

Delémont, le 11 mars 2025

MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT RELATIF À LA RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI CONCERNANT LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle de la loi concernant la péréquation financière (LPF ; RSJU 651).

Il vous invite à l'accepter et le motive comme il suit.

1. Contexte

L'intégration de la commune municipale de Moutier (ci-après « Moutier ») dans le système jurassien de péréquation intercommunale des ressources nécessite l'adoption de deux dispositions transitoires dans la loi concernant la péréquation financière.

Premièrement, il convient en effet de préciser deux éléments manquants concernant Moutier pour l'établissement de l'indice des ressources des années 2026 et 2027, à savoir :

- la nature des montants qui serviront de base au calcul du rendement net des recettes fiscales ordinaires de Moutier pour les années 2024 et 2025 (années de référence pour le calcul de l'indice des ressources déterminant les montants de la péréquation pour les années 2026 et 2027);
- la quotité ordinaire à prendre en compte pour le calcul du revenu fiscal harmonisé 2024 et 2025 de la commune de Moutier.

Deuxièmement, les communes jurassiennes et le Gouvernement ont élaboré ensemble un projet visant à ce que les effets défavorables quant à l'évolution des flux financiers subis par les autres communes jurassiennes suite à l'intégration de Moutier dans le système de péréquation des ressources soient compensés par la fonds de péréquation financière durant une période de six ans (2026-2031).

2. Exposé du projet de nouvel article 42e LPF

2.1. Établissement des montants de la péréquation financière

La péréquation des ressources, la composante principale de la péréquation financière directe (ou intercommunale), vise à réduire les disparités de ressources entre les communes et à leur assurer une dotation minimale (art. 5 LPF).

Les montants de la péréquation des ressources à allouer aux communes bénéficiaires et à payer par les communes contributrices s'établissent sur la base du revenu fiscal harmonisé et de l'indice des ressources de chaque commune.

Concrètement, le revenu fiscal harmonisé, calculé par le délégué aux affaires communales, équivaut au rendement net des recettes fiscales ordinaires, divisé par la quotité ordinaire de la commune et multiplié par la quotité ordinaire moyenne pondérée de l'ensemble des communes (art. 6, al. 2, LPF). Quant à l'indice des ressources, il est égal, pour chaque commune, au rapport entre son revenu fiscal harmonisé par habitant et le revenu fiscal harmonisé moyen par habitant de l'ensemble des communes, multiplié par 100 (art. 6, al. 1, LPF).

RH (revenu fiscal harmonisé)	
Rendement net	Quotité ordinaire moyenne pondérée de l'ensemble des communes
Quotité communale ordinaire	X

IR (indice des ressources en %)	
RH par habitant	
RH moyen par habitant	X 100

Le rendement brut et le rendement net sont définis à l'article 3 de l'ordonnance concernant la péréquation financière (RSJU 651.11). Le rendement brut de chaque commune est égal à la somme des impôts des personnes physiques, des impôts des personnes morales, de la taxe immobilière, des augmentations de variations et de partages d'impôts ainsi que des autres impôts (gains en capital et impôts supplémentaires et répressifs). Le rendement net s'obtient en déduisant du rendement brut les diminutions de variations et de partages d'impôts ainsi que les contributions liées aux révisions, recours, remises et éliminations d'impôts.

Enfin, il est important de rappeler que les montants de la péréquation financière directe pour l'année « N » sont calculés sur la base des comptes communaux de l'année « N – 2 ». Concrètement, les montants péréquatifs alloués et versés en 2026 se basent sur les comptes communaux 2024, ceux alloués et versés en 2027 sur les comptes communaux 2025.

2.2. Calcul du revenu fiscal harmonisé et de l'indice des ressources de la commune de Moutier pour les années 2024 et 2025

Le calcul du revenu fiscal harmonisé et de l'indice des ressources de Moutier pour les années 2024 et 2025 se heurte à deux difficultés que l'introduction d'une disposition transitoire dans la LPF (art. 42e) doit permettre de surmonter : la détermination du rendement des recettes fiscales ordinaires et la fixation de la quotité ordinaire de Moutier.

2.2.1. Rendement des recettes fiscales ordinaires

Les recettes fiscales ordinaires de Moutier pour les années 2024 et 2025, qui permettent de déterminer le rendement net nécessaire au calcul du revenu fiscal harmonisé et de l'indice des ressources, ont été perçues sur la base du régime fiscal bernois, lequel ne correspond pas au système fiscal jurassien. Ainsi, une même situation fiscale donnée produira une taxation différente, même avec une quotité ordinaire d'impôt identique, les deux systèmes fiscaux cantonaux étant différents et incomparables (cf. explications présentées au point 2.2.2.).

Comme il n'existe pas d'autres données utilisables en lieu et place des recettes fiscales ordinaires de Moutier pour les années 2024 et 2025, le Gouvernement propose d'utiliser les recettes fiscales bernoises de Moutier pour le calcul du revenu fiscal harmonisé et de l'indice des ressources des années comptables 2024 et 2025. Même si ces données tirées des comptes communaux sous régime bernois ne correspondent pas aux données des communes jurassiennes, elles sont fiables

dans la mesure où elles ont été contrôlées par l'organe de vérification de la commune et approuvées par le législatif communal. Cette façon particulière de pratiquer ne sera par ailleurs appliquée que de façon provisoire pour les montants de la péréquation financière 2026 et 2027. Enfin, dans le cas où cette pratique occasionnerait des effets défavorables pour les communes jurassiennes, ces derniers seront neutralisés par le fonds de péréquation (cf. projet d'art. 42f LPF).

L'alinéa 1 du nouvel article 42e LPF a donc pour but de permettre l'utilisation de données fiscales bernoises dans le système de péréquation financière jurassien.

A noter que les communes bernoises utilisent le même modèle comptable que les communes jurassiennes (MCH2). Cette similitude dans la comptabilisation assure une traçabilité satisfaisante dans la transposition des données fiscales bernoises de Moutier dans le système de péréquation financière des communes jurassiennes.

2.2.2. Explications au sujet des quotités d'impôt cantonales et communales

La quotité ordinaire bernoise de Moutier (1.94 en 2024) n'est en effet pas comparable à la quotité ordinaire des communes jurassiennes, bien que le mode de calcul d'impôt entre les deux cantons s'effectue selon le même principe.

L'impôt d'État dû pour un an est obtenu, pour chaque genre d'impôt, par la multiplication de l'impôt simple par la quotité. L'impôt simple est déterminé par les taux unitaires fixés dans la loi. Par genre d'impôt, on entend l'impôt sur le revenu, la fortune, le bénéfice, le capital, le gain immobilier, les prestations en capital et l'impôt à la source.

Les barèmes d'imposition des deux cantons sont différents sur leurs taux d'impôt simple et sur les paliers de revenus imposables. Par exemple, pour l'impôt sur le revenu, le barème jurassien (art. 35, al. 1, de la loi d'impôt jurassienne, RSJU 641.11) prévoit, pour les contribuables mariés, un taux à 0 % pour les 11'800 premiers francs de revenu alors que le barème bernois (art. 42, al. 1, de la loi d'impôt bernoise) impose à un taux de 1.55 % les premiers 3'300 francs de revenus imposables. Autre exemple, le taux de l'impôt simple jurassien est de 6.25 % au maximum alors qu'il est de 6.50 % dans le canton de Berne.

Les déductions fiscales cantonales de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne sont, régulièrement, pas les mêmes entre les deux cantons. Par exemple, la déduction pour un enfant à charge est de 8'300 francs dans le canton de Berne alors qu'elle est de 5'600 francs dans le canton du Jura.

La péréquation financière indirecte est également un élément important à prendre en considération. La répartition des charges entre le canton et les communes conditionne la part supportée par chaque autorité fiscale en fonction notamment de leurs spécificités. Chaque commune peut adapter annuellement son budget grâce à la quotité d'impôt. Cette répartition est différente entre les deux cantons.

Pour l'année 2024, la quotité d'impôt du canton du Jura était de 2.85 et celle des communes de 1.30 à 2.35. Pour le canton de Berne, la quotité cantonale des personnes physiques a été fixée à 3.025 et celle des personnes morales à 2.62. Pour les communes bernoises, les quotités se sont échelonnées de 0.89 à 2.20.

2.2.3. Quotité ordinaire de la commune de Moutier

La quotité ordinaire communale est également utilisée pour calculer le revenu fiscal harmonisé, ce dernier permettant de fixer l'indice des ressources, élément-clé pour la détermination des montants de la péréquation des ressources.

Comme indiqué ci-dessus (point 2.2.2.), la quotité ordinaire bernoise de Moutier (1.94 pour l'année 2024) n'est pas comparable à la quotité ordinaire jurassienne. De ce fait, elle ne peut pas être utilisée pour calculer le revenu fiscal harmonisé de Moutier, au risque de fausser considérablement l'ensemble du système jurassien de péréquation financière directe.

Par conséquent, la seule solution acceptable pour calculer le revenu fiscal harmonisé de Moutier est de définir une quotité ordinaire technique (ou artificielle dans le sens où elle sera une transposition de la quotité bernoise de Moutier dans le système jurassien) qui soit le plus possible en adéquation avec le rendement fiscal bernois de Moutier temporairement pris en compte et subsidiairement avec les quotités ordinaires des autres communes jurassiennes. Cette quotité technique est à différencier de la quotité ordinaire que Moutier fixera pour son budget.

Comme les éléments permettant de calculer les montants de la péréquation des ressources (recettes fiscales des communes qui varient selon la conjoncture et d'autres paramètres impossibles à anticiper ; montant de l'impôt des travailleurs frontaliers) ne peuvent pas être déterminés avant que ne soient connues toutes les données comptables des communes pour l'exercice considéré (mi-2025 pour l'exercice 2024, mi-2026 pour l'exercice 2025), il n'est pas possible de fixer à l'avance la quotité ordinaire technique à prendre en compte pour Moutier. Cette quotité ordinaire technique ne pourra être fixée qu'à la mi-2025 pour l'exercice comptable 2024 et à la mi-2026 pour l'exercice comptable 2025).

Il est donc proposé par l'article 42e, alinéa 2, LPF que le Gouvernement, sur proposition du délégué aux affaires communales, fixe pour les exercices comptables 2024 et 2025 de Moutier une quotité technique appropriée lui permettant de veiller à ce que le but principal visé par la péréquation des ressources continue d'être atteint avec l'intégration de Moutier, à savoir réduire les disparités de ressources entre communes et leur assurer une dotation minimale (art. 5 LPF). Le Gouvernement validera les paramètres et les montants de la péréquation financière directe après avoir reçu le préavis de la commission du fonds de péréquation - composée de représentants désignés par le Parlement et les communes (art. 24 LPF).

2.3. Calendrier prévisionnel de la mise en œuvre de l'article 42e LPF pour les années 2026 et 2027

Procédure d'établissement des montants de la péréquation financière directe : étapes principales	Montants de la péréquation financière directe versés en 2026	Montants de la péréquation financière directe versés en 2027
Obtention auprès de chaque commune par le délégué aux affaires communales des montants des recettes fiscales ordinaires (rendement net)	Mai 2025	Mai 2026
Premier calcul des paramètres (revenu fiscal harmonisé et indice des ressources)	Juin 2025	Juin 2026
Consolidation sur la base des comptes communaux apurés	Août 2025	Août 2026
Fixation de la quotité ordinaire technique de Moutier	Août 2025	Août 2026
Etablissement définitif du revenu fiscal harmonisé et de l'indice des ressources de l'ensemble des communes	Septembre 2025	Septembre 2026
Séance de la commission du fonds de péréquation pour préavis des paramètres et montants de la péréquation financière directe	Octobre 2025	Octobre 2026
Publication au Journal officiel des paramètres de la péréquation financière (délai d'opposition de 30 jours)	Novembre 2025	Novembre 2026
Arrêtés du Gouvernement fixant les paramètres et les montants de la péréquation financière	Décembre 2025	Décembre 2026
Versements des montants de la péréquation financière directe de l'année considérée (deux versements)	Mai et octobre 2026	Mai et octobre 2027

3. Exposé du projet de nouvel article 42f LPF

Le nouvel article 42f LPF a pour objectif d'introduire dans la loi de façon transitoire (2026-2031) le principe d'une utilisation possible du fonds de péréquation financière pour compenser les éventuels effets défavorables occasionnés aux autres communes jurassiennes en raison de l'intégration de Moutier dans le système de la péréquation des ressources. La compensation des charges structurelles (liées à la surface, au déneigement) et de communes-centres ainsi que les montants du fonds de soutien stratégique et ceux du fonds d'aide aux fusions restent inchangés.

3.1. Intégration de Moutier dans le système de péréquation financière directe

Dès la fin 2023, les communes jurassiennes ont souhaité connaître l'impact financier de l'intégration de Moutier dans le système jurassien de péréquation des ressources.

Début 2024, le Gouvernement a élaboré plusieurs simulations, sur la base des données connues, pour évaluer l'impact de Moutier sur le système de péréquation intercommunale. Sur la base de ces simulations, il s'est avéré que Moutier ferait partie des communes bénéficiaires de la péréquation financière.

Plusieurs variantes ont été étudiées pour évaluer les possibilités d'imputation des montants péréquatifs comprenant Moutier. En concertation avec l'Association jurassienne des communes, la variante retenue propose de neutraliser, par le fonds de péréquation, la totalité des effets défavorables sur les autres communes durant six ans, avec un bilan intermédiaire après trois ans. Selon les résultats de ce bilan, le Gouvernement se réserve la possibilité, après consultation des communes, de modifier les modalités de la neutralisation de l'impact sur les communes de l'intégration de Moutier dans le système de péréquation financière.

3.2. Impacts sur le fonds de péréquation financière

Selon les projections établies à fin 2024 et sous réserve du bouclage des comptes 2024 de l'État, le fonds de péréquation financière est doté au 31 décembre 2024 d'un montant de 18,8 millions de francs.

La dernière simulation des montants de la péréquation financière, basée sur les exercices 2023 des communes jurassiennes et de Moutier, avec une quotité technique de 2.3 pour Moutier, indique que les effets défavorables de l'intégration de Moutier dans le système de péréquation financière sur les communes jurassiennes seraient de l'ordre de 2,6 millions de francs (1,8 million de francs à recevoir en moins pour les communes bénéficiaires et 0,8 million de francs à payer en plus pour les communes contributrices). Il convient de préciser que cette simulation (quotité technique et montant de 2,6 millions de francs) sert uniquement à évaluer l'ordre de grandeur des enjeux financiers.

Les montants issus de la péréquation des ressources et de la compensation pour les communes seront déterminés par différents paramètres non encore connus à ce jour. Il s'agit en particulier des populations officielles au 31.12 2024, des comptes communaux 2024 validés avec leurs recettes fiscales, ainsi que de la détermination de la quotité technique à arrêter. Il peut en résulter des écarts, qui pourraient être importants.

De 2019 à 2024, le fonds de péréquation financière a été alimenté en moyenne de 2,3 millions de francs par année. Sous réserve du maintien dans les années qui viennent du même niveau de recettes de l'impôt des travailleurs frontaliers qu'en 2024 et d'une contribution des communes contributrices équivalente à ces deux dernières années, la compensation durant 6 ans des effets défavorables de l'intégration de Moutier sur les autres communes jurassiennes n'aura pas d'impact significatif sur la fortune du fonds de péréquation qui se maintiendra autour de 18 millions de francs.

Les modalités d'application de cette compensation seront fixées par le Gouvernement par voie d'ordonnance (art. 42f, al. 2. LPF).

Dès que les modifications législatives proposées (art. 42e et 42f LPF) seront entrées en vigueur, idéalement à la fin de l'été 2025, le Gouvernement modifiera l'ordonnance concernant la péréquation financière fixant les modalités d'application de ces deux dispositions transitoires.

4. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement recommande au Parlement d'accepter le projet de révision partielle de la loi concernant la péréquation financière.

Veuillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Martial Courtet
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'Etat

Annexes :

- Projet de révision partielle de la loi concernant la péréquation financière ;
- Tableau explicatif avec commentaires.

Loi concernant la péréquation financière (LPF)

Projet de modification du 11 mars 2025

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La loi du 20 octobre 2004 concernant la péréquation financière (LPF)¹ est modifiée comme il suit :

Article 42e (nouveau)

Intégration de
Moutier
a) Fixation du
revenu fiscal
harmonisé

Art. 42e ¹ Pour la fixation du revenu fiscal harmonisé des années 2026 et 2027 de la commune municipale de Moutier, le rendement net des recettes fiscales ordinaires des années 2024 et 2025 est calculé sur la base des comptes 2024 et 2025 approuvés par l'organe communal compétent.

² Sur proposition du délégué aux affaires communales, le Gouvernement arrête une quotité technique à appliquer aux comptes des années 2024 et 2025, en lieu et place de la quotité ordinaire de la commune municipale de Moutier au sens de l'article 6, alinéa 2.

³ Le Gouvernement fixe les modalités par voie d'ordonnance si nécessaire.

Article 42f (nouveau)

b) Utilisation du
fonds de
péréquation
financière

Art. 42f ¹ Durant les années 2026 à 2031, le fonds de péréquation financière peut être utilisé pour compenser les éventuels effets défavorables occasionnés aux communes en raison de l'intégration de la commune municipale de Moutier dans le système de la péréquation des ressources.

² Durant le deuxième semestre de l'année 2028, le Gouvernement effectue un bilan intermédiaire concernant l'utilisation du fonds de péréquation financière.

³ Le Gouvernement fixe les modalités par voie d'ordonnance.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Le président :

Le secrétaire :

Yann Rufer

Fabien Kohler

¹) RSJU 651

Projet	Commentaires
<i>Intégration de Moutier</i> a) <i>Fixation du revenu fiscal harmonisé</i> Art. 42e (nouveau) ¹ Pour la fixation du revenu fiscal harmonisé des années 2026 et 2027 de la commune municipale de Moutier, le rendement net des recettes fiscales ordinaires des années 2024 et 2025 est calculé sur la base des comptes 2024 et 2025 approuvés par l'organe compétent. ² Sur proposition du délégué aux affaires communales, le Gouvernement arrête une quotité technique à appliquer aux comptes des années 2024 et 2025, en lieu et place de la quotité ordinaire de la commune municipale de Moutier au sens de l'article 6, alinéa 2. ³ Le Gouvernement fixe les modalités par voie d'ordonnance si nécessaire.	Alinéa 1 Comme il n'existe pas d'autres données utilisables en lieu et place des recettes fiscales ordinaires de Moutier pour les années 2024 et 2025, le Gouvernement propose d'utiliser les recettes fiscales bernoises de Moutier pour le calcul du revenu fiscal harmonisé et de l'indice des ressources des années comptables 2024 et 2025. Même si ces données tirées des comptes communaux sous régime bernois ne correspondent pas aux données des communes jurassiennes, elles sont fiables dans la mesure où elles ont été contrôlées par l'organe de vérification de la commune et approuvées par le législatif communal. Cette façon particulière de pratiquer ne sera par ailleurs appliquée que de façon provisoire pour les montants de la péréquation financière 2026 et 2027. Comme les communes bernoises utilisent également le modèle comptable harmonisé 2, une similitude dans la comptabilisation assure une traçabilité satisfaisante dans la transposition des données fiscales bernoises de Moutier dans le système de péréquation financière des communes jurassiennes. Alinéa 2 La quotité ordinaire bernoise de Moutier (1.94 en 2024) n'est pas comparable à la quotité ordinaire des communes jurassiennes : les barèmes d'imposition des deux cantons sont différents sur leurs taux d'impôt simple et sur les paliers de revenus imposables. D'autre part, les déductions fiscales cantonales de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne sont pas les mêmes entre les deux cantons. Pour l'année 2024, la quotité d'impôt du canton du Jura était de 2.85 et celle des communes de 1.30 à 2.35. Pour le canton de Berne, la quotité cantonale des personnes physiques a été fixée à 3.025 et celle des personnes morales à 2.62. Pour les communes bernoises, les quotités se sont échelonnées de 0.89 à 2.20. La quotité ordinaire bernoise de Moutier (1.94 pour l'année 2024) ne peut donc pas être utilisée pour calculer le revenu fiscal harmonisé de Moutier, au risque de fausser considérablement l'ensemble du système jurassien de péréquation

	financière directe. Par conséquent, la seule solution acceptable pour calculer le revenu fiscal harmonisé de Moutier est de définir une quotité ordinaire technique qui soit le plus possible en adéquation avec le rendement fiscal bernois de Moutier temporairement pris en compte et subsidiairement avec les quotités ordinaires des autres communes jurassiennes. Cette quotité technique est à différencier de la quotité ordinaire que Moutier fixera pour son budget. Comme les éléments permettant de calculer les montants de la péréquation des ressources ne peuvent pas être déterminés avant que ne soient connues toutes les données comptables des communes pour l'exercice considéré, il n'est pas possible de fixer à l'avance la quotité ordinaire technique à prendre en compte pour Moutier. Il est donc proposé que le Gouvernement, sur proposition du délégué aux affaires communales, fixe pour les exercices comptables 2024 et 2025 de Moutier une quotité technique appropriée lui permettant de veiller à ce que le but principal visé par la péréquation des ressources continue d'être atteint avec l'intégration de Moutier, à savoir réduire les disparités de ressources entre communes et leur assurer une dotation minimale.
--	---

*b) Utilisation du fonds de péréquation financière***Art. 42f (nouveau)**

¹ Durant les années 2026 à 2031, le fonds de péréquation financière peut être utilisé pour compenser les éventuels effets défavorables occasionnés aux communes en raison de l'intégration de la commune municipale de Moutier dans le système de la péréquation des ressources.

² Durant le deuxième semestre de l'année 2028, le Gouvernement effectue un bilan intermédiaire concernant l'utilisation du fonds de péréquation financière.

³ Le Gouvernement fixe les modalités par voie d'ordonnance.

Alinéa 1

L'Association jurassienne des communes (AJC) et le Gouvernement, après l'analyse de quatre variantes, ont accepté que les éventuels effets défavorables pour les communes jurassiennes de l'intégration de Moutier dans le système de péréquation des ressources, à savoir les montants reçus en moins par les communes bénéficiaires et les montants payés en plus par les communes contributrices, soient compensés par le fonds de péréquation financière durant une période de 6 ans (2026-2031). Avec cette compensation, l'intégration de Moutier dans le système n'aura aucun impact sur les autres communes jurassiennes.

Selon les projections établies à fin 2024 et sous réserve du bouclage des comptes 2024 de l'Etat, le fonds de péréquation financière est doté au 31 décembre 2024 d'un montant de 18,8 millions de francs.

Alinéa 2

Le Gouvernement a toutefois décidé, avec l'accord du comité de l'AJC, qu'un bilan intermédiaire devait être effectué après trois ans de compensation des éventuels effets défavorables sur les autres communes. Selon les résultats de ce bilan intermédiaire, le Gouvernement se réserve la possibilité, après consultation des communes, de modifier les modalités de ladite compensation afin de limiter son impact sur la fortune du fonds.

Alinéa 3

Les modalités de ce dispositif transitoire seront fixées dans l'ordonnance concernant la péréquation financière.