales.</p>
<p>Art. 39 – I. Décision de révocation et de restitution</p> <p><sup>1</sup> L'autorité qui a octroyé une subvention par décision peut révoquer celle-ci aux conditions qui suivent.</p> <p><sup>2</sup> Dans la décision de révocation, l'autorité exige en principe la restitution totale ou partielle de la subvention déjà versée.</p> <p><sup>3</sup> Sous réserve des dispositions qui suivent, la restitution ne peut être partielle que lorsque des circonstances particulières le justifient.</p> <p><sup>4</sup> Avant de révoquer sa décision, l'autorité informe le bénéficiaire de la subvention de son intention et lui donne l'occasion de s'exprimer.</p> <p><sup>5</sup> Lorsque le bénéficiaire est en faute ou que d'autres circonstances le justifient, les montants à restituer portent intérêt au taux arrêté par le Gouvernement dès que le motif de révocation est survenu.</p> <p><sup>6</sup> La décision de révocation entrée en force vaut titre de mainlevée définitive au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite<sup>4</sup>.</p>	<p>Une décision d'octroi peut être révoquée à certaines conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– changement de circonstances et faits nouveaux (article 40)</li> <li>– utilisation non conforme (article 41)</li> <li>– aliénation et désaffectation (article 42)</li> <li>– subvention induue (article 43).</li> </ul> <p>Avec sa décision de révocation, l'autorité exige la restitution de la subvention. Elle ne peut être partielle que lorsque des circonstances particulières le justifient. Elle porte intérêts lorsque le bénéficiaire est en faute. Le taux est fixé annuellement par le Gouvernement.</p>
<p>Art. 40 – a) Changement de circonstances et faits nouveaux</p> <p><sup>1</sup> L'autorité peut révoquer une subvention lorsque les circonstances qui ont justifié son octroi se sont notablement modifiées, ou que des faits nouveaux importants sont apparus.</p> <p><sup>2</sup> La révocation est également possible en cas de changement de la législation.</p> <p><sup>3</sup> Le bénéficiaire de la subvention peut prétendre à une indemnité équitable pour les frais qu'il a engagés de bonne foi.</p>	<p>Cette disposition fait référence à l'article 90 du Code de procédure administrative (RSJU 175.1). Lorsque les conditions qui ont permis d'accorder une subvention se sont notablement modifiées (circonstances, faits nouveaux, changement de législation), l'autorité a la possibilité de la révoquer. Une telle option doit s'apprécier sur une base logique et dans le respect des droits acquis et du principe de la bonne foi. Le bénéficiaire a alors droit à une indemnité équitable pour les frais engagés de bonne foi.</p>
<p>Art. 41 – b) Utilisation non conforme</p> <p><sup>1</sup> Lorsque l'autorité constate qu'une subvention n'est pas utilisée dans le respect de la décision d'octroi, notamment des conditions et charges, elle révoque sa décision. La restitution de la subvention peut être partielle lorsque l'utilisation non conforme n'a eu lieu que durant une période limitée ou lorsque les circonstances le justifient.</p> <p><sup>2</sup> Si l'utilisation conforme de la subvention est encore possible, l'autorité peut renoncer à révoquer sa décision.</p>	

Projet de loi	Commentaires
<p>Art. 42 – c) Aliénation et désaffectation</p> <p><sup>1</sup> Le bénéficiaire informe l'autorité compétente avant d'aliéner ou de désaffecter un bien mobilier ou immobilier d'importance attribué à une tâche subventionnée.</p> <p><sup>2</sup> L'autorité révoque la décision d'octroi de la subvention lorsque l'aliénation ou la désaffectation du bien affecte la tâche subventionnée.</p> <p><sup>3</sup> Le montant à restituer est fonction de l'éventuelle plus-value réalisée et de la relation entre, d'une part, la durée pendant laquelle le bénéficiaire a effectivement utilisé le bien conformément à l'affectation prévue et, d'autre part, la durée de celle-ci.</p>	
<p>Art. 43 – d) Subvention indue</p> <p><sup>1</sup> L'autorité compétente révoque sa décision s'il apparaît que la subvention a été indûment octroyée ou versée en violation des dispositions légales applicables ou sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet.</p> <p><sup>2</sup> Elle renonce à la révocation si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :</p> <p>a) le bénéficiaire a pris, au vu de la décision, des mesures qui ne sauraient être annulées sans entraîner des pertes financières difficilement supportables;</p> <p>b) il lui était difficile de déceler la violation du droit;</p> <p>c) la présentation inexacte ou incomplète des faits ne lui est pas imputable.</p>	
<p>Art. 44 – II. Résiliation des contrats de droit public</p> <p><sup>1</sup> Les contrats de droit public (art. 27) peuvent être résiliés aux mêmes conditions que celles prévues aux articles 40 à 43.</p> <p><sup>2</sup> Selon les circonstances et en application par analogie des critères énoncés aux articles 39 à 43, l'autorité exige la restitution totale ou partielle des subventions déjà versées.</p> <p><sup>3</sup> Lorsque le bénéficiaire est en faute ou que d'autres circonstances le justifient, les montants à restituer portent intérêt au taux arrêté par le Gouvernement dès que le motif de révocation est survenu.</p>	<p>Les contrats de droit public doivent prévoir des clauses de résiliation conformes aux dispositions des articles 39 à 43.</p>
<p>Art. 45 – Prescription</p> <p><sup>1</sup> Les créances afférentes aux subventions cantonales se prescrivent par cinq ans dès leur naissance.</p> <p><sup>2</sup> Le droit à la restitution des subventions se prescrit par cinq ans à compter du jour où l'autorité compétente a eu connaissance des faits qui fondent l'obligation de restituer, mais au plus tard dix ans après sa naissance.</p> <p><sup>3</sup> Si l'obligation de restituer découle d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, ce dernier est applicable.</p> <p><sup>4</sup> La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit.</p>	<p>Les créances afférentes aux subventions se prescrivent par cinq ans, le but étant de favoriser une gestion de qualité et de limiter les risques pour les partenaires.</p> <p>Le droit à la restitution se prescrit aussi par cinq ans dès que l'autorité compétente a connaissance des faits fondant l'obligation de restituer. Cette dernière par contre se prescrit par dix ans après la naissance de la subvention.</p> <p>Toute sommation de paiement formulée par écrit interrompt le délai de prescription.</p>
<p>Art. 46 – Dispositions pénales</p> <p><sup>1</sup> Sera puni d'une amende de 20'000 francs au plus :</p> <p>a) quiconque donne des indications inexactes ou incomplètes sur des faits importants en vue d'obtenir une subvention;</p> <p>b) quiconque tait des faits importants en relation avec le versement d'une subvention.</p> <p><sup>2</sup> Si l'auteur du délit agit à son propre profit, il sera puni d'une amende de 50'000 francs au plus.</p> <p><sup>3</sup> L'instigation et la complicité sont punissables.</p> <p><sup>4</sup> La négligence n'est pas punissable.</p>	<p>Pas de commentaire particulier, si ce n'est le fait que la négligence n'est pas punissable.</p>
<p>Art. 47 – Voies de droit</p> <p>Les décisions rendues en vertu de la présente loi sont susceptibles d'opposition et de recours conformément au Code de procédure administrative<sup>5)</sup>.</p>	<p>Pas de commentaire particulier.</p>



Projet de loi	Commentaires
<p>Art. 48 – Droit transitoire a) En général</p> <p><sup>1</sup> Les dispositions légales spéciales en vigueur et régissant l'octroi des subventions sont réservées. Toutefois, dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, elles doivent être adaptées dans la mesure où elles ne lui sont pas conformes.</p> <p><sup>2</sup> A l'échéance de ce délai, elles demeurent applicables dans la mesure où elles sont conformes à la présente loi. Dans le cas contraire, les dispositions de celle-ci s'appliquent.</p>	<p>Les dispositions légales spéciales régissant l'octroi de subventions devront être adaptées si nécessaire à celles de la présente loi dans les meilleurs délais, mais au plus tard dans les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Dans l'intervalle, les dispositions légales spéciales s'appliquent. Au-delà de ce délai, ce sont les dispositions de la loi-cadre qui s'appliqueront.</p>
<p>Art. 49 b) Demandes et promesses de subvention et contrats</p> <p><sup>1</sup> Les demandes de subvention, les promesses de subvention, les travaux en cours et les acquisitions déjà faits conformément à la législation, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision d'octroi lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont soumis à l'ancien droit.</p> <p><sup>2</sup> Dans le délai prévu à l'article 48, les contrats qui sont contraires à la présente loi doivent être adaptés dans la mesure où les dispositions contractuelles le permettent.</p>	<p>Les dispositions de la loi sur les subventions ne s'appliquent pas encore aux demandes déjà déposées, mais n'ayant pas encore fait l'objet de décision lors de l'entrée en vigueur. Par ailleurs, les promesses de subventions faites conformément à la législation actuelle et avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont aussi régies par l'ancien droit.</p> <p>Si nécessaire, les contrats seront adaptés dès que les dispositions contractuelles le permettent. Bien évidemment, les contrats peuvent être renégociés préalablement, mais pour autant que l'ensemble des parties y consentent.</p>
<p>Art. 50 – Inventaire des subventions</p> <p><sup>1</sup> Le Gouvernement dresse l'inventaire des subventions prévues par le droit cantonal.</p> <p><sup>2</sup> Il indique les caractéristiques principales de chaque subvention, notamment l'appellation, la base légale, les objectifs, les tâches, les bénéficiaires, l'autorité de décision et d'exécution, la catégorie, la forme, les conditions et charges, le mode ainsi que le montant, la rubrique budgétaire concernée et la durée.</p>	<p>Un inventaire des subventions est dressé et tenu à jour annuellement par le Gouvernement.</p> <p>Les paramètres utiles à la décision (cf. article 26) forment la base de l'inventaire favorisant une gestion systématique, active et dynamique des subventions.</p>
<p>Art. 51 – Mandats attribués aux services responsables</p> <p><sup>1</sup> Le Gouvernement attribue aux services responsables un mandat précisant les modalités de gestion et de suivi du ou des secteurs subventionnés.</p> <p><sup>2</sup> Si nécessaire, il se prononce sur les objectifs et les cahiers des charges que devront remplir ses représentants au sein d'institutions subventionnées.</p>	<p>Pour atteindre les objectifs de la loi sur les subventions, il est important que le Gouvernement précise aux services responsables d'un ou de plusieurs secteurs subventionnés les modalités de gestion et de suivi.</p> <p>Par ailleurs, les représentants de l'Etat au sein d'entités subventionnées doivent connaître leurs objectifs et suivre un cahier des tâches fixé préalablement.</p>
<p>Art. 52 – Evaluation de l'application et de l'exécution</p> <p><sup>1</sup> Le Gouvernement évalue périodiquement l'application et l'exécution de la présente loi.</p> <p><sup>2</sup> Les services compétents se déterminent sur la nécessité, l'utilité, l'efficacité et l'efficience des subventions. Dans les cas qui le justifient, ils se positionnent sur la pertinence des formes de gouvernance et les principes de gestion appliqués par les institutions subventionnées. Cet examen porte également sur les dispositions légales régissant les subventions. Ils peuvent s'adjoindre les services du Contrôle des finances lorsque ce dernier a émis des propositions.</p> <p><sup>3</sup> Le Gouvernement présente les résultats de cet examen au Parlement au moins une fois par législature.</p> <p><sup>4</sup> Le Gouvernement propose à cette occasion d'éventuelles adaptations de lois et la modification, respectivement la suppression des subventions qui ne répondent pas aux critères de la présente loi.</p>	<p>En s'appuyant sur les informations fournies par l'inventaire et les analyses menées par les services, le Gouvernement évalue l'application et l'exécution de la présente loi. Les résultats, accompagnés à cette occasion d'éventuelles propositions de modifications législatives, sont présentés au moins une fois par législature au Parlement. C'est aussi l'occasion de se positionner sur la pertinence des formes de gouvernance et les principes de gestion appliqués par les institutions subventionnées.</p>
<p>Art. 53 – Référendum La présente loi est soumise au référendum facultatif.</p>	<p>Pas de commentaire particulier.</p>
<p>Art. 54 – Entrée en vigueur Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Pas de commentaire particulier.</p>

## 5. Conséquences du projet de loi

### 5.1. Conséquences législatives

Nous avons renoncé à présenter les modifications des législations spéciales dans le cadre des dispositions transi-

toires et finales compte tenu du temps qu'une telle procédure aurait nécessité. Le choix s'est porté sur la solution consistant à effectuer ces adaptations dans les meilleurs délais, mais au plus tard dans les trois ans suivant l'entrée en

vigueur de la nouvelle loi. Dans l'intervalle, les dispositions légales spéciales sont réservées (cf. article 48).

Cette approche permet d'autre part au Parlement d'aborder la question de fond liée à la gestion globale et transversale des subventions sans arrêter ses réflexions sur des questions de détails ou spécifiquement liées à un domaine d'activité.

## 5.2. Incidences financières

Il est particulièrement délicat d'évaluer les effets financiers d'une loi-cadre sur les subventions. En effet, ce secteur a connu une très forte expansion pour prendre une part très importante au budget de l'Etat. Par ailleurs, l'inventaire montre que l'Etat gère actuellement plus de deux cents cas différents de subventions, d'où la difficulté d'évaluer globalement les incidences de ce projet. Finalement, l'environnement en constante mutation dans lequel nous vivons (avec des transferts d'activité entre les institutions, des créations, suppressions ou variations de volumes de prestations) ne permet pas de faire des projections fiables dans la durée.

En proposant cette loi, le Gouvernement n'a pas pour objectif de désengager l'Etat sur le plan financier, mais bien plus de maîtriser l'évolution des dépenses dans le secteur des subventions. Par ailleurs, lorsqu'elles procéderont à l'adaptation des lois spécifiques dans le délai de trois ans prévu à l'article 48 du projet de loi, les autorités auront la possibilité de réévaluer l'opportunité, l'utilité et la nécessité de chacune des subventions, le processus pouvant évidemment déboucher sur des adaptations dans les deux sens.

En procédant annuellement à une mise à jour de l'inventaire des subventions, le Gouvernement pourra également apprécier la situation et proposer, cas échéant, des adaptations dans le cadre de l'élaboration du plan financier, des budgets ou du rapport prévu à l'article 52 du projet de loi.

Ce rapport d'évaluation qui sera présenté au Parlement au moins une fois par législature lui permettra de mesurer les effets de la loi et de prendre, globalement ou de manière spécifique, les mesures nécessaires.

La mise en place de ces différentes procédures peut donc bien déboucher sur des adaptations qu'il n'est pas possible de prévoir à ce jour. Elle favorisera une gestion active et globale des subventions allouées par l'Etat. Elle permettra une utilisation efficace et efficiente des ressources disponibles et favorisera le développement de nouvelles formes de partenariat basées sur la responsabilisation des institutions et la qualité de leur gestion orientée vers l'avenir. Finalement, elle minimisera les risques organisationnels et financiers dans la durée pour chacune des parties.

Une telle orientation a déjà été expérimentée avec succès avec les Eglises reconnues par l'Etat. Ce genre de démarche a par ailleurs été préconisé dans le cadre du plan financier 2004-2007 qui comportait des mesures de correction touchant le secteur des subventions. Les objectifs étaient de freiner l'évolution de ce type de dépenses en promouvant des modes de subventionnement fondés sur des relations de partenariat renforcées dans la durée. La mise en œuvre de ces mesures auprès d'une dizaine d'institutions a pris un certain temps mais le renforcement du partenariat peut être considéré comme un objectif atteint. Par ailleurs, le processus d'extension se poursuit à ce jour à la satisfaction des entités subventionnées.

L'introduction, l'application et le suivi de la loi sur les subventions pourront se réaliser avec les ressources humaines et matérielles actuellement disponibles. L'organisation à mettre en place ne provoquera donc pas de dépense supplémentaire.

## 5.3. Conséquences sur les communes

Les dispositions du présent projet s'appliqueront aux communes lorsqu'elles sont bénéficiaires de subventions cantonales. Ces règles doivent favoriser une plus forte collaboration entre elles et une répartition judicieuse des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

## 5.4. Conséquences sur le programme de législature

L'adoption de la loi sur les subventions permettra de réaliser un des projets du programme de législature visant à moderniser l'Etat et à retrouver des finances cantonales saines dans la durée.

## 6. Conclusion

En vous présentant son projet de loi sur les subventions, le Gouvernement n'a pas pour objectif de désengager l'Etat. Il désire par contre apporter plus de cohérence et de pertinence, d'efficacité et d'efficience, de sécurité et de transparence dans la gestion de ce type de dépenses prenant une importance incontestable. Pour réellement maîtriser leur gestion, l'Etat doit se doter d'outils transversaux adéquats. Ce projet permet d'atteindre ce but sans engager de dépense supplémentaire.

Cette loi-cadre constitue une réelle plus-value pour les autorités cantonales. Elle offre définitions et principes de référence. Elle favorise la responsabilisation des entités subventionnées et limite les risques pour l'ensemble des partenaires. Elle permet de systématiser les décisions d'octroi, les calculs, les versements et la surveillance. Finalement, l'évaluation de l'application de la loi fournit aux autorités une analyse leur permettant d'apprécier périodiquement la nécessité, l'utilité et l'efficacité des subventions accordées.

Dès lors, le Gouvernement vous recommande d'accepter son projet de loi sur les subventions.

Delémont, le 7 mai 2008

Au nom du Gouvernement de la  
République et Canton du Jura

La présidente : Elisabeth Baume-Schneider  
Le chancelier : Sigismond Jacquod

## Loi sur les subventions (LSubv)

*Le Parlement de la République et Canton du Jura,*

vu les articles 17 à 54, 100 et 123 de la Constitution cantonale (RSJU 101),

*arrête :*

CHAPITRE PREMIER : Dispositions générales

## Article premier

## But

<sup>1</sup> La présente loi a pour but de définir les principes applicables aux subventions cantonales.

<sup>2</sup> Elle doit assurer que celles-ci :

- a) répondent à un besoin d'intérêt général important;
- b) atteignent leurs objectifs de manière efficace et efficiente;
- c) soient adaptées aux possibilités financières de l'Etat;
- d) soient allouées selon des principes uniformes et en toute transparence;
- e) favorisent une répartition judicieuse des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

## Article 2

## Champ d'application

La présente loi s'applique à toutes les subventions versées en vertu du droit cantonal.

## Article 3

## Terminologie

Les termes de la présente loi désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

## Article 4

## Définitions

Sont des subventions :

- a) les indemnités, qui sont des prestations pécuniaires accordées par l'Etat à des tiers pour atténuer ou compenser les charges financières résultant de l'exécution de tâches prescrites par le droit cantonal ou de tâches de droit public déléguées par l'Etat;
- b) les aides financières, qui sont des prestations pécuniaires ou d'autres avantages économiques accordés et financés par l'Etat à des tiers pour assurer ou promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que le bénéficiaire a librement décidé d'assumer.

## Article 5

## Régime juridique

Nul n'a droit à l'octroi d'indemnités ou d'aides financières, sauf disposition légale contraire.

## CHAPITRE II : Principes

## Article 6

## Portée des principes

Le présent chapitre s'applique au législateur et aux autorités octroyant des subventions.

## Article 7

## En général

<sup>1</sup> Les subventions doivent répondre aux principes généraux de l'activité de l'Etat et en particulier à ceux de la légalité, de l'opportunité, de la subsidiarité, de l'efficacité et de l'efficience.

<sup>2</sup> En outre, les autorités compétentes prennent en considération les répercussions financières conformément à l'article 8 de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611).

## Article 8

## Légalité

L'octroi de subventions doit reposer sur une base légale.

## Article 9

## Opportunité

Une subvention est opportune, au sens de la présente loi, lorsqu'elle :

- a) répond à la satisfaction de besoins importants;
- b) s'inscrit dans la politique financière de l'Etat et
- c) correspond à une juste répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes ou d'autres institutions.

## Article 10

## Subsidiarité

Le but visé par la subvention ne doit pas pouvoir être atteint par des moyens autres que l'intervention financière de l'Etat.

## Article 11

## Efficacité et efficience

<sup>1</sup> La forme, le montant et la durée des subventions sont déterminés en fonction de ce qui est indispensable à la réalisation du but fixé.

<sup>2</sup> L'octroi de subventions doit permettre d'atteindre le meilleur rapport entre les coûts prévisibles et les diverses sources de financement.

## Article 12

## Capacité financière du requérant

<sup>1</sup> La législation spéciale détermine dans quelle mesure il est tenu compte de la capacité financière du requérant pour l'octroi d'une subvention.

<sup>2</sup> La capacité financière d'une commune est définie par l'indice des ressources conformément à la loi concernant la péréquation financière (RSJU 651).

## Article 13

## Conditions et charges

Toute subvention peut faire l'objet de conditions et de charges particulières.

## Article 14

## Soutien des communes

L'octroi de subventions peut dépendre du fait que les communes intéressées fournissent un soutien financier proportionné au subventionnement de l'Etat.

## Article 15

## Forme des subventions

Les subventions revêtent la forme de prestations pécuniaires, de prises en charge d'intérêts, de prêts à des conditions préférentielles et de cautionnements.

## Article 16

## Prohibition des promesses

Les promesses de subvention ou les engagements similaires sont proscrits.

## CHAPITRE III : Octroi des subventions

## SECTION 1 : Dispositions générales

## Article 17

## Conditions d'octroi

## a) en général

L'octroi d'une subvention nécessite :

- a) qu'elle respecte les principes de la présente loi;
- b) que le requérant adresse une demande écrite complète à l'autorité compétente et offre la garantie d'accomplir les tâches en question, aux conditions et charges éventuelles qui lui sont liées.

## Article 18

## b) collaboration intercommunale

Commission et Gouvernement :

Les subventions accordées aux communes pour l'accomplissement de certaines tâches communales ou régionales d'intérêt public sont en principe subordonnées à une collaboration intercommunale, si celle-ci permet une efficacité et une efficience accrues.

## Article 19

## Mode de subvention

<sup>1</sup> Dans la mesure du possible, l'autorité compétente évite de recourir à des subventions proportionnelles à la dépense, ainsi qu'à la prise en charge de déficits, pour donner la préférence aux subventions forfaitaires liées à un projet ou à un programme.

<sup>2</sup> Elle privilégie en outre les subventions globales portant sur plusieurs années et se basant sur un système d'enveloppe financière ou de contrat de prestations.

<sup>3</sup> Dans la mesure du possible, les subventions sont limitées dans la durée et prévues à titre d'aides de démarrage, de réaménagement ou de relais.

## Article 20

## Respect de la procédure de dépense

La procédure de dépense arrêtée dans la loi sur les finances cantonales (RSJU 611) doit être respectée lors de l'octroi de subventions.

## Article 21

## Travaux en cours et mise en chantier

<sup>1</sup> Aucune subvention n'est accordée pour des travaux déjà en cours ou des acquisitions déjà faites.

<sup>2</sup> L'autorité compétente peut toutefois autoriser la mise en chantier ou la préparation d'une acquisition s'il n'est pas possible d'attendre le résultat de l'examen du dossier pour de justes motifs. Cette autorisation n'est ni une décision d'octroi, ni une promesse de subvention, ni un engagement similaire de l'autorité compétente.

## Article 22

## Demande

<sup>1</sup> La demande de subvention, dûment motivée, doit être adressée par écrit à l'autorité compétente, accompagnée des pièces justificatives nécessaires.

<sup>2</sup> Le bilan, les comptes, le budget, le plan financier et la planification des liquidités portant au minimum sur trois ans doivent être joints à la demande. Pour les subventions d'ex-

ploitation, l'organigramme et la description des conditions salariales doivent en outre accompagner la demande. Dans les cas de moindre importance, l'autorité peut renoncer à requérir tout ou partie de ces documents.

## Article 23

## Demandes multiples

<sup>1</sup> Le requérant qui sollicite plusieurs subventions pour un seul et même objet en informe les autorités concernées. S'il omet de le faire, la restitution des subventions peut être exigée conformément aux articles 39 et suivants.

<sup>2</sup> La coordination de la procédure incombe à l'autorité qui accordera vraisemblablement la subvention la plus élevée.

## Article 24

## Indexation

<sup>1</sup> Les subventions ne sont pas indexées.

<sup>2</sup> La décision d'octroi peut toutefois prévoir l'indexation pour des motifs liés à la durée de réalisation d'investissements importants.

## SECTION 2 : Modalités

## Article 25

## Principes

<sup>1</sup> Les subventions sont octroyées par voie de décision ou sur la base d'un contrat de droit public.

<sup>2</sup> Le refus d'une subvention fait l'objet d'une décision.

<sup>3</sup> Le requérant est informé par écrit et en priorité par l'autorité compétente.

## Article 26

## Décision

<sup>1</sup> L'autorité indique dans sa décision d'octroi :

- a) l'appellation de la subvention;
- b) la base légale qui fonde la subvention;
- c) les objectifs visés;
- d) les tâches pour lesquelles la subvention est prévue;
- e) le bénéficiaire;
- f) l'autorité compétente;
- g) la catégorie de subvention (article 4);
- h) la forme de la subvention (article 15);
- i) les conditions et charges;
- j) le mode de subvention (article 19);
- k) le montant de la subvention;
- l) la rubrique budgétaire concernée;
- m) la durée de la subvention;
- n) la date et la signature;
- o) sous réserve de l'article 86, alinéa 3, du Code de procédure administrative (RS 281.1), une motivation, les délais et les voies de droit.

<sup>2</sup> Si le montant de la subvention ne peut être définitivement fixé, ou si la subvention n'est pas forfaitaire ou globale, l'autorité détermine les frais susceptibles d'être pris en compte, le pourcentage de la participation et le montant maximum de la subvention.

<sup>3</sup> Au besoin, la décision précise :

- a) le terme prévu pour le versement de la subvention;
- b) une réserve relative à une décision future du Parlement en lien avec le budget de l'Etat;
- c) la durée de l'affectation des biens pour lesquels la subvention est versée;

- d) les tâches à accomplir et leurs modalités d'exécution;
- e) le délai imparti pour les accomplir.

#### Article 27 Contrat

<sup>1</sup> Le contrat de droit public prévoyant l'octroi de subventions est passé en la forme écrite.

<sup>2</sup> Il est conclu pour une durée déterminée. Celle-ci ne peut excéder quatre ans. Toute reconduction tacite est exclue.

<sup>3</sup> Il stipule pouvoir être résilié sans délai avant le terme aux conditions de l'article 44. Il peut prévoir d'autres conditions de résiliation.

<sup>4</sup> Pour le surplus, l'article 26 est applicable par analogie.

#### Article 28 Durée des subventions d'exploitation

<sup>1</sup> Une subvention d'exploitation ne peut être octroyée pour une durée supérieure à quatre ans, sauf disposition légale contraire.

<sup>2</sup> Moyennant un réexamen, elle est renouvelable par décision ou contrat de droit public.

#### SECTION 3 : Calcul des subventions

#### Article 29 Subventions d'investissement

<sup>1</sup> En règle générale, les subventions d'investissement sont allouées sous la forme d'un montant forfaitaire.

<sup>2</sup> Lorsque la subvention est déterminée en pourcentage, le montant maximal de la subvention et les coûts à prendre en considération sont définis à l'avance.

<sup>3</sup> Seuls les coûts à prendre en considération peuvent être subventionnés.

<sup>4</sup> Les intérêts courus sur le financement du projet ne sont pas subventionnés.

<sup>5</sup> Sauf circonstances exceptionnelles, le paiement de la subvention ne peut être différé sur plus de 2 ans dès la présentation du décompte final.

#### Article 30 Subventions d'exploitation

<sup>1</sup> Pour l'octroi des subventions d'exploitation, le calcul des résultats financiers déterminants est soumis, sauf disposition légale ou contractuelle contraire, aux principes suivants :

- a) les dépenses ne sont prises en compte que dans la mesure où elles ont été prévues au budget du bénéficiaire et acceptées par l'autorité compétente;
- b) les prestations fournies au personnel ne sont prises en compte que dans la mesure où elles ne dépassent pas les conditions fixées par le droit cantonal pour des fonctions semblables dans l'administration, ou ont été admises par le Gouvernement;
- c) les amortissements ne sont pris en compte que dans la mesure où ils n'excèdent pas les taux légaux ou usuels pratiqués par l'Etat;
- d) les amortissements sur les investissements qui ont été partiellement financés par des subventions ne sont pris en compte que pour le surplus.

<sup>2</sup> Dans les cas d'importance et dans la mesure où cela s'avère judicieux, le Gouvernement ou d'autres autorités fixent des règles de gestion, prescrivent l'application d'un plan et de normes comptables ou approuvent le tarif des prestations offertes.

<sup>3</sup> Les modalités de subventionnement se basent sur des critères précis déterminant si possible la qualité et la quantité de prestations à fournir.

#### SECTION 4 : Versement des subventions

#### Article 31 Versement

<sup>1</sup> Le versement de la subvention ou, lorsque des acomptes ont été versés, le versement du solde de celle-ci n'est opéré qu'après la présentation et l'examen par l'autorité compétente du décompte requis.

<sup>2</sup> En fonction du mode de subventionnement (article 19), le montant versé est déterminé eu égard aux coûts à prendre en considération effectivement supportés par le bénéficiaire de la subvention.

#### Article 32 Acomptes

<sup>1</sup> Dans le cadre des crédits budgétaires, il est possible de verser des acomptes allant, selon le degré d'accomplissement des tâches, jusqu'à 80 % de la subvention.

<sup>2</sup> Dans tous les cas, les acomptes ne peuvent être versés qu'au moment où les dépenses à prendre en considération ont été effectivement supportées ou sont imminentes.

#### Article 33 Frais supplémentaires

Un dépassement du montant de la subvention fixé par décision ou contrat de droit public ne peut être accepté par l'autorité compétente que si les frais supplémentaires sont dus :

- a) à des modifications autorisées du projet;  
ou
- b) à des causes objectivement non maîtrisables et impérieuses, pour autant que l'autorité compétente ait été immédiatement informée par écrit.

#### Article 34 Compensation financière

<sup>1</sup> L'autorité compétente vérifie, avant tout versement total ou partiel, l'existence de dettes du bénéficiaire en faveur de l'Etat. Le cas échéant, elle peut compenser la subvention à verser avec lesdites dettes.

<sup>2</sup> La compensation doit respecter notamment les conditions des articles 120 et suivants du Code des obligations et les règles particulières en cas de poursuite pour dettes et faillite.

<sup>3</sup> L'autorité compétente informe sans délai le bénéficiaire concerné par la compensation et, si nécessaire, rend une décision.

#### SECTION 5 : Surveillance et révision

#### Article 35 Surveillance

<sup>1</sup> L'autorité compétente veille à ce que les subventions soient utilisées conformément à leur destination et dans le respect des conditions et charges auxquelles leur octroi est subordonné.

<sup>2</sup> A cet effet, elle procède ou fait procéder à tous les contrôles et vérifications nécessaires.

<sup>3</sup> S'agissant des subventions périodiques, elle vérifie annuellement si les conditions d'octroi sont remplies.

#### Article 36 Collaboration et renseignements

<sup>1</sup> Le bénéficiaire est tenu de collaborer avec l'autorité compétente et les organes de contrôle et de surveillance, aussi bien avant qu'après l'octroi de la subvention, en fournissant tout renseignement ou document utile.

<sup>2</sup> Il doit en outre garantir l'accès aux locaux affectés aux tâches considérées.

<sup>3</sup> Le bénéficiaire a l'obligation d'informer spontanément l'autorité compétente de tout fait nouveau en rapport avec la subvention octroyée.

#### Article 37 Révision

Selon les circonstances, l'autorité octroyant une subvention peut exiger que les institutions publiques et privées subventionnées fassent réviser leurs comptes par un organe compétent indépendant. Cette charge est mentionnée dans la décision d'octroi ou le contrat.

#### Article 38 Surveillance du Contrôle des finances

La surveillance du Contrôle des finances s'étend, sous réserve de dispositions légales particulières, à tous les bénéficiaires de subventions.

### SECTION 6 : Révocation et restitution des subventions

#### Article 39 I. Décision de révocation et de restitution

<sup>1</sup> L'autorité qui a octroyé une subvention par décision peut révoquer celle-ci aux conditions qui suivent.

<sup>2</sup> Dans la décision de révocation, l'autorité exige en principe la restitution totale ou partielle de la subvention déjà versée.

<sup>3</sup> Sous réserve des dispositions qui suivent, la restitution ne peut être partielle que lorsque des circonstances particulières le justifient.

<sup>4</sup> Avant de révoquer sa décision, l'autorité informe le bénéficiaire de la subvention de son intention et lui donne l'occasion de s'exprimer.

<sup>5</sup> Lorsque le bénéficiaire est en faute ou que d'autres circonstances le justifient, les montants à restituer portent intérêt au taux arrêté par le Gouvernement dès que le motif de révocation est survenu.

<sup>6</sup> La décision de révocation entrée en force vaut titre de mainlevée définitive au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1).

#### Article 40 a) Changement de circonstances et faits nouveaux

<sup>1</sup> L'autorité peut révoquer une subvention lorsque les circonstances qui ont justifié son octroi se sont notablement modifiées, ou que des faits nouveaux importants sont apparus.

<sup>2</sup> La révocation est également possible en cas de changement de la législation.

<sup>3</sup> Le bénéficiaire de la subvention peut prétendre à une indemnité équitable pour les frais qu'il a engagés de bonne foi.

#### Article 41 b) Utilisation non conforme

<sup>1</sup> Lorsque l'autorité constate qu'une subvention n'est pas utilisée dans le respect de la décision d'octroi, notamment des conditions et charges, elle révoque sa décision. La restitution de la subvention peut être partielle lorsque l'utilisation non conforme n'a eu lieu que durant une période limitée ou lorsque les circonstances le justifient.

<sup>2</sup> Si l'utilisation conforme de la subvention est encore possible, l'autorité peut renoncer à révoquer sa décision.

#### Article 42 c) Aliénation et désaffectation

<sup>1</sup> Le bénéficiaire informe l'autorité compétente avant d'aliéner ou de désaffecter un bien mobilier ou immobilier d'importance attribué à une tâche subventionnée.

<sup>2</sup> L'autorité révoque la décision d'octroi de la subvention lorsque l'aliénation ou la désaffectation du bien affecte la tâche subventionnée.

<sup>3</sup> Le montant à restituer est fonction de l'éventuelle plus-value réalisée et de la relation entre, d'une part, la durée pendant laquelle le bénéficiaire a effectivement utilisé le bien conformément à l'affectation prévue et, d'autre part, la durée de celle-ci.

#### Article 43 d) Subvention indue

<sup>1</sup> L'autorité compétente révoque sa décision s'il apparaît que la subvention a été indûment octroyée ou versée en violation des dispositions légales applicables ou sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet.

<sup>2</sup> Elle renonce à la révocation si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- a) le bénéficiaire a pris, au vu de la décision, des mesures qui ne sauraient être annulées sans entraîner des pertes financières difficilement supportables;
- b) il lui était difficile de déceler la violation du droit;
- c) la présentation inexacte ou incomplète des faits ne lui est pas imputable.

#### Article 44 II. Résiliation des contrats de droit public

<sup>1</sup> Les contrats de droit public (art. 27) peuvent être résiliés aux mêmes conditions que celles prévues aux articles 40 à 43.

<sup>2</sup> Selon les circonstances et en application par analogie des critères énoncés aux articles 39 à 43, l'autorité exige la restitution totale ou partielle des subventions déjà versées.

<sup>3</sup> Lorsque le bénéficiaire est en faute ou que d'autres circonstances le justifient, les montants à restituer portent intérêt au taux arrêté par le Gouvernement dès que le motif de révocation est survenu.

#### CHAPITRE IV : Prescription, dispositions pénales et voies de droit

##### Article 45

###### Prescription

<sup>1</sup> Les créances afférentes aux subventions cantonales se prescrivent par cinq ans dès leur naissance.

<sup>2</sup> Le droit à la restitution des subventions se prescrit par cinq ans à compter du jour où l'autorité compétente a eu connaissance des faits qui fondent l'obligation de restituer, mais au plus tard dix ans après sa naissance.

<sup>3</sup> Si l'obligation de restituer découle d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, ce dernier est applicable.

<sup>4</sup> La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit.

##### Article 46

###### Dispositions pénales

<sup>1</sup> Sera puni d'une amende de 20'000 francs au plus :

- a) quiconque donne des indications inexactes ou incomplètes sur des faits importants en vue d'obtenir une subvention;
- b) quiconque tait des faits importants en relation avec le versement d'une subvention.

<sup>2</sup> Si l'auteur du délit agit à son propre profit, il sera puni d'une amende de 50'000 francs au plus.

<sup>3</sup> L'instigation et la complicité sont punissables.

<sup>4</sup> La négligence n'est pas punissable.

##### Article 47

###### Voies de droit

Les décisions rendues en vertu de la présente loi sont susceptibles d'opposition et de recours conformément au Code de procédure administrative (RSJU 175.1).

#### CHAPITRE V : Dispositions d'exécution, transitoires et finales

##### Article 48

###### Droit transitoire a) En général

<sup>1</sup> Les dispositions légales spéciales en vigueur et régissant l'octroi des subventions sont réservées. Toutefois, dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, elles doivent être adaptées dans la mesure où elles ne lui sont pas conformes.

<sup>2</sup> A l'échéance de ce délai, elles demeurent applicables dans la mesure où elles sont conformes à la présente loi. Dans le cas contraire, les dispositions de celle-ci s'appliquent.

##### Article 49

###### b) Demandes et promesses de subvention et contrats

<sup>1</sup> Les demandes de subvention, les promesses de subvention, les travaux en cours et les acquisitions déjà faits conformément à la législation, qui n'ont pas encore fait

l'objet d'une décision d'octroi lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont soumis à l'ancien droit.

<sup>2</sup> Dans le délai prévu à l'article 48, les contrats qui sont contraires à la présente loi doivent être adaptés dans la mesure où les dispositions contractuelles le permettent.

##### Article 50

###### Inventaire des subventions

<sup>1</sup> Le Gouvernement dresse l'inventaire des subventions prévues par le droit cantonal.

<sup>2</sup> Il indique les caractéristiques principales de chaque subvention, notamment l'appellation, la base légale, les objectifs, les tâches, les bénéficiaires, l'autorité de décision et d'exécution, la catégorie, la forme, les conditions et charges, le mode ainsi que le montant, la rubrique budgétaire concernée et la durée.

##### Article 51

###### Mandats attribués aux services responsables

<sup>1</sup> Le Gouvernement attribue aux services responsables un mandat précisant les modalités de gestion et de suivi du ou des secteurs subventionnés.

<sup>2</sup> Si nécessaire, il se prononce sur les objectifs et les cahiers des charges que devront remplir ses représentants au sein d'institutions subventionnées.

##### Article 52

###### Evaluation de l'application et de l'exécution

<sup>1</sup> Le Gouvernement évalue périodiquement l'application et l'exécution de la présente loi.

<sup>2</sup> Les services compétents se déterminent sur la nécessité, l'utilité, l'efficacité et l'efficience des subventions. Dans les cas qui le justifient, ils se positionnent sur la pertinence des formes de gouvernance et les principes de gestion appliqués par les institutions subventionnées. Cet examen porte également sur les dispositions légales régissant les subventions. Ils peuvent s'adjoindre les services du Contrôle des finances lorsque ce dernier a émis des propositions.

<sup>3</sup> Le Gouvernement présente les résultats de cet examen au Parlement au moins une fois par législature.

<sup>4</sup> Le Gouvernement propose à cette occasion d'éventuelles adaptations de lois et la modification, respectivement la suppression des subventions qui ne répondent pas aux critères de la présente loi

##### Article 53

###### Référendum

La présente loi est soumise au référendum facultatif.

##### Article 54

###### Entrée en vigueur

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

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

**M. Serge Vifian** (PLR), président de la commission de gestion et des finances : L'arsenal législatif qui nous est proposé, avec pour objectif l'assainissement durable des finances cantonales, étonne certains par son ampleur. On sait de longue date que l'état des finances cantonales n'est

pas jugé avec la même sévérité selon que l'on se situe à gauche ou à droite de l'échelle des valeurs politiques. La discussion sur le frein à l'endettement vient d'en fournir la confirmation.

Quelles que soient toutefois les différences qui nous séparent sur les modalités, chacun est conscient qu'il faut éviter un décrochage d'avec les autres cantons et qu'un minimum de discipline budgétaire et financière est indispensable, sauf à considérer que le Jura peut rester à l'écart du mouvement général, ce qui serait davantage qu'une erreur, une faute.

La loi sur les subventions est un élément du puzzle. Elle s'inscrit dans un ensemble de dispositions englobant les cinquante-et-une mesures d'assainissement, le frein à l'endettement déjà cité mais aussi, ne l'oublions pas car elles ont leur importance, la gestion par objectif au sein de l'administration et la réforme de la gouvernance des institutions paraétatiques.

Lorsqu'on évoque les dépenses publiques, on néglige souvent cette évidence que les subventions absorbent plus de 40 % du budget de l'Etat. De plus, elles sont allouées sur la base d'une multitude de dispositions légales, ce qui ne facilite pas la vue d'ensemble et pose de surcroît le problème de la densité normative différente selon les cas.

La loi sur les subventions n'est au demeurant pas une spécialité jurassienne. Huit cantons connaissent déjà ce régime et la Confédération s'est dotée d'une telle législation en 1990 déjà.

La qualité du message qui nous a été remis et la sagacité dont vous avez fait preuve pour en extraire la substantifique moelle me dispensent de vous en infliger l'exégèse. Vous connaissez notamment les quatre objectifs de la loi :

- cohérence et pertinence : cette loi-cadre doit être un outil d'harmonisation des lois spéciales;
- efficacité et efficience : la loi offre une vue d'ensemble favorisant la prise de décision;
- sécurité : la loi favorise l'égalité de traitement en fournissant un cadre aux règles relatives à l'examen des demandes et à la surveillance de celles-ci;
- transparence : la loi permet aux autorités de disposer de définitions, de références, de principes uniformes, autant de préalables nécessaires à l'exercice des choix politiques.

La loi sur les subventions fait la distinction entre :

- les indemnités, qui sont des prestations pécuniaires accordées à des bénéficiaires externes pour atténuer les charges résultant de tâches déléguées par l'Etat,
- les aides financières, qui sont des prestations prenant la forme de cautionnements, de prêts à conditions préférentielles, de prises en charge d'intérêts, allouées à des bénéficiaires pour une tâche décidée par ceux dont l'intérêt public est démontré.

Tout un faisceau de principes régissent l'octroi des subventions, au nombre desquels la légalité, l'opportunité et la subsidiarité. D'autres règles corsètent le système, parmi lesquelles la capacité financière du requérant, les conditions et les charges auxquelles il est soumis, la participation des communes et la prohibition des promesses.

Comme cela a été dit à maintes reprises, il ne s'agit pas pour l'Etat de se désengager mais d'harmoniser les procédures. Dans cette optique, il est prévu de généraliser les en-

veloppes financières et les contrats de prestations, toutes méthodes qui ont fait leur preuve jusqu'ici, même si elles ont été accueillies au départ avec des réticences et des appréhensions.

C'est l'occasion de tordre le cou à ces assertions qui prêtent à l'Etat des intentions machiavéliques chaque fois qu'il cherche à rationaliser. Il est possible d'être à la fois économiquement réaliste, socialement ambitieux, culturellement inventif et politiquement crédible. Dans notre système démocratique, la menace ne vient pas de ce que l'Etat est trop entreprenant mais bien plutôt de ce qu'il est structurellement ankylosé. L'Etat, c'est l'instrument de notre volonté commune. S'il est nécessaire de le réformer, ce à quoi nous nous employons, ce n'est pas pour le démembrer en vertu d'une rigueur budgétaire qui serait aveugle jusqu'à l'irrationnel mais afin qu'il retrouve les moyens lui permettant d'assurer son rôle de régulation et d'impulsion au service de la collectivité.

Dans ses articles 25 à 38, la loi, en cohérence avec son esprit, fixe la lettre de ses modalités, lesquelles distinguent les subventions d'exploitation, dont la durée maximale est limitée à quatre ans, et les subventions d'investissement, qui sont en règle générale allouées sous la forme d'un forfait. Le versement de la subvention s'opère après examen du décompte, les acomptes éventuels ne pouvant dépasser 80 % du montant total. L'article 34 prévoit une compensation financière entre la subvention consentie et d'éventuelles créances ouvertes et échues envers l'Etat. L'autorité veille à l'utilisation conforme des subventions et au respect des conditions auxquelles son octroi est subordonné.

Un droit transitoire a dû être aménagé. Les articles 48 et 49 prévoient que les dispositions légales spéciales en vigueur devront être adaptées en tant que de besoin dans un délai de trois ans car la tâche n'est pas mince et les demandes déjà déposées qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision seront soumises à l'ancien droit.

L'article 50 introduit un inventaire annuel, dont on attend qu'il facilite la gestion systématique et active des subventions.

Mentionnons encore que, aux termes de l'article 52, le Gouvernement évalue l'application et l'exécution de la loi une fois par législature. Un rapport est présenté au Parlement.

Comme le relève le message, il est difficile d'évaluer les incidences financières sur les subventions d'une loi-cadre. Nous insistons néanmoins, puisque certaines communes en ont émis la crainte, sur le fait que l'objectif n'est pas un désengagement de l'Etat mais une meilleure maîtrise de la gestion d'un secteur, aujourd'hui caractérisé par sa densité et sa disparité. Des adaptations ultérieures ne sont pas exclues en fonction des expériences faites.

En conclusion, cette loi constitue un outil indispensable à la modernisation de l'Etat. Elle peut être introduite sans occasionner des dépenses supplémentaires. Elle encourage la responsabilisation des entités subventionnées et limite leurs risques. «Last but not least», elle fournit un outil pour l'appréciation sur l'efficacité des subventions.

C'est à l'unanimité que la CGF recommande l'acceptation de la loi. Elle propose une modification cosmétique à l'article 18 : «Les subventions accordées aux communes pour l'accomplissement de certaines tâches communales ou



régionales d'intérêt public sont – au lieu de peuvent être dans la formulation initiale – en principe subordonnées à une collaboration intercommunale ...», modification à laquelle le Gouvernement se rallie, même s'il considère que son caractère est davantage sémantique que téléologique.

Qu'il me soit permis de profiter de ma présence à cette tribune pour vous informer que le groupe libéral-radical votera l'entrée en matière et approuvera la loi.

**M. Ami Lièvre (PS) :** La loi-cadre sur les subventions, comme l'a dit le président, se veut un outil d'harmonisation des lois spéciales applicables aux subventions. Comme nous l'indique encore le message, avec une remise en cause des modes de gouvernance et de subventionnement utilisés jusqu'à ce jour et un renforcement du partenariat avec les institutions subventionnées, l'efficacité et l'efficience, comme on dit maintenant, devraient être renforcées, permettant, et c'est naturellement l'un des buts poursuivis, de dégager des économies.

La volonté de simplification du système et la recherche d'économies dans un domaine tel que les dépenses de transfert, qui représente maintenant plus de 40 % du budget de l'Etat, rencontrent notre adhésion. Il s'agit pour nous de décisions d'ordre technique qui doivent déboucher sur une augmentation de la transparence en la matière et qui donneront au Gouvernement les instruments nécessaires pour concrétiser ses objectifs. La responsabilisation accrue des partenaires, si elle est souhaitable, ne doit en revanche pas, selon nous, viser à diminuer l'engagement de l'Etat dans des domaines où nous jugeons son action indispensable.

De plus, puisqu'il s'agit de clarification dans les subventions, les exigences de l'administration pourraient, en certains cas, être simplifiées. Nous pensons en particulier aux cas relatifs aux contrats de prestations conclus avec des associations privées, qui vivent essentiellement grâce au travail bénévole de leurs membres. C'est probablement cette possibilité qu'offre l'article 22, alinéa 2. Nous estimons toutefois qu'il conviendrait peut-être de préciser qu'il n'est pas nécessaire, au cas d'espèce, que le personnel de l'Etat contrôle l'intégralité des finances du prestataire. Il nous paraît qu'un contrôle sérieux du montant accordé pour une prestation contractuellement définie soit suffisant et qu'il est superflu d'exiger de l'association concernée qu'elle produise l'ensemble de sa comptabilité, ses comptes, ses plans financiers, etc. Il ne faut pas sombrer dans la «contrôlite» mais veiller à ce que les rapports engendrés par un travail accepté par les deux parties ne provoque pas de surcharge inutile, notamment pour les services de l'Etat. A cet égard, nous demanderons peut-être quelques compléments d'informations en vue de la deuxième lecture, en particulier sur les pratiques en la matière dans d'autres cantons.

Pour l'heure, le groupe socialiste entrera en matière et votera la loi.

**M. Thomas Stettler (UDC) :** La loi sur les subventions est un thème à première vue peu passionnant mais d'une importance capitale pour les finances cantonales : 40 % de son budget est absorbé par les quelque deux cents cas différents de subventions.

Les débats de commission ont montré que cette loi n'apporte que peu de nouvelles choses si ce n'est un toilettage des bases légales pour continuer d'appliquer ce qui se faisait jusqu'à présent.

La nouvelle loi permet de mieux gérer les montants d'aides financières et de les adapter aux possibilités financières de l'Etat. Elle permet aussi un meilleur suivi des dossiers et exige que les aides soient utilisées de manière efficace et efficiente pour atteindre les objectifs fixés.

Le groupe UDC soutient cette loi car elle est un outil important pour le suivi et la gestion financière de l'Etat et souhaite que cette nouvelle pièce de puzzle contribuera à l'assainissement des finances jurassiennes.

**M. Eric Dobler (PDC) :** Le projet de loi sur les subventions a été étudié avec une attention particulière par le groupe démocrate-chrétien.

Les subventions absorbent près de 40 % du budget de l'Etat et recourent près de deux cents types de subventions attribuées sous une multitude de règles différentes variant d'un secteur d'activité à un autre.

La loi qui nous est proposée n'est pas une loi de plus, qui se superposerait aux autres dispositifs législatifs, mais elle vise à désenchevêtrer les subventions. Par une harmonisation, elle permettra une vue d'ensemble cohérente, vecteur d'une gestion efficace et efficiente des deniers publics.

Un cadre financier entre les différents partenaires renforcera la collaboration entre l'Etat et les bénéficiaires. La responsabilité des prestataires sera renforcée.

Une gestion ciblée en fonction des objectifs à atteindre, des moyens à disposition et d'une subsidiarité des aides publiques et privées est propre à éviter la politique de l'arrosage, qui contente chacun mais ne satisfait personne et ne permet d'atteindre que des objectifs très partiels.

Pour répondre à ses éventuels détracteurs, rien dans la loi ne pose les prémisses d'un désengagement de l'Etat dans l'attribution des subventions mais cette loi-cadre précise des objectifs, des définitions, un périmètre, mais surtout une responsabilité accrue du bénéficiaire de la subvention.

Les enveloppes financières devront cependant être définies non seulement sur le résultat financier de l'institution bénéficiaire mais également tenant compte des efforts de gestion et des résultats obtenus sur la base d'objectifs précis fixés.

Pour terminer, le projet de loi constitue un outil indispensable à la gestion et à la modernisation de l'Etat.

En conclusion, le groupe démocrate-chrétien acceptera l'entrée en matière et il vous invite à en faire de même.

**M. Charles Juillard, ministre des Finances :** L'adoption et l'introduction d'une loi sur les subventions constituent une réforme importante. Il s'agit d'un outil de gestion destiné à soutenir le Parlement et le Gouvernement dans leurs efforts de saine gestion financière et de modernisation des structures de l'Etat. Il fait partie d'un ensemble de projets cohérents les uns avec les autres. Ils découlent de l'objectif stratégique inscrit au programme de législature visant à assainir durablement les finances cantonales. Citons à titre d'exemple – cela a déjà été fait par les intervenants précédents – la direction et la gestion par objectifs au sein de l'administration et la réforme de la gouvernance des institutions paraétatiques relevant de la même philosophie.

Ce projet se base sur un constat simple : le volume des subventions octroyées par l'Etat a plus que doublé en quin-

ze ans alors que le total des charges, incluant par ailleurs ces mêmes subventions, n'a progressé «que» de 70 %. Les subventions ont donc pris une part toujours plus importante au budget de l'Etat pour atteindre environ 40 % à ce jour. Elles méritent donc une attention toute particulière dans un processus de gestion globale, transversale et dynamique des finances cantonales.

Cette nécessité devient encore plus visible si on reconnaît le manque de définitions, la coexistence de nombreux régimes différents de subventionnement et la diversité normative d'une disposition légale à l'autre.

Il faut relever que le Parlement n'a pas été insensible, par le passé, à la problématique de la gestion des subventions puisque divers postulats ont été déposés en la matière.

D'autres cantons ont perçu également le besoin de se doter d'un outil complet de gestion des subventions puisque huit autres législatifs ont à ce jour adopté une loi sur les subventions. Leurs buts, comme les nôtres, ont été clairs. Il s'agit de mieux gérer et non pas de se désengager.

Quels sont donc, de façon un peu plus détaillée, les objectifs de ce projet de loi ?

Il vise en premier à apporter cohérence et pertinence. Ce projet est une loi-cadre, constituant un véritable vecteur d'harmonisation de l'ensemble du dispositif légal jurassien. Le Parlement se donne ainsi un fil rouge pour l'élaboration ou les adaptations de chacune des lois spécifiques. Cette loi assure par ailleurs une exécution coordonnée et pertinente dans la durée lorsque le Gouvernement octroie, calcule, verse et surveille les subventions.

Cette loi permet ensuite de renforcer l'efficacité et l'efficience dans la direction de l'Etat. Celui-ci disposera de données et d'indications utiles dans la gestion globale ou de chacune des subventions. Une vue d'ensemble favorisera la prise de décision. Il s'agit d'éviter les automatismes, l'arbitraire et d'opérer des choix par un usage ciblé et une meilleure allocation des ressources. Je pense ici en particulier à la réforme déjà évoquée de la gouvernance des entités paraterritoriales. Les premières expériences menées à ce titre montrent que lorsque les premières inquiétudes sont passées, on arrive à mieux utiliser le potentiel des ressources mises à disposition tout en élargissant l'autonomie et la sphère de compétences des institutions, chacune assumant de façon consciente ses propres risques. Bref, nous pouvons parler de la mise sur pied de réels partenariats.

Le troisième objectif assigné à ce projet de loi est d'accroître la sécurité. Elle est assurée pour le requérant qui verra sa demande être examinée avec toute l'attention voulue et dans le cadre d'une parfaite égalité de traitement. A l'opposé, cette loi favorisera une surveillance orientée sur la nécessité et l'utilité réelles des demandes formulées à l'Etat.

Enfin, le Gouvernement estime qu'avec ce projet de loi, la transparence dans la gestion de l'Etat sera manifestement améliorée. Nous disposerons enfin de définitions et de références précises, du reste comparables aux lois en vigueur dans les cantons et à la Confédération. Nous bénéficierons en plus de données structurées et organisées. Un inventaire détaillé sera mis à jour annuellement par l'administration, et ceci sans ressources supplémentaires. Par ailleurs, les subventions seront réexaminées périodiquement mais au plus tard tous les quatre ans. Dans chaque cas, on saura ce qui est octroyé et pourquoi cela est octroyé. L'ensemble de ces

éléments permettra de faire le lien au niveau macro avec la politique financière que les autorités décideront de mettre en place. Je veux parler par exemple du processus d'élaboration et de décision sur les plans financiers.

Permettez-moi dorénavant d'apporter quelques commentaires sur des éléments particuliers de ce projet de loi.

J'aimerais débiter avec le périmètre de celle-ci. Cette loi est applicable aux indemnités accordées à des tiers pour l'exécution de tâches déléguées pas l'Etat. Elle s'applique également aux aides financières versées, aussi à des tiers, pour assurer la réalisation de tâches d'intérêt public que le bénéficiaire a librement décidé d'assumer. Cela exclut donc du périmètre de la loi les services de l'administration, les aides individuelles accordées aux personnes physiques ne présupposant pas l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public ainsi que les montants reçus de fondations privées qui ne sont en fait que redistribuées par l'Etat (exemple : fonds LORO) puisqu'il ne s'agit pas de ses propres ressources.

La loi énonce ensuite les principes s'appliquant au législateur et aux autorités octroyant des subventions. Celui de la légalité semble évident. Ceux de l'opportunité, de la subsidiarité, de la capacité financière et du soutien des communes mettent en évidence une volonté politique plus fermement marquée dans la gestion des subventions. Finalement, celui de la prohibition des promesses désire clairement enlever toute ambiguïté à ce sujet. L'auteur d'un projet peut certes demander une autorisation d'ouvrir un chantier mais celle-ci ne constitue en rien une promesse ni une décision. Le bénéficiaire est ainsi clairement informé des risques qu'il encourt.

Ce projet de loi met en relief les modes de subventionnement qui sont favorisés. Ainsi, les systèmes d'enveloppes financières ou de contrats de prestations sont préférés à la simple couverture du déficit. Cette approche joue un rôle central dans les modalités de gouvernance à réformer et la volonté de construire de réels partenariats.

Le versement des subventions n'est effectué qu'après l'examen du décompte requis et des acomptes, qui ne peuvent dépasser les 80 % de la subvention.

La compensation financière est confirmée dans ce texte de loi, à l'article 34. Il ne s'agit pas de limiter l'étendue de la subvention ou de la supprimer mais bien de compenser le versement d'un montant auquel a droit le bénéficiaire avec des créances ouvertes et échues qu'il a envers l'Etat. La compensation sera la règle, la non-compensation l'exception.

Dans les dispositions d'exécution, il est prévu certes que le Gouvernement dresse l'inventaire des subventions. Il s'engage aussi à mesurer l'application et l'évaluation de la loi et à présenter les résultats de cet examen au Parlement au moins une fois par législature.

Il faut enfin relever que les dispositions légales spéciales en vigueur qui ne seraient pas conformes à cette loi devront être adaptées dans un délai de trois ans.

Cette loi a fait l'objet d'une très large procédure de consultation. C'est avec satisfaction que le Gouvernement a pris connaissance du fait que son projet était très largement soutenu. Il n'a subi d'ailleurs que peu de modifications par la suite. La commission de gestion et des finances, comme cela a été rappelé tout à l'heure, n'a par exemple apporté qu'u-

ne seule modification. Cela concerne la collaboration intercommunale à l'article 18. Ainsi, les subventions accordées aux communes «sont», selon le nouveau libellé, en principe subordonnées, et non plus «peuvent être» subordonnées, à une collaboration intercommunale si celle-ci permet une efficacité et une efficience accrues. Cette proposition de modification, accentuant encore plus le bien-fondé de collaboration, a été bien évidemment acceptée par le Gouvernement.

Il est maintenant difficile de vous renseigner de façon précise sur les incidences financières de cette loi-cadre. Mais je vous rappelle que l'objectif est bien une meilleure maîtrise de la gestion des subventions et non pas un processus de désengagement.

Pour prendre note de la remarque d'Ami Lièvre, porte-parole du groupe socialiste, nous allons examiner cette question et nous allons tenter d'y apporter toutes les réponses. Je ne sais pas dans quelle mesure nous aurons le temps de procéder à un inventaire de ce qui se passe dans l'ensemble des cantons. Nous essaierons de prendre langue avec les cantons qui connaissent ce genre de loi-cadre pour voir exactement comment cela se pratique. Nous allons donc examiner cette question et nous vous renseignerons à ce sujet.

Avant de conclure, j'aimerais remercier mes collaborateurs de la Trésorerie générale, qui ont beaucoup œuvré pour la mise sur pied de cette loi, la commission de gestion et des finances évidemment pour le travail qu'elle a accompli dans ce dossier et, pour faire plaisir à Monsieur le président de la commission, toutes icelles et iceux qui soutiendront ce projet.

En conclusion, ce projet constitue bien un outil indispensable à la direction et à la modernisation de l'Etat. Il apporte plus de cohérence et de pertinence, plus d'efficacité et d'efficience, plus de sécurité et de transparence. Il peut être introduit sans provoquer de dépenses supplémentaires et favorise la responsabilisation des partenaires et le partage des risques. C'est pour toutes ces raisons que le Gouvernement vous demande d'adopter ce projet de loi sur les subventions.

*L'entrée en matière n'est pas combattue.*

*Tous les articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.*

**Le président** : Nous allons donc voter.

**M. Fritz Winkler** (PLR), scrutateur : 30.

**Mme Maria Lorenzo-Fleury** (PS), scrutatrice : 30.

**Le président** : Ce n'est pas possible. (*Rires.*) Il faut recompter. On ne peut pas arriver à 60, moi, je ne peux pas voter !

**M. Fritz Winkler** (PLR), scrutateur : 30.

**Mme Maria Lorenzo-Fleury** (PS), scrutatrice : 30.

**Le président** : Il ne peut pas y avoir 30 de ce côté-là puisqu'il y a une place libre entre Maxime Jeanbourquin et Pierre-Olivier Cattin. (*Brouhaha.*) Voilà, si vous êtes d'accord, s'il vous plaît ! Madame Maria Lorenzo-Fleury, est-ce que vous comptez le vice-président ? Non. Il ne peut pas y avoir 30 là puisqu'il y a trente places assises et que tous les

sièges ne sont pas occupés. (*Des voix dans la salle* : «Il y a 29».)

**Le président** : Il y a effectivement 30 députés sur la travée de gauche et 29 sur la travée de droite. Y a-t-il des avis contraires ? J'espère qu'il n'y en a pas parce qu'on est à 59 ! (*Rires.*)

*Au vote, en première lecture, la loi est adoptée par 59 députés.*

## 6. Motion no 880

### Imposition à la source : déduction des frais d'obtention du revenu

**Corinne Juillerat** (PS)

L'ordonnance sur l'imposition à la source du 6 décembre 1994 prévoit, dans son article 4, alinéa 2, la possibilité d'une déduction forfaitaire des frais professionnels telle que prévue à l'article 24 de la LI.

Même s'il est nécessaire que l'imposition à la source reste un système de perception simple, le groupe socialiste au Parlement jurassien souhaiterait que le Gouvernement donne la possibilité aux étrangers qui habitent notre Canton de déduire, comme tout autre contribuable, les frais objectifs d'obtention du revenu. En effet, une personne qui habite le Canton, qui participe à la vie sociale et économique de son domicile doit pouvoir bénéficier d'une égalité de traitement dans l'assujettissement à l'impôt par rapport à son voisin suisse dans une même situation.

Nous demandons donc au Gouvernement d'envisager la modification de l'ordonnance qui définit la pratique de la perception de l'impôt à la source de manière à tenir compte de cette problématique.

**Mme Corinne Juillerat** (PS) : J'espère avoir autant de succès que la loi sur les subventions !

Ma motion, rejetée par le Gouvernement, est destinée à corriger une inégalité fiscale que j'ai parfois constatée, notamment dans ma pratique professionnelle. Quand deux personnes habitent sur un même palier, dans un même immeuble, d'un même village, vont travailler dans la même entreprise d'un même autre village, elles n'ont pas droit à la même déduction fiscale en ce qui concerne les frais professionnels. Et pourquoi me direz-vous ? Tout simplement parce que l'une est taxée à la source, et on ne lui déduit que la somme admise comme montant forfaitaire pour les frais professionnels, et l'autre, qui remplit une déclaration d'impôt habituelle, soustrait de son revenu la totalité de ses frais de déplacement, de repas ou encore de frais de perfectionnement ou de reconversion professionnelle. L'une est étrangère et l'autre pas.

S'il est vrai que l'imposition à la source est une imposition faisant l'objet d'une procédure de taxation simplifiée, ceci dans le but premier d'éviter les tracasseries administratives, il est des situations où elle crée des inégalités de traitement entre contribuables. Ceci me choque d'autant plus que la même ordonnance prévoit un peu plus loin que : «Si le revenu brut du contribuable ou de son conjoint qui vit en ménage commun avec lui excède 120'000 francs par an, une procédure est faite ultérieurement selon la procédure ordinaire pour cette année et les suivantes, jusqu'à la fin de

l'assujettissement à la source ...». Ceci signifierait donc que, si l'on gagne bien sa vie, on a droit non plus à une procédure d'exception inégalitaire mais bien au traitement fiscal réservé à tout citoyen standard ?

C'est un procédé que j'ai du mal à comprendre et c'est pourquoi je vous demande aujourd'hui d'accepter ma motion, ceci afin de rétablir une pratique plus juste, en ce qui concerne les déductions de frais d'obtention du revenu, dans cette imposition à la source. Merci de votre soutien.

**M. Charles Juillard**, ministre des Finances : Comme vous aurez pu le voir, le Gouvernement n'est pas du même avis et ne voit pas là une inégalité de traitement puisque, en droit, pour qu'il y ait inégalité de traitement, il faut qu'il y ait manifestement traitement différent dans des situations semblables. Madame la députée, de par son introduction, vient de démontrer clairement que nous nous situons dans deux situations très différentes selon qu'on est imposé à la source ou pas.

De par le principe même du fait que nous soyons imposés à la source stipule que nous soyons une catégorie de contribuables particulière qui est traitée de manière particulière. Donc, en terme d'égalité de traitement, cela ne heurte ni le Tribunal fédéral, ni d'ailleurs nos voisins européens qui, lors de la conclusion des Accords bilatéraux, n'ont pas remis en cause cette pratique puisque, sinon, on aurait pu admettre qu'il y avait discrimination entre un national et un étranger, un Européen, ce qui en l'occurrence n'a pas été relevé.

Mais je vais peut-être vous donner un certain nombre d'autres indications encore plus précises pour vous expliquer pourquoi le Gouvernement vous propose de refuser cette motion.

En ce qui concerne la spécificité de l'impôt à la source, le trait distinctif de cet impôt réside dans sa perception. L'impôt n'est donc pas versé à l'autorité fiscale par le bénéficiaire de la somme imposable (en l'occurrence le travailleur étranger) mais par son débiteur (l'employeur, voire une institution d'assurance notamment); par exemple, l'assurance invalidité prélève des impôts à la source. Ce mode d'imposition répond à des nécessités pratiques liées au fait que la procédure ordinaire de taxation représenterait pour des personnes de nationalité étrangère, qui ne maîtrisent en général que partiellement la langue officielle du Canton et les usages, une charge considérable dont elles sont libérées avec un système d'imposition à la source. Ce dernier s'adresse en outre à des contribuables étrangers assujettis très souvent pour une courte durée, ce qui postule un traitement rapide des opérations de taxation. A cela s'ajoute le fait que la retenue d'impôt n'est pas opérée par des spécialistes de la fiscalité mais par le débiteur de la prestation imposable, généralement l'employeur, ce qui exige de la part des autorités fiscales une procédure uniforme et postule l'application de règles simples. Partant, l'exigence de praticabilité requiert un certain schématisme, raison pour laquelle les frais d'acquisition du revenu qui sont en principe à charge de tous les salariés, à l'instar des primes d'assurances, sont pris en considération de manière forfaitaire.

Le principe du respect de l'égalité de traitement. Nonobstant le schématisme inhérent au système d'imposition à la source, l'égalité de traitement est essentiellement assurée par le fait que les barèmes de l'impôt à la source sont établis, conjointement avec l'Administration fédérale des contributions, pour fixer la retenue au titre de l'impôt fédéral direct,

en tenant compte de la situation personnelle du contribuable. Ainsi, pour parvenir à la meilleure égalité de traitement possible entre les différentes catégories de contribuables, les quatre barèmes (prévus à l'article premier de l'ordonnance fédérale sur l'imposition à la source et à l'article 3 de l'ordonnance cantonale) intègrent un certain nombre de correctifs tels que les frais professionnels et les dépenses pour les assurances obligatoires. Les barèmes tiennent également compte des charges de famille et de l'état civil du contribuable (tarif A pour les personnes seules, B pour les personnes mariées, C pour le double gain et D en cas d'activité accessoire). Il s'ensuit que, globalement, les personnes imposées à la source, sur la base de barèmes qui englobent forfaitairement les déductions générales et sociales, ne sont pas moins bien traitées que celles taxées en procédure ordinaire, ce qui est conforme au principe de l'égalité de traitement. Il n'est pas inutile de relever que les quelque 2'000 sourciers jurassiens – sourciers, donc ceux qui sont imposés à la source; en jargon fiscal, ce sont des sourciers; je voyais déjà Ami Lièvre se réjouir de voir jaillir de l'eau dans tous les coins (*rires*) – même s'ils ne peuvent prétendre à la déduction effective de leurs frais professionnels, bénéficient à l'impôt communal et paroissial de la moyenne pondérée des quotités, indépendamment de leur lieu de séjour, ce qui contribue globalement à alléger leur charge fiscale.

En ce qui concerne le cas particulier que vous avez cité, Madame la Députée, de personnes qui réaliseraient un gain de plus de 120'000 francs, ils sont fort peu nombreux dans les 2'000, voire quasi inexistant malheureusement. Et puis le fait de leur imposer une taxation ordinaire au bout du compte, je ne suis pas sûr, contrairement à ce que vous prétendez, que cela soit en leur faveur. Au contraire, je pense plutôt que les collectivités publiques s'y retrouvent en tout cas.

Conformité à la jurisprudence du Tribunal fédéral et aux accords internationaux. Les différences systémiques entre les procédures de taxation ordinaire et de retenue à la source excluent de fait une parfaite égalité de traitement. Jusqu'à ce jour, le Tribunal fédéral n'a jamais remis en cause la déduction forfaitaire des frais d'acquisition du revenu. Cela tient d'une part à la structure de l'impôt à la source qui repose sur des motifs objectifs de praticabilité de la procédure et aux corrections apportées aux barèmes d'autre part. Le Tribunal fédéral a en revanche admis que des déductions supplémentaires à celles prévues aux articles 120, alinéa 4, de la loi d'impôt et 86, alinéa 1, de la LIFD peuvent être prises en compte à titre individuel. Il s'agit des déductions qui ne sont pas contenues dans les barèmes mais prévues aux articles 5 de l'ordonnance cantonale et 2, lettre e, de l'ordonnance fédérale. Il s'agit notamment des frais de garde, des intérêts passifs, de la pension alimentaire versée au conjoint divorcé et des cotisations versées à un deuxième, voire à un troisième pilier. La différence de traitement entre les frais professionnels ainsi que les cotisations d'assurances et les déductions qui peuvent être prises en compte individuelle- ment réside dans le fait que les premiers peuvent être aisément calculés forfaitairement car ils ne diffèrent pas entièrement d'un individu à l'autre. Ce n'est en revanche pas le cas des autres déductions, dites individuelles.

Il faut encore signaler que sur le plan international, comme je l'ai dit tout à l'heure, l'Accord sur la libre circulation des personnes, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002, n'a pas entraîné une modification de la législation fiscale suisse en matière d'imposition à la source. Il s'ensuit qu'à ce jour, les légi-

slations fédérales et cantonales n'apparaissent pas discriminatoires au sens de ces accords internationaux.

Sur la base des développements qui précèdent, il apparaît clairement que l'égalité de traitement dont se prévaut l'auteure de la motion pour introduire une déduction effective des frais d'acquisition du revenu n'est, aux yeux du Gouvernement, pas justifiée. L'octroi d'une déduction forfaitaire intégrée dans le barème d'impôt n'est pas constitutif d'une inégalité de traitement compte tenu des spécificités inhérentes à l'imposition à la source.

Nous avons encore une autre limite, c'est celle imposée par l'harmonisation fiscale. Afin de permettre l'introduction d'une déduction effective des frais d'acquisition du revenu, il faudrait que nous modifions l'ordonnance cantonale sur l'imposition à la source (comme le demande l'auteure de la motion), plus précisément son article 4, alinéa 2, lettre b, lequel stipule que les barèmes prennent en compte les déductions suivantes : déduction forfaitaire des frais professionnels. Or, cette déduction trouve toutefois son origine à l'article 120, alinéa 4, de la loi d'impôt, lequel consacre le principe de la déduction forfaitaire des frais professionnels. Cela signifie que la réalisation de votre motion impliquerait non seulement la révision de l'ordonnance cantonale mais également celle de la loi d'impôt. Et cette éventualité doit d'emblée être écartée dans la mesure où l'article 120, alinéa 4, de la loi d'impôt, qui prévoit le système de la déduction forfaitaire, constitue une base légale harmonisée au sens de la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs. C'est en effet l'article 33, alinéa 3, de la LHID qui oblige expressément les cantons à prendre en compte forfaitairement les frais professionnels. Si, contre toute attente, le législateur jurassien, vous parlementaires, se donnait une base légale autorisant la déduction effective des frais d'acquisition du revenu dans le cadre de l'imposition à la source, cette disposition violerait ouvertement le droit fiscal harmonisé et exposerait les autorités fiscales cantonales à voir leurs décisions annulées devant les instances judiciaires cantonales ou fédérales. La modification législative demandée n'est par conséquent pas réalisable d'un point de vue juridique.

Encore quelques aspects plutôt pratiques par rapport à cette question. Nonobstant l'argument juridique rédhibitoire, à notre sens évidemment, tiré du respect de l'harmonisation fiscale, la proposition contenue dans la motion irait à l'encontre du système pragmatique élaboré par le législateur fédéral et cantonal en matière d'imposition à la source. Les barèmes d'imposition, établis conjointement par l'Administration fédérale des contributions et les administrations fiscales cantonales, sont la pierre angulaire de ce mode d'imposition. L'introduction de la déduction effective des frais professionnels sur le plan jurassien obligerait le Service des contributions à élaborer de nouveaux barèmes en plus des quatre existant déjà actuellement. Une telle solution irait manifestement à l'encontre des exigences de praticabilité et de simplification qui caractérisent l'impôt à la source. La déduction effective des frais d'obtention du revenu alourdirait en outre de façon significative les travaux de taxation et nécessiterait l'engagement de personnel supplémentaire. Il faut être conscient du fait que la déduction effective des frais professionnels compte parmi les déductions les plus complexes en matière d'impôts directs, en raison des différents paramètres qu'elle intègre. On arriverait au résultat paradoxal que le secteur de l'imposition à la source serait contraint de taxer en ordinaire des frais d'acquisition de revenu dans le cadre d'une procédure d'imposition à la source. Cette proposition

contredirait également les efforts entrepris par le Gouvernement, depuis le début de la législature, pour réaliser des économies au sein de l'administration, là où elles sont possibles. En d'autres termes, il faut être particulièrement attentif à ne pas charger la législation avec des contraintes supplémentaires lorsque celles-ci ne sont pas indispensables, qu'elles ne répondent pas à des exigences posées par le droit supérieur, le Tribunal fédéral ou encore les traités internationaux et, à plus forte raison, lorsqu'elles violent le droit harmonisé.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les Députés, le régime de l'imposition à la source est et sera toujours marqué par un certain schématisme qui ne permet pas d'arriver à une égalité de traitement absolue. Il n'en demeure pas moins que le recours à une déduction forfaitaire des frais professionnels, incluse dans les différents barèmes d'impôt, est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral et aux accords internationaux. Elle ne constitue pas une source de traitement inégalitaire entre les contribuables ordinaires et les sourciers compte tenu des exigences de praticabilité et de simplification propres à l'imposition à la source.

A cela s'ajoute le fait que l'introduction de la déduction effective des frais professionnels demandée entrerait directement en conflit avec les règles du droit harmonisé, à savoir l'article 33, alinéa 3, de la LHID.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement propose au Parlement de refuser la motion. De même que le Gouvernement ne pourrait se rallier à une éventuelle transformation en postulat dans la mesure où l'on voit que cette réalisation n'est pas conforme au droit supérieur et qu'il nous semble, à nos yeux, que le rapport qui vous est ainsi fait devrait complètement régler la matière.

**M. François Valley (PLR) :** A l'instar du Gouvernement, le groupe PLR votera contre la motion no 880. Le groupe PLR est partisan d'un régime d'imposition à la source simple, rapide et efficace dans l'application, dans la mesure où les personnes chargées d'opérer la retenue de l'impôt à la source sont les employeurs et non des professionnels de la fiscalité. Il s'en suit que la déduction forfaitaire des frais professionnels d'une personne de nationalité étrangère travaillant en Suisse répond précisément à cet impératif de simplification.

D'autre part, le groupe PLR estime que la simplification requise par ce mode de perception de l'impôt propre à cette catégorie de contribuables doit également garantir l'égalité de traitement entre les différents contribuables. Or, cette égalité de traitement nous est assurée au niveau des barèmes d'imposition qui tiennent déjà compte des frais professionnels.

Dans ces conditions et après avoir apprécié tous les arguments avancés par le ministre Charles Juillard, nous estimons que l'égalité de traitement demandée par la motion no 880 est déjà réalisée, raison pour laquelle le groupe PLR refusera la motion.

*Au vote, la motion no 880 est rejetée par 33 voix contre 17.*

**7. Motion no 881****Assurance immobilière et panneaux solaires  
Samuel Miserez (PLR)**

*(Renvoyée à une prochaine séance.)*

**8. Postulat no 275****Imposition à la source des travailleurs frontaliers  
Jean-Paul Gschwind (PDC)**

*(Renvoyé à la prochaine séance.)*

**9. Postulat no 276****Pour une judicieuse affectation du produit de la taxe  
d'immatriculation  
Sabine Lachat (PDC)**

La qualité des réseaux routiers est une condition indispensable au renforcement de la compétitivité des territoires, favorisant le développement économique et la complémentarité des régions. Dans cette optique, les relations intercantoniales et transfrontalières devraient s'intensifier de manière significative.

Afin de promouvoir ses collaborations, le Canton devrait être doté d'un réseau routier performant. Alors que tous les efforts devraient se concentrer sur l'achèvement de l'A16 et l'amélioration de la H18 de même que l'entretien du réseau cantonal, on a la fâcheuse impression que les projets traitent et manquent cruellement de dynamisme.

En conséquence, alors que le Canton dispose d'infrastructures de transport nettement insuffisantes, voire déficientes, il figure sur l'échelle nationale comme un des cantons qui appliquent un mode de taxation des véhicules les plus élevés.

L'article 10 de la loi sur la circulation routière et l'imposition des véhicules routiers précise que le produit de l'impôt est affecté exclusivement à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des routes cantonales et des routes nationales qui traversent le territoire jurassien ainsi qu'aux subventions pour la construction des routes communales dans la mesure prévue par la législation sur la construction et l'entretien des routes.

Sachant que le Canton table sur une perception de près de 25 millions de francs de taxes sur les immatriculations et que seuls 13 millions de francs ne seront réinvestis sur le réseau routier jurassien, nous demandons au Gouvernement de mener une étude visant à soit diminuer les taxes d'immatriculation, soit à investir plus dans les infrastructures routières.

**Mme Sabine Lachat (PDC)** : Régulièrement, la taxe d'immatriculation des véhicules fait l'objet d'interventions récurrentes sous diverses formes, raison pour laquelle le groupe PDC vous propose le présent postulat afin de régler définitivement cette question.

Nous demandons que le Canton respecte ce qu'il précise vis-à-vis des communes jurassiennes. En effet, celles-ci doivent obligatoirement autofinancer leurs différents services, raison pour laquelle, dans le cas présent, un compte routier devrait être tenu officiellement.

L'article 10 de la loi sur la circulation routière et l'imposition des véhicules routiers stipule : «Le produit de l'impôt est affecté exclusivement : a) à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des routes cantonales et des routes nationales qui traversent le territoire jurassien; b) aux subventions pour la construction des routes communales dans la mesure prévue par la législation sur la construction et l'entretien des routes.»

Or, il apparaît qu'il y a un excédent de revenu de plusieurs millions de francs bien que les taxes cantonales prélevées devraient être affectées exclusivement au compte routier.

Lors d'une précédente séance du Parlement, Madame la députée Merguin demandait à juste titre que la taxe prélevée pour les chiens soit versée à des comptes ayant trait avec la protection des animaux, comme le prévoit la législation.

Sachant que le réseau routier se dégrade au fil des ans, que nous connaissons des taxes d'immatriculation relativement élevées, nous demandons au Gouvernement qu'il étudie une judicieuse affectation des taxes afin de se doter d'un réseau routier performant indispensable au développement économique.

Nous sommes également conscients que le présent Gouvernement escompte plus sur des taxes qui, au demeurant, sont des impôts déguisés afin de tenter d'équilibrer ses comptes. Mais c'est un leurre. Le Gouvernement, s'il entend équilibrer ses comptes, devrait diminuer ses charges structurelles et non percevoir des taxes et des impôts surfaits.

Les taxes d'immatriculation étant en dessous de la moyenne suisse sont celles dites des véhicules «propres». Elles sont soumises à la moitié de la taxe normale; il s'agit des véhicules hybrides combinant un moteur électrique avec un moteur à allumage commandé, des véhicules propulsés au gaz naturel et des véhicules à propulsion ne recourant pas au carburant fossile. Peut-on nous indiquer combien de voitures de ce type sont immatriculées dans le Canton ? Et quelle est leur proportion ?

Pour en revenir à l'objet du postulat en aucun cas contraignant, nous demandons juste une analyse de la situation actuelle avec une proposition d'une affectation judicieuse de la taxe.

Pour ces raisons, le groupe PDC ne comprend pas le rejet du Gouvernement. Il aurait pu démontrer un signe d'ouverture ouvert au dialogue, désireux de chercher des solutions et tenter ainsi d'améliorer la situation, le cas échéant aboutir à une baisse des taxes d'immatriculation des véhicules ou à plus d'investissements sur le réseau routier afin d'être conforme à la législation et juste vis-à-vis des Juras siennes et les Jurassiens détenteurs de véhicules.

Afin de déterminer clairement si les taxes d'immatriculation sont adaptées ou non à la réalité et dans un but de transparence et de conformité avec la loi, le groupe PDC vous invite à accepter le postulat. Je vous remercie de votre soutien et de votre attention.

**M. Charles Juillard**, ministre de la Police : Sur cette question-ci, le Gouvernement n'est pas davantage disposé à entrer en matière puisqu'il vous propose de rejeter ce postulat.

Tout d'abord, je vous dis d'emblée que je ne pourrai pas répondre aux questions complémentaires que vous venez

de poser, à savoir combien de véhicules hybrides sont immatriculés dans le Jura. Je n'en ai strictement aucune idée. Je pourrai me renseigner et vous donner des indications dès que je les aurai.

En ce qui concerne par contre le compte routier, il faut alors savoir ce qu'on appelle «compte routier». Si, pour vous, le compte routier, c'est uniquement l'affectation de la taxe sur les véhicules qui doit être consacrée à la construction et à l'entretien des routes, je peux d'ores et déjà vous dire, Madame la Députée, que la loi est totalement respectée sur ce point puisque je vous rappelle qu'au niveau du budget 2008 par exemple, le projet de rentrées de taxes par rapport à l'ensemble des véhicules immatriculés dans le Jura est budgétisé à hauteur de 26,125 millions de francs. Vous trouvez ces chiffres dans le budget, aux pages 178 et 182. Si vous faites la somme de ce qui est investi ou dépensé pour la construction et l'entretien direct des routes et de l'autoroute et les routes communales (les subventions qui sont versées pour cela), on arrive déjà à plus de 27 millions. Donc, vous voyez que, de ce côté-là, l'affectation des montants perçus au titre de la taxe sur les véhicules est plus que dépassée pour ce qui concerne la construction et l'entretien des routes.

A cela s'ajoute, parce que le compte routier évidemment n'est pas que le revenu des taxes sur les véhicules, nous recevons d'autres montants. Alors, il faut savoir ce qu'on imagine là dedans.

Si l'on additionne tout ce qui entre traditionnellement dans le compte routier, nous arriverions à un montant estimé à 42,5 millions. Mais si l'on compte aussi l'ensemble des charges directes – et quand je dis charges directes, ce n'est évidemment pas seulement ce que nous investissons dans l'entretien et la construction des routes, de l'autoroute et des routes communales mais ce sont aussi tous les frais annexes qui amènent à ces dépenses, à savoir le travail de la Police, le travail des Ponts et chaussées, le travail des différents services de l'Etat dans ce cadre-là – on arrive alors à une charge de l'ordre de 36,5 millions de francs. On voit donc qu'il y a une différence d'environ 6 millions.

Mais si l'on veut aller plus loin, parce que finalement c'est cela la question qu'on doit se poser, c'est où l'on commence et où l'on finit par rapport notamment à la définition des charges du compte routier. Est-ce qu'on s'arrête purement et simplement à la gestion du réseau routier, autoroutier jurassien, qu'il soit cantonal ou communal ou fédéral puisqu'il y a l'autoroute ? Mais est-ce qu'on ne va pas plus loin en estimant aussi tous les frais qui sont induits par les accidents de la route, par exemple, et tout le dispositif qu'il faut mettre en place pour faire face et pour absorber ces nuisances, tous ces coûts engendrés par la circulation routière ? Et là, Madame la Députée, sans avoir fait un calcul détaillé car notre comptabilité, pour l'instant, ne nous permet pas d'avoir une comptabilité analytique dans tous les services, donc d'additionner les différentes rubriques, le Gouvernement est convaincu que si nous devons aller jusqu'au bout de cette réflexion, le compte routier global de 42,5 millions serait en tout cas équilibré, voire même dépassé.

Le Gouvernement, qui estime satisfaisante aux exigences de la loi dans ce cadre-là, n'entend pas en faire davantage ni s'autoalimenter de travail supplémentaire, raison pour laquelle il propose au Parlement de refuser votre postulat.

**M. Patrice Kamber (PS)**, président de groupe : L'acceptation du postulat no 276 reviendrait à admettre que la route n'engendre aucune autre charge que celles des investissements qui lui sont consacrés. C'est un peu court pour le groupe socialiste, comme l'a expliqué Monsieur le ministre tout à l'heure. Les coûts collatéraux occasionnés par la route (nuisances sonores, pollution, conséquences sur la santé, notamment accidents, sans compter les nombreuses mesures que la route impose aux différentes collectivités) justifient une affectation différenciée des sommes perçues, qui tienne compte de ces éléments.

Certes, l'argent investi dans nos routes est nécessaire à assurer de bonnes conditions de déplacement de la population jurassienne. Le département concerné y affecte des montants considérables chaque année – les sommes ont été données tout à l'heure aussi – et là je vous renvoie aux budgets et aux comptes, sous la forme de crédits souvent acceptés sans discussion.

Il faut souligner que nos concitoyennes et nos concitoyens attendent aussi d'autres prestations qui nécessitent aussi des investissements dans les domaines social, culturel, environnemental pour ne citer que ces exemples. Or, les finances de notre Canton nous contraignent à procéder à de fins arbitrages que l'acceptation du postulat remettrait en question. Le groupe socialiste ne conteste pas la nécessité du maintien de nos voies de communication routières. Il n'entend toutefois pas privilégier la route au détriment d'autres domaines tout aussi nécessaires. Il estime que le postulat propose de sortir d'une approche précisément «judiciaire» des deniers de l'Etat, raison pour laquelle il s'y opposera.

**Mme Erica Hennequin (VERTS)** : 1978, c'est l'année où l'on a vu apparaître les premiers «vrais» ordinateurs en Suisse. Ils coûtaient entre 20'000 et 30'000 francs, pesaient une quinzaine de kilos, n'avaient pas de disque dur et leur puissance était grosso modo deux mille fois plus faible qu'aujourd'hui.

1978, c'est aussi l'année à laquelle la «loi sur la circulation routière et l'imposition des véhicules routiers» a été conçue. Les connaissances que nous avons sur la mobilité, que ce soit en termes de santé, de pollutions en tous genres, d'impact sur le climat ou de coûts réels, ont, elles aussi, considérablement changé depuis ce temps-là !

Le groupe CS-POP+VERTS s'étonne à plus d'un titre du postulat no 276 : pourquoi ne pas avoir demandé une adaptation de l'article 10 de ladite loi afin que le Canton ait des moyens financiers de mieux protéger la population des nuisances du trafic routier ? Pourquoi l'auteure est-elle prête à faire perdre 12 millions au Canton, en admettant que ce soit le cas, alors que le Gouvernement est en train de chercher désespérément et par n'importe quel moyen à «assainir» ses finances ?

D'après l'ARE (Office fédéral du développement territorial), les coûts externes des transports routiers, qui comprennent notamment les accidents, le bruit, les atteintes à la santé, les atteintes climatiques, etc., s'élèvent en Suisse à 8,5 milliards de francs par an, ce qui fait au moins 80 millions pour notre Canton et plus de 700 francs par voiture et par an. Comme c'est une externalité, ce ne sont pas les automobilistes qui supportent ces coûts mais l'ensemble de la société. Par conséquent, il est tout à fait logique qu'une partie du produit de la taxe soit disponible dans la caisse de

l'Etat pour éponger une toute petite partie des coûts externes du trafic routier. Notons au passage que cet argent pourrait aussi servir, par exemple, à étendre l'offre des abonnements «Vagabond» au Publicar, comme le demande Madame Lachat.

Nous sommes très sensibles au développement et à la qualité des réseaux de transports mais surtout des transports qui permettront de répondre aux défis futurs. Nous souhaitons vivement une rapide modification de la taxe d'immatriculation des véhicules, non pas par une baisse linéaire mais par une modulation selon le niveau de pollution émise par les véhicules.

Dans l'optique de voir plus loin que le capot de son 4x4, je vous annonce que le groupe CS-POP+VERTS votera contre le postulat no 276.

**M. Frédéric Juillerat (UDC)** : Ce n'est pas une surprise si je vous dis que le groupe UDC soutient le postulat no 276. En effet, pour augmenter la population de notre Canton, seule une baisse des impôts et des taxes peut permettre au Gouvernement d'atteindre son objectif. Et les conclusions des récentes rencontres avec les autorités bâloises sont là pour le prouver.

Par conséquent et comme plusieurs millions de francs ne sont pas réinvestis dans le réseau routier, le groupe UDC estime que la totalité de ce montant doit bénéficier aux détenteurs de véhicules afin d'être conforme avec la législation ou aux communes devraient pouvoir bénéficier de certains montants pour l'entretien de leurs routes communales qui, il est vrai, deviennent de plus en plus mauvaises.

**Mme Sabine Lachat (PDC)** : J'ai pris note des arguments des uns et des autres, notamment du Gouvernement. Ce qui me surprend dans l'argumentation du Gouvernement et du groupe CS-POP+VERTS, c'est qu'une partie du postulat a déjà été effectuée. D'une part, on indique qu'il faudrait une comptabilité analytique pour connaître la situation exacte et, d'autre part, on refuse d'y recourir, ce qui démontre bien, de la part du Gouvernement, un manque de courage politique.

Pour une bonne gestion financière, tant le Parlement que le Gouvernement devraient connaître la situation exacte de ces comptes et savoir où passent les 6 millions de revenus en sus.

Le fait que la police intervienne sur un lieu d'accident ne doit pas, à mon sens, être affecté au compte car des émoluments seront automatiquement prélevés auprès des responsables des accidents et si les Ponts et chaussées doivent également intervenir, je suis certaine qu'une facture émanera aussi de ce service.

Donc, je reste convaincue de la faisabilité de ce postulat et vous remercie de le soutenir.

**M. Charles Juillard**, ministre de la Police : Ministre très courageux puisqu'il s'oppose à son propre groupe parlementaire sur cette question ! Madame la Députée, ce n'est pas une question de courage politique ou pas de mettre en place une comptabilité analytique, c'est une question de moyens. Nous sommes en train de mettre en œuvre ces comptabilités analytiques. Nous le faisons petit à petit, service par service, mais nous n'avons pas les moyens de décréter la mise en œuvre d'une comptabilité analytique sur l'ensemble de

l'Etat. D'ailleurs, la mise en place des nouveaux modèles comptables, qui vont bientôt être effectifs, nous imposera d'aller peut-être un tout petit peu plus vite en besogne.

Les chiffres que je vous ai annoncés, ils sont là, ils sont réels, ils sont dans les budgets et dans les comptes. Je vous assure, nous ne trichons pas. D'ailleurs, vous épluchez les budgets et les comptes chaque année. Il vous arrive même de les approuver, ce qui est très bien. Donc, de ce côté-là, ce n'est pas une question de courage, c'est véritablement que nous avons le sentiment de satisfaire totalement à la législation et que, par rapport à cela, nous estimons que nous affectons aux routes les moyens qui sont à notre disposition par rapport aux priorités politiques que l'Etat doit assumer. Je suis d'accord avec vous, certains tronçons routiers mériteraient davantage d'attention mais il y a aussi des domaines, dans le secteur social, culturel et de formation, qui méritent d'autres attentions. Et vous savez comme moi que l'élaboration du budget, c'est le résultat de discussions, d'arbitrages pour mettre l'accent là où nous le pouvons, avec les moyens qui sont les nôtres.

Donc, nous ne voyons pas ce que nous pourrions vous dire ou faire de plus au travers d'un rapport qui suivrait l'éventuelle acceptation de ce postulat, raison pour laquelle nous demandons instamment au Parlement de ne pas accepter ce postulat, estimant que nous avons déjà satisfait à notre devoir de renseignement dans le cadre de cette affaire.

**Le président** : Merci Monsieur le Ministre. On connaissait déjà les combats de reines. Il s'agit peut-être ici d'un combat de reines noires ! (*Rires.*) Alors, nous allons nous déterminer sur le postulat no 276.

*Au vote, le postulat no 276 est rejeté par 28 voix contre 18.*

#### 10. Interpellation no 739

**La Caisse de pensions des employés de la République et Canton du Jura va-t-elle bénéficier d'une couverture à 100 % ?**

**Germain Hennet (PLR)**

Le Conseil fédéral avait mis en consultation en été 2007 un projet de loi sur le financement des institutions de prévoyance de droit public. Le but de ce projet était d'obliger les caisses de pensions publiques à respecter un taux de couverture d'au moins 100 % en les plaçant de cette manière sur un pied d'égalité avec les caisses de pensions privées.

A présent, selon nos informations, le Conseil fédéral pourrait prévoir la réalisation de ce projet, avec un délai de réalisation (recapitalisation) de quarante ans. Cette solution doit atténuer les risques liés à la démographie et empêcher le blocage de certaines réformes institutionnelles.

Le taux de couverture de la Caisse de pensions des employés de la République et Canton du Jura est notoirement insuffisant. Le système choisi de la capitalisation partielle, de même que la loi cantonale sur la Caisse de pensions, permettent à cette dernière une couverture de 90 %. Ceci peut paraître justifiable du fait que la capitalisation partielle découle de la confiance des caisses publiques en leur pérennité et en celle de l'effectif de leurs assurés. Or, l'évolution démographique accroît le nombre de rentes à verser par



rapport aux cotisations prélevées au même moment. Par ailleurs, la structure de l'effectif de la Caisse de pensions n'a pas une structure totalement homogène.

Au vu de cette évolution et de l'importance du projet du Conseil fédéral, le Gouvernement est invité à informer le Parlement sur son attitude à l'égard de ce projet. De l'avis du Gouvernement jurassien, parviendrait-on ainsi à une solution supportable pour les finances de l'Etat ? Le Gouvernement peut-il nous informer sur l'état général à fin juin 2008 de la gestion de la Caisse de pensions des employés de la République et Canton du Jura ?

**M. Germain Hennet** (PLR) : L'interpellation, je l'espère, est claire mais permettez que j'ajoute quelques éléments qui concernent l'évolution dans le temps.

Le rapport annuel de la Caisse de pensions des employés de la République et Canton du Jura mentionnait fièrement pour 2006 que : «La morosité des marchés boursiers est définitivement oubliée». Un peu vite dit, me semble-t-il.

Le degré de couverture pour 2006 était pour la Caisse de 87,2 %, représentant un découvert, par rapport à l'objectif financier de 90 %, de 35 millions de francs suisses; pour 2007, le trou s'était creusé déjà de 17 millions supplémentaires, à 52 millions de francs. En calculant le manque dans la Caisse pour une provision technique à 100 %, on arrive au 31 décembre 2007 à 120 millions de francs suisses et à plus de 200 millions de francs à ce jour. Le trou qui se creuse quotidiennement interpelle. Au rythme actuel, le déficit technique de la Caisse sera aussi élevé que la dette cantonale dans peu de temps.

Le problème se cache bien entendu dans les rendements de la Caisse, qui ne vont pas en s'améliorant. Il se cache surtout dans la démographie qui place la Caisse dans la situation de verser des rentes avec un taux technique qui n'a plus rien à voir avec les taux normaux appliqués de nos jours par les actuaires. La Caisse vit au-dessus de ses propres moyens et, par conséquent, au-dessus des nôtres.

Ce préambule, Mesdames et Messieurs, pour vous faire prendre conscience qu'on ne peut plus, dans notre Canton, laisser les choses aller sans prendre des mesures de correction. La Caisse est programmée pour être un gouffre à finances cantonales dans vingt-cinq à trente ans; et peut-être bien avant. Bien entendu, nous ne sommes pas les seuls; d'autres institutions nous précèdent, en particulier la Caisse des enseignants valaisans ou la Caisse du personnel des CFF. Mais comparaison n'est pas raison.

L'objectif doit être de viser une couverture et des provisions techniques de 100 % en négligeant la part de financement en répartition fixée à 10 %, conformément à l'article 41b du décret sur la Caisse de pensions ou à l'article 44, alinéa 1, de l'OPP (ordonnance sur la prévoyance professionnelle) qui autorise précisément l'objectif financier non atteint depuis longtemps situé à 90 %.

Le taux de couverture notoirement insuffisant de la caisse du personnel jurassien, qui est la conséquence de la capitalisation partielle, risque de ne plus assurer le déroulement normal du versement des rentes.

Bien sûr, les caisses privées, elles, doivent capitaliser entièrement les cotisations versées par leurs assurés en vue de leurs rentes futures. Par contre, les caisses publiques peuvent, elles, se permettre d'utiliser immédiatement une

partie de l'argent rentrant pour payer des prestations en cours.

La situation n'est pas saine et la crise boursière le confirme. La capitalisation partielle, nous dit-on, trouve son fondement dans la confiance des caisses publiques en leur pérennité. Or, c'est bien cette pérennité qui est trompeuse. On constate que l'évolution démographique accroît le nombre de rentes à verser par rapport aux cotisations prélevées au même moment. Par ailleurs, les effectifs des collectivités publiques ne sont pas destinés à rester immuables : certaines tâches nécessiteront moins de personnel et d'autres pourront être externalisées. D'où la conclusion évidente que la capitalisation insuffisante de la Caisse de pensions jurassienne pèsera sur de nombreux choix politiques à l'avenir alors même que le Canton sera régulièrement sollicité pour combler le capital manquant dans la Caisse de pensions.

Je résume en disant que recapitaliser constitue une légitime menace pour le redressement des finances publiques, c'est vrai, mais ne pas recapitaliser risque de bloquer toute réforme des institutions dans le futur.

Le Conseil fédéral l'a bien compris. Il souhaite obliger les caisses publiques à respecter un taux de couverture d'au moins 100 %. Un délai de plusieurs dizaines d'années serait mis à disposition, on parle de quarante ans. Je suis persuadé que l'objectif apparaît juste. L'opération pourrait s'accompagner d'un réexamen des prestations offertes. On pourrait aussi y contribuer en fixant à un niveau acceptable les besoins en recapitalisation, tout en respectant l'équité de traitement entre les assurés des secteurs public et privé.

Cette problématique ne date pas d'hier. Le Contrôle des finances de la République et Canton du Jura avait déjà attiré l'attention sur cette question en 1998. Mais le Contrôle des finances avait été déchargé alors de son mandat, pour être remplacé par KPMG. Quant au rapport de révision de KPMG pour l'exercice 2007, j'y reviendrai au point 13 de l'ordre du jour.

Ce qui m'inquiète encore davantage, ce sont les déclarations d'un membre du Gouvernement sur ce sujet, qui n'est pas du tout tourmenté par la tournure des événements. Il le déclare dans plusieurs journaux – mais je doute qu'il puisse nous convaincre aujourd'hui – sur l'absence de danger s'agissant du financement de la Caisse de pensions par les seules cotisations paritaires sur le long terme. Je remercie par avance le représentant du Gouvernement de ses commentaires.

**M. Charles Juillard**, ministre des Finances : Le ministre cité par Monsieur le député Hennet n'a pas changé d'avis par rapport à ce qu'il a écrit dans les journaux. Il reste convaincu qu'un taux de couverture mixte, tel que pratiqué pour la Caisse de pensions de l'Etat jurassien, reste, pour les collectivités publiques comme la nôtre, la meilleure des solutions et je vais essayer de vous expliquer pourquoi. Sans vouloir essayer de convaincre Monsieur le député Hennet parce que je sais que, là, je perdrais mon temps et ma sève !

J'aimerais aussi signaler à Monsieur le député que le développement que vous avez fait de votre interpellation est assez éloigné de son contenu, notamment lorsque vous abordez la question du taux d'intérêt technique ainsi que du taux de couverture qui est effectivement fixé dans le décret à 90 % mais dont l'objectif, pour le conseil d'administration

de la Caisse, est d'au moins 104 %. Pourquoi 104 % ? Et bien, c'est évidemment pour assurer des réserves suffisantes, notamment des réserves de fluctuation de cours qui ont été estimées, jusqu'il y a peu, à un besoin de 14 à 15 millions de francs.

Mais pour revenir à la question fondamentale de savoir quelle est la réponse du Gouvernement par rapport à la consultation fédérale sur l'évolution des caisses de pensions, un tout petit rappel. En 2003, une initiative parlementaire a été déposée par Monsieur le conseiller national Serge Beck qui demandait au Conseil fédéral de présenter un projet de loi visant à ne plus autoriser les caisses de pensions de droit public à opter pour un système de financement mixte. Concrètement, un tel système de financement consiste à financer une partie des prestations assurées selon une approche de répartition des dépenses (comme dans l'AVS) et le reste selon un système de la capitalisation intégrale (avec donc un taux de couverture de 100 %) appliqué par les caisses de pensions de droit privé.

Le système de financement mixte repose notamment sur le postulat que les corporations de droit public disposent d'une certaine pérennité les empêchant de faire faillite, donc de disparaître, ce qui n'est pas le cas des entreprises privées. Ainsi, bien avant l'entrée en vigueur de la LPP en 1985, la plupart ont choisi une telle approche pour leurs institutions de prévoyance. Historiquement, ce mode de financement a fait ses preuves et la grande majorité des caisses de pensions de droit public, qui ont un objectif de couverture inférieur à 100 % (capitalisation mixte), dispose d'un taux de couverture effectif supérieur. Certaines caisses de pensions de droit public ont certes défrayé récemment la chronique car elles affichaient un taux de couverture très bas, parfois même inférieur à 50 %, mais il s'agit ici d'exceptions.

Après analyse de l'initiative Beck, la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats a déposé, à fin 2003, une motion chargeant le Conseil fédéral de présenter un projet de loi qui permettrait de détecter à l'avance les découverts des institutions de prévoyance de droit public et de prendre les mesures d'assainissement en temps utile. Le Conseil fédéral lui a préféré un postulat, moins contraignant.

En fin d'année 2006, une commission d'experts a examiné les modèles de financement envisageables pour ces institutions de prévoyance de droit public et est arrivée aux conclusions principales suivantes :

- 1° Une institution de prévoyance de droit public qui affiche un degré de couverture supérieur à 100 % ne peut plus revenir à un système de financement mixte.
- 2° Une institution de prévoyance de droit public qui affiche, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, un degré de couverture inférieur à 100 % peut continuer d'appliquer un système de financement mixte. Cet accord est subordonné à la garantie de l'Etat et à un plan de financement qui garantisse à long terme l'équilibre financier de l'institution de prévoyance de droit public.
- 3° Les institutions de prévoyance de droit public devront être alignées, dans la mesure de possible, sur les caisses de pensions de droit privé. Elles devront ainsi disposer d'une certaine autonomie s'agissant de l'administration de la caisse, de la gestion de sa fortune, ainsi que de la rédaction de textes législatifs. En contrepartie, la garantie de l'Etat sera précisée et limitée, voire supprimée

pour les institutions de prévoyances de droit public qui sont en capitalisation intégrale.

En juin 2007, le Conseil fédéral a lancé son projet en consultation, lequel était largement inspiré du rapport de la commission des experts. Toutefois, il a rajouté une disposition qui, à première vue, paraissait anodine mais qui pourrait avoir des conséquences financières désastreuses pour les corporations de droit public. Ainsi, le Conseil fédéral souhaite qu'à l'issue d'un délai de trente ans, l'ensemble des institutions de prévoyance de droit public soient recapitalisées à un degré de couverture de 100 % et traitées ainsi de manière analogue à leurs consœurs de droit privé. Durant ce délai, les institutions de prévoyance de droit public doivent prendre toutes les mesures pour atteindre cet objectif contraignant. A l'issue de la consultation, le Conseil fédéral a toutefois prolongé ce délai à quarante ans.

Le Gouvernement jurassien a pris part à cette consultation et a indiqué qu'il s'opposait, à l'instar des autres exécutifs latins – donc, l'ensemble des cantons romands sont sur la même longueur d'ondes à ce sujet – à l'obligation de recapitalisation après un délai de quarante ans. Il a estimé en effet que la recapitalisation des institutions de prévoyance de droit public sera mise à charge d'une seule génération d'assurés, d'employeurs et de contribuables. Par ailleurs, il a également relevé le fait que la recapitalisation à hauteur de 100 % ne résoudra pas la santé financière des institutions de prévoyance de droit public qui doivent également disposer d'une réserve de fluctuation de valeur.

Concrètement, une telle obligation conduirait l'Etat jurassien à injecter dans sa Caisse de pensions près de 170 millions de francs, sans compter ladite réserve, ce qui, pour les finances cantonales, vous en conviendrez, est insupportable.

Le Gouvernement a estimé que le Conseil fédéral a sous-estimé les conséquences macro-économiques d'une telle opération. En effet, un afflux massif de capitaux placés sur les marchés des actions, des obligations ou de l'immobilier ne saurait demeurer sans conséquences ni pour l'économie, ni pour les corporations de droit public. Par ailleurs, une telle masse d'argent serait placée conformément à l'allocation stratégique de la fortune de la Caisse, dont les placements à l'étranger représentent tantôt 50 %. Cet investissement important hors de nos frontières conduirait, selon toute vraisemblance, à un sentiment de frustration de la part de la population jurassienne.

Le Gouvernement estime, par conséquent, que l'adjonction du Conseil fédéral, visant à contraindre toutes les caisses de pensions publiques à disposer d'un degré de couverture de 100 % n'est pas soutenable. Il tient en revanche le projet des experts mandatés par le Conseil fédéral comme tout à fait judicieux.

En ce qui concerne la gestion de la Caisse, ce deuxième point de l'interpellation, je me permets peut-être, si vous êtes d'accord Monsieur le Député, qu'on y revienne plus en détail au point prochain de l'ordre qui traitera du rapport de la Caisse de pensions puisque tout ou presque sera dit à cette occasion.

J'aimerais encore dire deux mots parce que, contrairement à ce que vous semblez croire, Monsieur le Député, le Gouvernement, le ministre en charge de ce dossier et le conseil d'administration, comme vous pouvez vous l'imaginer, suivent de près la situation financière de la Caisse et

celle-ci n'est effectivement pour l'instant pas bonne. Ce n'est pas un scoop mais je crois que c'est à l'instar de ce qui se passe sur les marchés financiers. Les moins-values sont importantes et nous espérons qu'elles ne seront que passagères. Cette situation nous conduit à penser que nous avons raison de ne pas vouloir couvrir à 100 % parce que les 170 millions dont je vous parlais tout à l'heure, quelle serait leur valeur aujourd'hui, placés sur les marchés financiers d'aujourd'hui ? Et bien là, nous aurions enregistré des moins-values encore bien plus importantes, peut-être même des pertes. Je tiens d'emblée à vous rassurer, les moins-values constatées par la Caisse de pensions aujourd'hui ne sont que des moins-values puisqu'elle n'était pas engagée dans les différentes sociétés, notamment américaines, qui ont fait faillite ces derniers temps.

Aussi, comme vous le savez, aucun secteur d'activité n'a été épargné, de même que toutes les catégories de placements ont été touchées. Ainsi, le conseil d'administration de la Caisse estime que la diversification des placements est actuellement primordiale. Il est inquiet mais confiant pour l'avenir et cet avis est partagé par des experts, notamment par la société PPCmetrics, expert financier de nombreuses institutions de prévoyance, lequel examine deux fois par année l'évolution et la structure des placements de la Caisse, comme d'ailleurs aussi de l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière. Dans le cadre de son rapport semestriel au 30 juin, cette société formule des recommandations au conseil d'administration lorsque des écarts trop importants sont constatés par rapport aux indices de référence. Au 30 juin 2008, PPCmetrics n'a pas émis de remarques importantes au sujet de la gestion de la fortune de la Caisse.

Finalement, en ce qui concerne les autres points, vous n'êtes pas sans le savoir puisque j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer à ce sujet à cette tribune, un groupe de travail planche sur la réforme complète du décret sur la Caisse de pensions, qui sera remise au Gouvernement à la fin de ce mois encore et qui ensuite sera soumise à consultation, puis transmise au Parlement.

En résumé, le Gouvernement n'est pas favorable à l'obligation qui est faite aux institutions de prévoyance de droit public d'obtenir un taux de couverture absolument fixé à 100 % parce que nous estimons que, de par la pérennité des institutions qui cotisent à cette Caisse, le risque de voir celle-ci sujette à des difficultés particulières liées à cela n'existe pas. En plus, pour l'instant en tout cas mais encore pour de nombreuses années nous assurons les dirigeants de la Caisse, le versement des rentes n'est pas du tout remis en cause. Les liquidités de la Caisse permettent de faire face sans autre à ses obligations, en tout cas pour dix années au moins.

Voilà, Monsieur le Député, l'avis du Gouvernement sur cette question.

**M. Germain Hennet** (PLR) : Il ne m'a pas convaincu. Je ne suis pas satisfait et je demande l'ouverture de la discussion.

*(Cette requête est acceptée par plus de douze députés.)*

**M. Germain Hennet** (PLR) : Merci, Monsieur le Ministre, de vos propos. Quand vous m'annonciez que vous ne me convaincrez pas, je peux vous confirmer que je ne suis pas du tout convaincu par vos propos. Je ne partage pas du tout

vos optimisme et je suis déçu que l'on traite une question aussi grave sur un petit air de «Tout va très bien Madame la Marquise» !

170 millions à renflouer. Moi, j'en suis à mes calculs d'hier soir, selon les indications qui m'ont été données, à 235 millions mais on ne va pas chipoter sur quelques dizaines de millions !

C'est quarante ans qu'on prévoit au niveau fédéral pour renflouer la Caisse. Ce ne serait pas un montant annuel insurmontable pour les finances cantonales et je pense que ce serait absolument nécessaire.

Les moins-values. Vous nous parlez des moins-values qui restent, comme vous nous le dites, des moins-values mais dites-nous à combien les pertes s'élèvent sur une position, par exemple depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année jusqu'à aujourd'hui. Ce sera certainement une forte illustration de la tendance. Bien sûr, on espère bien qu'elle ne va pas perdurer. La consultation, vous nous en parlez au bon moment, ou peut-être un peu tardivement. Alors, on met un certain espoir dans les propositions que vous nous ferez dans cette consultation, qui sera suivie avec beaucoup d'intérêt.

**M. Rémy Meury** (CS-POP), président de groupe : Le groupe CS-POP+VERTS salue d'emblée l'analyse qui a été faite par le ministre à l'instant à cette tribune.

Il faut regretter une fois encore que le ton utilisé dans l'intervention de notre collègue alimente l'image d'un canton sinistré. Je cite son texte et il l'a d'ailleurs répété : «Le taux de couverture de la Caisse de pensions est notoirement insuffisant». Cette appréciation s'inscrit et fait suite à une campagne de presse étonnante, suscitée par la Caisse de pensions elle-même d'ailleurs. On voyait l'institution au bord de la faillite. Même l'ancien chef du CFI y est allé de son couplet, comparant la situation de la Caisse de pensions à celle de la Banque cantonale du Jura quand il a fallu la recapitaliser. Comme quoi on perd certaines compétences en arrivant à la retraite ! (*Rires.*) Parfois du moins et je regarde Serge Vifian !

La réalité est différente. La situation de la Caisse de pensions n'est pas exceptionnelle, c'est vrai, en tout cas pas idéale mais elle est loin d'être catastrophique. Si l'on reprend son rapport de gestion, dont on parlera tout à l'heure, on constate que son niveau de performance pour 2007 a été bien meilleur que la moyenne suisse. Si l'on s'intéresse uniquement aux caisses de pensions publiques de Suisse romande, la Caisse de pensions jurassienne, sur ce plan, occupe la quatrième place sur neuf. Elle est notamment devancée par la Caisse bernoise des enseignants, la fameuse CACEB, qui après sa déroute récente a pris des mesures de recapitalisation exceptionnelles. Ceci explique cela. La Caisse de pensions occupe le même quatrième rang au niveau romand si l'on s'intéresse au degré de couverture. La Caisse de pensions du Valais, par exemple, en 2007, n'a présenté qu'un niveau de performance de 1,9 % ; elle a un degré de couverture de 75 %. Dans les deux cas, elle est moins performante que la Caisse de pensions jurassienne. On peut faire la même constatation pour Neuchâtel. Pourtant, pas de campagne de presse concernant ces deux caisses de pensions et la situation plus que notoirement insuffisante qu'elles présentent.

Cessons donc de nous autoflageller si l'on veut donner une autre image de notre Canton !

La comparaison avec les caisses privées n'est pas tenable non plus. Le risque de faillite d'une collectivité est nul. Sur ce point, il faut saluer la volonté du Gouvernement de s'opposer au projet fédéral de couverture obligatoire dans les quarante ans à 100 % pour les caisses publiques. Cela représenterait, selon les indications du Gouvernement, 170 millions pour l'Etat à injecter dans l'institution.

Rappelons-nous aussi que les pertes actuelles sont des pertes théoriques, liées à la mauvaise tenue des marchés boursiers. Il faut réfléchir aujourd'hui aux moyens à mettre en œuvre pour assurer une meilleure stabilité financière de la Caisse de pensions. Pas seulement à travers les cotisations comme en 2004 avec les mesures urgentes. Leur augmentation répondant à ces mesures a permis d'améliorer, dans un premier temps, la situation, jusqu'à ce que la bourse, à nouveau, plonge dans les profondeurs. Tout comme les employés de l'Etat ne sont pas là pour corriger les effets de la RPT, ils ne sont pas là non plus pour couvrir des pertes boursières.

La situation de la Caisse de pensions est difficile mais elle n'est pas catastrophique. Il faut le dire et le répéter.

La révision du décret annoncée nous permettra d'aborder, sur le fond, ce problème de financement et les compétences financières d'un représentant des grandes banques suisses comme vous, Monsieur Hennet, seront utiles, surtout si ces compétences prennent alors en compte les leçons des résultats récents des institutions bancaires que vous représentez ...

**M. Germain Hennet** (PLR) (*de sa place*) : Non, je ne les représente pas ici, s'il vous plaît !

**M. Rémy Meury** (CS-POP) : Pour terminer, juste ce mot concernant le rapport 2007 de l'institution. Le domaine financier présentant un rendement déficitaire se situe dans l'immobilier. La Caisse de pensions a joué son rôle, pendant des années, d'instrument financier de placement en construisant des logements, souvent de qualité, dans la perspective d'attirer de nouveaux habitants. C'est aussi une politique qui a été menée, qu'il faut rappeler à certains moments. Les règles de l'aide au logement fédéral font qu'aujourd'hui ces logements sont devenus moins attractifs économiquement. Sur ce point, il faut peut-être investiguer pour trouver des formules permettant de rendre ces logements à nouveau accessibles, permettant du même coup d'assainir la situation de la Caisse de pensions. Pour cela, il faudra, à un moment ou à un autre, intervenir auprès de la Confédération pour que les avances faites dans le cadre de l'aide au logement ne soient pas abandonnées seulement lorsque le promoteur est en faillite. Une réalité qui touche la Caisse de pensions mais aussi nombre de coopératives d'habitation. Un autre débat sans doute, j'en conviens, sur lequel notre groupe entend revenir prochainement.

**M. Germain Hennet** (PLR) : Je tiens à rassurer Monsieur Meury, je ne fais pas partie des ONG qui soutiennent les membres qui seraient peut-être secrétaire d'une association, comme vous; vous vous annoncez que vous êtes le support de tous les enseignants. D'accord, moi pas. Je ne travaille pas à l'Association suisse des banquiers et je n'ai jamais été le support des banquiers ici à cette tribune. Je n'en ai jamais fait état ni dans mes positions politiques, ni ailleurs. Alors, soyez un peu poli quand vous faites vos déclarations !

**M. Charles Juillard**, ministre des Finances : Mon intention n'est pas du tout de polémiquer, bien au contraire, mais simplement de rappeler un certain nombre de choses quand même.

Monsieur le député Hennet, vous nous demandez de présenter l'exemple de la perte sur une position. Je vous l'ai dit tout à l'heure – vous connaissez le fonctionnement, ce n'est pas à vous que je vais apprendre comment fonctionnent les marchés financiers – aussi longtemps qu'une position existe, on a l'espoir qu'elle s'améliore. C'est là que je parle de plus-value ou de moins-value.

Aujourd'hui, la Caisse de pensions, qui a fait un examen détaillé de l'ensemble de ses positions, arrive à la conclusion qu'elle n'a rien perdu. Mais il est vrai qu'il y a des moins-values importantes qui sont constatées, notamment ces jours-ci, qui font chuter son degré de couverture aux alentours de 75 %.

Mais cela dit, nous sommes confiants sur l'effet conjoncturel de cette problématique. Vous savez aussi comme moi que la pire des choses serait de vendre, à ce moment-ci, les positions qui ne valent plus rien ou presque plus rien. Donc, il faut scinder ce qui est conjoncturel de ce qui est structurel. Conjoncturel, je crois qu'il faut faire le rond-dos, qu'il faut saisir toutes les opportunités qui se présentent pour vendre au meilleur prix les positions qui sont bénéficiaires. Et puis structurel, c'est la révision du décret que je vous ai annoncée tout à l'heure.

J'aimerais encore aussi venir apporter une précision sur votre développement initial concernant le Contrôle des finances. Je tiens à préciser, pour dissiper tout malentendu ou tout sous-entendu, que c'est le Contrôle des finances qui a demandé à être déchargé du contrôle de la Caisse. Ce n'est pas la Caisse, ni le Gouvernement, qui a «débarqué» le Contrôle des finances de cette tâche. Vous pouvez en référer à son ancien contrôleur, il pourra vous le certifier. Et tout simplement aussi, je crois que c'était une solution tout à fait adéquate parce qu'au sein du Contrôle des finances, on doit admettre que nous n'avions pas les connaissances requises aussi pointues qu'il faut pour pouvoir vérifier efficacement et avec grande certitude les effets ou la situation financière d'une caisse de pensions, que ce soit sous l'angle actuariel mais en particulier sous l'angle actuariel. Donc, il ne faut pas laisser sous-entendre que quelqu'un aurait «débarqué» le Contrôle des finances parce qu'il arrivait à des conclusions qui ne plaisaient pas. Ce n'est pas du tout le cas. C'est le Contrôle des finances qui a demandé lui-même à être déchargé de cette mission.

## 11. Rapport 2007 du Tribunal cantonal

**M. André Burri** (PDC), président de la commission de la justice : En date du 25 août 2008, notre commission a entendu les représentants de la magistrature au sujet du rapport 2007 du Tribunal cantonal de la République et Canton du Jura. La séance s'est tenue au Château de Porrentruy, dans la bibliothèque de l'institution. Les magistrats présents étaient : pour le Tribunal cantonal, son président M. le juge Pierre Boinay; pour le Tribunal de première instance, son président M. le juge Philippe Guélat; pour le Ministère public, le substitut du procureur général Mme Valérie Cortat; pour les juges d'instruction cantonaux M. le juge Jean Crevoisier; pour le président du Tribunal des mineurs, M. Yves Richon;

ainsi que M. Jean Moritz, en qualité de commis-greffier du Tribunal cantonal.

Différentes questions se rapportant directement au rapport 2007 ont été posées par les membres de la commission. En voici l'essentiel :

- Nous nous sommes inquiétés de savoir si le fait de réserver, longtemps à l'avance, des places de stages au Tribunal cantonal ne portait pas préjudice aux futurs avocats et notaires. Il nous a été répondu que la demande en places de stage d'avocat était grande et que l'on avait pris la décision de réduire la durée des stages dans la magistrature pour pouvoir accueillir un plus grand nombre de stagiaires et que les demandes de stages ne pouvaient se faire qu'après l'obtention du baccalauréat (en anglais «bachelor»). Quant aux stages de notaires, il n'y a pas beaucoup de demandes.
- Nous avons également signalé que, dans l'opinion publique, circulait le fait que la durée des procédures s'allonge pour la Chambre des assurances. A cette question, on nous a expliqué que la durée de traitement était de six à dix-huit mois et qu'il y a souvent des demandes de prolongations de délais.
- Pour la Cour des poursuites et faillites, la commission s'est étonnée du fait que les pertes résultant des procédures de faillites se soient accrues d'environ 12 millions. Il nous a été répondu que ces pertes sont plus aléatoires qu'autre chose car ce n'est pas le montant qui en donne l'importance.
- La commission s'est ensuite renseignée sur l'avis des juges concernant la nouvelle pratique des jours-amende. La magistrature nous a ainsi évoqué les limites de cette nouvelle technique de répression voulue par le législateur fédéral. En fin de compte, l'idéal serait de pouvoir utiliser l'ancienne pratique et la nouvelle dans une intelligente coexistence. Ce thème sera évoqué par notre Ministre de la Justice à la prochaine réunion des ministres romands de la Justice.
- La commission, reprenant une préoccupation d'une partie de la population, a également voulu connaître le calendrier de l'affaire dite des «BMW». Il nous a été répondu que le jugement pourrait se dérouler, selon toute probabilité, en fin d'année 2008.
- Nous nous sommes également inquiétés de la situation des mineurs dans le canton du Jura et avons, à ce sujet, été rassurés par le président du Tribunal des mineurs.

Le rapport évoque aussi l'organisation d'une journée «porte ouverte» au château de Porrentruy pour le samedi 20 septembre 2008. Cette journée a été un grand succès et, en ma qualité de président de la commission de la justice, j'ai jugé utile d'envoyer un courrier de remerciements aux organisateurs et acteurs de cette porte ouverte pour les remerciements mais aussi pour les encouragements à récidiver.

Pour conclure, au vu du rapport 2007 du Tribunal cantonal, des débats de la commission de la justice, de l'audition du Tribunal cantonal du 20 août 2007, la commission de la justice remercie l'ensemble de la magistrature et le personnel administratif pour l'excellent travail effectué, vous dit que nous avons une bonne justice et que nous pouvons en être fiers et recommande donc au Parlement d'accepter ledit rapport.

A noter qu'afin d'éviter un retour à la tribune, je vous informe que le groupe PDC accepte également le rapport 2007.

**Mme Maria Lorenzo-Fleury (PS) :** Le groupe socialiste ne conteste pas le rapport 2007 sur le Tribunal cantonal tel que le président vient de vous le présenter. Par contre, nous tenons à relever certains faits troublants.

Lors de la séance de la commission de justice, en date du 25 août, où nous avons reçu l'ensemble des représentants du Tribunal cantonal, la problématique de l'augmentation de la violence a été évoquée mais pas de l'augmentation de la criminalité en général dans la société jurassienne. Elle ne donna pas lieu à un débat très nourri au vu des explications fournies. En effet, selon les juges présents, une partie de cette violence, principalement domestique ou conjugale, existait dans les années passées mais elle n'apparaissait pas dans les statistiques, elle n'était pas portée à la connaissance de la police, voire de la justice. En bref, les femmes, les enfants, voire certains hommes, subissaient ces violences mais en cachette, en sourdine. Ces souffrances n'étaient pas comptabilisées. Tout ceci ne serait qu'une subtile nuance pour certains mais le vol d'une pomme ou d'un vélo n'est pas à comparer avec des affaires de violence physique.

Nous avons été stupéfaits d'apprendre que le procureur, lors d'un entretien au «Quotidien jurassien», parle d'une augmentation de la violence, de la criminalité sans réellement fournir de chiffres détaillés. Pour mémoire, le procureur n'était pas présent à la séance de la commission qui traitait du présent rapport. Lorsque l'on veut communiquer sur un sujet aussi important, sensible, on se doit de fournir des informations claires et précises. Il n'est pas interdit d'en informer les représentants du peuple comme les parlementaires dûment mandatés pour s'occuper de ces questions. Il serait judicieux, si le procureur a des solutions miracle, qu'il nous les transmette. La problématique de la violence existe et les récentes affaires qui ont secoué le Jura ces derniers temps appellent à plus de jugements conformes aux lois en vigueur, de pousser des réflexions dans le domaine de la prévention, de l'écoute, et de prendre en compte certains éléments qui éviteraient ces situations tragiques. Alimenter les polémiques dans un sens populiste n'est pas le rôle qu'on attend d'un aussi haut représentant de l'Etat.

En dehors de ces quelques réflexions, les représentants socialistes de la commission de la justice remercient les membres du Tribunal pour leur diligence lors des différentes séances que nous avons eues avec eux. Le groupe socialiste recommande aussi l'approbation du présent rapport.

**M. Pierre-Olivier Cattin (PCSI) :** Comme vient de le présenter Monsieur le président de la commission de la justice, le groupe PCSI accepte à l'unanimité le rapport annuel du Tribunal cantonal. Cependant, quelques questions ont surgi lors de la discussion du groupe parlementaire, questions qui n'avaient pas été abordées en commission. Ces sujets ont interpellé le groupe PCSI, qui souhaite quelques éclaircissements de la part de Monsieur le ministre.

Le point 7 de la page 4 fait parties des observations diverses du rapport introductif du président du Tribunal. Il y est fait mention que le programme informatique de gestion des affaires des tribunaux, dont le projet a été lancé en 2005, a continué d'accumuler des retards. Au départ, il était prévu

que ce programme soit installé au 1<sup>er</sup> janvier 2007 mais il n'a pas pu être achevé pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et, selon toute vraisemblance, le programme dont il est question ne sera pas disponible avant la fin de l'année 2008 ! De plus, la mise sur pied de ce programme informatique a été confiée entre-temps à une entreprise spécialisée externe à l'administration.

Le Parlement peut-il être informé des raisons de ce retard ? Peut-on l'informer du coût occasionné par ces nombreux reports ? Des raisons pour lesquelles il a été fait appel entre-temps à une entreprise spécialisée ? De quelle entreprise il s'agit ? Quels sont les émoluments qui ont été requis par cette entreprise ? On sait que, dans le domaine de l'équipement informatique, un retard de trois ans dans l'installation risque de le rendre obsolète et occasionne des coûts secondaires importants.

Deuxièmement, en page 33, on indique la progression des demandes d'assistance judiciaire gratuite passant de 235 en 2004 à 373 en 2007 et à 340 en 2008 (soit une augmentation de 59 % pour les deux dernières ou de 45 % pour les trois dernières années). Sans entrer dans une recherche de justification de l'adéquation de ces aides, cette augmentation représente un coût. Peut-on nous indiquer l'ordre de cette augmentation de coût ? Et sans entrer dans le détail des affaires, peut-on se faire une idée des raisons invoquées pour ces augmentations ? Les citoyens ont-ils moins de moyens pour agir en justice à leurs frais ? Les honoraires courants des avocats auraient-ils explosé ? Les citoyens sont-ils plus prompts à agir en justice ? Pour terminer, au regard du ministre de la Justice, faut-il s'inquiéter ou se réjouir de l'augmentation du nombre de demandes d'assistance judiciaire gratuite ?

Je vous remercie de votre attention et de vos réponses.

**M. Germain Hennet (PLR) :** Le groupe PLR a examiné avec soin l'évolution du traitement des dossiers de la justice qui, selon lui, fonctionne à satisfaction. Il soutiendra donc l'approbation du rapport 2007 de la justice jurassienne.

Il souhaite cependant que le rapport pour l'année 2008 présente, en plus, et ceci on le verra l'année prochaine, les données détaillées relatives aux préparatifs de la nouvelle organisation de l'administration de la justice pénale vu que, dès l'an prochain, les juges d'instruction seront supprimés et que le procureur général aura une toute nouvelle fonction.

Par ailleurs, le groupe PLR tient à souligner l'intérêt de la population à la journée «portes ouvertes» de la justice qui a eu lieu le 20 septembre. Les organisateurs sont à féliciter et nous remercions le président de la commission de la justice de son geste.

**M. Charles Juillard,** ministre de la Justice : Le rapport annuel 2007 des autorités judiciaires, et non plus seulement du Tribunal cantonal comme on avait l'habitude de l'appeler précédemment, c'est effectivement un nouvel intitulé puisqu'il retrace l'activité de l'ensemble des autorités judiciaires jurassiennes.

S'agissant du Tribunal cantonal, le nombre de nouvelles affaires a continué d'augmenter au même rythme qu'en 2006 alors que, de 2001 à 2005, la tendance était plutôt à la baisse. Le nombre de nouvelles affaires introduites au Tribunal de première instance est en diminution par rapport à 2005 et 2006 mais correspond approximativement à la moy-

enne du nombre d'affaires introduites chaque année depuis 2002. En ce qui concerne plus spécifiquement les procédures pénales, le procureur général relève que l'année écoulée a connu la plus forte criminalité dans le Canton si l'on reprend les chiffres pour la période 2001 à 2007.

Madame la députée Lorenzo-Fleury, peut-on comptabiliser la douleur ou la souffrance ? Pour ma part, je ne le pense pas. Le Jura en la matière, notamment en ce qui concerne la violence domestique, fait déjà pas mal de choses, a déjà en place plusieurs structures. Cela dit, on n'en fait évidemment jamais assez, notamment quand on voit les résultats auxquels, malheureusement, cela peut conduire. Aussi, le Gouvernement a demandé au groupe de coordination «violence», qui est déjà institué depuis je ne sais plus combien d'années, de refaire le tour de l'ensemble du dispositif déjà en place et éventuellement de lui proposer encore d'autres pistes ou d'autres mesures à mettre en œuvre pour essayer de prendre en charge plus rapidement cette problématique et pour ainsi éviter les extrémités auxquelles nous sommes parfois confrontés.

En ce qui concerne les questions soulevées par le groupe chrétien-social indépendant, s'agissant du système informatique, il n'y a pas eu changement en cours de route, Monsieur le Député. D'emblée, la mise en œuvre d'une nouvelle application informatique pour la justice a été confiée à une entreprise extérieure qui avait, à notre sens et au sens de ceux qui ont confié le mandat, une expérience en la matière puisqu'elle avait déjà équipé de nombreux cantons suisses alémaniques, dont le canton de Berne, et des cantons romands, dont celui de Fribourg. Donc, nous étions en droit de penser, après aussi examen de l'application qui était proposée à ces différentes instances judiciaires, que nous avions fait le meilleur choix possible puisque les applications fonctionnaient dans ces différents cantons. Nous avons dû effectivement constater un certain nombre de retards pris par la mise en œuvre de ce projet puisque l'entreprise en cause a souhaité non pas installer chez nous une application désuète, obsolète, mais bien au contraire une nouvelle application, qui soit évidemment conforme en tous points à notre législation mais aussi très moderne par rapport à la situation d'aujourd'hui. Il est vrai qu'il y a eu pas mal de problèmes du côté de cette entreprise, qui a dû changer de personnes, qui a dû renforcer le personnel mis à disposition, à notre insistance récurrente, pour que nous allions plus vite dans la mise en œuvre de ces nouvelles applications. Selon les dernières informations en ma possession, de la part des utilisateurs cette fois, nous avons vraiment confiance au fait que cette nouvelle application puisse fonctionner au 1<sup>er</sup> janvier de l'année prochaine, malheureusement avec les désagréments que cela a pu causés aux autorités judiciaires avec cette année de retard. Combien cela a coûté ? Pas un sou de plus que ce qui était prévu et le budget sera tenu. Je n'ai plus les montants en tête mais je peux vous rassurer que ces retards n'ont pas occasionné de frais ou de coûts supplémentaires par rapport à cette application puisqu'il y a eu un forfait qui a été convenu avec le fournisseur. Alors, lui, comment il va se débrouiller, je n'en sais rien mais ce n'est pas notre affaire. En ce qui concerne les finances publiques, il n'y aura pas de surcoût. Et, comme je vous l'ai dit, cette installation ne sera pas obsolète au moment où nous la mettrons en œuvre. Au contraire, nous bénéficierons de la toute dernière mise à jour, sur laquelle s'inspireront aussi les autres cantons pour mettre à jour leur propre application.

En ce qui concerne l'assistance judiciaire gratuite, ce débat – je crois que le président de la CGF peut en attester – nous l'avons chaque année au moment des comptes à la commission de gestion et des finances parce qu'il est vrai que ces montants sont importants et ils varient et fluctuent d'une année à l'autre. J'ai par hasard avec moi, mais c'est un document qui aurait dû vous être distribué lors de la séance de la commission, le premier greffier du Tribunal cantonal les avait. La question n'ayant pas été posée en commission, il n'a pas pensé vous distribuer ce document mais je vais donner un peu l'évolution des chiffres au travers du temps, en commençant par 2002. En 2002, au total, nous avions pour 751'849 francs d'assistance judiciaire, 829'185 francs en 2003, 585'000 en 2004, 1'160'000 en 2005, pour redescendre ensuite à 837'000 en 2006 et 988'000 en 2007. Donc, il y a une progression, c'est vrai, par rapport à 2002 ou 2004. 2006, de l'avis même des autorités judiciaires, était une année exceptionnelle. Pourquoi ? Je ne saurais répondre à leur place. Mais on constate quand même qu'il y a certes une évolution mais quand même une stagnation pour l'instant et cela ne peut que nous réjouir. Mais cela stagne à un haut niveau, j'en conviens aussi avec vous.

Je n'ai pas de raison de me réjouir de cet état de situation. Les raisons pour lesquelles les gens recourent à l'assistance judiciaires, sont diverses, nombreuses. C'est notamment évidemment les moyens financiers mis à disposition selon des critères fixés par le Tribunal fédéral.

Les honoraires d'avocats que vous avez soulevés, ce n'est pas en tout cas dans les années considérées puisque le Tribunal fédéral a pris une décision qui oblige les cantons, dans ce genre de situation, à rémunérer les avocats à un tarif horaire d'au moins 180 francs alors que notre ordonnance prévoyait au moins 167 francs. Et nous avons été contraints d'adapter ces tarifs puisque le Tribunal fédéral a cassé plusieurs décisions dans d'autres cantons qui n'arrivaient pas à ce montant de 180 francs. Mais ce n'est qu'à partir de 2008 et ce n'est donc pas dans les comptes 2007. Par contre, le Gouvernement, dans sa séance d'hier, a modifié l'ordonnance de telle sorte que l'ensemble de l'assistance judiciaire gratuite, que ce soit au niveau des instances judiciaires comme dans le domaine administratif, a été augmenté pour satisfaire à l'exigence du Tribunal fédéral de ce minimum de 180 francs. Vous savez que, dans ce genre de situation, le tarif des avocats était de 250 francs, donc les avocats bénéficiaient du deux tiers de ce tarif lorsqu'ils étaient dans cette situation-là. Pour satisfaire à cette nouvelle réglementation du Tribunal fédéral, nous avons dû augmenter le tarif des avocats de 250 à 270 francs pour arriver, aux deux tiers de ces 270 francs, soit à 180 francs. Nous n'avions malheureusement pas le choix. Voilà pour répondre à ces questions.

Permettez-moi encore de vous dire que, d'une manière générale, l'année 2007 a été marquée par l'entrée en vigueur de la révision de la partie générale du Code pénal suisse ainsi que, plus spécifiquement pour le Tribunal des mineurs, des nouvelles dispositions régissant la condition pénale des mineurs. Les nouveaux codes de procédure fédéraux amèneront d'ici 2011 de nouveaux changements importants. Un groupe de travail est à l'œuvre pour adapter la législation cantonale. Le Parlement sera nanti des modifications législatives nécessaires, je l'espère au début de l'année prochaine. Je vous rappelle d'ailleurs que les Jurassiennes et les Jurassiens sont appelés à accepter une modification constitutionnelle sur ce thème le 30 novembre prochain.

Je relève aussi que, selon l'avis des tribunaux jurassiens après leur consultation, le système des peines pécuniaires apparaît souvent inadapté aux infractions commises. De plus, ce système est trop compliqué. La jurisprudence expose sur plusieurs pages par exemple la manière de calculer les peines pécuniaires, donc le montant de ce fameux jour-amende. Cela devient un véritable casse-tête. L'expérimentation des peines pécuniaires jusqu'à ce jour permet de conclure que l'article 41 du Code pénal devrait être révisé en ce sens que les courtes peines privatives de liberté devraient, comme sous l'ancien droit, pouvoir être prononcées avec sursis. En outre, la seconde condition posée au prononcé d'une courte peine privative de liberté, à savoir l'impossibilité d'exécuter un travail d'intérêt général ou une peine pécuniaire, devrait évidemment être abandonnée, ce qui permettrait au juge de déterminer la sanction la plus appropriée à la personnalité et à la culpabilité du prévenu. Enfin, en cas de sursis pour une courte peine privative de liberté, le juge devrait pouvoir aussi prononcer une amende selon l'article 106 du Code pénal. Nous ne demandons pas un retour en arrière mais nous demandons que l'ancien système puisse coexister à côté du nouveau système. C'est dans ce sens que je suis intervenu la semaine dernière auprès de mes collègues romands, puisque nous avons la Conférence latine des directeurs de Justice et Police qui partage en tous points nos préoccupations et qui a décidé de relayer nos propositions auprès de la Conférence suisse en vue de les transmettre rapidement au Conseil fédéral. Vous savez aussi que, sur le plan des Chambres fédérales, il y a deux motions qui ont été déposées et qui vont exactement dans ce sens. Nous espérons que le Conseil fédéral accélère le traitement de ces interventions pour tenir compte d'une situation qui n'est pas adaptée pour l'ensemble de ces personnes.

Permettez-moi, pour conclure, de remercier les magistrats et le personnel judiciaire pour leur excellent travail et leur engagement, de même que la commission de la justice qui a examiné avec attention ce rapport 2007. Je vous remercie, au nom du Gouvernement, d'accepter ce rapport.

*Au vote, le rapport 2007 du Tribunal cantonal est accepté par la majorité du Parlement.*

**Le président :** Nous arrêtons nos débats maintenant et je vous propose que nous recommencions à 14.15 heures.

**Le Secrétaire du Parlement :** Une résolution vient d'être déposée !

**Le président :** Où ?

**Le Secrétaire du Parlement :** On vient de me la donner. Ou bien on la traite cet après-midi.

**Le président :** Bon, j'apprends maintenant, après avoir dit qu'on arrêterait nos débats, qu'une résolution a été déposée. Je ne sais pas quel est le député qui l'a déposée.

**Le Secrétaire du Parlement :** Un député de ton groupe !

**Le président :** Ouais, ben, il y a des résolutions qui s'écrivent le matin du Parlement, Monsieur le Secrétaire.

**Le Secrétaire du Parlement :** Ce n'est pas de ma faute, c'est celle du député en question.

**Le président :** Je demande au député Lièvre s'il est d'accord que nous la traitions cet après-midi.

**M. Pierre Lièvre (PDC) (de sa place) :** Je serai malheureusement absent cet après-midi mais il y en a pour trois minutes.

**Le président :** Alors, le député Lièvre en a pour trois minutes.

**Le Secrétaire du Parlement :** Il faudrait quand même attendre que les députés aient le texte. Elle est à la photocopieuse, on vient de me la donner, il y a deux minutes et demie !

**Le président :** Est-ce que vous êtes d'accord qu'il développe sa résolution maintenant ? C'est le cas.

#### 24. Résolution no 113

##### **Pour la sauvegarde d'une politique sociale en matière d'assurance chômage équitable**

**Pierre Lièvre (PDC)**

Début juillet 2008, les cantons suisses apprenaient que le Conseil fédéral, via son Département de l'Economie, proposait de réviser l'ordonnance fédérale sur le subventionnement des mesures de soutien aux demandeurs d'emploi.

La révision précitée, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2009, a pour but essentiel d'économiser 60 millions de francs sur les forfaits que la Confédération verse aux cantons suisses, annuellement, à titre de mesures de réinsertion que ces derniers offrent à leurs chômeurs. La «pilule» est particulièrement dure à avaler pour les cantons romands, dont le taux de chômage est plus élevé que pour les cantons suisses alémaniques. La formule proposée par la Confédération ne manque pas en effet de surprendre : plus le taux de chômage est élevé et plus la subvention par demandeur d'emploi diminue ! Le but poursuivi apparaît clairement dans la réalisation d'économies importantes en matière d'assurance chômage, au détriment de cantons déjà fortement pénalisés par une conjoncture souvent défavorable. Nous y voyons, pour notre part, une mesure inégalitaire et socialement inacceptable.

Compte tenu de la question écrite déposée simultanément à la présente par notre collègue député Pierre Lièvre, nous incitons par la présente résolution le Gouvernement jurassien à tout mettre en œuvre auprès des instances concernées afin de combattre une révision manifestement inique et trop contraignante.

**M. Pierre Lièvre (PDC) :** Merci chers collègues. Effectivement, j'avais l'intention, dans un premier temps, de déposer uniquement une question écrite. Puis, finalement et sur l'avis d'un de mes collègues, j'ai décidé de déposer une résolution.

Quel est l'objet traité ? Il concerne l'ordonnance fédérale sur les subventions en faveur des chômeurs. J'ai appris incidemment que, finalement, début été 2008, le Conseil fédéral, via son Département de l'Economie, a décidé de réduire

de 60 millions les indemnités versées à titre de subvention en faveur des chômeurs pour les cantons suisses.

Les cantons les plus touchés, et cela ne vous surprendra pas, sont les cantons latins puisque, finalement et de manière tout à fait surprenante, voire même contradictoire, le Conseil fédéral part de l'adéquation suivante : plus le taux de chômeurs est élevé dans un canton, moins ce canton touchera de subventions pour ses chômeurs. Ce qui, me semble-t-il et d'un point de vue strictement logistique, est totalement contradictoire.

C'est la raison de ma question écrite et de ma résolution, à savoir inciter le Gouvernement jurassien, par cette résolution, à entreprendre toute démarche utile et favorable auprès des instances fédérales concernées pour maintenir et sauvegarder une politique sociale en matière d'assurance chômage équitable et juste. Je vous remercie.

**M. Michel Probst,** ministre de l'Economie : Effectivement, l'ordonnance dont parle Monsieur le député Lièvre s'agissant de la réduction du barème a fait l'objet d'un examen attentif.

Dans sa réponse au Seco le 3 juillet dernier, le Gouvernement a souligné de nombreux points spécifiques à la réalité économique jurassienne. Il a notamment fait part des besoins importants en formation dans le contexte de la libre circulation des personnes en relation avec le caractère industriel du Jura.

S'agissant précisément des barèmes, le Gouvernement a qualifié les barèmes proposés par la Confédération de menace directe pour les structures jurassiennes en ce sens qu'ils risqueraient de ne plus permettre d'atteindre l'objectif du maintien d'une offre de prestations adaptées et diversifiées en termes de prise en charge et de formation des demandeurs d'emploi. Dans ce sens, à l'instar des cantons romands, il a proposé un barème dégressif selon le taux de chômage, à savoir 3'500 francs par demandeur d'emploi pour la tranche de taux allant jusqu'à 2,5 % (au lieu de 1,2 % proposé par le Seco), 2'900 francs au lieu de 2'700 francs par demandeur d'emploi pour la tranche de taux allant de 2,5 % (au lieu de 1,3 % proposé par le Seco) à 5 % (au lieu de 4 %), 1'700 francs par demandeur d'emploi pour la tranche de taux supérieure à 5 % (au lieu de 4,1 % à 10 % ainsi que le propose le Seco).

Le Jura a également demandé l'intégration du principe d'une indexation des tarifs en vue de maintenir les moyens à disposition en cas d'inflation.

Enfin, le Jura a demandé que l'ordonnance entre en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2010. La position jurassienne est partagée par tous les cantons romands et par une grande majorité de cantons alémaniques. Elle n'a malheureusement pas été partagée par la Confédération qui a décidé de mettre en application le 1<sup>er</sup> janvier 2009 selon les tarifs qu'elle a décidés.

Dans ce contexte, on peut encore souligner le fait qu'une interpellation a été déposée au Conseil fédéral, qui demande des explications tant sur les tarifs que sur l'entrée en vigueur. Cette intervention sera vraisemblablement relayée par d'autres parlementaires des cantons romands. Enfin, le débat va probablement rebondir cet automne au moment du projet de révision de la loi sur l'assurance chômage qui prévoit également un certain nombre de restrictions au niveau des prestations en faveur des demandeurs d'emploi.



Le Gouvernement et le DECC vont suivre l'évolution de ce dossier d'une manière très active afin de défendre les intérêts jurassiens.

*Au vote, la résolution no 113 est acceptée par 54 députés.*

**Le président :** Donc, on vous donne rendez-vous à 14.30 heures précises. Bon appétit et à tout à l'heure !

*(La séance est levée à 12.25 heures.)*