

INTRODUCTION DE DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES AU FREIN A L'ENDETTEMENT DANS LA CONSTITUTION ET DANS LA LOI SUR LES FINANCES CANTONALES

RAPPORT EXPLICATIF

I. Contexte

Le 6 mars 2024, les Parlements bernois et jurassien ont adopté le Concordat sur le transfert de Moutier du canton de Berne au canton du Jura au 1^{er} janvier 2026. L'acte confirme la fin du différend territorial lié à Moutier entre les deux cantons.

Au niveau financier, la volonté du Gouvernement est que l'intégration de Moutier se fasse sans effet significatif sur les finances cantonales. L'objectif est de parvenir à un impact neutre à moyen terme grâce notamment à des mesures d'efficience au moment du regroupement de prestations.

Pour les phases préparatoires de l'accueil de Moutier, sur proposition du Gouvernement, le Parlement a accepté le 15 février 2023 la loi portant à la création d'un fonds en vue du transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura¹. Ce fonds permet notamment, par l'intermédiaire d'avances à compenser ultérieurement, de neutraliser pour le calcul du frein à l'endettement les impacts budgétaires des dépenses extraordinaires liées à l'accueil prochain de la ville de Moutier. Cependant, il ne sert à couvrir que les dépenses de fonctionnement engendrées par la mise en œuvre du transfert de la commune de Moutier de 2022 à 2026. Les dépenses d'investissements induites notamment par le déplacement des unités administratives jurassiennes à Moutier (bâtiments, informatique, équipement des locaux, etc.) ont été volontairement exclues du périmètre du fonds. Il avait été indiqué au Parlement que ces dépenses d'investissements feront, le cas échéant, l'objet d'une adaptation légale plus tard.

Aujourd'hui, le montant des investissements liés à l'aménagement des bâtiments sis à Moutier pour l'installation de certaines unités administratives de l'Etat, ainsi que la période sur laquelle ils seront engagés, ont pu être chiffrés avec les différentes unités administratives concernées.

Un autre impact significatif « Moutier » sur les finances cantonales, celui de la péréquation financière fédérale (ci-après : « RPT »). Dans le message du 14 novembre 2023 concernant l'acte relatif à l'approbation du Concordat, il avait été expliqué qu'aucune obligation légale ne prévoit le versement par le canton de Berne d'une part des revenus touchés au titre de la péréquation au canton du Jura. Pour le cas où une solution spécifique ne pourrait pas être apportée par la Confédération, les deux cantons sont parvenus à un consensus sur la manière de compenser le décalage temporel pris en compte dans le calcul de la péréquation. L'accord entre le canton du Jura et celui de Berne a débouché sur l'adhésion au principe que le canton du Jura avait droit, pendant une durée limitée de six ans à compter de la date du transfert, à une part des revenus du canton de Berne provenant de la RPT. Cependant, seul l'indice des ressources du canton du Jura est considéré dans l'accord bilatéral et non la baisse du potentiel de ressources jurassien engendrée par le changement de canton de la commune de Moutier. Il en résulte un manque à gagner de 65 millions² pour le canton du Jura pour les années 2026 à 2031. Cette absence significative de recettes ne permet pas notamment de financer les investissements liés aux déménagements de Moutier. Ces derniers se

¹ RSJU 612.

² Simulation établie par l'Administration fédérale des finances pour l'année 2023 avec la moyenne triennale des années de calcul 2017, 2018 et 2019.

montent à environ 10 millions et se répercutent surtout sur les exercices 2026 et 2027 avec un possible report de certaines dépenses sur 2028.

Dès 2026 et jusqu'en 2031, la totalité des nouvelles incidences extraordinaires liées à l'intégration de Moutier s'élève donc pour l'Etat jurassien à 75 millions.

Face à cette situation exceptionnelle qui se présente pour un événement historique, le Gouvernement anticipe et propose aujourd'hui un projet visant à exclure ces deux éléments liés à l'intégration de Moutier dans le calcul du frein à l'endettement.

II. Exposé du projet « Neutralisation des effets de l'accueil de Moutier dans le canton du Jura dans le calcul du frein à l'endettement »

Les règles du frein à l'endettement sont fixées à l'article 123a de la Constitution cantonale ainsi qu'à l'article 17a, alinéa 2, de la loi sur les finances cantonales (LFin).

Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80% et de 100% 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. De plus, le Parlement peut, à une majorité d'au moins des deux tiers des députés, déroger au respect du degré d'autofinancement si des circonstances extraordinaires le justifient. Il ne peut cependant pas y déroger deux années consécutives. 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.

Lors de l'introduction du frein à l'endettement, les éléments extraordinaires avaient été anticipés en offrant la possibilité de déroger à ce mécanisme, mais uniquement au sens d'événements naturels (inondation, tempête, etc.) dont les conséquences financières sont concentrées, la plupart du temps, sur un exercice comptable. Aujourd'hui force est de constater que les événements extraordinaires d'une part ont plusieurs origines (COVID, Ukraine) et d'autre part déploient des effets financiers sur plusieurs budgets.

Aujourd'hui, le manque à gagner de la RPT dans le cadre de l'accueil de la Ville de Moutier doit être considéré comme un événement extraordinaire subi par le canton du Jura. Non seulement les recettes non perçues représentent un montant significatif, mais le budget en est impacté sur six exercices successifs. Cette absence de recettes pénalise également la capacité d'investissement de l'Etat pour le déménagement de certains services de l'administration jurassienne.

Pour que le canton du Jura puisse réagir de manière appropriée à cette situation historique et unique, le calcul du frein à l'endettement nécessite une adaptation temporaire sans remettre en question ses fondamentaux.

Le Gouvernement considère le manque à gagner de la RPT et les investissements liés au déménagement des unités administratives jurassiennes à Moutier comme des événements extraordinaires au sens unique et historique. Et surtout, ils se répercutent sur plusieurs exercices successifs. Il est ainsi proposé au peuple d'exclure ces deux éléments dans le calcul pour apprécier le respect du degré d'autofinancement.

Les principes de base déterminant pour la règle du frein à l'endettement ne sont pas modifiés. Le Gouvernement est déterminé à respecter le degré d'autofinancement qui continue à s'appliquer sur le budget de l'Etat.

La règle concernant la dérogation au frein à l'endettement reste en vigueur, à savoir par exemple, l'obligation de passer devant le peuple en cas de dérogation au frein à l'endettement deux années consécutives.

La proposition du Gouvernement se concentre uniquement à répondre à la circonstance exceptionnelle entraînée par le manque temporaire de recettes issues de la RPT.

III. Effets du projet

a) Impact légal

D'un point de vue juridique, il s'agit d'introduire une disposition transitoire dans la Constitution cantonale relative au frein à l'endettement afin de pouvoir neutraliser de ce mécanisme deux effets financiers extraordinaires liés à l'accueil de Moutier.

L'avant-projet de l'article 15 des dispositions finales et transitoires de la Constitution cantonale permet ainsi de procéder à un calcul du frein différent de celui qui est prévu par les bases légales actuelles. Même si la Constitution cantonale ne mentionne pas les définitions des termes financiers comme la LFin, les explications figurant dans le message adressé au Parlement le 22 avril 2008 lors de l'introduction du frein à l'endettement dans la Constitution cantonale ne laissent pas de marge de manœuvre quant à son application, en particulier au niveau de la définition de la notion de « degré d'autofinancement ». Il est donc nécessaire de déroger aux alinéas 1 et 2 de l'article 123a de la Constitution cantonale. Quant aux autres alinéas de l'article 123a, ils restent applicables.

Cette disposition transitoire dans la Constitution cantonale permet de prévoir un régime dérogatoire dans la LFin dans le but de respecter le degré d'autofinancement à atteindre lors des différents exercices budgétaires pendant les années 2026 à 2031. A titre de rappel, le degré d'autofinancement est le rapport entre la marge d'autofinancement et les investissements nets.

Dans ce cadre, l'avant-projet d'article 80a, alinéa 1, LFin permet de déroger à l'article 17a, alinéa 2, lettre b, LFin pendant les années 2026 à 2031 en ajoutant au résultat du compte de fonctionnement pris en compte dans la marge d'autofinancement, la part supplémentaire de revenus provenant de la RPT que le canton du Jura aurait perçu s'il avait été tenu compte dès l'année 2026 du potentiel de ressources de la commune de Moutier.

Quant à l'alinéa 2, il permet de déroger à l'article 17a, alinéa 2, LFin pendant les années 2026 à 2028 en soustrayant les investissements uniques en lien avec le déplacement d'unités administratives sur le territoire de la commune de Moutier au montant total des investissements nets. Cette période de 3 ans a été définie sur la base de la planification des investissements qui portent sur les années 2026 et 2027 avec un possible report de certaines dépenses sur 2028.

Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires détaillés des deux tableaux explicatifs figurant en annexe du présent rapport.

b) Impact sur la gestion financière

Le frein à l'endettement demande le respect d'un degré d'autofinancement de 80%, voire de 100% en cas de découvert au bilan ou de dette brute supérieure à une fois et demie le montant des impôts cantonaux inscrits au budget. Il s'agit du calcul suivant :

	Marge d'autofinancement (résultat + amortissements)		
Degré autofinancement (LFin) =	-----		X 100
	Investissements nets		

En traduisant la proposition du Gouvernement qui neutralise l'impact financier extraordinaire de l'accueil de Moutier dans la définition du degré d'autofinancement, ce dernier se présente de la manière suivante :

	Marge d'autofinancement (résultat avec la part complète de la péréquation + amortissements)		
Degré autofinancement (LFin) =	-----		X 100
	Investissements nets sans les investissements Moutier		

Le tableau suivant présente le mécanisme ainsi retenu à titre illustratif :

Indicateurs	Valeurs	Calcul selon les bases légales actuelles	Calcul suite à l'adaptation des bases légales
a) Résultat	-15 millions		
b) Dont manque à gagner RPT lié à l'accueil de Moutier	13 millions		
c) Amortissements	30 millions		
d) Autofinancement déterminant selon la LFin pour frein à l'endettement		15 millions (=lettres a+c)	28 millions (=lettres a+b+c)
e) Investissements nets	40 millions		
f) Dont investissements nets liés aux déménagements liés à l'accueil de Moutier	5 millions		
g) Investissements nets déterminants pour frein à l'endettement.		40 millions (=lettre e)	35 millions (=lettres e-f)
Degré d'autofinancement selon LFin		38%	80%

A titre exemplatif, le tableau illustre les adaptations légales sur le calcul du degré d'autofinancement pour les deux effets financiers concernés sur un budget annuel. Les manques à gagner RPT (13 millions) et les investissements en lien avec l'accueil de Moutier (5 millions) sont exclus du calcul du degré d'autofinancement. Ces deux éléments expliquent l'amélioration du degré d'autofinancement du budget de 38% à 80%.

En l'absence d'incidence financière extraordinaire, il n'y a aucune différence avec la pratique actuelle.

h) Effets financiers pour l'Etat

Comme les montants sont exclus du calcul du frein à l'endettement, des compensations financières ne s'avèrent dès lors pas exigibles pour respecter le degré d'autofinancement. Dès lors, cette adaptation légale a des conséquences sur les fonds propres et sur la dette.

A ce jour, les impacts peuvent être projetés de la manière suivante (chiffres exprimés en million) :

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Total
a) Manques à gagner RPT	13	13	13	13	9	4	65
b) Investissements (estimations de la répartition annuelle des 10 mios)	6	3	1	0	0	0	10
Impact sur la dette au total (a+b)	19	16	14	13	9	4	75
Impact sur les fonds propres (a)	13	13	13	13	9	7	65
Impact annuel indirect sur les charges d'intérêts	0,2	0,5	0,8	1,0	1,2	1,3	

i) Effet financier pour les communes

Le présent projet n'entraîne pas d' incidence directe pour les communes.

Si le présent projet ne devait pas être accepté, de nouvelles mesures d'économies seront certainement nécessaires afin de respecter le frein à l'endettement durant les années 2026 à 2031. Elles pourraient alors impacter les communes.

IV. Entrée en vigueur

La disposition transitoire relative à l'article 123, alinéas 1 et 2, de la Constitution cantonale sera soumise en votation populaire le 9 février 2025.

Ensuite, si la votation populaire du 9 février 2025 débouche sur un résultat positif, le Parlement sera amené à adopter la disposition transitoire relative à l'article 17a, alinéa 2, lettres b et c, LFin.

Le Gouvernement prévoit une entrée en vigueur de l'ensemble des modifications proposées au 1^{er} janvier 2026.

Annexes : - Avant-projets de modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les finances cantonales
- Tableaux explicatifs