

**RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU POSTULAT DE MONSIEUR PAUL FROIDEVAUX, DÉPUTÉ (PDC), INTITULÉ « RÉPARTITION DES TÂCHES ET DES CHARGES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES » (N° 879A).****1. Introduction**

La réponse au postulat n°879 a été suspendue dans l'attente de l'évolution des travaux en lien avec le projet de « Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre le Canton du Jura et les communes (RPT-JU) ». Engagé en 2016 sur la base d'un état des lieux établi en 2013, le projet RPT-JU a franchi une étape importante à fin 2019-début 2020 avant d'être suspendu par l'Association jurassienne des communes (AJC) en juillet 2020 puis gelé en janvier 2021 dans l'attente de la restructuration de l'association faîtière des communes jurassiennes.

La restructuration de l'AJC étant achevée, le Gouvernement a jugé opportun de faire le point sur ce dossier structurant pour les relations Etat - communes.

Le présent rapport rappelle l'historique de la problématique de la répartition des tâches Etat-communes et propose une synthèse des travaux et des résultats du projet RPT-JU. Il conclut en formulant des propositions quant à la suite possible (reprise ou nouveau projet) qu'il conviendrait de donner à la problématique de la péréquation et de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

**2. Répartition des tâches Etat – communes : une problématique récurrente****2.1. Des premières interventions parlementaires au projet de « Réforme administrative »**

Depuis une trentaine d'années, la problématique de la répartition des tâches et des charges a fait l'objet de plusieurs débats et décisions parlementaires. En date du 14 novembre 1994, le Parlement a adopté la loi modifiant la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes. Il a également adopté le postulat n° 153<sup>1</sup> demandant au Gouvernement la réalisation d'une étude dans le domaine de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Le postulat n° 176<sup>2</sup> invitait pour sa part le Gouvernement à conduire une politique visant à faciliter les fusions de communes et les collaborations intercommunales.

La réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, lancée en 1994<sup>3</sup>, et les nombreuses études dont elle a fait l'objet, ont également favorisé une nouvelle réflexion, à l'échelon cantonal, sur les relations financières entre l'Etat et les communes.

Ainsi, il est apparu nécessaire de mettre à jour la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Ces préoccupations s'inscrivaient dans le cadre général de la « Réforme administrative » approuvée par le Parlement en avril 1996<sup>4</sup> qui a conduit le Gouvernement à constituer sept groupes de travail en octobre de la même année.

---

<sup>1</sup> Postulat n° 153 du 15.02.1995 du député Michel Jobin (PSCI) intitulé « Répartition des tâches et des charges : suite ! ».

<sup>2</sup> Postulat n° 176 du 11.12.1996 de la députée Françoise Cattin (PSCI) intitulé « Jura : des communes aux communautés d'intérêts ».

<sup>3</sup> En 1994, un projet de réforme de la péréquation financière est lancé par le Département fédéral des finances et par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Objectif principal : les relations de politique financière entre la Confédération et les cantons doivent s'inspirer le plus largement possible du principe de subsidiarité. Pendant plusieurs années, des groupes de travail, regroupant différents acteurs sociaux, politiques et économiques, ont revu la situation en tentant d'attribuer les tâches et les compétences à chaque niveau de gouvernement : la Confédération donne une orientation stratégique alors que les cantons sont autonomes dans la conception et l'exécution des tâches. Pour cela, le projet est basé sur cinq mécanismes : deux sont liés aux finances publiques (la péréquation des ressources visant à rétablir l'équilibre entre les cantons et la compensation des charges pour les cantons centraux) et trois aux tâches publiques (l'attribution claire des tâches, la rationalisation des tâches communes et le renforcement des coopérations inter-cantonales). Ce projet, proposé par le Conseil fédéral sous la forme d'un arrêté fédéral le 3 octobre 2003, a été approuvé en votation populaire le 28 novembre 2004 pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

<sup>4</sup> Objectifs généraux de cette réforme administrative : le rapprochement du citoyen et des institutions ; la recherche d'un ensemble de prestations conçues systématiquement pour satisfaire les besoins clairement identifiés et prioritaires de la collectivité ; l'utilisation plus efficiente des ressources humaines et des deniers publics ; la mise en équilibre durable des ressources et des charges de l'Etat jurassien.

## 2.2. Le « Groupe de projet 07 » et les modifications législatives du 20 octobre 2004

Parmi ces sept groupes de travail, le Groupe de projet 07 (ci-après : GP-07) avait pour objectif général « *d'accroître l'efficacité du système de répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, ainsi que des mécanismes de péréquation intercommunale* ». Les objectifs particuliers du GP-07 étaient les suivants : « *a) réexaminer la répartition des tâches en vue d'une application accrue du principe de subsidiarité et du désenchevêtrement des tâches ; b) reconsidérer la répartition des tâches, notamment à la lumière des principes « qui commande paie » et « qui finance commande » ; c) établir le bilan de la péréquation financière directe et indirecte, et procéder aux adaptations nécessaires ; d) repenser l'organisation des communes et des syndicats de communes ; susciter des collaborations multifonctionnelles et des groupements* »<sup>5</sup>.

Le GP-07 a transmis son rapport final au Gouvernement en 2000. Ce rapport proposait deux projets de réforme : un nouveau système de péréquation financière dans le canton du Jura et le développement de la politique cantonale en matière de collaborations intercommunales et de fusions de communes.

S'agissant de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, le GP-07, après une analyse détaillée de 200 tâches, conclut que s'il existe un certain besoin d'adaptation, il s'avère toutefois que dans la majeure partie des cas la répartition actuelle correspond à un état souhaitable.

Dans son message du 21 octobre 2003, le Gouvernement fait siennes les propositions du GP-07 :

### a) Répartition des tâches

La répartition actuelle correspondant à un état souhaitable, il n'y a pas lieu de modifier le système actuel de fond en comble. Il propose toutefois quelques adaptations dans le domaine de la police du feu (transférer cette tâche communale à l'Assurance immobilière du Jura), de la protection civile (une refonte de l'organisation est prévue, notamment par regroupement régional) et la police des constructions (il est proposé que le canton assume désormais la procédure de conciliation en matière de construction et traite les oppositions en première instance, tâche dévolue aux communes)<sup>6</sup>. Le Gouvernement rappelle que la répartition des tâches est un ensemble qui est appelé à évoluer constamment, notamment en fonction de nouvelles tâches, et qu'il ne sera pas pour autant définitivement réglé avec les modifications proposées.

### b) Péréquation financière

Le GP-07 a mis en évidence les limites et les insuffisances du système. Il est donc proposé d'adopter un nouveau système de péréquation (séparation claire des fonctions assignées à la péréquation directe, à savoir les montants non affectés reçus par les communes, et à la péréquation indirecte, c'est-à-dire les subventions et les participations à des charges réparties entre l'Etat et les communes), la création d'un indice des ressources, la prise en compte de charges structurelles et la désignation de communes-centres concernant la péréquation directe, la prise en compte de la population résidante pour le calcul de la péréquation indirecte, le transfert des charges de la santé à l'Etat et l'instauration d'un fonds de soutien stratégique.

### c) Fusions de communes et collaboration intercommunales

Constatant qu'il est toujours plus difficile à un certain nombre de communes d'assumer les tâches qui leur sont dévolues, d'offrir à leur population une palette de services d'une certaine importance et de pourvoir les différents postes au sein des différentes instances communales, le Gouvernement propose de mettre en place une politique destinée à favoriser les fusions de communes, en intensifiant d'abord la collaboration intercommunale puis en soutenant une dynamique de fusions de communes, par la constitution de Comités intercommunaux et par l'octroi d'aides à la fusion.

Le peuple jurassien a été le premier à concrétiser ces projets de réformes. Le 26 septembre 2004, 71% de la population jurassienne a accepté une modification partielle de la Constitution jurassienne instaurant le transfert des charges de la santé des communes à l'Etat<sup>7</sup>.

Quant au Parlement, il a adopté le 20 octobre 2004 en deuxième lecture la modification de la loi sur les communes (notamment l'introduction de l'article 69a concernant les fusions de communes), le nouveau décret sur la fusion de communes, la nouvelle loi sur la péréquation financière et la modification du décret concernant

<sup>5</sup> République et Canton du Jura, *Rapport final du Groupe de projet 07 chargé d'étudier la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes*, septembre 2000.

<sup>6</sup> Les modifications proposées exigeront dans certains cas une adaptation de textes légaux. Dans d'autres cas, une impulsion administrative sera suffisante.

<sup>7</sup> Constitution jurassienne, modification partielle, article 26, alinéa 2 : l'Etat pourvoit à l'entretien de l'ensemble du système hospitalier et des services médicaux annexes.

la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers. En plus de la loi sur les communes, deux autres bases légales ont également été modifiées en lien avec les adaptations de la répartition des tâches<sup>8</sup>.

### **2.3. 2008 : la motion Froidevaux transformée en postulat**

Faisant référence à la commission spéciale créée par le Parlement<sup>9</sup> en novembre 2003 pour examiner le dossier « Répartition des tâches entre l'Etat et les communes, nouvelle péréquation financière cantonale et mesures destinées à faciliter les fusions communes et les collaborations intercommunales », le député Paul Froidevaux dépose le 23 avril 2008 une motion à nouveau consacrée à la problématique de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

Il fait plusieurs constats : depuis la précédente réforme de 2004, de nouvelles tâches ont été créées, d'autres ont disparu ; par ailleurs, la cartographie des communes a évolué suite à plusieurs fusions. Il considère qu'il s'agit de poursuivre les réformes afin d'accroître la lisibilité des politiques publiques, tout en visant des économies ou la neutralité financière pour le Canton et les communes. Selon lui, les communes doivent pouvoir se séparer de charges imposées sur lesquelles elles n'ont pas ou peu de pouvoir et se concentrer sur les tâches de proximité.

Le député Froidevaux demande dès lors au Gouvernement qu'il actualise la liste de la répartition des tâches établie en 2004, et qu'il propose les réformes nécessaires dans tous les domaines qu'il jugera utiles, avec un accent particulier dans les domaines de l'enseignement et du social.

Dans sa réponse du 1<sup>er</sup> octobre 2008, le Gouvernement indique qu'il souhaite d'abord connaître les incidences définitives découlant de la mise en œuvre de la RPT dont les clés de répartition ont dû être adaptées pour les années 2008, 2009 et 2010, dans le but de parvenir à une opération blanche pour les communes. Il ajoute qu'il conviendra, dès 2011, de procéder à une évaluation et, le cas échéant, d'apporter les corrections nécessaires.

Le Gouvernement précise qu'il prévoit, dans son programme d'assainissement des finances cantonales, des mesures dans les domaines de l'enseignement et du social qui sont de nature à alléger les charges des communes. Le Gouvernement considère qu'il est prématuré de procéder à un nouvel examen de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, raison pour laquelle il propose au Parlement, qui l'accepte, la transformation de la motion en postulat.

L'évaluation de la nouvelle répartition des tâches telle que prévue par le Gouvernement dans sa réponse au député Froidevaux interviendra finalement sous la forme du « Rapport 2014 » initié conjointement par l'Etat et les communes.

### **2.4. Le « Rapport 2014 », état des lieux de la répartition des tâches et des charges**

Dix ans après l'adoption de la nouvelle loi sur la péréquation financière (2004), l'augmentation des charges soumises à répartition entre l'Etat et les communes a encouragé certaines communes à demander un réexamen de la loi. En parallèle, certains services de l'Etat ont fait part d'une surcharge d'activités liées en partie à la fourniture de prestations en faveur des communes non prévues par la législation.

Lors de son assemblée générale du 28 août 2013, l'AJC a accepté le lancement d'une analyse visant à dresser un inventaire des attentes des communes et des services de l'Etat s'agissant de la répartition des tâches et des charges Etat-communes. Le Gouvernement a accepté le 9 septembre 2013 de soutenir cette étude et de participer à son financement.

Menée de fin 2013 à octobre 2014 par M. Jean-Baptiste Beuret, avocat, l'étude avait pour objectifs « *d'améliorer les systèmes de répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes et d'optimiser, si nécessaire, la péréquation intercommunale.* » L'état des lieux a été réalisé sur la base de séances avec les exécutifs communaux, d'une rencontre avec les membres du Gouvernement et ses chefs de service et d'un sondage écrit adressé à l'ensemble des communes et des services de l'Etat concernés.

---

<sup>8</sup> Loi sur la conservation des objets d'art et des monuments historiques (RSJU 445.1) et décret sur la conservation des monuments historiques et la protection des biens culturels (RSJU 445.3).

<sup>9</sup> Journal des débats N°14, séance du 19 novembre 2003, p. 396.

Les résultats de l'analyse sont synthétisés dans un rapport intitulé « *Etat des lieux* » daté d'octobre 2014 (ci-après : Rapport 2014)<sup>10</sup>. Les principaux enseignements du Rapport 2014 sont les suivants :

- Le potentiel d'optimisation est moindre pour la répartition des tâches dès lors qu'un front important de communes, souvent petites, reste fermé à l'idée de fusion. Néanmoins, certaines tâches mériteraient d'être analysées une à une pour aboutir à des propositions de mesures à soumettre au Gouvernement et à l'AJC.
- De leur côté, les services de l'Etat se sont montrés plutôt sceptiques quant à la possibilité de transférer des tâches aux communes, en tout cas dans le contexte structurel actuel.
- Les attentes des communes sont grandes en matière de répartition des charges : les clés en vigueur sont jugées inadaptées, notamment au regard du principe de la correspondance entre pouvoir décisionnel et responsabilité financière (règle du « Qui commande paie »).
- Le système actuel de péréquation financière doit faire l'objet d'un bilan, en lien avec les éventuelles modifications qui seront issues d'une nouvelle répartition des charges.

Dans le cadre d'une prise de position commune le 24 juin 2015, le Gouvernement et l'AJC considèrent que le Rapport 2014 constitue une base solide pour valider la poursuite des travaux, dont l'objectif est d'apporter des solutions concrètes aux problèmes identifiés concernant la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes ainsi que le système de péréquation financière.

Le lancement de la deuxième phase du projet est plébiscité par les communes lors de l'assemblée AJC du 2 mars 2016. Le crédit de 260 000 francs sur deux ans est ainsi accepté à la quasi-unanimité. Le Gouvernement s'engage dans le même sens et accepte ce crédit le 17 mai 2016. Les frais inhérents à cette deuxième phase des travaux seront également partagés entre l'Etat et l'AJC (50% chacun).

### **3. Le projet RPT-JU**

Pour conduire cette deuxième phase, qui prendra le nom de « Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre le canton du Jura et les communes (RPT-JU) », le Gouvernement mandate, en collaboration avec le comité de l'AJC, deux experts réputés dans ce domaine : le Prof. Nils Soguel, de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP, Lausanne) et le Dr. Gilles Léchet, de Compas Conseil en management stratégique, à Neuchâtel. Le 14 juin 2016, le Comité de pilotage (ci-après : Copil), chargé d'établir des propositions visant à réformer la péréquation et la répartition des tâches Etat-communes, est institué. Il est composé de deux représentants de l'Etat. Les trois représentants des communes sont désignés par l'AJC.

Quatre groupes de travail sont également constitués le 14 juin 2016. Ces groupes sont formés de quatre représentants de l'Etat et de trois représentants des communes. Ils traiteront respectivement de la répartition des tâches (GT1), du partage des charges (GT2), des structures communales (GT3) et de la péréquation financière (GT4).

Sous l'impulsion du Copil et du chef de projet (Prof. Nils Soguel), les travaux démarrent en août 2016. Les objectifs généraux du projet sont les suivants : améliorer l'organisation de l'offre de prestations à la population, simplifier l'organisation des relations entre l'Etat et les communes, faciliter la communication avec un système plus lisible, améliorer la transparence du système des flux financiers et garantir aux communes les moyens d'accomplir leurs missions, en particulier aux communes modestes (solidarité entre les communes).

Sur la base des rapports élaborés d'août 2016 à juin 2017 par chaque groupe de travail, le Copil, après avoir analysé ces rapports d'août 2017 à fin 2018, a identifié et formulé des propositions concrètes qu'il a présentées au Gouvernement et au comité de l'AJC le 15 janvier 2019. A noter que les impacts financiers de ces propositions ont été chiffrés, sous forme de simulations, en tenant compte du projet de réforme fiscale RFFA<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> BEURET Jean-Baptiste, *Etat des lieux de la répartition des tâches et des charges et de la péréquation intercommunale : Evaluation et propositions des communes et des services de l'Etat*, octobre 2014.

<sup>11</sup> Le projet de Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) a été accepté par les Chambres fédérales le 28 septembre 2018, puis en votation populaire fédérale (référendum) le 19 mai 2019 par 66,4% de la population. Quant au volet cantonal de la réforme RFFA, il a été adopté en deuxième lecture par le Parlement jurassien le 4 septembre 2019.

### 3.1. Les propositions du Copil (15.01.2019)

Les propositions de réformes proposées par le Copil visent à trouver un nouvel équilibre financier entre l'Etat et les communes selon les axes suivants :

1. Répartition des tâches Etat-communes ;
2. Partage des charges cantonales ;
3. Compensation des charges communales ;
4. Système fiscal ;
5. Péréquation des ressources financières ;
6. Impacts financiers.

Les éléments principaux des propositions du Copil sont résumés ci-dessous.

#### 3.1.1. Répartition des tâches entre le canton et les communes

Les constats suivants ont été mis en évidence par le Copil :

- La répartition des tâches est souvent adéquate ;
- Il n'y a pas de nécessité de procéder à une décentralisation systématique des tâches ;
- Il convient de faire attention tout de même à une cantonalisation rampante ;
- Un certain nombre d'éléments sont source d'insatisfaction, en lien notamment avec le partage (mutualisation) des charges.

Comme en 2000 (rapport du GP-07), la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes est considérée comme globalement satisfaisante. Il n'y a donc pas lieu de modifier le système de fond en comble. Le Copil a constaté que c'est principalement sous l'angle financier du partage des charges que l'insatisfaction est la plus grande, notamment dans les domaines de l'aide sociale et de l'accueil de la petite enfance. Pour les autres tâches analysées par le GT1, c'est une à une et de façon ponctuelle qu'elles pourraient être adaptées afin d'en renforcer l'efficacité, et non pas dans le cadre d'un projet global tel que celui-ci<sup>12</sup>.

Selon le rapport du GT1<sup>13</sup> au sujet de l'aide sociale, « l'analyse plaide pour une centralisation de la décision de disposer d'un système d'aide sociale et d'en définir les normes. Le résultat est plus nuancé en ce qui concerne l'exécution. Une centralisation n'est pas vraiment nécessaire, si ce n'est pour disposer d'un personnel suffisamment spécialisé. Par conséquent, l'échelon communal devrait être chargé de fournir la prestation, en s'organisant en intercommunalité pour bénéficier d'un support spécialisé, notamment à travers des services sociaux régionaux. Le Canton devrait ainsi fixer les normes en matière d'aide sociale. Il devrait également décider que les communes ont l'obligation de fournir la prestation lorsque les conditions d'obtention sont réunies. »

Selon le même rapport (p.40), au sujet de l'accueil des enfants et des écoliers, « l'analyse montre que l'échelon institutionnel adéquat en termes de décision est clairement la commune. La situation est moins claire quant à l'exécution, ceci en raison de la nécessité de disposer d'équipes ayant une taille suffisante (compétences spécialisées, infrastructure). S'il est possible d'atteindre une taille suffisante grâce à l'intercommunalité, alors l'échelon est communal, sinon ce devrait être le canton. On peut donc envisager des regroupements de communes (ou des communes de taille suffisante) pour fournir l'entier du groupe de prestations, ou une fourniture par le Canton avec des communes lui « achetant » les prestations dont elles ont besoin ».

#### Propositions du Copil

Le Copil propose de descendre l'exécution à l'échelon communal des tâches suivantes :

Aide sociale :

---

<sup>12</sup> Les autres tâches analysées par le Copil sont les suivantes : aménagement du territoire, police des constructions, police et sécurité locale, protection de l'enfant et de l'adulte, école obligatoire (enseignement et bâtiments scolaires), déchets, environnement, délivrance de permis occasionnels, taxe et registre des chiens, gestion des impôts et des taxes, informatique.

<sup>13</sup> République et Canton du Jura, Groupe de travail N°1, Révision de la répartition des tâches, rapport technique validé par le Comité de pilotage, mars 2017, p. 34.

- à travers une collaboration intercommunale en utilisant les Services sociaux régionaux, qui dépendraient nouvellement des communes affiliées ;
- mesures d'accompagnement : abandon du système actuel de mutualisation du financement (partage des charges) et introduction d'une compensation par le canton des charges communales sous conditions.

Accueil de la petite enfance :

- confirmation de l'existant (exécution des tâches à l'échelon communal) ;
- mesures d'accompagnement : abandon du système actuel de mutualisation du financement (partage des charges) et introduction d'une compensation par le canton des charges communales sous conditions.

### **3.1.2. Partage des charges du canton**

Pour rappel, le partage des charges porte sur des charges émergeant au budget de l'Etat. Le canton est l'organe d'exécution et finance dans un premier temps l'ensemble du coût de fourniture de la prestation concernée. Le partage existe parce que les communes sont associées d'une manière ou d'une autre à la décision d'offrir ou non la prestation et à la fixation des normes selon lesquelles la prestation doit être délivrée. Concrètement, il s'agit d'une refacturation aux communes.

La répartition des charges est fixée par la loi concernant la péréquation financière<sup>14</sup> (LPF, art. 29-31). Ce dispositif de péréquation financière indirecte a pour principaux objectifs « la simplicité et l'unification des procédures de calcul ainsi que la mise en commun des efforts des communes et de l'Etat dans les secteurs d'activités qui le justifient ». La population résidante constitue le critère de répartition de l'ensemble des charges appartenant au système de péréquation financière indirecte entre les communes.

Les domaines concernés par la répartition des charges cantonales et les taux de partage sont les suivants (art. 42c, LPF) :

- Action sociale : 72% à charge de l'Etat / 28% à charge des communes ;
- Service dentaire scolaire : 50% / 50% ;
- Assurances sociales : 67,5% / 32,5% ;
- Allocations familiales dans l'agriculture après couverture par les contributions des agriculteurs : 100% / 0% ;
- Santé : 100% / 0% ;
- Enseignement<sup>15</sup> : 36,5% / 63,5% ;
- Mesures en faveur des demandeurs d'emploi : 50% / 50%.

Dans ses constats, le Copil a identifié un potentiel d'amélioration :

- Il existe un fort besoin de réforme du partage des charges ;
- Importante mutualisation des charges de l'Etat et des communes ;
- Deux domaines sont à réexaminer, en lien avec la répartition des tâches : l'action sociale et l'accueil de la petite enfance ;
- Une dilution des responsabilités est observée ;
- L'adéquation entre les charges facturées aux communes et leur pouvoir décisionnel est considérée comme trop faible.

Les principes de proportionnalité des montants en jeu et du décideur-payeur ont guidé les réflexions du Copil pour retenir les charges suivantes dans le dispositif de partage des charges : enseignement ; assurances sociales ; demandeurs d'emploi ; action sociale (hors aide sociale).

### **Propositions du Copil**

La moyenne pondérée des domaines de répartition des charges, selon les montants en jeu, équivaut actuellement à 55% à charge de l'Etat et 45% à charge des communes. Le Copil propose une uniformisation du dispositif avec une seule clé de répartition pour tous les domaines, la part des communes étant à définir dans le cadre des simulations financières.

<sup>14</sup> RSJU 651.

<sup>15</sup> Dépenses dites générales selon les articles 152 et 153 de la loi scolaire (RSJU 410.11) et frais d'exploitation et dépenses d'investissement des institutions selon l'article 40 de la loi scolaire.

Quant à la clé du partage intercommunal horizontal, basée sur la population résidante, elle reste inchangée.

### **3.1.3. Compensation des charges**

La compensation des charges porte sur des charges émergeant au budget des communes et sur la compensation d'une partie de ces charges par le canton. Il s'agit de niveler certaines disparités de coût existant entre les communes. Cela concerne les prestations pour lesquelles le canton décide si elles doivent être offertes ou non et selon quelles normes, mais dont l'exécution est confiée aux communes, selon les principes du fédéralisme d'exécution.

Le mécanisme de la compensation des charges, qui s'inscrit dans une logique de péréquation, est fixé par la LPF (art.14 à 20) et par l'ordonnance concernant la péréquation financière (OPF, art.15 à 18). Les charges communales prises en compte actuellement dans ce mécanisme de compensation concernent d'une part les charges structurelles topographiques (charges liées à la surface par habitant et charges de déneigement<sup>16</sup>) et d'autre part les charges de communes-centre (charges des communes de Delémont et Porrentruy relatives à des prestations produites pour leur région<sup>17</sup>). Les montants à répartir au titre des charges structurelles topographiques sont fixés chaque année par un arrêté du Gouvernement (RSJU 651.111) sur la base des frais effectifs des communes-centre.

Le Copil a constaté un potentiel d'amélioration du dispositif de compensation des charges. Il considère que les disparités de charges et de besoins entre communes sont peu ou mal compensées.

#### **Propositions du Copil**

Le Copil propose que les conditions suivantes soient réunies pour qu'une charge communale entre dans le dispositif de compensation par l'Etat :

- Existence d'une obligation ou d'une norme fixée par le droit supérieur ;
- Existence de conditions locales défavorables ;
- Nombre suffisant de communes confrontées à des circonstances défavorables ;
- Surcoût engendré pour le budget des communes représentant un montant suffisamment important, notamment pour justifier l'effort administratif nécessaire à la gestion du dispositif.

Le Copil propose que les charges suivantes soient retenues dans le dispositif de compensation des charges communales par l'Etat :

- Disparités des besoins d'une commune à l'autre : aide sociale ; accueil de la petite enfance ;
- Disparités des coûts de production d'une commune à l'autre : déneigement ; gestion de l'eau propre ; gestion des eaux usées ; entretien du réseau routier.

Le Copil propose en outre que la compensation des charges communales par l'Etat se base sur un standard de coût :

- Principe : seul un surcoût éventuel est compensé par l'Etat ;
- Le surcoût est lié à une norme applicable à toutes les communes ;
- Norme de quantité : par exemple, un nombre de dossiers d'aide sociale par habitant ;
- S'il existe un écart par rapport à la norme de quantité, l'Etat compense sur la base d'un coût standard par unité à déterminer : par exemple, le coût standard par dossier d'aide sociale ;
- Compensation verticale : par l'Etat aux communes concernées.

Le Copil propose les paramètres suivants pour la compensation des charges :

- Déneigement, entretien du réseau routier, gestion de l'eau propre, gestion des eaux usées :

---

<sup>16</sup> Altitude minimale donnant accès à la compensation des charges de déneigement : 800 mètres.

<sup>17</sup> Delémont : bibliothèque de la Ville, ludothèque, piscines couverte et en plein air ; Porrentruy : bibliothèque municipale, bibliothèque municipale des jeunes, centre de la jeunesse, ludothèque municipale, piscine en plein air (OPF, art. 17). Les charges nettes de commune-centre sont réparties selon trois niveaux différents dans chaque district : la commune-centre, la couronne urbaine et les autres communes du district. La clé de répartition est fonction, pour la commune-centre, des avantages qu'elle retire des prestations et, pour les autres communes, de l'utilisation par leur population et la distance en temps qui sépare la commune de sa commune-centre (OPF, art.18).

- Altitude ou densité de la population de référence ;
- Forfait standard par habitant lorsque la norme est dépassée ;
- Accueil de la petite enfance :
  - Nombre de places offertes et fréquentation ;
  - Forfait par place offerte et par place utilisée ;
- Aide sociale :
  - Nombre de dossiers d'aide sociale pour 100 habitants ;
  - Forfait équivalent au coût moyen d'un dossier dans la commune.

### **3.1.4. Péréquation des ressources**

Différentes modalités conditionnent la manière dont la péréquation des ressources s'organise. Il s'agit plus particulièrement des modalités d'estimation du potentiel fiscal. L'enjeu est de pouvoir identifier quelles sont les communes disposant de ressources modestes et quelles sont les communes disposant de ressources plus abondantes. Les premières sont les communes qui bénéficient de la péréquation des ressources tandis que les secondes sont celles qui y contribuent. Un second élément important est la manière de déterminer le volume de péréquation, c'est-à-dire quel paradigme doit présider à la fixation du montant global à transférer.

La péréquation des ressources, fixée par la LPF (art. 5 à 13) et par l'OPF (art. 2 à 14a), vise à réduire les disparités de ressources entre les communes et à leur assurer une dotation minimale (art. 5 LPF). Les disparités sont établies sur la base de l'indice des ressources et du revenu fiscal harmonisé (art. 6 LPF, art. 3 OPF). L'écart des ressources exprime la différence existant entre l'indice des ressources de la commune et l'indice des ressources moyen de l'ensemble des communes (art. 7 LPF). Les communes dont l'indice des ressources est supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes alimentent le fonds de péréquation financière en fonction de leur écart des ressources, d'un coefficient progressif, du revenu fiscal harmonisé moyen par habitant de l'ensemble des communes et de leur population (art. 8 LPF). Les communes dont l'indice des ressources se situe entre 90 et 100 (zone neutre) n'alimentent pas le fonds et n'en bénéficient pas (art. 9 LPF, art. 11 OPF). Seules les communes dont l'indice des ressources est inférieur à la zone neutre bénéficient des prestations visant à réduire les disparités (art. 10 LPF). La dotation minimale est une allocation de moyens permettant d'atteindre la limite d'indice des ressources que les prestations du fonds assurent à chaque commune (art. 11 LPF).

Le Copil a identifié un potentiel d'amélioration du système de péréquation des ressources. Même si les communes sont plutôt satisfaites par l'effort de solidarité que concrétise le système actuel, ce dernier ne favorise cependant pas l'effort de chaque commune en vue de son développement. Les communes les plus modestes ne sont ainsi pas incitées à renforcer leurs propres ressources en recherchant des solutions pour accroître leur attractivité et leur développement économique<sup>18</sup>. D'autre part, le soutien aux petites communes est considéré comme (trop) important.

### **Propositions du Copil**

Les propositions du Copil en matière de péréquation des ressources sont les suivantes :

- Conserver l'approche actuelle fondée sur le revenu fiscal harmonisé pour estimer le potentiel fiscal ;
- Inclure toutes les recettes provenant des impôts dans le calcul du revenu fiscal (ex : impôt sur les successions). Un lissage sur quelques exercices permettrait d'éliminer la volatilité et la répercussion de la volatilité sur les montants de péréquation ;
- Inclure les revenus des patentes et des concessions, qui reflètent également des ressources dont les communes disposent ;
- Continuer à exclure les taxes et émoluments du périmètre du revenu fiscal utilisé pour la péréquation des revenus, de même que les autres revenus non fiscaux découlant de prestations spécifiques offertes par les communes ;

---

<sup>18</sup> Une commune avec un indice des ressources de 50 avant péréquation recevra des transferts lui permettant d'atteindre un indice des ressources de 78 après péréquation. Si cette commune améliore sa situation et parvient à accroître son indice des ressources avant péréquation à 60 par exemple, son indice des ressources après péréquation restera inchangé, à 78. Autrement dit, dans cette zone, la hausse de l'indice des ressources avant péréquation est un jeu à sommes nulles : il ne rapporte pas de moyens supplémentaires aux communes concernées (cf. Rapport N°4, p.42).

- Maintenir le calcul d'un indice des ressources par commune, avec un indice de 100 comme ligne de partage entre les communes<sup>19</sup> ;
- Appliquer un nouveau barème de péréquation des ressources et un nouveau taux de compensation<sup>20</sup> :
  - o Simplification du barème pour plus de transparence et d'intelligibilité : barème linéaire proportionnel unique réduisant l'écart de ressources ; écart de ressources égal à 100 moins l'indice de ressources ; taux de relèvement de l'indice des communes modestes constant ; taux d'abaissement de l'indice des communes aisées également constant ; montants variables en fonction de l'écart des ressources ;
  - o Suppression de la dotation minimale pour une facilitation/incitation des réformes structurelles (fusions par exemple) ;
  - o Suppression de la zone neutre ;
  - o Limitation des ruptures de pente ;
  - o Maintien d'un indice des ressources minimum après péréquation, avec un taux de compensation à définir (40% utilisé dans les scénarii de simulation) ;
  - o Traitement des cas particuliers : certaines communes ont une substance fiscale particulièrement élevée ou particulièrement faible<sup>21</sup>.
- Volume et lissage
  - o Même les communes modestes doivent pouvoir fournir des prestations adéquates à leur population ;
  - o Leurs besoins en ressources déterminent le volume de péréquation ;
  - o Lissage des montants sur trois ans ; cela implique un décalage dans le temps mais une réduction de la volatilité et un renforcement de la stabilité et de la prévisibilité ;
  - o Suppression du fonds de péréquation qui jouait le tampon à des fins de simplicité et de transparence.

### 3.1.5. Système fiscal

Le système fiscal a été pris en compte dans le RPT-JU dans la mesure où le Copil envisageait de faire coïncider l'entrée en vigueur de la RPT-JU avec celle de la réforme RFFA. Il s'avérera par la suite que la RFFA est entrée en vigueur en 2020 et que la RPT-JU n'a pas suivi le même calendrier.

Afin d'équilibrer les impacts financiers du projet RPT-JU, deux mesures d'accompagnement en lien avec la fiscalité ont été avancées par le Copil : la cantonalisation/mutualisation de l'impôt sur les personnes morales (PM) et celle de l'impôt sur les frontaliers, avec un préciput attribué aux communes et fixé selon des critères encore à préciser.

### Proposition du Copil : cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales

<sup>19</sup> Indice = 100 : commune ni modeste, ni aisée ; indice < 100 : commune relativement modeste ; indice > 100 : commune relativement aisée.

<sup>20</sup> Les éléments relatifs à l'introduction d'un nouveau barème de la péréquation sont traités dans le Rapport n°4 du projet RPT (République et Canton du Jura, *Révision de la péréquation financière*, juin 2017, pages 34 à 49). L'objectif de ce nouveau barème est de relever l'indice des ressources des communes bénéficiaires du système à hauteur de 40% de l'écart de leur indice des ressources qui les sépare de la référence de 100. Exemple : une commune dont l'indice des ressources est de 75 passe à 85 après péréquation (75 + 40% de 25). Le taux de 40% garantit ainsi qu'une commune modeste obtienne un indice proche de 80, ce qui est similaire à l'existant (l'indice des ressources après dotation minimale est de 78). Selon le Rapport n°4 susmentionné (p.62), « *un système basé sur un barème proportionnel unique représente une solution idéale du point de vue de l'efficacité économique. Cette solution suppose de ne pas recourir à un segment horizontal de dotation minimale pour les communes particulièrement modestes. Elle suppose également de ne pas avoir de zone neutre. Un tel système préserve les incitations au développement économique. Par ailleurs, il n'exerce pas d'influence sur les communes dans leur décision de s'engager ou non dans des réformes structurelles.* » Quant aux communes dont l'indice des ressources après péréquation reste inférieur à 80, leur situation est considérée comme obérée. Elles doivent dès lors faire l'objet d'une intervention de l'Etat.

<sup>21</sup> Le système actuel cherche tant bien que mal à s'accommoder des cas particuliers en leur réservant un traitement particulier à l'aide du barème de péréquation. Une solution alternative consisterait à fixer le seuil de référence de l'indice des ressources en faisant abstraction des cas particuliers, avec pour effet de déplacer le seuil de référence de 100 en abaissant de quelques unités le nombre de communes considérées comme modestes et en augmentant de quelques unités le nombre de communes considérées comme aisées. Ce faisant, l'indice des ressources reflèterait mieux la situation des communes jurassiennes en matière de substance fiscale. En outre, le volume des transferts à verser aux communes modestes s'en trouverait également réduit. Même si cela reste à explorer lors du paramétrage du système, cela permettrait de limiter le besoin d'introduire des régimes particuliers à l'intérieur du barème de péréquation.

D'une part, le Copil propose un impôt unique sur les personnes morales (cantonalisation et quotité unique Etat-commune) :

- l'impôt sur les personnes morales devient un impôt commun à l'Etat et aux communes, c'est-à-dire un seul impôt pour les deux niveaux avec un taux unique ;
- une part des recettes est acquise à l'Etat, une autre part aux communes, sur la base d'un préciput.

La façon dont le préciput doit être fixé, selon la cible financière à viser, est encore à déterminer.

### **Proposition du Copil : cantonalisation de l'impôt sur les frontaliers**

D'autre part, le Copil propose de cantonaliser également l'impôt sur les frontaliers (100% à l'Etat) et d'utiliser cette ressource comme variable d'ajustement du nouveau système. Actuellement, la part de la compensation financière versée par la France à la Confédération suisse allouée au canton du Jura est répartie comme suit<sup>22</sup> :

- 10% sont acquis au Canton ;
- 45% sont acquis à titre de part communale : cette part est répartie aux communes proportionnellement à la masse salariale brute versée aux travailleurs frontaliers occupés sur leur territoire ;
- 18% sont acquis à titre de part cantonale : cette part est distribuée aux communes en fonction du nombre d'habitants ;
- 27% sont acquis au financement du fonds de péréquation financière.

#### **3.1.6. Impacts financiers**

Les impacts financiers liés aux propositions du Copil ont fait l'objet de simulations présentées sous forme de scénarii :

1. Système actuel avec le PF17 (RFFA), y compris l'impact sur le système péréquatif actuel ;
2. Système de péréquation proposé sans cantonalisation de l'impôt sur les PM et avec RFFA, selon les paramètres suivants :
  - 2.1. Partage des charges cantonales avec part communale de 20% ;
  - 2.2. Partage des charges cantonales avec part communale de 45% ;
  - 2.3. Partage des charges cantonales avec part communale de 38%, 100% de l'impôt sur les frontaliers à l'Etat.
3. Système de péréquation proposé avec cantonalisation de l'impôt sur les PM et avec PF17
  - 3.1. Partage des charges cantonales avec part communale de 38%, 100% de l'impôt sur les frontaliers à l'Etat,
  - 3.2. Cantonalisation de l'impôt PM et préciput de 33% pour les communesPartage des charges cantonales avec part communale de 38%, 100% de l'impôt sur les frontaliers à l'Etat, cantonalisation de l'impôt PM et préciput de 35,55%.

Les impacts financiers globaux de chacun de ces scénarii sont présentés dans le tableau ci-dessous :

---

<sup>22</sup> Décret concernant la répartition de la compensation financière perçue par la République et Canton du Jura en application de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers du 25 septembre 1986 (RSJU 649.751.1, art. 2 à 4).

Gains (+) ou pertes (-) en CHF mio ...	Communes				Canton			
	liés à PF17 et à cantonalisation	liés aux transferts	liés à impôt frontaliers	Total	liés à PF17 et à cantonalisation	liés aux transferts	liés à impôt frontaliers	Total
Scénario I : Système actuel avec PF17 y compris l'impact sur le système péréquatif actuel								
	-12.4	-1.4	0	-13.8	-18.8	0.0	0.0	-18.8
Scénario II : Système de péréquation proposé sans cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales et avec PF17								
1. Partage des charges cantonales avec part communale 20%	-12.4	53.2	0.4	41.2	-18.8	-50.4	-0.4	-69.6
2. Partage des charges cantonales avec part communale 45%	-12.4	0.8	0.4	-11.3	-18.8	2.1	-0.4	-17.1
3. Partage des charges cantonales avec part communale 38%, 100% impôt sur frontaliers à l'Etat	-12.4	15.4	-13.7	-10.6	-18.8	-12.6	14.3	-17.1
Scénario III : Système de péréquation proposé avec cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales et avec PF17								
1. Partage des charges cantonales avec part communale 38%, 100% impôt sur frontaliers à l'Etat, cantonalisation de l'impôt PM et préciput de 33,00%	-15.5	15.4	-13.7	-13.7	-15.6	-12.6	14.3	-13.9
2. Partage des charges cantonales avec part communale 38%, 100% impôt sur frontaliers à l'Etat, cantonalisation de l'impôt PM et préciput de 35.55%	-14.2	15.4	-13.7	-12.4	-16.9	-12.6	14.3	-15.2

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessus, le Copil relève que l'effet du PF17 (RFFA) est prépondérant sur le système, tant pour l'Etat que pour les communes.

A l'issue de la présentation des propositions du Copil, plusieurs questions ont concerné la compréhension générale de ce projet complexe. Les paramètres retenus pour élaborer les calculs liés à certaines propositions du Copil ont également fait l'objet de plusieurs questions. Il a également été proposé d'intégrer d'autres domaines d'activités dans le système, comme les charges d'entretien des cours d'eau ou les frais relatifs aux secrétariats d'école. Les interventions ont surtout permis de mettre l'accent sur un certain nombre de questions qui attendent encore des réponses.

En fin de séance, le Prof. Soguel a présenté les huit points sur lesquels un accord de principe de la part des partenaires est requis pour poursuivre le projet :

- 1. Aide sociale** : transfert de la responsabilité opérationnelle aux communes, avec pour corollaire financier le fait que les charges d'aide sociale deviendraient entièrement communales et seraient sorties du système actuel de partage des charges cantonales pour entrer dans un système de compensation des charges communales.
- 2. Accueil de la petite enfance** : transfert de la responsabilité opérationnelle aux communes, avec les mêmes conséquences financières que celles décrites ci-dessus pour l'aide sociale.
- 3. Barème de la péréquation des ressources** : simplification grâce au passage à un barème linéaire, sans dotation minimale, sans zone neutre et sans rupture de pente.
- 4. Partage des charges** : pourcentage de refacturation unique plutôt que les quatre pourcentages actuels.
- 5. Compensation des charges** : mise en application de forfaits et de coûts standards pour déterminer les surcoûts à compenser par l'Etat.
- 6. Lissage des transferts sur trois ans** pour la péréquation financière, la compensation des charges communales et le partage des charges cantonale.
- 7. Impôt sur les personnes morales** : devient un impôt commun à l'Etat et aux communes, c'est-à-dire un impôt cantonal avec une part des recettes pour l'Etat et une part des recettes pour les communes.
- 8. Impôt sur les frontaliers** : révision de la part redistribuée aux communes.

Si les points ci-dessus obtiennent un accord de principe, leurs effets financiers peuvent être modulés en fonction de quelques paramètres. Une neutralité de la réforme de la péréquation, à savoir que la réforme n'engendre globalement pas un report de charges de l'Etat sur les communes et inversement, peut être obtenue en ajustant ces paramètres. Par contre, chaque commune individuellement devra compter avec une variation, parfois sensible, des transferts obtenus ou payés (un gain ou une perte).

Il est donc décidé de consulter les services de l'Etat concernés<sup>23</sup> et les communes au sujet de ces points requérant un accord de principe, sur la base des questions suivantes :

1. Acceptez-vous de transférer la responsabilité opérationnelle de l'aide sociale aux communes ?
2. Acceptez-vous de transférer la responsabilité opérationnelle de l'accueil de la petite enfance aux communes ?
3. Acceptez-vous le nouveau barème de la péréquation des ressources (40%).
4. Acceptez-vous le principe d'un pourcentage unique du partage des charges entre le canton et les communes ?
5. Acceptez-vous que la compensation des charges soit effectuée sur la base d'un standard de coût ?
6. Acceptez-vous le lissage des transferts sur trois ans ?
7. Acceptez-vous la cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales ?
8. Si oui à la question 7, acceptez-vous un préciput en faveur des communes au taux de : effet neutre / 33% / 35.55% / 39% / autre ?
9. Acceptez-vous la cantonalisation de l'impôt sur les frontaliers ?
10. Souhaiteriez-vous que d'autres éléments, déjà mentionnés dans les différents rapports publiés dans le cadre du projet, soient intégrés dans le nouveau dispositif péréquatif et de répartition des tâches/charges entre le canton et les communes ?
11. Remarques générales.

La consultation des services de l'Etat concernés a eu lieu du 18 janvier au 4 février 2019.

Le projet RPT-JU et les objectifs de la consultation ont été présentés le 12 mars 2019 aux communes dans le cadre d'une assemblée générale de l'AJC. Prévus initialement jusqu'au 30 avril 2019, la consultation des communes s'est déroulée du 15 mars au 30 juin 2019. Dans l'intervalle, un guide présentant les grandes lignes du projet de RPT-JU a été envoyé aux communes. A leur demande, une séance d'information complémentaire a lieu le 23 mai 2019.

Un rapport consolidé des résultats de la consultation a été présenté au Gouvernement le 8 octobre 2019 et à l'assemblée de l'AJC le 6 novembre 2019. Il ressort de ces résultats que plusieurs thématiques du projet RPT-JU doivent encore faire l'objet d'une coordination entre le Gouvernement et le comité de l'AJC.

### 3.2. Résultats de la consultation : convergences et divergences entre le Gouvernement et l'AJC

Le 12 novembre 2019, le Gouvernement et le comité de l'AJC ont analysé ensemble les résultats de la consultation, en particulier les points devant faire l'objet d'un accord de principe pour permettre la poursuite du projet RPT-JU.

Chacun des thèmes a donné lieu soit à une convergence, soit à une divergence des points de vue :

Thèmes	Position du Gouvernement	Position du comité de l'AJC	Convergence / Divergence
1. Transfert de la responsabilité opérationnelle de l'aide sociale aux communes	La question reste ouverte à ce stade. Le projet Cohésion.JU doit répondre à certaines attentes des communes.	Par 46 non, les communes rejettent ce transfert. Elles sont favorables au système actuel moyennant quelques adaptations.	Il y a <b>convergence</b> pour adapter/améliorer certains aspects du système actuel sans opérer de transfert de responsabilité opérationnelle.
2. Transfert de la responsabilité opérationnelle de l'accueil de la petite enfance	Le Gouvernement n'est pas favorable au transfert de cette tâche qui s'inscrit dans une planification cantonale.	Par 40 non, les communes ne souhaitent pas cette responsabilité opérationnelle, même si quelques aménagements pourraient être proposés.	<b>Convergence</b> pour ne pas opérer ce transfert de responsabilité opérationnelle.
3. Nouveau barème de la péréquation des ressources (40%)	Le Gouvernement y est favorable.	Les communes sont partagées sur cette question (13 oui, 11 non, 2 sans avis). Une majorité de commune (28) n'a pas répondu à cette question, par manque d'information.	Faible <b>convergence</b> pour ce nouveau barème qui nécessite des compléments d'information aux communes.
4. Principe d'un pourcentage unique du partage des charges cantonales entre le canton et les communes	Le Gouvernement est favorable à un pourcentage unique dont le taux doit être discuté.	31 non, 14 oui. Le pourcentage unique va à l'encontre de la corrélation	<b>Divergence</b> . A reprendre ultérieurement.

<sup>23</sup> Service de la consommation et des affaires vétérinaires ; Service du développement territorial ; Office de l'environnement ; Trésorerie générale ; Service juridique ; Service des contributions ; Service de l'enseignement ; Service de l'action sociale ; Police cantonale.

		entre compétence décisionnelle et financement.	
5. Compensation des charges communales effectuée sur la base d'un standard de coût	Le Gouvernement y est favorable.	16 non, 8 oui, 28 sans réponse. La plupart des communes n'ont pas répondu car elles ne connaissent pas les implications financières d'un standard de coût. Toutefois, comme l'aide sociale et l'accueil de la petite enfance ne seront pas intégrées à la compensation des charges, le principe d'un standard de coût pour les autres charges communales est accepté.	<b>Convergence</b> pour autant que l'aide sociale et l'accueil de la petite enfance ne soient pas intégrées à la compensation des charges. Ce thème nécessite un complément d'informations aux communes.
6. Lissage des transferts sur trois ans	Le Gouvernement y est favorable (limitation de la volatilité des montants considérés).	41 oui, 5 non : les communes y sont également favorables.	<b>Convergence.</b>
7. Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales	Le Gouvernement y est favorable, avec un préciput pour les communes. La cantonalisation permet de limiter les disparités au sein du canton et de rétablir une certaine équité entre citoyens.	36 oui, 12 non. Une majorité de communes y sont favorables. Les 12 communes qui y sont opposées représentent cependant 43% de la population.	<b>Convergence</b> moyennant un complément d'étude auquel les communes souhaitent être associées.

8. Taux du préciput en faveur des communes en cas de cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales	Question à reprendre. Il s'agirait de définir le coût de localisation d'une entreprise et d'y ajouter un pourcentage pour un effet incitatif.	10 communes ont choisi l'option a (effet neutre afin que la réforme ne pénalise pas les communes au-delà des effets RFFA).	A reprendre.
9. Cantonalisation de l'impôt sur les frontaliers	Le Gouvernement y est favorable.	41 non, 6 oui. Les communes s'y opposent.	<b>Divergence.</b>
10. Intégration d'autres éléments	-prise en compte de la mesure OPTI-MA 125 qui avait été établie dans l'attente d'une mise en œuvre de la RPT-JU <sup>24</sup> ; -intégration des secrétariats d'école dans le projet RPT-JU, suite à une intervention parlementaire <sup>25</sup> .	-transfert des charges de l'enseignement des communes au canton (31 communes).	A reprendre.

Rapportés aux axes généraux du projet, les points de vue du Gouvernement et de l'AJC peuvent être synthétisés comme suit.

### 3.2.1. Répartition des tâches : convergence

Les communes ont clairement rejeté les transferts de tâches proposés par le Copil. Qu'il s'agisse de l'aide sociale ou de l'accueil de la petite enfance, le système actuel est considéré comme satisfaisant, tout en étant perfectible. Le projet « Cohésion.JU », porté par le Service de l'action sociale, prévoit d'attribuer un nouveau rôle pour les communes dans le domaine de l'aide sociale.

Le Gouvernement s'est montré également favorable au maintien de la responsabilité de l'aide sociale et de l'accueil de la petite enfance au niveau cantonal.

Une **convergence** a été manifestée pour conserver le système actuel, avec les adaptations que pourront apporter le projet « Cohésion.JU ». Le Gouvernement et le comité de l'AJC ont également une position identique s'agissant de ne pas modifier la répartition actuelle des tâches Etat-communes.

A noter que les communes ont fait part du vœu d'étudier la possibilité d'adapter la clé de répartition actuelle (72% Etat - 28% communes) au principe du « décideur-payeur ».

### 3.2.2. Partage des charges du canton : divergence

Alors que le Gouvernement est favorable à une clé ou un taux unique pour le partage des charges, les communes s'y opposent. Elles considèrent que les taux actuels de répartition ne correspondent pas à leur pouvoir décisionnel. Elles souhaitent le maintien de taux différents selon les domaines, afin de respecter le principe du décideur-payeur.

Une **divergence** est donc apparue entre le Gouvernement et les communes concernant la proposition du Copil de définir un taux unique pour le partage des charges.

Les communes ont émis le vœu d'être associées étroitement dans la réflexion concernant l'établissement de nouveaux taux de répartition, demandant que les taux correspondent mieux aux compétences décisionnelles effectives. Outre une meilleure vulgarisation de ce thème, elles souhaitent également que des illustrations concrètes des impacts financiers de cette problématique soient présentées.

Les communes seraient favorables au transfert des charges des communes à l'Etat dans le domaine de l'enseignement<sup>26</sup>, même si cela implique l'abandon de tout pouvoir décisionnel. De son côté, le Gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur la question du transfert des charges de l'enseignement, ce domaine n'ayant

<sup>24</sup> La mesure 125 visait à neutraliser les effets financiers du programme d'économies OPTI-MA sur les communes (4,5 millions de francs par année en faveur de l'Etat). Elle avait été établie dans l'attente de la mise en œuvre de la RPT-JU. Suite à la motion n°1349 du député Gabriel Voirol, le Parlement a décidé de supprimer cette mesure à partir de l'exercice 2024.

<sup>25</sup> Dans le cadre d'une réponse à une intervention parlementaire, le Gouvernement a indiqué que les charges liées aux secrétariats d'écoles seraient intégrées au projet de RPT-JU.

<sup>26</sup> En 2020, les charges de l'enseignement soumises à répartition représentaient 111 millions de francs, soit 70,6 millions à charge des communes (63,5%).

pas été abordé dans le sens d'un transfert des charges, mais uniquement sous l'angle d'une adaptation des taux de répartition.

### **3.2.3. Compensation des charges communales : convergence**

Comme indiqué ci-avant, le Gouvernement et les communes convergent pour rejeter le transfert de tâches dans les domaines de l'aide sociale et de l'accueil de la petite enfance, le système actuel étant considéré comme satisfaisant, tout en étant perfectible. Par conséquent, les propositions visant à transférer ces deux domaines dans le dispositif de compensation des charges doivent être abandonnées.

La proposition de compenser les charges communales par l'Etat sur la base d'un coût standard est acceptée pour les autres domaines (déneigement ; entretien du réseau routier ; gestion de l'eau propre ; gestion des eaux usées), auxquels les communes souhaitent ajouter l'entretien des cours d'eau<sup>27</sup>, pour autant que cet ajout ne nécessite pas des études supplémentaires pouvant retarder l'ensemble du dossier.

Une **convergence** entre le Gouvernement et le comité de l'AJC est apparue dans le domaine de la compensation des charges communales.

### **3.2.4. Péréquation des ressources : convergences**

Le nouveau barème de la péréquation des ressources, avec une réduction de 40% de l'écart de potentiel de ressources, plus solidaire et simplifiant le système, est accepté par le Gouvernement et par une petite majorité des communes. Une **convergence** existe, mais elle est faible.

Le lissage des montants des transferts de péréquation sur trois ans a également fait l'objet d'une **convergence** entre le Gouvernement et les communes.

### **3.2.5. Système fiscal : convergence et divergence**

#### **Convergence en faveur de la cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales**

La cantonalisation ou, plus précisément, la mutualisation de l'impôt sur les personnes morales avec préciput ou compensation aux communes, a recueilli l'avis favorable du Gouvernement et d'une faible majorité des communes. Ces dernières souhaitent être étroitement associées lors des études qui devraient permettre de définir la clé de répartition de l'impôt des personnes morales (préciput), afin de veiller à une compensation au *pro rata* des montants encaissés, du nombre d'habitants, du nombre d'emplois ou des autres critères qui pourraient être retenus.

#### **Divergence concernant la cantonalisation de l'impôt sur les frontaliers**

La mutualisation de l'impôt sur les frontaliers a été clairement rejetée par les communes (**divergence**). Par contre, elles acceptent l'idée de conserver cet élément dans le dossier RPT-JU et proposent d'étudier la possibilité d'en affecter une partie aux communes qui subiraient des pertes importantes lors de la mise en œuvre de la RPT-JU (variable d'ajustement).

---

<sup>27</sup> Concernant les charges liées à l'entretien des cours d'eau, il convient de préciser que le Copil ne les a pas retenues dans ses propositions en raison d'un nombre considéré comme insuffisant de communes concernées (seulement 11 communes sur 57). D'autre part, suite à l'entrée en vigueur de la loi sur la gestion des eaux en octobre 2015 (LGEaux, RSJU 814.20), les communes ont l'obligation de se doter d'un règlement communal sur les eaux de surface (RGES) qui stipule que les frais minimum liés à l'entretien des eaux de surface sont couverts par un fonds alimenté par une taxe communale (art. 14, al. 2 du règlement-type : « *La taxe communale sur la gestion des eaux de surface doit couvrir au minimum les frais liés à leur entretien* »).

### 3.2.6. Récapitulatif des convergences et des divergences

Axes du projet RPT-JU	Convergences Etat-communes	Divergences Etat-communes
1. Répartition des tâches Etat-communes	Pas de transfert aux communes de la responsabilité opérationnelle de l'aide sociale ni de l'accueil de la petite enfance : conserver le système actuel en comptant sur les adaptations qu'apportera le projet «Cohésion.JU».	
2. Partage des charges cantonales		Communes : pas de taux unique pour le partage des charges ; souhait que les taux correspondent mieux aux compétences décisionnelles effectives.
3. Compensation des charges communales	Pour une compensation des charges communales par l'Etat sur la base d'un coût standard pour les domaines suivants : déneigement; entretien du réseau routier ; gestion de l'eau propre ; gestion des eaux usées.	
4. Péréquation des ressources	Pour un nouveau barème de la péréquation des ressources, avec une réduction de 40% de l'écart de potentiel de ressources (solidarité et simplification). Pour un lissage des montants des transferts de péréquation sur trois ans.	
5. Système fiscal	Pour une mutualisation de l'impôt sur les personnes morales avec préciput ou compensation aux communes.	Communes : pas de mutualisation de l'impôt sur les frontaliers, mais possibilité d'en utiliser une partie comme variable d'ajustement lors de la mise en œuvre de la RPT-JU.

Les résultats des discussions du 12 novembre 2019 entre le Gouvernement et le comité de l'AJC ont été présentés à l'assemblée de l'AJC le 29 janvier 2020. Les communes ont entériné le fait que deux divergences subsistent entre les deux partenaires, à savoir le principe d'un pourcentage unique pour le partage des charges cantonales et la mutualisation de l'impôt sur les frontaliers. Quant à un éventuel transfert de l'ensemble des charges de l'enseignement au canton, le comité de l'AJC a rappelé à l'assemblée que cela impliquerait l'abandon de tout pouvoir décisionnel. Une autre variante pourrait être un « statu quo+ », avec une autre répartition des charges de l'enseignement s'appuyant sur le principe « Qui commande paie ». L'assemblée de l'AJC a mandaté son comité pour poursuivre les discussions au sujet du projet RPT-JU en associant étroitement les communes pour la mise en œuvre des modifications au système proposé.

### 3.3. 2020 : bilan et gel du projet RPT-JU

Les travaux se sont poursuivis dès le mois de février 2020 avec l'adaptation du modèle<sup>28</sup> de l'IDHEAP selon les modifications apportées par le Gouvernement et l'AJC. L'objectif était d'intégrer les adaptations souhaitées et de calculer leurs incidences financières.

En parallèle, le Prof. Soguel a produit en février 2020 un bilan du projet RPT-JU :

« Les travaux réalisés à ce jour correspondent à ce qui était prévu par les mandats confiés à l'IDHEAP en 2016 et en 2018 : l'établissement d'une démarche de travail, l'apport des méthodes d'analyse nécessaires, la réalisation des simulations requises, le dépôt de quatre rapports techniques, la rédaction d'un rapport de synthèse et la finalisation du paramétrage du système.

Ces travaux ont permis de fixer les grandes orientations pour faire évoluer le système existant. Ces orientations permettent d'améliorer l'organisation de l'offre de prestations à la population du canton, en organisant les relations entre l'Etat et les communes de manière plus simple, plus logique et plus transparente. Elles permettent également d'améliorer la solidarité financière entre les communes en garantissant aux communes modestes les moyens d'accomplir leur mission, en simplifiant et en rendant plus logique et plus transparente la péréquation. Finalement, elles devraient permettre

<sup>28</sup> Modèle de l'IDHEAP : grande base Excel<sup>®</sup> conçue spécifiquement pour le projet RPT-JU réunissant toutes les données du projet et permettant de calculer de façon dynamique les conséquences financières des réformes proposées par le Copil.

d'améliorer le fonctionnement de l'appareil étatique pour tirer meilleur parti des moyens financiers mis à sa disposition par les contribuables.

Plus spécifiquement, les travaux ont permis d'atteindre les objectifs spécifiques du projet, à savoir :

- (a) revoir la répartition des tâches entre le canton et les communes dans les domaines identifiés par le rapport d'état des lieux ;
- (b) revoir le partage des charges entre le canton et les communes dans les domaines identifiés par le rapport d'état des lieux ;
- (c) arrêter une stratégie en matière de structures communales<sup>29</sup> ;
- (d) revoir la péréquation financière au sens strict, en particulier la péréquation financière intercommunale.

Les travaux ont aussi permis de rendre compte des conséquences financières de ces réformes pour l'Etat et les communes et de comparer ces conséquences financières avec celles de la réforme de la fiscalité des entreprises (RFFA).

Les résultats des travaux et, en particulier, des propositions concrètes de réformes structurelles ont été validés par le Comité de pilotage en novembre 2018 et présentés aux membres du gouvernement ainsi qu'aux communes au cours du premier trimestre 2019. Des tableaux détaillés des conséquences financières des réformes pour l'Etat et les communes ont été transmis aux milieux intéressés.

Suite à la procédure de consultation de l'Etat et des communes au cours du deuxième trimestre 2019, les communes ont rejeté clairement quelques-unes des propositions (transferts de la responsabilité de l'aide sociale et de l'accueil de la petite enfance, principe d'un pourcentage unique du partage des charges cantonales, cantonalisation de l'impôt des frontaliers). La compensation des charges sous condition a aussi été rejetée, mais les avis sont peu tranchés et la moitié des communes n'a pas répondu.

En revanche, des principes importants et des propositions concrètes de réformes ont suscité l'intérêt des communes et ont trouvé un écho favorable et majoritaire (nouveau système de péréquation des ressources, lissage des transferts, cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales).

Compte tenu de ces résultats, les partenaires souhaitent faire évoluer le système proposé en intégrant les enseignements de la consultation et disposer d'une simulation mise à jour. Ils souhaitent également que les estimations puissent être réalisées à l'avenir à l'interne de l'administration cantonale et de l'AJC. »

Or, le projet a été suspendu par le comité de l'AJC le 8 juillet 2020 en raison des incertitudes financières pesant alors sur les collectivités publiques, notamment en raison de l'irruption de la pandémie de COVID en mars 2020 et des incertitudes liées à la mise en œuvre de la réforme fiscale RFFA adoptée par le Parlement jurassien en septembre 2019.

Enfin, le 27 janvier 2021, l'Etat et les communes ont décidé d'un commun accord que la restructuration de l'AJC prévue dans le courant de l'année 2021 était un prérequis indispensable à la poursuite des réflexions et discussions concernant la RPT-JU.

#### **4. Perspectives : un système en perpétuelle évolution**

La répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes est une problématique qui anime les autorités publiques jurassiennes depuis le milieu des années 1990. C'est somme toute logique dans la mesure où cette répartition est d'une part l'un des facteurs principaux du fonctionnement de l'Etat et des communes, et d'autre part en constante évolution, notamment du fait des nouvelles tâches à accomplir et des nouvelles

---

<sup>29</sup> Le volet « Structures communales » du projet RPT-JU a été traité dans le rapport du GT3. Il n'a toutefois pas fait l'objet de propositions concrètes de la part du Copil. Ce dernier a plutôt dressé des constats : a) le tissu communal est constitué de 50% de communes de moins de 500 habitants ; il est plus fragmenté que dans les autres cantons (sauf les Grisons) et n'est plus adapté aux réalités et aux défis actuels ; b) des lacunes ont été identifiées dans les capacités administratives des petites communes ; c) les fluctuations financières sont problématiques dans les petites communes ; d) le Copil souhaiterait voir le tissu communal se resserrer, par fusions volontaires plutôt que par fusions forcées.

charges y relatives. On peut même affirmer que l'adaptation de la répartition des tâches et des charges est et restera un chantier permanent. En outre, la complexité d'un tel projet et sa conduite sur plusieurs années et plusieurs législatures cantonales et communales ne facilitent pas sa concrétisation.

S'agissant de la répartition des tâches de l'aide sociale, la question restée ouverte en 2019 était suspendue à l'évolution du projet Cohésion.JU, qui devait répondre à certaines attentes des communes. Cette question est en voie d'être réglée. En effet, le Gouvernement a validé en 2019 le projet-pilote "Cohésion.JU". Dès 2020, les personnes en charge d'établir les décisions d'aide sociale du Service de l'action sociale (SAS) ont intégré les Services sociaux régionaux (SSR). En 2022, un rapport d'évaluation a confirmé majoritairement la pertinence des options retenues et mis en évidence les nombreux effets positifs de la réforme : délais de traitement raccourcis, gains d'efficacité, recentrage des ressources des assistants sociaux sur l'accompagnement et l'aide personnelle. Au terme de la phase-pilote de mise en œuvre, un projet de révision partielle de la loi sur l'action sociale est en cours de préparation, qui permettra de transférer la compétence en matière d'octroi de l'aide sociale aux SSR et de finaliser le transfert du personnel SAS aux SSR. En particulier, le SAS conservera un rôle déterminant en termes de définition des lignes stratégiques, de pilotage et de surveillance ; de même, le rôle des communes sera précisé. Sous réserve de l'approbation du Gouvernement et du Parlement, cette révision entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Alors que les communes sont parvenues à concrétiser la restructuration de leur association faitière en ce début 2024, il est opportun de remettre sur la table les chantiers que représentent la répartition des tâches et des charges Etat-communes, la péréquation des ressources et les structures communales. La reprise du projet RPT-JU, sous une forme à définir d'entente avec le partenaire privilégié de l'Etat que constitue l'AJC, fait d'ailleurs partie des mesures que le Gouvernement a retenues dans son rapport de législature 2021-2025, en particulier la redéfinition permanente des rôles et des compétences de chacun en fonction de l'évolution des besoins de la société. S'agissant spécifiquement de la péréquation financière et de la répartition des tâches, il convient à l'Etat et aux communes de proposer un modèle mieux adapté aux nouvelles réalités, notamment financières, en fonction des véritables besoins et attentes de la population jurassienne. L'accueil de Moutier, le renouvellement des élus communaux et la capacité des communes à assumer pleinement les missions qui leur sont confiées par la loi impliquent la remise en question du système actuel en matière de structures territoriales.

Par ailleurs, la réponse du Gouvernement au postulat relatif à l'autonomie communale du 3 octobre 2023 a permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées quotidiennement par les communes et de proposer une série de mesures à mettre en œuvre tant au niveau local qu'aux niveaux intercommunal et cantonal. Les regroupements de communes, notamment par des fusions, permettraient de centraliser l'exécution de certaines tâches et d'améliorer la délivrance de certaines prestations. La modification des structures communales actuelles fait à n'en pas douter partie des réponses que posent aujourd'hui les défis des relations entre l'Etat et les communes.

## **5. Conclusion**

Le projet RPT-JU a débouché sur un certain nombre de résultats concrets et a identifié des convergences entre l'Etat et les communes. Le Gouvernement considère qu'une évaluation de la pertinence actuelle des convergences et des divergences identifiées en 2019 devrait être effectuée rapidement avec l'AJC.

La récente restructuration de cette association, qui s'est dotée d'une organisation plus professionnelle, est saluée par le Gouvernement. Cette réorganisation doit permettre à l'Etat et aux communes de planifier rapidement la reprise des discussions, tel que souhaité également par l'AJC.

Certains dossiers comme l'adaptation du système de péréquation financière, l'analyse de la répartition et de la responsabilité de certaines tâches et des charges correspondantes ou encore l'organisation territoriale des communes sur la base d'une vision partagée constituent des dossiers importants à reprendre. Ils feront assurément l'objet des prochains échanges entre les partenaires indissociables que constituent le Canton et les communes.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère avoir satisfait aux requêtes de ce postulat qui, en conséquence, peut être classé.

Delémont, le 23 avril 2024.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme  
le Chancelier



Jean-Baptiste Maître