



Département d'économie politique

Faculté des Sciences Économiques et Sociales

Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques

Bernard DAFFLON, professeur ordinaire

La question des allégements fiscaux dans le canton du Jura

sous la direction du Prof. Bernard Dafflon, ass. Sandra Daguet
Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques

David Caillet

Fribourg, le 27 juin 2013

Rue de Morimont 55
2900 Porrentruy

david.caillet@unifr.ch
079 727 66 90

Table des matières

Introduction.....	7
1 Les finances publiques du canton du Jura.....	10
1.1 Situation particulière du canton du Jura.....	10
1.1.1 Situation géographique et démographique.....	10
1.1.2 Situation économique.....	18
Tissu économique	18
Position internationale du canton du Jura.....	20
Charge fiscale.....	21
1.2 Finances publiques du canton du Jura.....	24
1.2.1 Évolution des comptes du canton	24
1.2.2 Évolution de la dette cantonale, marge de manœuvre et comparaison intercantonale.....	28
2 Aspects théoriques et bases légales.....	35
2.1 Buts et définition d'un impôt.....	35
2.2 Cadre législatif encadrant le prélèvement d'impôts dans le canton du Jura	37
2.2.1 Imposition des personnes physiques.....	38
Assujettissement à l'impôt.....	38
Impôt sur le revenu	40
Impôt sur la fortune.....	47
2.2.2 Imposition des personnes morales.....	51
Assujettissement à l'impôt.....	52
Impôt sur le bénéfice.....	53
Impôt sur le capital.....	56
3 Allégements fiscaux.....	58
3.1 Réformes fiscales entreprises par le passé.....	58

3.2 Nature des allègements du programme de législature 2011-2015.....	59
3.3 Allègement pour les familles.....	60
3.3.1 Objectif.....	60
3.3.2 Procédure.....	60
3.3.3 Applications.....	62
3.3.4 Impact.....	63
3.4 Allègement de l'impôt sur la fortune.....	63
3.4.1 Objectif.....	63
3.4.2 Procédure.....	64
3.4.3 Applications.....	64
3.4.4 Impact présumé.....	65
3.5 Défiscalisation des investissements consentis à des nouvelles entreprises innovantes.....	66
3.5.1 Objectif.....	66
3.5.2 Procédure.....	67
3.5.3 Applications.....	68
3.5.4 Impact.....	69
3.6 Allègement de l'impôt sur le bénéfice.....	70
3.6.1 Objectif.....	70
3.6.2 Procédure.....	70
3.6.3 Applications.....	70
3.6.4 Impact planifié.....	71
3.7 Allègement de l'impôt sur le capital	72
3.7.1 Objectif.....	72
3.7.2 Procédure.....	72
3.7.3 Applications.....	72
3.7.4 Impact planifié.....	73

3.8 Comparaison des différentes mesures d'allégements réalisées ou prévues dans le canton du Jura.....	73
3.9 Évaluation suite aux allégements.....	78
3.9.1 Appréciation des allégements selon les conditions et les critères du « bon impôt ».....	78
3.9.2 Appréciation de la situation à travers la démographie et l'économie jurassienne.....	81
3.10 Problématiques en lien avec les allégements fiscaux.....	83
Conclusion.....	87
Bibliographie	89

Liste des figures

Figure 1-1: Cantons suisses limitrophes du canton du Jura et leur population.....	11
Figure 1-2 : Densité de la population de l'Arc jurassien en 2010.....	13
Figure 1-3: Évolution de la population par district, année de référence 1980.....	15
Figure 1-4: Hommes et femmes selon les classes d'âges en 2009, Suisse et canton du Jura (pour 1000 habitants).....	17
Figure 1-5: Charge fiscale sur les personnes physiques, en 2006, par canton : impôts sur le revenu et la fortune.....	22
Figure 1-6: Impôt sur le revenu des personnes physiques tout état civil confondu	26
Figure 1-7 : Évolution de la dette brute de l'État jurassien entre 1979 et 2009.....	30
Figure 1-8: Dette cantonale par habitant pour différents cantons.....	33
Figure 2-1: Taux d'impôt en fonction du revenu dans le canton du Jura pour l'année 2012.....	47
Figure 2-2: Taux d'impôt en fonction de la fortune dans le canton du Jura pour l'année 2012.....	51

Liste des tableaux

Tableau 1-1 : Exportations par groupe de marchandises de 2006 à 2010 (canton du Jura et Jura bernois) en mio. de CHF.....	20
Tableau 1-2 : Comparaison de la charge fiscale des personnes morales, en 2006 entre certains cantons suisses.....	23
Tableau 1-3 : Évolution de différents indicateurs de finances publiques pour le canton du Jura.....	28
Tableau 2-1 : Taux unitaires sur le revenu imposable pour les contribuables mariés en ménage commun (en pour-cent) pour l'année fiscale 2012.....	42
Tableau 2-2 : Exemple de barème fiscal de l'impôt sur le revenu pour un contribuable marié pour l'année 2012 dans le canton du Jura.....	43
Tableau 2-3 : Taux unitaires sur le revenu imposable pour les autres contribuables (en pour-cent) pour l'année fiscale 2012.....	45
Tableau 2-4 : Exemple de barème fiscal de l'impôt sur le revenu pour un contribuable célibataire sans enfants à charge pour l'année 2012.....	46
Tableau 2-5 : Taux unitaires de l'impôt sur la fortune (en pour-mille) pour l'année fiscale 2012.....	49
Tableau 2-6 : Exemple de barème fiscal de l'impôt sur la fortune pour l'année 2012 dans le canton du Jura.....	50
Tableau 2-7 : Taux unitaires, effectifs et nets de l'impôt sur le bénéfice pour les années 2004 à 2020 (personne morale siégeant à Delémont).....	56
Tableau 3-1 : Allégement fiscaux prévu dans le projet « Jura Pays Ouvert ».....	74
Tableau 3-2 : Réformes fiscales réalisées entre 2004 et 2009.....	75
Tableau 3-3 : Mesures d'allégements prévues dans le programme de législature 2011-2015.....	77

Tableau 3-4 : Allègements prévus dans le programme de législature selon les conditions et les critères du « bon impôt ».....79

Introduction

Les impôts ont pour objectif de générer les recettes nécessaires à un État pour financer ses tâches. Les allégements fiscaux visent à encourager un certain comportement des acteurs (établissement dans une région, par exemple) en rendant l'imposition plus légère. L'allégement correspond donc à un écart à la logique fiscale. Il ne doit pas être confondu avec les déductions qui permettent de corriger l'impôt pour se rapprocher de la réalité financière des acteurs et qui se justifient par la logique fiscale.

Depuis son entrée en souveraineté, le canton du Jura s'est peu à peu modernisé et transformé, grâce au souhait de progrès de la population jurassienne. De grands projets ont été entrepris et des besoins de réformes sont apparus. Une nouvelle stratégie de développement doit s'installer afin de réaliser une transition d'une région marginale vers un centre économique et géographique. Cette stratégie doit forcément conduire à une augmentation de l'attractivité du canton du Jura, cela passant entre autres par une réforme du système fiscal à travers des allégements.

Ce travail a pour objectif d'analyser les différents allégements proposés dans le programme de législature 2011-2015 par le Gouvernement jurassien. Le travail cherche à évaluer si les allégements prévus se justifient selon la position géographique et économique du canton du Jura. On supposera que prendre des mesures d'allégements fiscaux aboutit à un élargissement de la base fiscale en renforçant l'attractivité de l'État, compensant ainsi le manque à gagner engendré par les allégements. Il est toutefois difficile de prévoir précisément l'effet de certaines mesures, du fait qu'elles dépendent d'un grand nombre de paramètres libres de la volonté cantonale. De plus, la situation géographique et économique particulière du Jura influence la situation des finances publiques jurassiennes, créant ainsi un déséquilibre de la base fiscale du canton, pouvant s'expliquer par

une faible diversification économique et une forte dépendance face à la Confédération. L'évolution de la dette retrace les différentes périodes qui ont marqués l'État jurassien mais elle est, surtout, un élément déterminant pour une procédure d'allégements. Le constat d'une charge fiscale supérieure à la moyenne suisse est le point de départ des allégements fiscaux prévus dans le programme de législature. Ils agissent au niveau des personnes physiques et des personnes morales, dans le but d'augmenter l'attractivité du canton. Chaque allégement agissant sur un type d'impôt particulier, les prendre dans leur ensemble permet d'évaluer leurs effets sur l'économie jurassienne. Cependant, les problèmes liés aux allégements fiscaux naissent du fait qu'ils s'écartent de la logique fiscale et que leurs effets ne sont pas toujours certains.

Le travail s'articule en trois axes principaux, premièrement la situation des finances publiques cantonales, deuxièmement, les aspects théoriques et les bases légales entourant le thème et finalement les allégements fiscaux. Le premier chapitre s'attarde sur les finances publiques jurassiennes et inspecte la position géographique et démographique en considérant notamment la position proche de la frontière ainsi que l'exode des jeunes actifs. La situation économique de la région permet d'expliquer le déséquilibre de la base fiscale du canton. Le second chapitre établit une analyse des comptes du canton du Jura. Toujours dans le but d'avoir une image complète des finances jurassiennes, un chapitre étudiera l'évolution de la dette du canton. On dégagera alors la marge de manœuvre du canton avec la limite du « frein à l'endettement » adopté par le peuple. Finalement, afin d'avoir une vision générale du pays, le travail analysera la situation de la dette jurassienne en comparaison avec d'autres cantons. Le deuxième chapitre rappelle la définition et les buts d'un impôt en soulignant la particularité de la Suisse du fait de l'imposition sur trois niveaux et s'intéresse aux textes législatifs encadrant le prélèvement des impôts dans le canton du Jura, à travers deux sections, les

personnes physiques et les personnes morales divisés en deux sous-sections chacune représentant les impôts spécifiques les concernant. Le troisième chapitre examinera les allégements fiscaux prévus. Chaque allégement est analysé séparément avant de faire une évaluation globale et d'énoncer les problématiques de telles mesures.

1 Les finances publiques du canton du Jura

L'objectif du chapitre est de présenter le canton du Jura à travers sa situation géographique, démographique et économique (section 1.1), de poser ainsi le cadre d'analyse et d'avoir une vision des finances publiques cantonales (section 1.2).

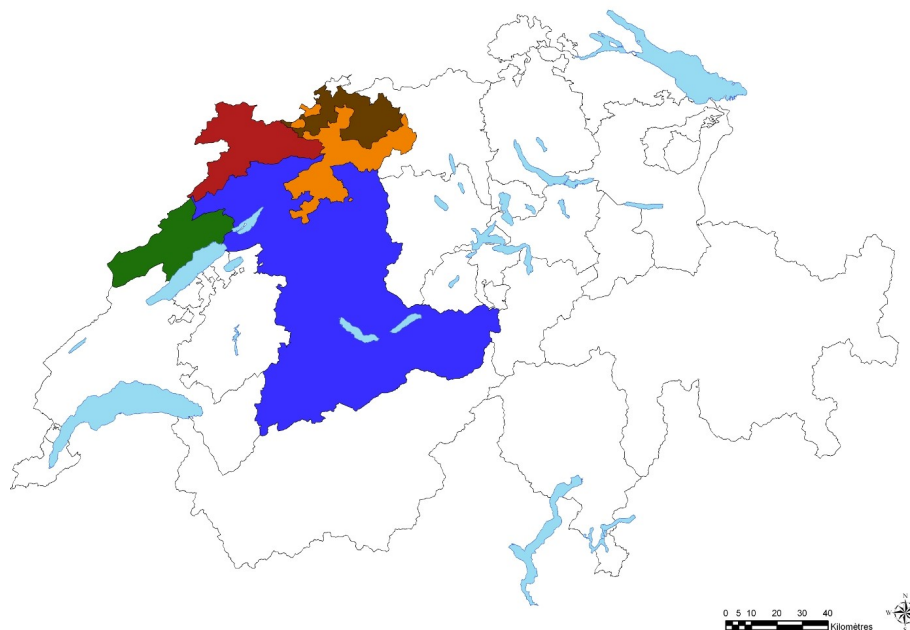
1.1 Situation particulière du canton du Jura

Cette section présente le positionnement géographique, démographique (sous-section 1.1.1) et économique (sous-section 1.1.2) du canton du Jura.

1.1.1 Situation géographique et démographique

La population du canton du Jura s'établit au 31 décembre 2011 à 70 450 habitants ce qui en fait le canton romand le moins peuplé. Il est situé au nord-ouest de la Suisse et est le dernier canton à être entré dans la Confédération, en 1979. Ses frontières se partagent entre 121 kilomètres avec la France (départements du Doubs, du Territoire de Belfort et du Haut-Rhin) et 111 kilomètres avec les cantons voisins de Berne, Soleure, Neuchâtel et Bâle-Campagne. Ce positionnement frontalier a pour conséquence de voir un nombre important de travailleurs français dans la région. Le territoire du canton du Jura est composé majoritairement d'espaces naturels et se caractérise par une faible concentration urbaine, de ce fait, il existe une offre importante de terrains à bâtir avec des prix attractifs sur l'ensemble du canton. La figure 1-1 illustre la position géographique du canton du Jura par rapport aux cantons voisins de Neuchâtel, Berne, Bâle-Campagne et Soleure.

Figure 1-1: Cantons suisses limitrophes du canton du Jura et leur population



- Notes :
- En rouge : canton du Jura (70 450 habitants)
 - En vert : canton de Neuchâtel (173 100 habitants)
 - En bleu : canton de Berne (984 700 habitants)
 - En orange : canton de Soleure (256 900 habitants)
 - En brun : canton de Bâle-Campagne (275 300 habitants)

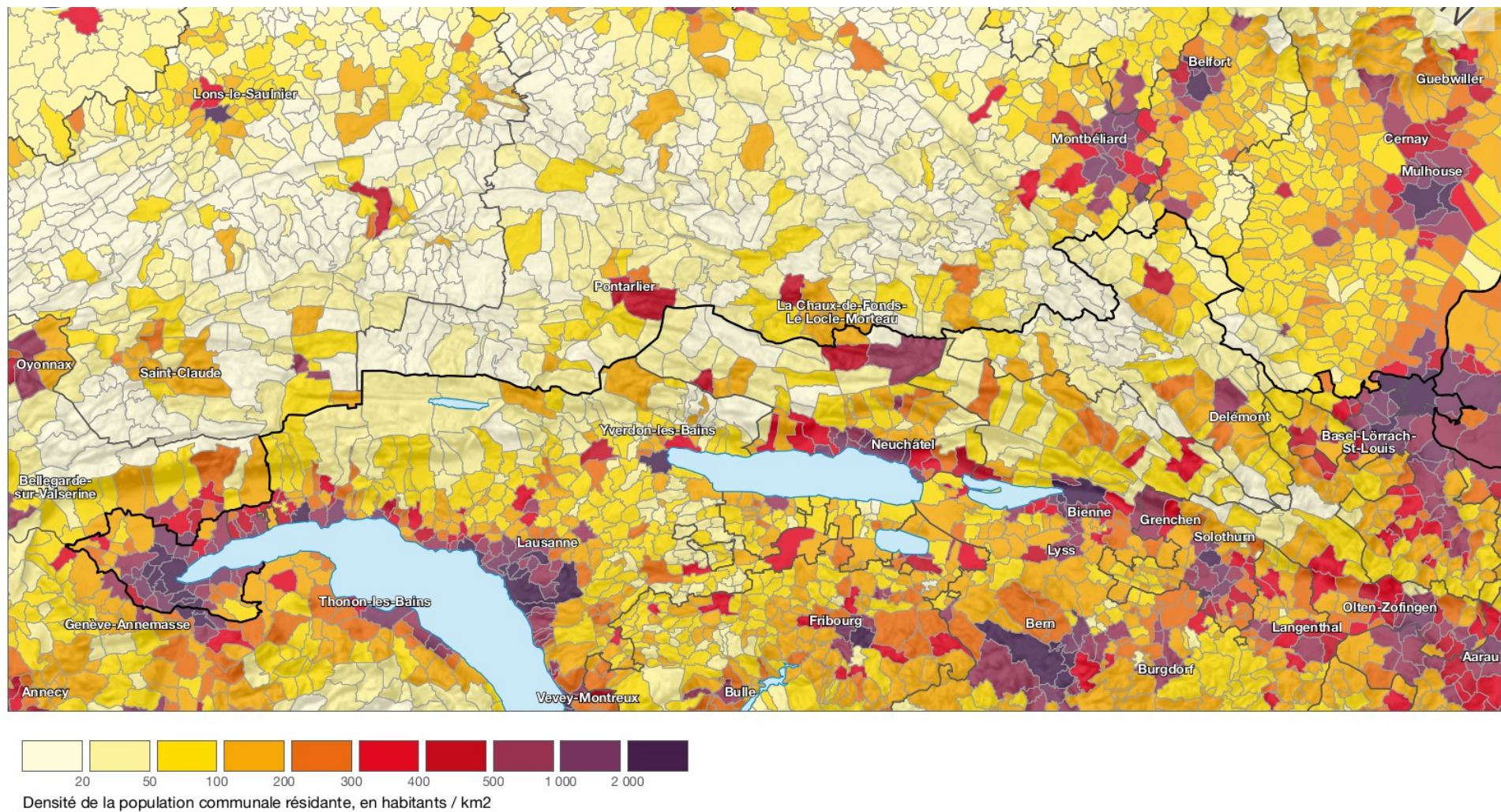
Source : Élaboration personnelle sur la base de Université de Genève, département de géographie et environnement (2012, Internet) et Office fédéral de la statistique (2012, Internet)

La figure 1-2 montre la densité de la population de l'Arc jurassien, autrement dit, le nombre d'habitant d'une commune rapportée à la surface (totale ou partielle) de la commune. On voit donc que le canton du Jura est entouré de grandes agglomérations, de part et d'autre de la frontière. Cependant, force est de constater que malgré cette proximité, le canton du Jura ne se positionne pas comme une zone d'habitation clé pour pendulaires ou un couloir de passage pour les flux de

marchandises ou de personnes. Plusieurs facteurs peuvent être en cause, notamment le développement tardif de l'autoroute A16 (Transjurane) permettant de relier Bienne à Delle (F), une fiscalité supérieure à la moyenne suisse et un certain manque d'infrastructure (notamment pour développer le tourisme et l'offre culturelle). À ces éléments s'ajoute la chaîne du Jura qui s'étend dans le sud du canton et dans le Jura bernois et limite donc les passages vers le sud du pays ainsi qu'une coopération transfrontalière en développement.

Toutefois, tous ces paramètres ont permis de maintenir un marché de l'emploi industriel protégé et plutôt local empêchant la concurrence des agglomérations situées hors du massif. On peut encore noter le prolongement d'une zone à faible densité de population du plateau français jusque dans les vallées non-industrialisées du Clos-Du-Doubs.

Figure 1-2 : Densité de la population de l'Arc jurassien en 2010



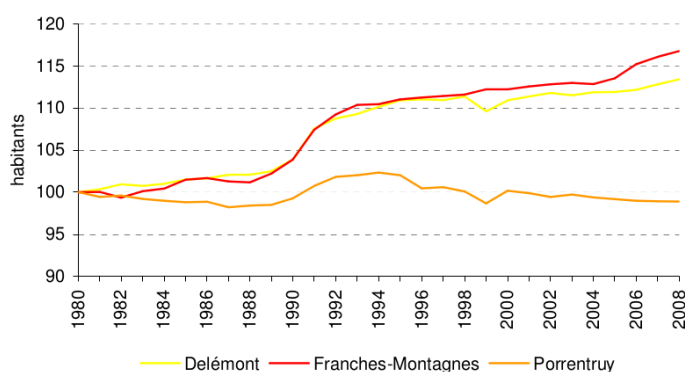
Source : Jarne et Schuler (2010 : 5)

La figure 1-3, montre l'existence d'un territoire à deux vitesses. Elle présente l'évolution de la population par district depuis 1980. Elle permet d'illustrer le dynamisme du district delémontain et franc-montagnard, tandis que le district de Porrentruy est plutôt détaché de la tendance à la hausse du canton. Le solde naturel cantonal et le solde migratoire ont augmenté respectivement de 5,23 pour-cent et de 1,63 pour-cent entre 1980 et 2000 (Rérat, 2003 : 345-347)¹. On constate une prédominance des centres principaux du canton, Delémont et Porrentruy, ce qui traduit une accumulation des forces démographiques (communes les plus peuplées concentrées autour de leur champ d'influence). Cependant, l'influence de Porrentruy régresse de plus en plus, tandis que la région delémontaine se renforce. Cela se traduit par le fait que Delémont et sa couronne ont obtenu le statut d'agglomération. Les villes helvétiques souffrent d'une diminution d'intérêt, en effet, elles sont perçues comme ayant une qualité de vie moins élevée (bruit, trafic, peu d'espace vert, ...) et ont également un marché immobilier limité. Les villes de Delémont et Porrentruy n'échappent pas à cette logique. Ainsi, habiter dans une commune voisine permet d'éviter ces inconvénients et de profiter des avantages des villes (marché du travail, commerces, vie culturelle, infrastructures, ...). Bien que les centres perdent des contribuables, ils sont obligés de continuer à offrir des infrastructures pour l'ensemble de la région. Parallèlement aux désintérêts dont souffrent les agglomérations, certaines petites communes se développent, leur permettant ainsi d'élargir leurs bases fiscales, de rajeunir leur structure démographique, d'avoir suffisamment d'enfants pour maintenir des classes ouvertes et d'assurer la rentabilité d'équipements ou la pérennité de certains commerces (épicerie, restaurants, ...) ou encore certains services publics (poste, ligne de

1 Par comparaison le solde naturel et le solde migratoire suisse ont crû, respectivement, de 5,72 pour-cent et de 8 pour-cent entre 1980 et 2000 (Rérat, 2003 : 345-347). On constate une croissance inférieure, pour le canton du Jura, des deux indicateurs à la moyenne suisse.

bus) (Rérat, 2003 : 351-352). Cependant ce phénomène semble être un jeu à somme nulle, en effet, les nouveaux habitants viennent le plus souvent du centre urbain voisin et non pas d'un autre canton. En outre, la séparation croissante entre le lieu de travail et le lieu de domicile augmente les flux pendulaires et la mobilité. Par conséquent, certaines communes vont se spécialiser en centre d'emploi tandis que d'autres en communes de résidence. Cela va obliger les différentes communes à collaborer entre elles afin de créer un réseau intercommunal (Rérat, 2003 : 355 – 357).

Figure 1-3: Évolution de la population par district, année de référence 1980



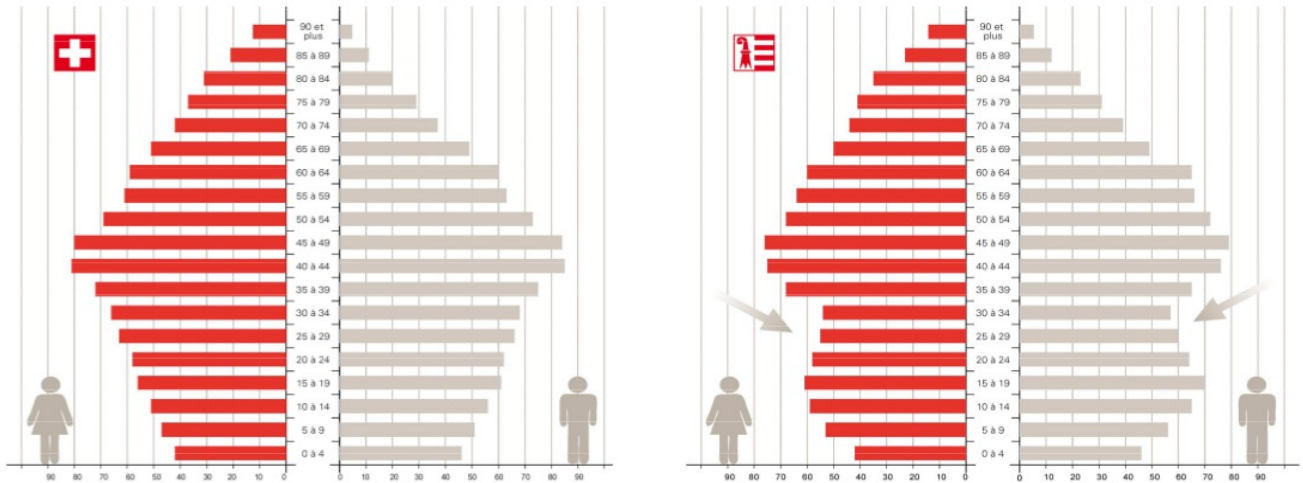
Source : Bettex, Chenal et Schuler, 2010 : 14

La structure par âge du canton du Jura est particulière en comparaison suisse comme le montre la figure 1-4. Il existe une forte représentation de personnes âgées ainsi que des jeunes de moins de 20 ans. Cependant il y a un creux dans la catégorie des actifs de 20 à 40 ans. En effet, de nombreux actifs sont contraints de quitter le canton pour des raisons professionnelles et de nombreux étudiants sont obligés d'aller poursuivre leurs études dans un autre canton. A cela s'ajoute une offre maigre d'emploi pour les étudiants diplômés d'une école supérieure ou de l'université, qui restent alors hors du canton, une fois leurs études terminées. C'est donc un défi majeur pour le Jura de rester attractif pour les jeunes actifs. On

observe encore une diminution des naissances d'environ 700 enfants par an depuis les années 2000. Tous ces facteurs peuvent conduire à une stagnation voire diminution de la population dans les années futures pour le canton.

Par comparaison, le canton de Neuchâtel subit également cette perte d'attractivité, mais à un degré moins élevé. En effet, une étude de l'Office Fédéral de la Statistique (OFS, 2007) met en relation le domicile au début des études et la région de résidence une année après l'obtention du diplôme. Ainsi, le canton du Jura perd 27,5 pour-cent de ses jeunes diplômés entre 1998 et 2004, tandis que le canton du Neuchâtel arrive à limiter une perte à 7,5 pour-cent, pour la même période. Le canton de Bâle-Campagne a encore plus de mal à retenir ses diplômés avec 42 pour-cent de perte, toujours pour la période de référence, tandis que le canton de Berne connaît un bilan migratoire positif de jeunes diplômés (+4,2 %). Toutefois on peut raisonnablement supposer que le centre urbain de la capitale en est la raison et non pas les petites campagnes, telle que le Jura bernois. D'après l'étude de l'OFS, le retour des jeunes diplômés dans leur canton d'origine est conditionné par la situation économique de celui-ci.

Figure 1-4: Hommes et femmes selon les classes d'âges en 2009, Suisse et canton du Jura (pour 1000 habitants)



Source : République et Canton du Jura (2011 c), Internet)

A noter que la population jurassienne a refusé le 16 mai 2004, le projet « Jura Pays Ouvert » qui visait, notamment, à augmenter la population du canton jusqu'en 2020 (80 000 habitants), à rendre le canton plus attractif, à freiner l'exode des jeunes, à adapter et diminuer la pression fiscale, à enrichir la vie culturelle, sociale et sportive, à améliorer les conditions cadres de travail et à développer la communication, l'accès au Jura et la mobilité (République et Canton du Jura – RSJU 104.1, 2000 : 1-2). Malgré l'idée juste et incontestée que le Jura doit fournir un effort pour échapper à la marginalisation et à la baisse démographique, le refus de la population peut s'expliquer par le fait que la réalisation du projet manquait de consistance et que sa mise en œuvre aurait été problématique. Ce projet essayait de résoudre les problèmes importants que rencontre le canton du Jura à travers huit mesures d'attractivité.

La mesure concernant la fiscalité prévoyait une réduction de 5 pour-cent en 2004 (puis de 1 pour-cent chaque année dès 2009) des taux d'imposition de revenu des personnes physiques et du bénéfice des entreprises (République et Canton du Jura, 2001 : 15). En analysant les réformes qui ont été prises en matière fiscale après la votation, on constate que le taux d'imposition des prestations en capital a été diminué en 2004 (République et Canton du Jura, 2008 a), Internet). En 2005, les impôts sur le revenu et sur le bénéfice connaissent une baisse de 5 pour-cent chacun, ainsi qu'une baisse entre 15 et 25 pour-cent de l'impôt sur la fortune. En 2006 et 2007, l'impôt des holdings et sociétés de domicile et l'impôt de succession et de donation connaissent aussi des allégements. Dès 2009, l'impôt sur le revenu et le bénéfice des personnes morales diminue de 1 pour-cent chaque année jusqu'en 2020. Force est de constater que, malgré le refus de « Jura Pays Ouvert » par le peuple jurassien, les allégements prévus par cette mesure ont quand même été réalisés. Comme nous allons le voir, le tableau 3-2 du chapitre 3 montre que les mesures de « Jura Pays Ouvert » ont été gardées et intégrées aux politiques de développement de l'État jurassien et non appliquées par une fondation, comme cela était prévu dans le projet de loi (proposition très controversée), dans le but toujours d'augmenter l'attractivité du canton.

1.1.2 Situation économique

Cette sous-section analyse la situation économique particulière du canton du Jura.

Tissu économique

Pour commencer l'analyse, il convient de poser le contexte dans lequel évolue l'économie jurassienne. Le tissu économique du canton du Jura est principalement composé d'entreprises du secteur secondaire et plus particulièrement dans le domaine de l'horlogerie et de la micro-technique. En effet, les entreprises trouvent

dans la région de la main d'oeuvre qualifiée (présence d'écoles spécialisées dans les domaines techniques à Porrentruy et à Saint-Imier, ainsi qu'un grand bassin de main d'oeuvre dans le domaine technique du côté français). Le savoir-faire de l'Arc jurassien, très reconnu, permet aux entreprises de revendiquer le label de qualité « *Swiss made* » apprécié par les clients internationaux.

Au XIX^e siècle, la révolution industrielle transforme l'économie du territoire cantonal², passant d'une économie agricole à une économie à domination industrielle, en commençant par la production textile et métallurgique puis s'orientant vers l'horlogerie et la machine-outil (Koller, 2012 : 71-81).

Une culture industrielle peu diversifiée (principalement dans l'horlogerie et la micro-technique) a autant d'effets positifs que négatifs. Tout d'abord, le savoir-faire dans les domaines micro-techniques et horlogers est reconnu tant au niveau national qu'international, de plus ces compétences sont transversales et peuvent être utilisées dans différents types d'industries (médicales, automobiles, ...). Cependant, le principal désavantage réside logiquement dans sa grande sensibilité aux fluctuations conjoncturelles. De plus, le réseau de PME est très dense dans le canton, ainsi, les entreprises n'ont pas la dimension suffisante pour acquérir de nouveaux marchés et devraient développer des stratégies de partenariats avec d'autres entreprises du même secteur pour réaliser des projets plus volumineux. Toutefois cette panoplie d'entreprises permet d'avoir un marché du travail plutôt flexible. En outre, de nombreuses entreprises se sont concentrées sur des activités à faible valeur ajoutée où règne déjà une forte concurrence réduisant ainsi les marges bénéficiaires. On peut ajouter le manque d'une collaboration étroite avec un centre économique fort, tel que la région bâloise ou l'arc lémanique (Rieder, 2004 : 39).

2 Le canton du Jura n'était pas encore indépendant (1979) et faisait alors partie du canton de Berne

A noter encore que l'emploi frontalier occupe 15 % de l'emploi total du canton à fin 2010. Cela s'explique par la proximité géographique, par des traditions industrielles similaires et par un taux de change profitable aux travailleurs frontaliers.

Position internationale du canton du Jura

D'un point de vue international, le canton du Jura n'est pas à l'abri des crises, comme le montre les temps difficiles traversés par les entreprises du canton suite à la crise financière de 2007 à 2010. En effet, beaucoup d'entreprises horlogères et techniques ont des clients internationaux et exportent massivement, comme le montre le tableau 1-1 qui retrace les exportations du canton du Jura et du Jura bernois de 2006 à 2010. Ce tableau met en exergue la forte baisse des exportations en 2009, année difficile pour les entreprises jurassiennes.

Tableau 1-1 : Exportations par groupe de marchandises de 2006 à 2010 (canton du Jura et Jura bernois) en mio. de CHF

	2006	2007	2008	2009	2010
Agriculture, sylviculture, pêche	123	154	281	203	181
Métaux	305	337	311	158	189
Machines industrielles	680	583	527	312	404
Appareils électriques et électroniques	141	341	402	323	382
Horlogerie	451	558	616	556	695
Autres	186	301	241	201	222
Total	1886	2273	2378	1753	2072

Source : Élaboration personnelle sur la base de : Fostat (2009 et 2012, Internet)

Durant la dernière crise financière, il était devenu difficile pour les entreprises de conclure de nouveaux contrats étant donné la méfiance des investisseurs, amenant des licenciements et du chômage partiel. Toutefois, on peut souligner un effet

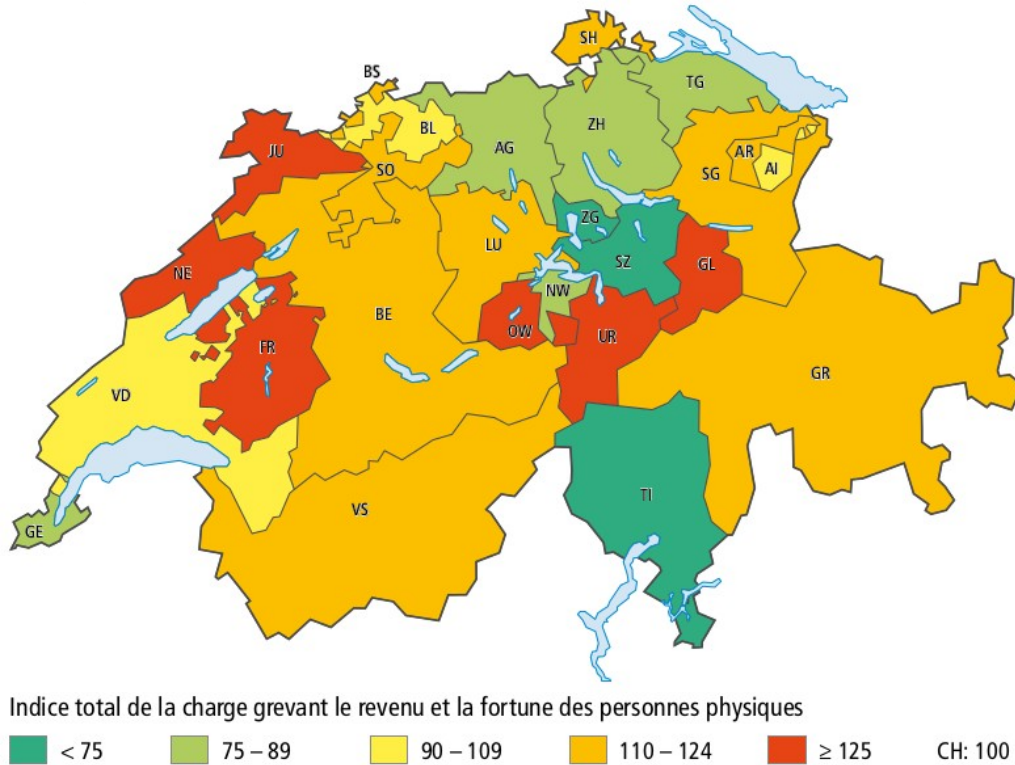
positif, les entreprises ont été obligées d'investir dans la recherche et le développement afin de se diversifier (Jaberg, 2011, Internet). Ainsi, de nombreuses entreprises de micro-technique se sont tournées vers les technologies médicales et devraient, à l'avenir, mieux résister aux crises (phénomène de diversification).

On ne peut parler de la situation internationale sans s'arrêter sur la question de la force du franc suisse face à l'euro et au dollar américain. En effet, les exportations des entreprises jurassiennes se sont réduites car le prix des marchandises suisses « augmente » pour les étrangers (effet prix) vu que le taux de change des monnaies étrangères est plus bas. Elles ont donc été obligées de se tourner vers de nouveaux marchés (Russie et Asie) et ont été contraintes de développer de nouveaux produits ainsi que de baisser les coûts afin de rester compétitif sur un marché déjà très concurrentiel.

Charge fiscale

Afin de brosser un tableau complet de la situation suisse et de la position du canton du Jura, il est judicieux d'ajouter un comparatif de la charge fiscale entre les différents cantons. La figure 1-5, permet de constater que le canton du Jura est parmi les cantons avec une charge fiscale la plus haute au niveau de la Suisse romande pour les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

Figure 1-5: Charge fiscale sur les personnes physiques, en 2006, par canton : impôts sur le revenu et la fortune



Source : OFS (2010, Mémento statistique de la Suisse 2010)

Le tableau 1-2 apporte un comparatif entre les cantons concernant la charge fiscale totale grevant le bénéfice net (impôt sur le bénéfice) et le capital (impôt sur le capital) des sociétés anonymes, permettant ainsi de voir quelle est la charge fiscale pesant sur les personnes morales. La moyenne de tous les cantons correspond à l'indice de 100. Ce tableau permet de constater que la charge imposée aux personnes morales jurassiennes (109.2) n'est pas la plus élevée de Suisse (Grisons : 139.1), mais elle reste élevée par comparaison avec des cantons de taille similaire (Obwald : 48.2, Soleure : 94.4, Schwytz : 68.8).

Tableau 1-2 : Comparaison de la charge fiscale des personnes morales, en 2006 entre certains cantons suisses

Cantons	Indice total de la charge grevant le bénéfice net et le capital des sociétés anonymes
Grisons	139.1
Genève	127.8
Bâle-Ville	124.0
Neuchâtel	121.3
Bâle-Campagne	114.2
Argovie	112.2
Uri	111.9
Fribourg	110.0
Vaud	109.6
Jura	109.2
Schaffhouse	107.7
Saint-Gall	102.3
Tessin	96.7
Zurich	95.1
Soleure	94.4
Glaris	93.0
Berne	92.3
Valais	91.0
Lucerne	88.6
Appenzell A.Rh	74.4
Schwytz	68.8
Thurgovie	68.7
Nidwald	68.5
Appenzell I.Rh	58.9
Zoug	53.8
Obwald	48.2
Suisse	100

Source : Administration fédérale des contributions, 2009, Internet.

1.2 Finances publiques du canton du Jura

Dans cette section, il sera question d'analyser la situation des finances publiques du canton du Jura, à travers différents indicateurs reflétant l'évolution des comptes cantonaux (sous-section 1.2.1). Ensuite, une analyse de la dette cantonale (sous-section 1.2.2) et de sa récente évolution est nécessaire pour dégager la marge de manœuvre des autorités politiques pour finalement aboutir à une comparaison des dettes cantonales.

1.2.1 Évolution des comptes du canton

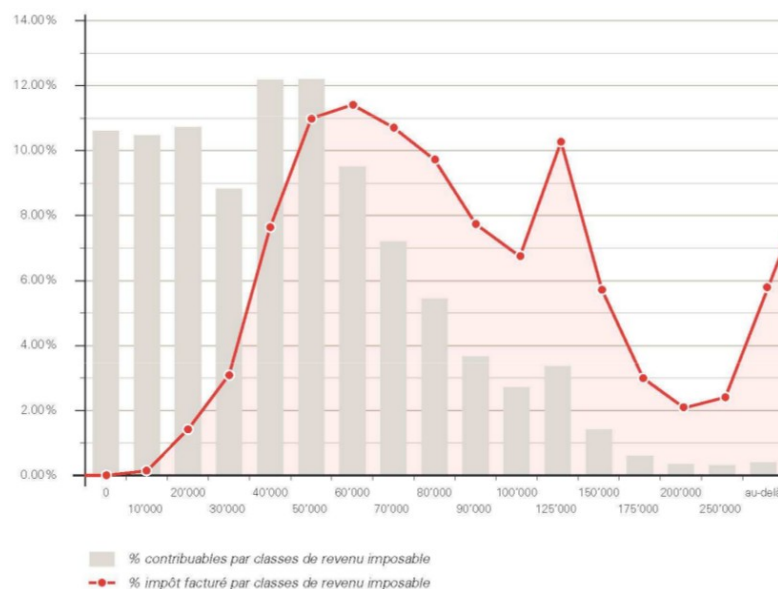
Cette sous-section se concentre sur l'évolution des comptes du canton du Jura depuis sa création. Elle permet de faire le lien entre la situation économique du canton et les déséquilibres de la base fiscale du canton.

La situation économique particulière du canton du Jura et son positionnement géographique influence fortement le niveau de la base fiscale. Les finances publiques cantonales sont relativement saines (équilibre des comptes depuis 2007 et diminution de la dette cantonale) mais la dépendance du canton du Jura face à la Confédération et à la volatilité des recettes (versements de la Banque Nationale Suisse (BNS)) sont des risques importants pour l'avenir. Si on additionne les parts fédérales (péréquation financière, impôt fédéral direct, BNS, redevances sur le trafic des poids lourds liées aux prestations et impôt anticipé) et les subventions fédérales (A16, assurances sociales, formation, agriculture, ...), la dépendance face à la Confédération atteint 37,7 pour-cent des recettes cantonales en 2009, (République et Canton du Jura, 2010 : 5). La BNS étant un institut indépendant, ces revenus ne sont pas acquis obligatoirement. Les subventions de la Confédération visent à réduire les disparités entre cantons et sont une aide cruciale pour le canton du Jura.

Si la position économique cantonale est plutôt bonne, il n'en va pas de même pour la situation financière des communes qui est plus contrastée : certaines communes ont un endettement élevé et peu de ressources (République et Canton du Jura, 2011 c) : 8).

La grande concentration de PME ainsi qu'un taux d'imposition sur les personnes physiques relativement élevé sont, notamment, des facteurs qui empêchent une diversification de l'assiette fiscale. En effet, le canton du Jura est le canton qui compte la plus faible proportion de contribuables à revenus élevés et de millionnaires en fortune. La conséquence directe est une charge fiscale importante sur la classe moyenne réduisant ainsi son pouvoir d'achat. On constate donc que le déséquilibre de l'assiette fiscale jurassienne vient d'un manque de revenus élevés dans le canton, entraînant une forte dépendance vers quelques contribuables aisés, mobiles et souvent âgés (République et Canton du Jura, 2011 c) : 13-14). La figure 1-6, qui met en relation la quantité de contribuables pour les différentes classes de revenu imposable et l'impôt qui leur est prélevé, montre cette pression sur la classe moyenne.

Figure 1-6: Impôt sur le revenu des personnes physiques tout état civil confondu



Source : République et Canton du Jura (2011 c) : 14)

Le tableau 1-3 montre que le canton du Jura est arrivé dès 2004 à atteindre l'équilibre financier (excepté l'année 2006), en effet, l'État bénéficie, dès 2009, d'instruments de pilotage (mécanisme de frein à l'endettement (mai 2009), loi sur les subventions (octobre 2008), ...) et d'un bilan assaini. La sous-section 1.2.2 traite de la question du mécanisme de frein à l'endettement qui oblige un autofinancement minimum de 80 pour-cent pour chaque projet. Toutefois, dès avril 2008, des mesures d'assainissement ont été prises concernant le compte de fonctionnement pour résorber le déficit structurel³, cela afin de conserver intacte la capacité de l'État à investir. Le tableau 1-3 trace l'évolution de différents indicateurs de finances publiques de 2002 à 2011 ainsi que les prévisions du plan financier de 2012 à 2016. Les données du plan financier 2012-2016 sont à prendre

3 Un déficit structurel est une situation dans laquelle les comptes ne s'équilibrent pas sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel.

avec vigilance car elles dépendent beaucoup de facteurs économiques indépendants du canton du Jura : par exemple, le contexte international, la politique monétaire de la BNS et les relations avec la Confédération. On constate dans ce tableau que, dès 2011, la tendance au niveau du résultat et au niveau du degré d'autofinancement est à l'amélioration. Le tableau intégrant les effets des mesures d'allégements du chapitre 3, on constate que la dette augmentera en passant de 245 millions à fin 2011 à 283 millions en 2016. Toutefois, le ratio dette brute/recettes fiscales augmente, témoignant donc d'une augmentation du nombre de contribuables. La quote-part de l'endettement (dette en pour-cent du revenu cantonal) reste inférieure à 10 pour-cent, ce qui est largement soutenable. (République et Canton du Jura, 2011 b) : 10-11). En effet, une dette publique est jugée soutenable pour autant qu'elle ne dépasse pas les 20 pour-cent du revenu cantonal. Au-delà, la charge d'intérêts devient trop lourde pour l'État qui perd sa marge de manœuvre (République et Canton du Jura, 2009 : 2).

Tableau 1-3 : Évolution de différents indicateurs de finances publiques pour le canton du Jura

Indicateurs (en milliers CHF ou %)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Budget 2011	Plan financier				
											2012	2013	2014	2015	2016
Excédent du compte de fonctionnement	-718	-16'793	11'221	209'465	-18'165	45	2'573	2'206	235	5'511	-3'186	-2'294	5'863	3'301	4'314
Insuffisance de financement	-8'262	-20'134	91'716	205'006	-18'597	-5'928	-1'260	-9'551	-9'890	-6'151	-8'551	-6'769	-10'430	-8'115	-4'026
Degré d'autofinancement	79.1%	43.2%	391.2%	653.6%	44.1%	84.9%	96.7%	79.6%	79.0%	87.8%	80.6%	84.1%	80.5%	83.2%	91.0%
Investissements réalisés sur le territoire jurassien	192'925	175'941	178'067	166'298	158'684	173'167	204'874	204'750	202'136	212'875	198'383	187'590	171'511	146'249	99'556
Investissements bruts	61'121	50'563	51'183	51'731	50'980	58'308	61'554	64'053	62'457	70'375	60'633	55'540	67'011	60'749	56'806
Investissements nets	39'456	35'460	31'494	37'032	33'265	39'224	38'313	46'932	47'134	50'462	44'152	42'486	53'504	48'170	44'560
Quote-part des investissements nets	1.6%	1.5%	1.2%	1.4%	1.2%	1.4%	1.3%	1.6%	1.6%	1.7%	1.5%	1.4%	1.7%	1.5%	1.4%
Quote-part de l'Etat (fonct. + investiss.)	28.0%	28.2%	26.5%	28.8%	28.1%	26.3%	26.3%	28.1%	27.7%	28.2%	28.4%	28.3%	28.6%	28.4%	28.3%
Dettes brute	492'100	511'600	460'700	380'500	335'300	305'200	255'010	236'940	256'460	245'000	254'000	261'000	271'000	279'000	283'000
Dettes brute/recettes fiscales (sans taxe véhicules)	259.2%	267.7%	238.8%	167.9%	146.9%	126.9%	101.4%	92.4%	100.1%	94.0%	91.4%	92.2%	94.0%	95.0%	94.6%
Quote-part de l'endettement	20.2%	21.0%	17.5%	14.7%	12.5%	10.9%	8.7%	8.3%	8.8%	8.2%	8.4%	8.4%	8.6%	8.7%	8.7%
Quote-part de l'endettement des cantons suisses	20.6%	20.5%	20.5%	18.1%	14.1%	13.4%	10.3%	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.
Intérêts passifs (ouvertures swap en net)	19'623	17'034	17'370	15'659	13'383	11'504	10'819	9'303	7'977	7'531	6'945	6'507	6'776	7'073	7'283
Intérêts passifs en 1/10 de quotité d'impôts	2.7	2.3	2.4	2.2	1.9	1.5	1.4	1.1	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Intérêts passifs/Recettes fiscales (sans taxe véhicules)	10.3%	8.9%	9.0%	6.9%	5.9%	4.8%	4.3%	3.6%	3.1%	2.9%	2.5%	2.3%	2.3%	2.4%	2.4%

Source : République et Canton du Jura (2011 b) : 19)

1.2.2 Évolution de la dette cantonale, marge de manœuvre et comparaison intercantonale

La dette cantonale offre une bonne vision de la santé financière d'un État et permet de tracer grossièrement l'historique économique du canton du Jura depuis sa création. Elle traite également du frein à l'endettement voté par le peuple jurassien en 2009. Cette sous-section est la base qui permettra de dégager la marge de manœuvre du canton en matière de finances publiques.

La gestion de la dette a beaucoup évolué, en effet, on ne se contente plus simplement de surveiller les échéances, mais on cherche à optimiser la charge de la dette, au nom de la maîtrise des dépenses, en fonction des marchés financiers tout en maîtrisant les risques (Stenghele, 2006 : 2). Une gouvernance de la gestion de la dette cantonale (trésorerie) solide permet de minimiser les risques

opérationnels (voir Stenghele, 2006 : 26-27) qui sont liés à des processus internes inadéquats ou défailants, de personnes et systèmes ou d'événements externes.

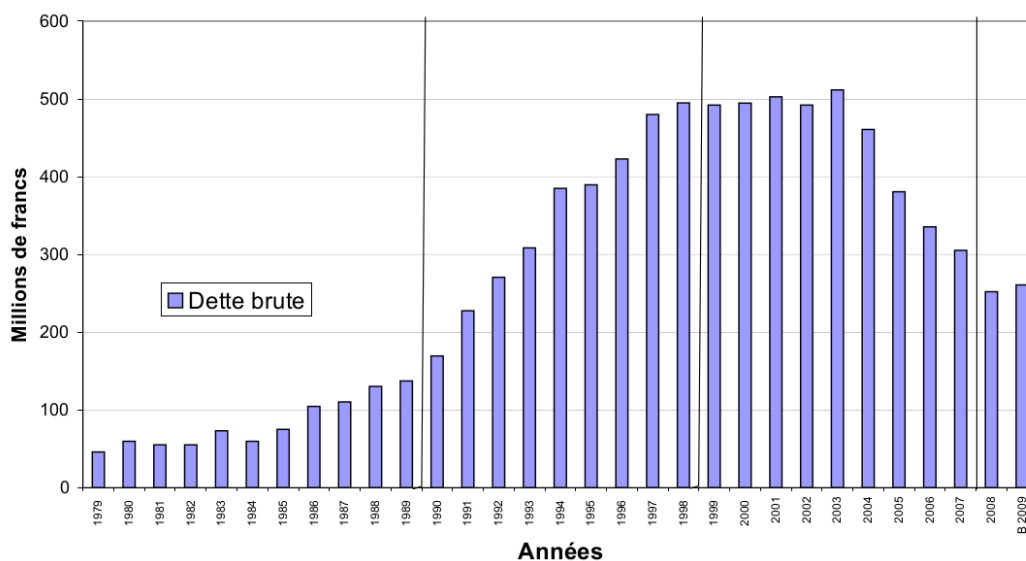
La figure 1-7 montre l'évolution de la dette brute cantonale de 1979 à 2009. On peut voir 3 différentes périodes sur la figure 1-7 :

1. De 1979 à 1989 : la période la plus faste pour l'État qui connaît un fort développement, notamment des dépenses et des revenus. Les résultats sont équilibrés. L'évolution de la dette est soutenue, mais supportable. La progression des recettes fiscales propres est marquée. Elle découle d'un revenu cantonal en forte augmentation. Cette période est marquée par une bonne conjoncture (République et Canton du Jura, 2008 b) : 10).
2. De 1990 à 1998 : le canton du Jura se dote de différents bâtiments et infrastructures de tailles importantes suscitant des investissements conséquents, l'obligeant à emprunter. On peut par exemple, citer la construction du Centre professionnel à Delémont représentant un investissement de 24,5 millions de francs sur 8 ans ou encore la rénovation de l'Hôtel des Halles à Porrentruy, entre 1987 et 1996 pour 13,48 millions de francs (République et Canton du Jura, 1990 : 25). A cela s'ajoute une croissance des taux de progression des recettes et des charges plus faibles qu'auparavant. A l'inverse de la période précédente, cette phase est traversée par une crise économique dans les années 1990, amenant à la stagnation du revenu cantonal et une poussée inflationniste (République et Canton du Jura, 2008 b) : 10).
3. De 1999 à 2007 : au début des années 2000, la dette brute cantonale reste élevée et pèse dans les finances publiques cantonales. Dès 2003 et suite au climat économique morose découlant de la crise des nouvelles technologies de 2001-2002, le canton du Jura décide de réduire

considérablement sa dette afin d'avoir une marge de manœuvre plus grande et garantir des investissements durables. L'année 2004 connaît une baisse des impôts des personnes physiques, cependant la dette se stabilise et diminue grâce aux résultats extraordinaires des années 2004 et 2005 (bonne conjoncture, vente d'actions Forces Motrices Bernoises (FMB), part aux réserves d'or de la BNS), nous y reviendrons. Les charges continuent toutefois de progresser, à un rythme plus faible que la période précédente, mais supérieur à l'évolution du revenu cantonal (République et Canton du Jura, 2008 b) : 11).

Il faut toutefois noter qu'il est difficile de faire une comparaison entre les différentes périodes car la fonction d'allocation de l'État a été amenée à évoluer dans le temps (évolution des tâches attribuées à l'État).

Figure 1-7 : Évolution de la dette brute de l'État jurassien entre 1979 et 2009



Source : République et Canton du Jura (2009, Internet)

Un événement majeur va intervenir en 2004 permettant une réduction notable de la dette cantonale. En effet, le canton du Jura va réaliser une plus-value extraordinaire de 99,3 millions de francs lors de l'exercice de 2004. Cette plus-value est le résultat de la vente d'actions FMB durant l'année et elle sera majoritairement consacrée à la réduction de la dette cantonale (République et Canton du Jura, 2005 b) : 2).

La tendance amorcée par cet événement va se poursuivre jusqu'en 2008 grâce aux transferts du bénéfice de la BNS. Lors de la suppression de la parité franc-or en 2000, la BNS disposait de plus d'or qu'elle n'en avait besoin pour mener sa politique monétaire. Ainsi, elle disposait de pas moins de 21 milliards de francs, qu'elle distribua en une fois, en 2005, selon la clé de répartition actuelle du bénéfice de la BNS, à savoir : un tiers à la Confédération et deux tiers aux cantons. Pour sa part, le canton du Jura a reçu 260,4 millions de francs qu'il a pu utiliser pour réduire la dette cantonale et les charges d'intérêts qui y sont liés à hauteur de 7,6 millions de francs par an. Cependant, le canton ne reçoit plus les intérêts du capital vu qu'il a été distribué et cela crée donc un manque à gagner de 6,2 millions de francs. Au total, cette opération dégage une marge de manœuvre de 1,4 millions de francs qui, une fois comptabilisé, représente un capital de 40 millions. Ce capital a été redistribué entièrement aux communes du canton afin de réduire leurs dettes.

Le peuple jurassien a accepté, au mois de mai 2009, l'inscription d'un mécanisme de frein à l'endettement dans la Constitution. Ce mécanisme doit nécessairement se rapporter, soit à des dépenses en baisse soit à une augmentation des recettes. Le but étant d'obliger le parlement à une certaine rigueur budgétaire. Concrètement, l'État doit être capable de payer au moins 80 pour-cent de ses investissements (autofinancement supérieur à 80 pour-cent) ainsi que l'ensemble de ses charges de fonctionnement. Il peut donc recourir à l'emprunt pour les 20 pour-cent des

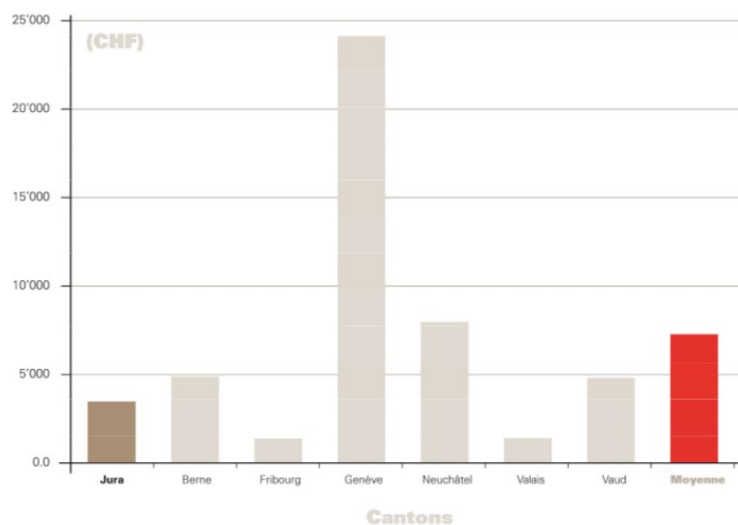
investissements restants. A cela s'ajoute une limite, si la dette dépasse les 150 pour-cent des recettes provenant des impôts cantonaux ou si le bilan présente un découvert, le degré d'autofinancement est fixé à 100 pour-cent, empêchant toute augmentation de la dette. Dans le canton du Jura, le budget annuel est fixé par le Parlement qui peut déroger aux principes du frein à l'endettement pour autant que les deux tiers des députés le décident. En revanche, il ne peut y déroger deux années de suite. Finalement, le peuple peut être amené à voter le budget si ces critères ne sont pas remplis (République et Canton du Jura, 2009 : 2). Le problème majeur d'un frein à l'endettement est qu'à long terme, un parlement peut être amené à reporter voire à ne pas réaliser des investissements qui peuvent se révéler nécessaires. Ainsi certains investissements (notamment en matière de transports publics) pourraient être délaissés d'année en année au nom de l'équilibre budgétaire. De plus, en cas de crise profonde, de longue durée, le mécanisme de frein à l'endettement peut retarder ou même empêcher la réalisation d'investissements clés pour soutenir l'économie locale. Toutefois, en compliquant la procédure de décision, cela oblige le parlement à respecter une certaine discipline budgétaire et éviter un endettement trop conséquent, tout en restant flexible à l'évolution conjoncturel. Le frein à l'endettement vise à prévenir une croissance de la dette et éviter les déséquilibres structurels et permet une gestion plus durable de la dette.

La marge de manœuvre financière peut se voir dans la relation dette publique-revenu cantonal. En effet, le canton du Jura considère sa dette publique comme supportable pour autant qu'elle ne dépasse pas les 20 pour-cent du revenu cantonal. La dette jurassienne s'établissant à environ 250 millions à fin 2008 (République et Canton du Jura, 2009 : 2) et le revenu cantonal à environ 2500 millions (OFS, 2012, Internet), elle est donc bien inférieure à 20 pour-cent. La dette du canton du Jura a dépassé ce seuil de 20 pour-cent en 1994 ce qui a

constitué un risque important pour la santé financière de l'État : il ne disposait plus de marge de manœuvre en terme d'endettements et à cela s'ajoute des charges d'intérêts très élevés (République et Canton du Jura, 2008 : 15).

Si on considère maintenant la dette cantonale par habitant (figure 1-8), la dette cantonale du Jura est inférieure à la moyenne suisse ainsi qu'à la moyenne des cantons romands, lui laissant ainsi une certaine flexibilité. Toutefois, comme on l'a vu, la situation économique du canton du Jura est différente des autres cantons romands et donc, cette marge doit être utilisée avec précaution, car la réduction de la dette cantonale se fera plus difficilement que pour un canton avec une base fiscale plus large et économiquement plus fort.

Figure 1-8: Dette cantonale par habitant pour différents cantons



Source : République et Canton du Jura (2011 c) : 25)

La situation financière de l'État jurassien s'est certes améliorée depuis sa création, mais elle reste très tributaire de facteurs exogènes à la volonté cantonale (chute des revenus en provenance de la BNS, crise économique, inflation, péréquation financière, ...). De plus, le mécanisme de frein à l'endettement oblige à prendre des décisions rapidement afin de pallier des situations délicates concernant les investissements et les prestations (réductions, reports, suppressions) (République et Canton du Jura, 2011 b) : 12). Idéalement, il faudrait pouvoir dégager des bénéfices en période de haute conjoncture afin de soutenir l'économie locale lorsque le besoin se fait sentir (République et Canton du Jura, 2011 b) : 12). L'augmentation de la marge de manœuvre financière du canton passe par la mise en place de conditions-cadres favorables permettant l'élargissement de la base imposable et la baisse de la pression fiscale sur les contribuables, comme nous allons le voir dans le chapitre 3.

2 Aspects théoriques et bases légales

Ce chapitre a pour but de définir théoriquement les conditions et les critères du « bon impôt » (section 2.1) puis d'analyser le cadre législatif régissant le prélèvement imposable dans le canton du Jura (section 2.2).

2.1 Buts et définition d'un impôt

Il s'agira dans cette section de définir la notion d'impôt ainsi que ses objectifs en prenant en considération la situation particulière de la Suisse avec une imposition à trois niveaux.

Tout d'abord, il est utile de rappeler brièvement la distinction fondamentale entre une taxe et un impôt. La taxe est une contribution qu'une collectivité publique exige d'un administré, soit en échange d'un service rendu ou d'un avantage dont il bénéficie, soit en contrepartie d'une dépense publique qu'il génère. Les taxes sont prélevées selon le principe d'équivalence (« utilisateur-payeur »). L'impôt, quant à lui, est un prélèvement pécuniaire qu'une collectivité publique exige du fait de sa souveraineté dans le but de couvrir ses besoins financiers et sans que ce paiement n'ait de contrepartie. Les impôts sont prélevés selon le principe de la capacité contributive (Dafflon, 2010 : 10) qui devrait couvrir trois conditions (Dafflon, 2011 : 6) :

1. *Universalité* : chaque administré devrait payer des impôts, excepté les personnes avec une situation économique difficile.
2. *Égalité de traitement* : pour les contribuables ayant une condition économique semblable, la charge fiscale doit être identique.
3. *Proportionnalité* : la charge fiscale doit être adaptée aux dispositions financières du contribuable.

De plus, le prélèvement d'un impôt doit avoir le moins d'effet possible sur les choix des contribuables et sur le fonctionnement du marché.

Le bon fonctionnement d'un impôt peut s'analyser selon les 3 critères suivants (Dafflon, 2011 : 7) :

- a) Le rendement de l'impôt :
 - 1. L'impôt doit dégager des recettes afin de financer les dépenses et de permettre l'équilibre budgétaire.
 - 2. L'impôt doit minimiser son impact de perception pour le consommateur ainsi que les coûts de l'administration fiscale.
- b) L'impôt ne doit pas décourager l'activité économique.
- c) La fiscalité doit être équitable (nécessité d'un processus démocratique pour définir cette notion).

La Suisse a un prélèvement fiscal spécifique de part son type d'État (État fédéral) avec la séparation des pouvoirs entre le gouvernement fédéral (Confédération) et les gouvernements fédérés (cantons, communes) ainsi que l'autonomie de chaque ordre de gouvernement. L'article 128 de la Constitution fédérale (RS 101) garantit ce principe (Chancellerie fédérale, 2006 : art. 128 al. 2) :

« Lorsque la Confédération fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. »

Ainsi, cet article garantit le partage de l'impôt et évite que la Confédération épuise la source fiscale par des taux trop élevés. En effet, chaque canton possède sa propre loi fiscale, de fait, il existe des disparités entre les 26 cantons, bien que la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) tente de fixer les impôts que doivent prélever les cantons et fixe les principes de prélèvements. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et

communes (LHID – RS 642.14) oblige les cantons suisses à prélever des impôts sur le revenu et la fortune pour les personnes physiques et un impôt sur le bénéfice et le capital pour les personnes morales. Cette loi d'harmonisation fixe les principes de base (assujettissement, objet de l'impôt, liste des déductions, période de calcul d'impôt ainsi que la procédure et le droit pénal en matière fiscale) des prélèvements d'impôts mais laisse la liberté aux cantons d'appliquer les barèmes et le montant des déductions sociales comme ils le souhaitent (Baur, Daepf, Jeitziner, 2010 : Internet)

Le prélèvement imposable peut se résumer par la formule suivante :

$$T = t \cdot [B - (D_O; D_G; D_S)] \cdot (K_{fed}, K_{cant}, K_{comm})$$

La formule ci-dessus, permet de calculer le rendement de l'impôt (T) qui correspond au barème de l'impôt (t) multiplié par le revenu imposable qui ajuste le revenu selon la capacité contributive. Il correspond au revenu brut (B) moins les déductions organiques (D_O - frais d'acquisition du revenu), les déductions générales (D_G) et les déductions sociales (D_S - personnalisation de l'impôt). Il faut encore multiplier par les différents coefficients annuels d'impôt, au niveau fédéral (K_{fed}), au niveau cantonal (K_{cant}) et au niveau communal (K_{comm}).

2.2 Cadre législatif encadrant le prélèvement d'impôts dans le canton du Jura

Cette section se concentrera sur les lois en vigueur concernant le prélèvement d'impôt dans le canton du Jura. Elle s'attardera sur la législation sur l'imposition des personnes physiques et l'imposition des personnes morales.

L'article 121 de la Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101) garantit le principe de souveraineté fiscale du canton (Constitution de la République et Canton du Jura – RSJU 101, 1977, art. 121, al.1) :

« L'Etat et les communes perçoivent les impôts et autres contributions publiques nécessaires à l'exécution de leurs tâches. »

On peut y ajouter l'article 122 (RSJU 101) garantissant le devoir fiscal (Constitution de la République et Canton du Jura, 1977, art. 122) :

« Les contribuables participent solidairement, selon leur capacité économique, aux charges de l'Etat et des communes. »

Le devoir fiscal regroupe, ici, les trois conditions de la capacité contributive (universalité, égalité de traitement et proportionnalité) mentionnées précédemment.

2.2.1 Imposition des personnes physiques

Après avoir défini qui est assujetti à l'impôt, nous nous intéresserons aux différents types d'impôt qui frappent les personnes physiques. On analysera dans un premier temps l'impôt sur le revenu et, dans un deuxième temps, l'impôt sur la fortune. Notons déjà que ces deux impôts sont touchés par les modifications des allègements fiscaux du canton du Jura.

Assujettissement à l'impôt

Selon la condition de l'universalité, toute personne ayant un rattachement personnel ou économique avec le canton du Jura est assujettie à l'impôt. Les articles 7 à 9 de la Loi d'impôt du 26 mai 1988 de la République et Canton du Jura (RSJU 641.11) précisent cet assujettissement. En effet, d'après l'article 7 alinéa 2,

une personne a son domicile fiscal dans le canton du Jura dès le moment où elle y réside avec l'intention de s'y établir durablement. De plus, une personne est soumise à l'impôt lorsqu'elle remplit les conditions d'un séjour fiscal dans le canton :

- a) résider dans le canton durant 30 jours minimum par an et exercer une activité lucrative en Suisse.
- b) résider dans le canton durant 90 jours minimum par an sans exercer d'activité lucrative en Suisse.

Les articles 8 et 9 (RSJU 641.11) viennent compléter cet assujettissement en ajoutant le rattachement économique au rattachement personnel de l'article 7. Ainsi, d'après l'article 8, une personne ne résidant pas dans le canton est assujettie à l'impôt pour autant qu'elle soit :

- a) propriétaire ou usufruitière d'une entreprise située dans le canton.
- b) lorsqu'elle exploite un établissement stable⁴ dans le canton.
- c) lorsqu'elle est propriétaire d'un immeuble dans le canton ou titulaire, sur un tel immeuble, de droits de jouissance réels, ou de droits personnels économiquement assimilables.

L'article 9 étend la notion de rattachement économique en considérant notamment les personnes qui exercent une activité lucrative dans le canton sans pour autant y être domiciliés, ainsi que les personnes qui reçoivent des rémunérations d'une entreprise ayant son siège dans le canton.

4 Au sens de l'article 5 de la Convention entre la France et la Suisse en vue d'éliminer les doubles impositions [...] (RS 0.672.934.91), l'expression « établissement stable » désigne une installation fixe d'affaires où l'entreprise exerce tout ou partie de son activité. Il peut s'agir notamment d'un siège de direction, une usine, un bureau, un chantier de construction, une succursale, ...

Impôt sur le revenu

Ainsi, toute personne ayant un rattachement personnel ou économique avec le canton du Jura est tenu de payer un impôt. L'impôt sur le revenu s'applique à tous les revenus, diminués des déductions autorisées. Lors d'allègements fiscaux, le canton peut agir uniquement sur le montant des déductions et le taux, il est donc nécessaire d'analyser en détail les différentes composantes de la formule du calcul de rendement de l'impôt⁵.

L'article 13 (RSJU 641.11) définit le principe selon lequel tous les revenus et prestations en espèce ou en nature sont soumis à l'impôt, qui a pour objet le revenu net global du contribuable. L'article 14 (RSJU 641.11) indique cependant que certains types de revenus sont exonérés, notamment les acquisitions de fortunes liés aux legs, donations, successions, les prestations complémentaires AVS/AI et la solde militaire. De plus, il existe une imposition partielle sur les dividendes, parts de bénéficiers, excédents de liquidation ou autres, cela dans le but d'encourager l'activité économique.

Le revenu net correspond au revenu brut auquel on soustrait les déductions organiques qui peuvent être de différentes natures :

- des frais professionnels (article 23 (RSJU 641.11) – déplacements, repas à l'extérieur, perfectionnement et autres frais indispensables à la profession)
- des frais liés à une activité lucrative indépendante (article 25 (RSJU 641.11) – amortissements et provisions, pertes subies, versement à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, intérêts des dettes commerciales, impôts non-remboursables étrangers)
- les montants versés dans le cadre de la prévoyance sociale et professionnelle

5 Pour rappel : $T = t \cdot [B - (D_O; D_G; D_S)] \cdot (K_{fed}, K_{cant}, K_{comm})$

- les pensions alimentaires versées au conjoint divorcé ou séparé ainsi qu'aux enfants
- les frais provoqués par la maladie ou les accidents du contribuable ou d'une personne à sa charge, etc.

Chaque année, le Gouvernement fixe les montants de ces déductions en considérant l'indice suisse des prix à la consommation. Par exemple pour l'année fiscale 2012, les intérêts sur les capitaux d'épargne peuvent être déduit jusqu'à concurrence de 5200 CHF pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et de 2700 CHF pour les autres contribuables (Arrêté du 25 octobre 2011 portant sur l'adaptation des déductions et des tarifs de la loi d'impôt de la fluctuation de l'indice des prix pour l'année fiscale 2012 – RSJU 641.111.11).

L'étape suivante du calcul de l'impôt n'est autre que la soustraction des déductions générales et sociales pour aboutir au revenu imposable. L'article 34 (RSJU 641.11) définit les montants déductibles, on peut en noter quelques-uns à titre d'exemple : (montants ajustés sur la base de l'article 1 de l'arrêté RSJU 641.111.11 du 25 octobre 2011 pour l'année fiscale 2012)

- 1700 francs pour les personnes veuves, divorcées ou séparées qui tiennent ménage indépendant sans enfant à charge ;
- 3800 francs pour les contribuables qui font un apprentissage ou des études à titre principal ;
- 5300 francs pour chaque enfant jusqu'à 18 ans révolus ou qui fait un apprentissage ou des études, à l'entretien duquel le contribuable pourvoit dans une mesure prépondérante ;

- un supplément de 6000 francs au maximum pour chaque enfant qui est instruit hors du domicile familial et prend chambre et pension à l'extérieur ;
- 2300 francs pour les contributions à l'entretien d'une personne nécessiteuse, partiellement ou totalement incapable d'exercer une activité lucrative, à condition que l'aide du contribuable atteigne au moins le montant de la déduction ;

Finalement, l'article 35 (RSJU 641.11) indique les taux unitaires correspondant aux barème de l'impôt (t). Ce taux fixe ne permet pas de calculer directement l'impôt cantonal dû, il faut ajouter le coefficient annuel fixé par le législatif (K). Le tableau 2-1 regroupe les taux unitaires de l'impôt sur le revenu imposable pour l'année 2012 pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et les personnes veuves, divorcées, séparées ou célibataires qui vivent avec des enfants à charge ou des personnes nécessiteuses :

Tableau 2-1 : Taux unitaires sur le revenu imposable pour les contribuables mariés en ménage commun (en pour-cent) pour l'année fiscale 2012

0 %	pour les	11 900	premiers francs de revenu
0,960 %	pour les	5 800	francs suivants
2,496 %	pour les	8 800	francs suivants
3,552 %	pour les	19 000	francs suivants
4,512 %	pour les	39 600	francs suivants
5,184 %	pour les	105 700	francs suivants
6,240 %	pour les	220 300	francs suivants
6,336 %	pour les	264 400	francs suivants
6,432 %	au-delà.		

Source : RSJU 641.11, article 35, alinéa 1, Internet

Note : taux et montants adaptés pour l'année 2012 sur la base de : RSJU 641.111.11, art 1

Le tableau 2-2 présente un exemple de barème fiscal de l'impôt sur le revenu pour un contribuable marié vivant dans le canton du Jura pour l'année 2012.

Tableau 2-2 : Exemple de barème fiscal de l'impôt sur le revenu pour un contribuable marié pour l'année 2012 dans le canton du Jura

Revenu	Impôts	Taux moyen (%)	Taux marginal (%)
5 000	0	0	
10 000	0	0	0
15 000	29,8	0,1984	0,5952
20 000	113,1	0,5654	1,6666
25 000	237,9	0,9516	2,4960
30 000	399,6	1,3322	3,2352
35 000	577,2	1,6493	3,5520
40 000	754,8	1,8871	3,5520
45 000	932,4	2,0721	3,5520
50 000	1 153,2	2,3065	4,4160
60 000	1 604,4	2,6741	4,5120
70 000	2 055,6	2,9366	4,5120
80 000	2 506,8	3,1336	4,5120
90 000	2 991,0	3,3233	4,8413
100 000	3 509,4	3,5094	5,1840
125 000	4 805,4	3,8443	5,1840
150 000	6 101,4	4,0676	5,1840
175 000	7 397,4	4,2271	5,1840
200 000	8 790,5	4,3952	5,5724
250 000	11 910,5	4,7642	6,2400
300 000	15 030,5	5,0102	6,2400
350 000	18 150,5	5,1859	6,2400
400 000	21 270,5	5,3176	6,2400
450 000	24 427,8	5,4284	6,3147
500 000	27 595,8	5,5192	6,3360
600 000	33 931,8	5,6553	6,3360
700 000	40 291,4	5,7559	6,3830
800 000	46 723,4	5,8404	6,4320
850 000	49 939,4	5,8752	6,4320
900 000	53 155,4	5,9062	6,4320
1 000 000	59 587,4	5,9587	6,4320

Source : Élaboration personnelle sur la base de RSJU 641.11, article 35, alinéa 1 et Dafflon (2011 : 14-15)

Dans le tableau 2-2 le taux moyen correspond à la division du montant d'impôt à payer par le revenu de référence. Il indique directement quel montant d'impôt le contribuable devra payer. Le taux marginal influence directement le comportement des contribuables face à l'impôt (incitation). En effet, si une personne travaille plus et que son revenu augmente, l'impôt va frapper l'accroissement du revenu mais aussi le revenu gagné au niveau précédent à cause de la progressivité. Dans un ménage, si un conjoint augmente (ou diminue) son temps de travail, la variation de revenu affecte la somme des deux revenus des conjoints et donc l'impôt qui en découle. Ainsi, l'impôt marginal indique l'impôt qui est dû pour chaque franc de revenu supplémentaire obtenu. Il s'obtient par la division du montant d'impôt additionnel par le revenu supplémentaire (Dafflon, 2011 : 14). On constate à partir du tableau 2-2 que le taux moyen augmente de manière progressive tandis que le taux marginal évolue de manière progressive mais avec des paliers.

L'alinéa 2 de l'article 35 (RSJU 641.11) donne les taux unitaires de l'impôt sur le revenu dû pour une année par les autres contribuables (notamment les personnes célibataires sans enfants à charge), ces taux sont rassemblés dans le tableau 2-3 :

Tableau 2-3 : Taux unitaires sur le revenu imposable pour les autres contribuables (en pour-cent) pour l'année fiscale 2012

0 %	pour les	6 400	premiers francs de revenu
1,824 %	pour les	7 300	francs suivants
3,456 %	pour les	13 200	francs suivants
4,416 %	pour les	20 500	francs suivants
5,376 %	pour les	39 600	francs suivants
6,048 %	pour les	105 700	francs suivants
6,336 %	pour les	264 400	francs suivants
6,432 %	au-delà		

Source : RSJU 641.11, article 35, alinéa 2, Internet

Note : taux et montants adaptés pour l'année 2012 sur la base de : RSJU 641.111.11, art. 1

Le tableau 2-4 présente un exemple de barème fiscal de l'impôt sur le revenu pour un contribuable célibataire sans enfant à charge vivant dans le canton du Jura pour l'année 2012.

Tableau 2-4 : Exemple de barème fiscal de l'impôt sur le revenu pour un contribuable célibataire sans enfants à charge pour l'année 2012

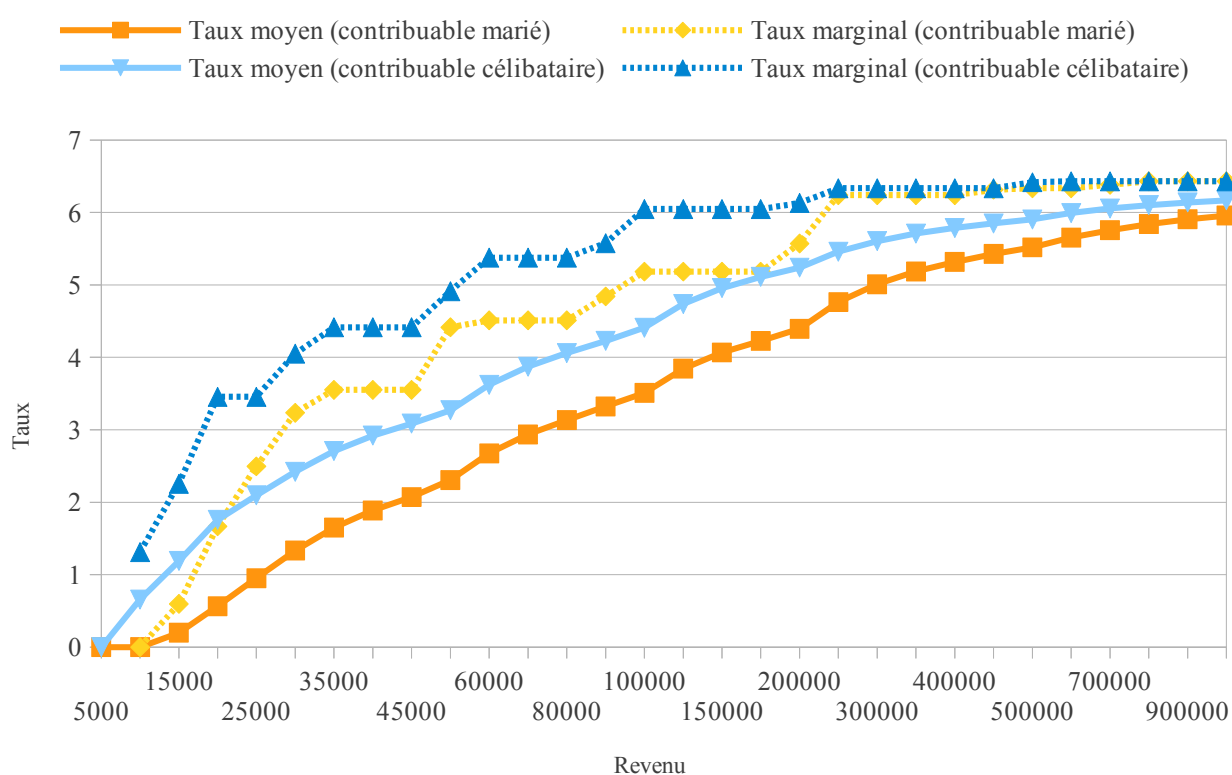
Revenu	Impôts	Taux moyen (%)	Taux marginal (%)
5 000	0	0	
10 000	65,7	0,6566	1,3133
15 000	178,4	1,1897	2,2557
20 000	351,2	1,7562	3,4560
25 000	524,0	2,0962	3,4560
30 000	726,6	2,4220	4,0512
35 000	947,4	2,7069	4,4160
40 000	1 168,2	2,9205	4,4160
45 000	1 389,0	3,0867	4,4160
50 000	1 634,7	3,2695	4,9148
60 000	2 172,3	3,6206	5,3760
70 000	2 709,9	3,8714	5,3760
80 000	3 247,5	4,0594	5,3760
90 000	3 805,3	4,2281	5,5776
100 000	4 410,1	4,4101	6,0480
125 000	5 922,1	4,7377	6,0480
150 000	7 434,1	4,9561	6,0480
175 000	8 946,1	5,1121	6,0480
200 000	10 479,1	5,2396	6,1321
250 000	13 647,1	5,4589	6,3360
300 000	16 815,1	5,6050	6,3360
350 000	19 983,1	5,7095	6,3360
400 000	23 151,1	5,7878	6,3360
450 000	26 319,1	5,8487	6,3360
500 000	29 528,3	5,9057	6,4184
600 000	35 960,3	5,9933	6,4320
700 000	42 392,3	6,0560	6,4320
800 000	48 824,3	6,1030	6,4320
900 000	55 256,3	6,1396	6,4320
1 000 000	61 688,3	6,1688	6,4320

Source : Élaboration personnelle sur la base de RSJU 641.11, article 35, alinéa 2 et Dafflon (2011 : 14-15)

On constate que comme dans le tableau 2-2, le taux marginal du tableau 2-3 évolue également par palier.

La figure 2-1 montre l'évolution par palier du taux marginal autant pour les contribuables mariés que pour les contribuables célibataires. Cette figure reprend les tableaux 2-2 et 2-4 sous une forme plus lisible. On voit que les taux marginaux sont proportionnels à partir de 600 000 CHF de revenu.

Figure 2-1: Taux d'impôt en fonction du revenu dans le canton du Jura pour l'année 2012



Source : Élaboration personnelle

Impôt sur la fortune

Le deuxième type d'impôt auquel sont soumises les personnes physiques est l'impôt sur la fortune.

L'impôt sur la fortune est perçu sur l'ensemble de la fortune du contribuable déduit

des dettes et des objets personnels d'usage courant ainsi que le mobilier de ménage (RSJU 641.11, article 39 et 40). Cependant, d'après l'article 48 alinéa 2 (RSJU 641.11), il faut que la fortune imposable atteigne 55 000 francs au moins pour être soumise à l'impôt (montant ajusté pour l'année 2012 sur la base de RSJU 641.111.11, article 3).

Pour simplifier, les éléments techniques d'évaluations qui se trouvent aux articles 42 à 46 (RSJU 641.11) sont volontairement laissés de côté.

Les différents *montants* des déductions se trouvent à l'article 47 (RSJU 641.11) : (montants ajustés sur la base de l'article 3 de l'arrêté RSJU 641.111.11 du 25 octobre 2011 pour l'année fiscale 2012)

- a) 54 000 francs pour les couples mariés vivant en ménage commun
- b) 27 000 francs pour les autres contribuables
- c) 27 000 francs pour chaque enfant à charge, mineur ou en formation pour lequel le contribuable subvient de manière prépondérante.
- d) 54 000 francs supplémentaires pour les personnes qui bénéficient de la déduction pour raison d'âge ou d'infirmité

Chaque année le Gouvernement adapte les déductions et leurs tarifs en fonction de l'indice suisse des prix à la consommation (RSJU 641.11, article 39, alinéa 1). Les barèmes de l'impôt ne change pas, toutefois les montants varient en fonction de l'indice suisse des prix à la consommation, ces deux données sont regroupées dans le tableau 2-5 ci-dessous :

Tableau 2-5 : Taux unitaires de l'impôt sur la fortune (en pour-mille) pour l'année fiscale 2012

0,50 ‰	pour les	105 500	premiers francs de fortune
0,75 ‰	pour les	316 500	francs suivants
0,95 ‰	pour les	369 500	francs suivants
1,10 ‰	pour les	791 500	francs suivants
1,20 ‰	pour le surplus		

Source : RSJU 641.11, article 48, alinéa 1, Internet

Note : montants adaptés pour l'année 2012 sur la base de : RSJU 641.111.11, art. 3

Le tableau 2-6 montre un exemple de barème fiscal de l'impôt sur la fortune de l'année 2012 pour un contribuable jurassien.

Tableau 2-6 : Exemple de barème fiscal de l'impôt sur la fortune pour l'année 2012 dans le canton du Jura

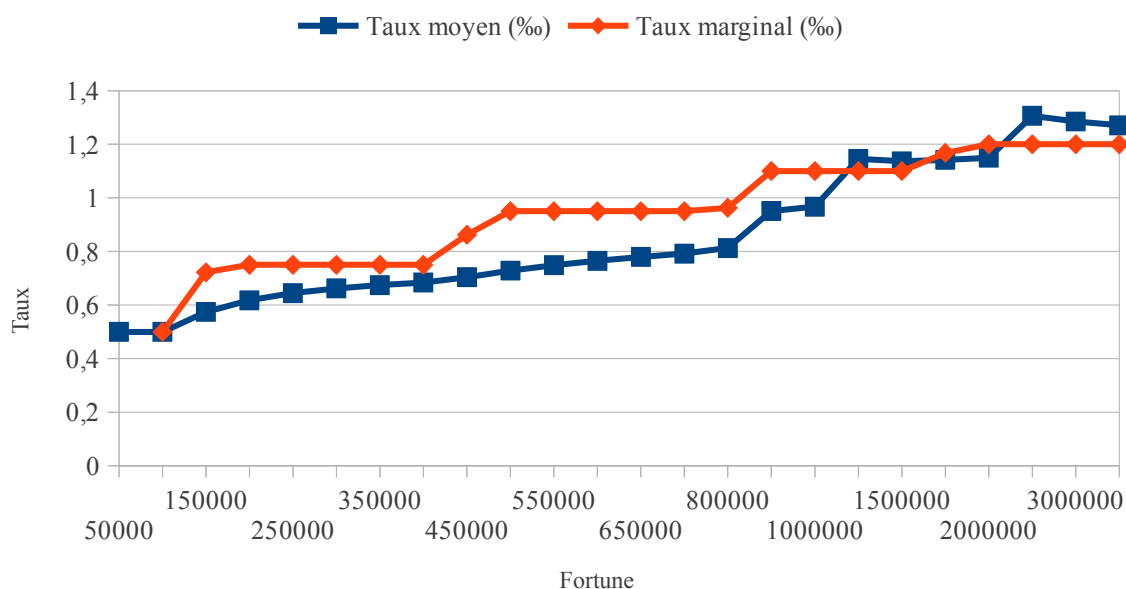
Fortune	Impôt	Taux moyen (‰)	Taux marginal (‰)
50 000	25,0	0,5000	
100 000	50,0	0,5000	0,5000
150 000	86,1	0,5742	0,7225
200 000	123,6	0,6181	0,7500
250 000	161,1	0,6445	0,7500
300 000	198,6	0,6621	0,7500
350 000	236,1	0,6746	0,7500
400 000	273,6	0,6841	0,7500
450 000	316,7	0,7038	0,8620
500 000	364,2	0,7285	0,9500
550 000	411,7	0,7486	0,9500
600 000	459,2	0,7654	0,9500
650 000	506,7	0,7796	0,9500
700 000	554,2	0,7918	0,9500
800 000	650,5	0,8131	0,9628
900 000	760,5	0,9506	1,1000
1 000 000	870,5	0,9672	1,1000
1 250 000	1 145,5	1,1455	1,1000
1 500 000	1 420,5	1,1364	1,1000
1 750 000	1 712,4	1,1416	1,1676
2 000 000	2 012,4	1,1499	1,2000
2 500 000	2 612,4	1,3062	1,2000
3 000 000	3 212,4	1,2850	1,2000
3 500 000	3 812,4	1,2708	1,2000

Source : Élaboration personnelle sur la base de RSJU 641.11, article 48, alinéa 1 et Dafflon (2011 : 14-15)

Dans le tableau 2-6, similairement aux tableaux 2-4 et 2-2, le taux moyen correspond à la division du montant d'impôt à payer par la fortune de référence. Il indique directement quel montant d'impôt le contribuable devra payer. Si une personne voit sa fortune augmenté, l'impôt va frapper l'accroissement de fortune

mais aussi la fortune détenue au niveau précédent à cause de la progressivité. Ainsi, l'impôt marginal indique l'impôt qui est dû pour chaque franc de fortune supplémentaire. Il s'obtient par la division du montant d'impôt additionnel par le revenu supplémentaire (Dafflon, 2011 : 14). La figure 2-2 illustre les résultats du tableau 2-6 et permet de constater que le taux moyen augmente de manière progressive tandis que le taux marginal évolue de manière progressive mais avec des paliers.

Figure 2-2: Taux d'impôt en fonction de la fortune dans le canton du Jura pour l'année 2012



Source : Élaboration personnelle

2.2.2 Imposition des personnes morales

Cette sous-section va tout d'abord définir qui sont les personnes assujetties à l'impôt. Par la suite, les deux types d'impôt frappant les personnes morales sont

étudiés : l'impôt sur le bénéfice⁶ et l'impôt sur le capital⁶. Notons ici également que les allègements prévus par le Gouvernement touchent ces deux impôts, dans le but de rendre le canton du Jura plus attractif pour les entreprises.

On peut rappeler brièvement la définition d'une personne morale : les personnes morales sont des sociétés, corporations ou établissements auxquels le droit confère une personnalité juridique. En conséquence, le droit fiscal considère et traite ces entités en tant que sujets fiscaux indépendants ; elles ont leur propre déclaration d'impôt à remplir (Dafflon, 2009 :6).

Assujettissement à l'impôt

Avant d'analyser l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital, il paraît nécessaire de regarder qui est assujetti à ces deux impôts. Ainsi, on distingue deux types de rattachement : le rattachement personnel et le rattachement économique.

L'article 64 (RSJU 641.11) stipule que les sociétés de capitaux, les sociétés coopératives, les associations, les fondations et les autres personnes morales sont assujetties à l'impôt lorsqu'elles ont leur siège ou leur administration effective dans le canton (rattachement personnel). Les personnes morales ayant leur siège ou l'administration hors du canton sont quand même assujetties lorsqu'elles sont associées à une entreprise sise dans le canton ou qu'elles exploitent un établissement stable au Jura ou encore lorsqu'elles sont propriétaires d'un immeuble dans le canton (rattachement économique).

A noter encore que certaines personnes morales ayant un objectif public (service collectif lié) sont exonérées de l'impôt, par exemple : les établissements cantonaux et communaux, les institutions de prévoyance professionnelle, les caisses d'assurance chômage, maladie ou invalidité et les personnes morales qui visent des buts culturels (article 69, RSJU 641.11).

⁶ Les termes « bénéfice » et « capital » utilisés pour les personnes morales correspondent, respectivement, aux termes « revenu » et « fortune » pour les personnes physiques.

Impôt sur le bénéfice

Le prélèvement de l'impôt sur le bénéfice est légèrement différent de la contribution de l'impôt sur le revenu, de ce fait, il convient de corriger la formule de rendement de l'impôt pour ensuite s'attarder sur l'objet de l'impôt, sur les déductions autorisées et les éléments de calcul que l'on retrouve dans la loi.

Le prélèvement de l'impôt sur le bénéfice et le choix du taux appartiennent aux trois niveaux de gouvernement. Toutefois, la commune n'a pas d'influence sur le taux et applique uniquement un coefficient aux impôts cantonaux. Ainsi, la formule de rendement de l'impôt sur le bénéfice peut être adaptée comme suit :

$$T^{Bénéfice} = \{t_{fed} \cdot [B - D_i] \cdot S_{fed}\} + \{t_{cant} \cdot [B - D_i] \cdot (S_{cant} + S_{comm})\}$$

Avec comme élément (Dafflon, 2009 : 10) :

- T : montant de l'impôt payé par une société sur son bénéfice, représente également le rendement de l'impôt.
- t : taux ou barème de l'impôt sur le bénéfice
- B : bénéfice calculé
- D_i : déductions admises du bénéfices calculés
Ainsi, [B-D_i] représente le bénéfice imposable
- S : coefficient annuel ; ils permettent les décisions d'équilibre annuel. La méthode de calcul diffère entre les cantons. Dans le canton du Jura, il correspond à un multiple des taux légaux simples (exemple hypothétique : impôt simple (taux de base de l'impôt, contenu dans la loi) = 2000 CHF, S = 2,5 → impôt à payer : 2000·2,5 = 5000 CHF).

Il convient maintenant de définir l'objet de l'impôt à l'aide de l'article 70⁷ (RSJU 641.11) : l'impôt sur le bénéfice a, logiquement, pour objet le bénéfice net. Le bénéfice net imposable correspond au solde du compte de pertes et profits, tout

⁷ Cet article se base sur la loi d'harmonisation des impôts directs (LHID - RS 642.14) et est, donc, valable pour tous les cantons suisses.

report de l'année précédente étant éliminé, aux intérêts sur le capital propre dissimulé, les produits et les bénéfices en capital, ainsi qu'à tous les prélèvements opérés sur le résultat commercial avant le calcul du solde du compte de pertes et profits, qui ne servent pas à couvrir des dépenses justifiées par l'usage commercial, tels que :

- les frais d'acquisition, de production ou d'amélioration d'actifs immobilisés,
- les amortissements et les provisions qui ne sont pas justifiés par l'usage commercial,
- les versements aux fonds de réserve.

Plus simplement, le bénéfice net correspond au compte de résultats (compte pertes et profits) auquel est ajouté des redressements qui réduisent artificiellement le bénéfice comptable (Dafflon, 2009 : 8).

Les dépenses justifiées par l'usage commercial se trouvent à l'article 71⁷ (RSJU 641.11). Ces dépenses sont donc considérées comme des déductions. Elles correspondent aux impôts payés au cours de l'exercice pour autant qu'ils ne soient pas compris dans le compte de résultat (cela englobe aussi les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise) et les donations à des institutions à buts de pure utilité publique pour autant qu'elles soient admises comme tel et qu'elles ne soient pas comprises dans le compte de résultat (Dafflon, 2009 : 9). L'article 74a (RSJU 641.11) vient ajouter les amortissements des actifs justifiés par l'usage commercial aux déductions autorisées.

En outre, l'article 75b (RSJU 641.11) autorise le report des réserves latentes sur des biens meubles nécessaires à l'exploitation qui sont remplacés par de nouveaux éléments ayant la même fonction, cela vaut aussi pour le remplacement de participations. Une dernière déduction est autorisée : le report des pertes des sept

exercices précédant la période fiscale pour autant qu'elles n'aient pas déjà été déduites du bénéfice imposable.

Le taux unitaire de l'impôt sur le bénéfice est de 4 pour-cent du bénéfice imposable, il est inscrit dans l'article 77 (RSJU 641.11). Ce taux, comme nous l'avons vu, n'est pas le taux effectif, il ne permet pas de calculer directement l'impôt dû, il faut y ajouter les coefficients. Ce multiple est fixé annuellement par le Parlement et permet donc d'ajuster les entrées pour atteindre l'équilibre. Le taux unitaire peut être réduit selon différents critères, garantis à l'article 78 (RSJU 641.11), notamment au-delà d'un certain pourcentage de participations dans une autre société.

Le tableau 2-7 réunit les taux unitaires, effectifs et nets des années 2004 à 2020⁸. Pour la période sous revue, la quotité d'impôt se fixe 2,85 pour le canton, 1,95 pour la commune de Delémont (variable entre les communes) et 8,1 pour-cent de la quotité du canton pour la paroisse (8,1 % de 2,85). Pour obtenir le taux effectif, il est nécessaire de sommer les trois quotités et de les multiplier par le taux

unitaire. Le taux net s'obtient de cette manière :
$$\frac{\text{taux effectif} + IFD}{(\text{taux effectif} + IFD) + 100}$$
. Le

tableau permet de voir la baisse linéaire du taux d'impôt de 2009 à 2020 voté en 2005. Cette baisse de 1 pour-cent par année, se traduit par la création d'un nouveau barème qui correspond à 99 pour-cent de l'année précédente (voir section 3.1). Dans le tableau 2-7, cette baisse se traduit par une diminution du taux unitaire de 0,04. Toutefois, ce tableau ne prends pas en compte les allégements prévus dans le programme de législature 2011-2015 du Gouvernement jurassien (voir section 3.2)

8 Les années 2002 à 2004 ne seront pas analysées pour simplifier. En effet un transfert des charges de la santé à l'État a élevé dès 2004 la quotité du canton de 2,3 à 2,85 et les quotités des communes ont de fait diminuées.

Tableau 2-7 : Taux unitaires, effectifs et nets de l'impôt sur le bénéfice pour les années 2004 à 2020 (personne morale siégeant à Delémont)

Année	Taux unitaires (%)	Taux effectifs (%)	Taux nets (%)
2004	4	20,12	22,25
2005	3,8	19,12	21,64
2009	3,76	18,92	21,52
2010	3,72	18,71	21,39
2011	3,68	18,51	21,27
2012	3,64	18,31	21,14
2013	3,60	18,11	21,02
2014	3,56	17,91	20,89
2015	3,52	17,71	20,77
2016	3,48	17,51	20,64
2017	3,44	17,31	20,51
2018	3,40	17,10	20,39
2019	3,36	16,90	20,26
2020	3,32	16,70	20,13

Source : Élaboration personnelle

Impôt sur le capital

Le dernier impôt touché par les allégements fiscaux est l'impôt sur le capital.

L'impôt sur le capital concerne le capital propre des entreprises qui est composé du capital-actions ou du capital social libéré ainsi que les réserves ouvertes et les réserves latentes constituées au moyen de bénéfices imposés et la part des fonds étrangers qui joue économiquement le rôle de capital propre (sous-capitalisation) (RSJU 641.11, article 79). L'instrument comptable qui permet de définir l'impôt est évidemment les livres de comptabilité (RSJU 641.11, article 80).

L'article 81 (RSJU 641.11) permet aux associations, fondations et fonds de

placement⁹ de déduire 50 000 CHF de leur capital imposable. Cette déduction est la seule déduction possible pour l'impôt sur le capital.

Finalement, le taux unitaire de l'impôt équivaut à 0,75 pour-mille du capital propre imposable (RSJU 641.11, article 82).

La formule de calcul d'impôt peut se résumer comme suit pour l'impôt sur le capital : $T = t \cdot [B - D] \cdot (K_{fed}, K_{cant}, K_{comm})$.

Le calcul du taux effectif se fera de manière similaire à l'impôt sur le bénéfice. Une personne morale siégeant à Delémont aura la même quotité d'impôt que pour l'impôt sur le bénéfice (2,85 pour le canton, 1,95 pour la commune de Delémont (variable entre les communes) et 8,1 pour-cent de la quotité du canton pour la paroisse) avec un taux unitaire de 0,75 pour-mille (taux en vigueur de 2004 à 2013) donnera un taux effectif de 0,37 pour-cent.

A noter que D ne se soustrait que pour les associations et les fondations.

9 Autrement dit toutes les personnes morales qui ne sont pas des sociétés de capitaux ou coopératives.

3 Allègements fiscaux

La réflexion sur les allègements fiscaux part du constat que la charge fiscale est relativement élevée dans le canton du Jura, comme l'ont précédemment souligné la figure 1-5 et le tableau 1-2. Ce chapitre a pour but de présenter et d'analyser les mesures proposées dans le programme de législature 2011-2015 du Gouvernement jurassien. Le chapitre commence par survoler les réformes fiscales que le canton du Jura a déjà connu avant 2011 (section 3.1), puis analyse chaque allègement prévu dans le programme de législature (sections 3.2 à 3.7) et termine sur une évaluation globale de ces mesures (sections 3.8 et 3.9). Tous les allègements discutés seront repris dans les tableaux 3-1 à 3-3 de la section 3.8.

3.1 Réformes fiscales entreprises par le passé

Le canton du Jura a par le passé déjà connu des allègements fiscaux de différents impôts (voir tableau 3-2). En effet à partir de 2004, le taux d'imposition des revenus, de la fortune et des bénéfices des sociétés a été baissé de manière significative, de même que l'impôt de succession et de donation (augmentation de la zone franche), ainsi que l'augmentation de la déduction enfant (République et Canton du Jura, 2008 a) : Internet). Cela a eu pour conséquence d'accroître le nombre de contribuables (augmentation de la base imposable) améliorant ainsi la structure de l'assiette fiscale (augmentation du nombre de contribuables à haut revenu) et favorisant l'ensemble de la population. Ces mesures ont permis au Jura de se démêler légèrement de l'image fiscale défavorable qui nuisait à son attractivité. Toutefois, les autres cantons et les pays européens ont eux aussi pris des mesures pour améliorer leur attractivité fiscale. Le canton du Jura se positionne donc dans un environnement fortement concurrentiel, l'obligeant à rester compétitif sur le long terme. Une réforme de la fiscalité peut amener une amélioration des conditions-cadres résultant de l'installation de nouvelles

entreprises et de nouveaux contribuables dans le canton. En 2008, de nouvelles mesures viennent encore améliorer la fiscalité des entreprises en atténuant la double imposition économique pour les PME et en allégeant la charge fiscale lors de transferts d'entreprises, dans le but de favoriser la création d'emplois et de renforcer la compétitivité des entreprises ainsi que leur succession (République et Canton du Jura, 2008 a) : Internet). Dès 2009 et jusqu'en 2020, le Gouvernement jurassien va baisser le taux d'imposition des personnes physiques et des bénéficiaires des sociétés de 1 pour-cent par année (République et Canton du Jura, 2008 a) : Internet). Cette baisse est linéaire, autrement dit le barème est « recalculé », chaque année à 99 pour-cent du précédent.

3.2 Nature des allégements du programme de législature

2011-2015

Le programme de législature 2011-2015 du Gouvernement prévoit de nouveaux allégements tant pour les entreprises que pour les contribuables, amenant un manque à gagner de 25 à 37 millions par an pour l'État (voir tableau 3-3). Cette volonté de réforme peut s'expliquer par la pression fiscale importante, comme l'ont montré la figure 1-5 et le tableau 1-2, qui limite l'attractivité du canton. Selon le ministre jurassien des Finances, Charles Juillard, les Jurassiens paient en impôts 40 pour-cent de plus que la moyenne suisse (Jubin, 2011 b)).

Les allégements fiscaux sont prévus au niveau des personnes physiques et des personnes morales. Ils combinent une baisse du taux d'imposition et l'augmentation des montants des déductions voire l'ajout de nouvelles déductions (défiscalisation). Le but est de réduire le déséquilibre de l'assiette fiscale jurassienne en élargissant la base fiscale. Les quatre impôts analysés précédemment sont concernés :

- un allègement est prévu pour l'imposition du revenu et en particulier pour les familles, à travers l'augmentation de déductions (section 3.3)
- un allègement concerne l'impôt sur la fortune par l'introduction d'un taux unique et une zone exonérée (section 3.4)
- une défiscalisation des investissements consentis à des nouvelles entreprises innovantes touchant l'impôt sur le revenu (section 3.5)
- un allègement de l'impôt sur le bénéfice en diminuant le taux (section 3.6)
- un allègement de l'impôt sur le capital grâce à une baisse du taux (section 3.7)

En appliquant les cinq mesures d'allègements prévues dans le programme de législature 2011-2015, le Jura sera obligé de s'endetter pour ne pas baisser ses prestations pour ensuite, en théorie, retrouver une même masse d'impôts en ayant élargi la base fiscale. Les mesures d'allègements sont considérées comme un investissement par le canton.

3.3 Allègement pour les familles

3.3.1 Objectif

L'objectif des premières mesures d'allègements fiscaux est de réduire la pression subie par les personnes physiques. En effet, le contribuable jurassien paie un impôt supérieur à la moyenne suisse, comme le montre la figure 1-5.

3.3.2 Procédure

Cette sous-section analyse quelle composante de l'équation de la formule de prélèvement imposable est modifiée.

Pour rappel, le rendement de l'impôt sur le revenu se calcule de la manière suivante : $T = t \cdot [B - (D_O; D_G; D_S)] \cdot (K_{fed}, K_{cant}, K_{comm})$.

Cet allègement peut se diviser en trois mesures :

- a) Le canton du Jura a décidé de réduire l'écart injustifié et illégal (cf. Arrêt du Tribunal Fédéral Hegetschweiler de 1984 (arrêt P.1378/1982 du 13 avril 1984, publié in ATF 110 Ia 7)) qui met les concubins et les couples mariés sur un pied d'égalité) de charge fiscale entre d'une part les couples mariés ou liés par un partenariat enregistré, dont les revenus s'additionnent, et d'autre part les concubins, imposés sans addition de leurs revenus respectifs, et les familles monoparentales à revenu équivalent en mettant en place une nouvelle déduction pour couples mariés de 3500 CHF¹⁰ (République et Canton du Jura, 2012 a) : 3).
- b) Une autre mesure en faveur des ménages est d'alléger la charge fiscale pesant sur les familles dont les enfants sont en études à l'extérieur du domicile. Cela se traduit par l'augmentation des bourses d'études et surtout par l'augmentation de la déduction maximale passant de 6000 CHF à 10 000 CHF par an pour les frais d'instruction hors du domicile familial et chambre et pension à l'extérieur (République et Canton du Jura, 2012 a) : 3).
- c) A cela le canton du Jura ajoute encore une déduction : les frais de procréation assistée et de fécondation in vitro seront déductibles, en effet, ceux-ci pourront être assimilés à des frais de maladie. Toutefois, cette déduction doit encore être validée par le Tribunal Fédéral.

10 Le canton du Jura est le dernier canton suisse à prendre cette mesure. Toutefois, la majorité des cantons suisses a choisi le *splitting* des revenus plutôt qu'une déduction.

La loi d'impôt est également modifiée pour répondre aux exigences de la LHID, notamment en adaptant la déduction pour les versements aux partis politiques (République et Canton du Jura, 2012 a) : 4).

3.3.3 Applications

Les mesures d'allégements pour les familles avec enfants en études (b) et les frais de procréation assistée (c) sont entrées en vigueur au 1er janvier 2013. La déduction pour les couples mariés (a) entrera en vigueur en janvier 2014, suite à une demande des communes pour repousser cette mesure afin de se préparer au changement, car son incidence financière est très élevée.

Ces trois mesures doivent permettre de réduire la charge fiscale importante qui pèse sur les familles jurassiennes. De plus à ces déductions s'ajoute la baisse du taux d'imposition des revenus des personnes physiques et des bénéfices des personnes morales votée en 2004 par le peuple et en vigueur dès 2009 (section 3.1).

Toutefois, l'ensemble des mesures initialement prévu d'allègement pour les familles n'a pas pu être appliqué. En effet, il était prévu dans le programme de législature du Gouvernement de défiscaliser les allocations familiales, d'augmenter les déductions pour les cotisations à des caisses d'assurance-maladie des jeunes adultes et pour les frais de garde, ces mesures sont renvoyées à plus tard. Le processus d'allégements fiscaux s'est retrouvé bloqué par les communes qui voient une perte de leur rentrée fiscale, car si le canton modifie le taux (t) ou augmente les déductions (D), cela impacte les finances des communes (ce qui ne serait pas le cas si la modification portait sur le coefficient cantonal (K)). Les petites communes (moins de 500 habitants) ont un potentiel fiscal bas et fortement volatile, on comprend aisément que ces allégements comportent un risque important pour elles et qu'ils réduisent leur marge de manœuvre.

De plus, deux initiatives ont été déposées au niveau fédéral sous la devise « Aider les familles » et visent, respectivement, à exonérer les allocations pour enfants et de formation et à réduire le désavantage fiscal au niveau des assurances sociales des couples mariés face aux couples concubins. Le Gouvernement jurassien a préféré attendre les décisions qui vont être prises au niveau fédéral avant de réaliser de nouveaux allègements dans le domaine familial (Charles Juillard, entretien avec l'auteur, Porrentruy, 21 mars 2013).

3.3.4 Impact

Ces trois mesures d'allègements amènent une diminution des rentrées d'impôts d'environ 7,5 millions pour le canton du Jura et de 5,5 millions pour les communes (Charles Juillard, entretien avec l'auteur, Porrentruy, 21 mars 2013). Vu le blocage du processus du programme d'allègements fiscaux, le Jura est contraint de concéder de petites réductions plutôt qu'une réforme en profondeur, comme initialement prévue.

Ces aides aux familles permettent de soulager le contribuable jurassien mais ne suffisent pas à élargir l'assiette fiscale et attirer de nouveaux contribuables. Ces mesures doivent plutôt être assimilées à « un geste » de la part de l'État envers les contribuables qu'une réelle baisse. Elles annoncent cependant la volonté de réformer le système fiscal jurassien.

3.4 Allègement de l'impôt sur la fortune

3.4.1 Objectif

L'objectif de cet allègement est de placer stratégiquement le canton du Jura au niveau de la fiscalité des cantons limitrophes, en amenant une réduction de la

charge fiscale sur les personnes fortunées. Cette mesure doit rendre le canton du Jura plus attractif et inciter des personnes fortunées à venir s'installer dans le Jura afin d'élargir la base fiscale.

3.4.2 Procédure

Pour l'impôt sur la fortune, il est prévu d'introduire un taux unique et d'y ajouter une importante zone franche à but social, autrement dit, une zone exonérée d'impôts. L'allégement ayant été reporté, le taux et la zone franche n'ont pas encore été définis. Ainsi, l'impôt sur la fortune deviendrait un impôt proportionnel, ce qui signifie que tous les citoyens seraient imposés au même taux, sans distinction quant à la taille de la fortune du contribuable, exception faite du seuil minimum relativement élevé pour éviter une charge trop conséquente sur le contribuable.

3.4.3 Applications

Cet allégement a dû être reporté, car le gouvernement jurassien a été bloqué par la baisse de la manne financière émanant du bénéfice de la BNS et par les communes qui ne souhaitent pas voir leur part des recettes d'impôt diminuer. En effet, les versements de la Confédération interviennent pour environ 40 pour-cent dans le budget du canton (addition des parts fédérales (RPT, IFD, BNS, RPLP et impôt anticipé) et les subventions fédérales (A16, assurances sociales, formation, agriculture, etc.)). En 2012, les finances jurassiennes ont reçu, certes, quatre millions de plus que l'année précédente de la péréquation financière mais ce montant était inférieur aux prévisions du canton. Cela permet de souligner la volatilité et l'importance de cette source de financement.

De plus, le canton du Jura, comme les autres cantons, pourrait recevoir une part amoindrie aux bénéfices de la BNS, il a donc inscrit dans ses comptes le 40 pour-cent du montant de 14 millions reçu en 2010 depuis la BNS (Jubin, 2011 a)).

3.4.4 Impact présumé

L'introduction d'un tel allégement aurait eu pour effet d'augmenter le nombre de contribuables fortunés dans le canton en améliorant son attractivité. Le taux d'imposition est un critère souvent déterminant pour choisir une région de domicile chez les personnes fortunées qui sont souvent mobiles.

Le taux d'impôt sur la fortune a déjà été diminué en 2005 (baisse entre -15 et -25 pour-cent), cela a permis, en deux ans, de générer des rentrées supérieures à celles précédentes la réforme (Receveur, 2011). Le canton espère donc que cet effet se reproduise. Le canton du Jura prend comme exemple le canton d'Obwald, qui a baissé de manière importante sa charge financière en « investissant » 40 millions pour augmenter son attractivité et qui a amorti ce montant en 2 ans (Charles Juillard, entretien avec l'auteur, Porrentruy, 21 mars 2013). Le canton d'Obwald a vu un retour important de contribuables qui s'étaient tournés vers d'autres cantons. A cet exemple, s'ajoute encore la charge fiscale importante de Bâle-Ville, qui pourrait inciter certains contribuables à venir s'installer au Jura pour profiter de meilleures conditions fiscales, de plus les frais de transports pourraient être déduits (Charles Juillard, entretien avec l'auteur, Porrentruy, 21 mars 2013).

Toutefois, l'inverse pourrait arriver, la baisse du taux d'imposition provoquerait un abaissement des recettes. En effet, la base fiscale ne grossirait pas assez pour compenser la diminution de rendement fiscal engendrée par la baisse du taux d'imposition. Ainsi, l'augmentation de l'assiette fiscale dépend aussi d'autres conditions qu'une simple baisse des taux, par exemple, la situation géographique du canton, les moyens de transports, la qualité de vie et l'offre culturelle

influencent aussi le choix de venir s'installer dans une région. De fait, le Jura a tout intérêt à améliorer son image et à agir sur d'autres fronts qu'uniquement la baisse d'impôts pour améliorer ses conditions-cadres et se rendre plus attractif pour qu'une baisse du taux d'imposition augmente le rendement fiscal. La baisse de l'impôt sur la fortune n'est pas suffisante pour attirer à elle seule de nouveaux contribuables, la concurrence entre cantons étant forte dans ce domaine. Le Jura en est conscient, c'est pourquoi il investit de manière importante dans de nouvelles infrastructures (finition de la Transjurane) et dans la formation (campus HES) mais aussi dans ses réseaux en essayant de mettre en place une meilleure communication. Ainsi, il serait préférable pour le Jura d'avoir au préalable amélioré son attractivité avant de baisser l'impôt sur la fortune, pour s'assurer qu'une telle mesure aura les effets escomptés, soit une augmentation de la base fiscale. Ces considérations ne sont pas seulement valables pour l'allégement de l'impôt sur la fortune, mais concernent tous les allégements.

3.5 Défiscalisation des investissements consentis à des nouvelles entreprises innovantes

3.5.1 Objectif

Le capital-risque est difficile à trouver en Suisse, freinant ainsi les développements technologiques. Le Jura n'échappe pas à cette règle. Le canton du Jura espère favoriser la création de sociétés dans des domaines à fort potentiel et créateurs d'emplois très qualifiés (République et Canton du Jura, 2011 a) : 14). Les PME innovantes souhaitent bénéficier de mesures particulières notamment une diminution des contraintes administratives et des incitations fiscales. Le Jura est bien positionné dans ce domaine.

Le canton du Jura a créé un statut spécial pour les Nouvelles Entreprises Innovantes (NEI) afin de favoriser fiscalement et économiquement l'entreprise mais également l'investisseur. Il fait figure de pionnier en la matière en Suisse. Cet allégement s'adresse principalement aux *start-up*¹¹ ou aux *spin-off*¹² fortement soumise aux fluctuations économiques par manque de capital propre. Par cette mesure, le Gouvernement souhaite diversifier l'économie jurassienne et à la positionner stratégiquement dans les domaines porteurs.

3.5.2 Procédure

Ainsi, le statut de NEI permet de bénéficier d'une imposition unique. Ce statut particulier peut être obtenu par chaque entreprise nouvellement créée développant un élément inconnu ou inexploité jusqu'à présent au niveau du produit, de la technologie, du processus de production ou de la technique de commercialisation¹³. Ce statut agit à trois niveaux, pour l'investisseur, pour l'entreprise et un soutien du canton.

1. Un investisseur qui engage au minimum 10 000 francs par an dans sa propre société ou dans celle d'un tiers, mais au maximum la moitié de son revenu imposable jusqu'à 200 000 francs par an, bénéficie d'un taux préférentiel pour le montant engagé. Le financement peut être réparti pendant toute la durée du statut NEI. L'aspect novateur réside en la création d'une imposition séparée des revenus en fonction de leur affectation, similaire par exemple à l'imposition des avoirs de la prévoyance professionnelle. Les revenus qui ont permis de réaliser un

11 Jeune entreprise à fort potentiel de croissance.

12 Entreprise née d'une scission d'une entreprise plus grande.

13 L'entreprise doit toutefois avoir son siège principal dans le canton ou une partie importante de sa masse salariale dans le Jura ainsi qu'un projet s'inscrivant en principe dans le programme de développement économique en cours. En outre elle ne doit pas verser de dividendes durant les 5 ans suivant l'octroi du statut (République et Canton du Jura, 2012 : Internet). Ce statut, d'une durée de 5 ans peut être renouvelé une deuxième fois.

investissement dans une société NEI, bénéficient d'une imposition séparée à un taux d'environ 2 pour-cent (État, commune, paroisse), alors que le revenu imposable restant est imposé de manière ordinaire au taux global net (République et Canton du Jura, 2012 b) : Internet). Par exemple, un investisseur marié, domicilié à Delémont, qui réalise un revenu imposable de 250 000 francs et qui investit 100 000 francs dans une NEI, il verra sa facture d'impôt diminuer de 37 pour-cent, passant de 60 000 francs à 36 000 francs (Radio Télévision Suisse, 2011 : Internet).

2. L'entreprise obtient une exonération fiscale de l'impôt sur le bénéfice et le capital sur la durée du statut NEI, à la hauteur d'au moins 50 pour-cent. L'exonération peut porter tant sur les impôts cantonaux que fédéraux en fonction du développement de l'entreprise (République et Canton du Jura, 2012 b) : Internet).
3. Les entreprises pourront bénéficier de soutiens renforcés au titre de la Promotion économique.

On constate donc que cet allégement influence autant l'impôt sur le revenu (imposition réduite pour les investisseurs) que l'impôt sur le bénéfice et le capital (exonération pour l'entreprise) et qu'il innove en matière de « créativité fiscale » en soutenant autant l'investisseur que l'entreprise dans la prise de risque.

3.5.3 Applications

Le canton du Jura va créer une nouvelle loi dans laquelle est fixée l'imposition séparée des investissements consentis aux NEI. Cette nouvelle loi entrera en vigueur durant l'année 2013. Elle se base sur l'article 5 de la LHID (RS 642.14) qui autorise les cantons à prévoir des allégements pour les entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts du canton. Les déductions concernant

l'impôt sur la fortune ne sont pas fixées par la loi fédérale (LHID), les cantons peuvent donc librement choisir de quel manière est prélevé cet impôt. De même pour l'impôt sur le bénéfice et sur le capital, aucune déduction n'est prévue dans la LHID, laissant les cantons appliquer librement le prélèvement.

3.5.4 Impact

Le coût de cette mesure de soutien au NEI est estimé à 350 000 francs pour le canton. Tandis que le gain pour les contribuables investissant dans une NEI est, pour sa part, estimé à environ 50 pour-cent de leur impôts cantonaux, pour autant qu'ils consentent à un investissement équivalent à 50 pour-cent de leur revenu imposable. Toutefois, cette mesure reste limitée car seul le Gouvernement peut décider de l'octroi du statut spécial. De ce fait les coûts administratifs restent mesurés. En conséquence, cette mesure vise à perpétuer l'installation de nouvelles entreprises innovantes dans le canton mais aussi à apporter de nouveaux emplois à haute valeur ajoutée dans les domaines de l'innovation qui devraient, par les impôts qu'ils vont générer, compenser l'allégement accordé aux NEI (République et Canton du Jura, 2011 a) : 6).

Cependant, pour attirer de nouvelles entreprises innovantes, le Jura devra également mettre en place d'autres infrastructures, une entreprise innovante ne décide pas uniquement de s'implanter dans une région en fonction du taux d'imposition. On peut cependant supposer que ce critère est un des plus déterminant, car, avec un taux préférentiel, l'entreprise peut allouer les sommes épargnées à la recherche, par exemple.

Au vu d'un taux d'impôt préférentiel, le canton du Jura espère favoriser la levée de capital-risque augmentant l'attrait du canton pour les gens aisés et favorisant l'innovation apportant une diversification de l'économie jurassienne (liens renforcés avec des centres de formation).

3.6 Allégement de l'impôt sur le bénéfice

3.6.1 Objectif

Le Jura était très attractif dans ce domaine à la fin des années 1980 mais il n'a plus entrepris de véritables réformes. Il a donc perdu de son attractivité par rapport aux autres cantons. Il souhaite se repositionner grâce à cet allégement comme un canton des plus intéressants par rapport au reste de la Suisse (République et Canton du Jura, 2011 c) : 15).

3.6.2 Procédure

Le but est d'atteindre un taux effectif d'environ 15 pour-cent en 2020 (18,11 pour-cent en 2013). En diminuant le taux, l'État espère attirer de nouveaux contribuables et élargir sa base fiscale et à terme compenser la baisse du taux par une assiette plus large.

3.6.3 Applications

Cet allégement ainsi que l'allégement de l'impôt sur le capital des personnes morales (voir section 3.7) visaient à anticiper la disparition de l'arrêté Bonny. Cet arrêté visait à soutenir des entreprises innovantes et créatrice d'emplois en permettant un allégement sur l'impôt fédéral direct. Ainsi seules les régions suisses qui sont confrontées à des difficultés économiques en bénéficiaient (zones économiques en redéploiement). Il s'est arrêté en 2008 pour faire place à la Nouvelle Politique Régionale (NPR) réduisant le nombre de région bénéficiaire (le Jura en fait toujours entièrement partie). Pour la période 2012-2015, la Confédération a alloué 5,05 millions de subventions à fonds perdu et 9 millions de prêts sans intérêt sur 25 ans au canton du Jura, ce qui souligne encore la

dépendance du canton face à la Confédération. L'allègement sur le bénéfice des personnes morales a lui aussi dû être différé suite à la réduction du bénéfice de la BNS et du blocage du processus par les communes. Toutefois, la principale raison de l'arrêt du processus est la réforme de l'imposition des entreprises III discuté actuellement au niveau fédéral. Le canton du Jura a préféré attendre la décision fédérale, avant de s'engager dans des réformes dans ce domaine (Charles Juillard, entretien avec l'auteur, Porrentruy, 21 mars 2013).

A noter encore que suite au report de cet allègement, on ne peut que supposer que le taux unitaire va diminuer de manière dégressive afin d'atteindre un taux effectif de 15 pour-cent en 2020. En effet, les procédures ne sont pas encore définies.

3.6.4 Impact planifié

L'impact d'un tel allègement serait évidemment de rendre le canton du Jura plus intéressant fiscalement pour les entreprises afin d'attirer de nouvelles sociétés et ainsi l'emploi de la région pourrait se retrouver renforcé. La frontière française et la main d'œuvre frontalière sont également un atout pour les nouvelles entreprises ; de grands groupes horlogers viennent, déjà, implanter une partie de leur production dans le canton, un allègement accroîtrait encore cette tendance.

Cependant, cet allègement baisserait de manière importante les recettes de l'État et il faudrait, alors, une augmentation conséquente du nombre d'entreprises pour compenser la baisse du taux d'imposition du bénéfice de moitié. En outre, cela a déjà été souligné auparavant, une entreprise ne va pas uniquement s'installer dans une région pour réduire sa note d'impôt, d'autres conditions doivent être prises en compte.

Toutefois, il est primordial pour l'économie du canton du Jura, qu'il devienne plus compétitif dans le domaine de la fiscalité de l'entreprise. En effet, l'établissement

d'entreprises à haute valeur ajoutée pourrait, en plus d'être une source de revenu pour l'État, par exemple, aider à pallier le manque de places pour jeunes diplômés qui pose problème dans le canton.

3.7 Allégement de l'impôt sur le capital

3.7.1 Objectif

Cet allégement comme le précédent vise à rendre le Jura plus attractif pour les personnes morales et améliorer son image fiscale et ainsi positionner le canton comme un des plus favorables de Suisse dans ce domaine. Cet allégement ainsi que l'allégement sur le bénéfice ont pour premier but de pérenniser les entreprises déjà présentes sur le sol jurassien et à terme attirer de nouvelles entreprises (Charles Juillard, entretien avec l'auteur, Porrentruy, 21 mars 2013).

3.7.2 Procédure

Cet allégement opérerait en deux temps et agirait uniquement sur les taux : une première baisse divisant d'environ par deux les taux actuels, puis, plus tard, une deuxième baisse pour mieux positionner le Jura parmi les autres cantons.

3.7.3 Applications

Tout comme l'allégement de l'impôt sur le bénéfice, l'allégement portant sur l'impôt sur le capital a été reporté à plus tard suite au blocage par les communes et par la baisse des bénéfices de la BNS. Cette mesure, comme le précédent allégement vise à rendre le Jura moins dépendant face à la Confédération et à rendre la fiscalité jurassienne euro-compatible.

Pour rappel, le Jura est libre de fixer les taux qu'il souhaite pour le prélèvement d'impôt mais les déductions sont quant à elles fixées par la loi fédérale.

3.7.4 Impact planifié

Une baisse de l'impôt sur le capital a également pour objectif d'attirer de nouvelles personnes morales et augmenter ainsi l'emploi dans le canton. Le Gouvernement espère enclencher un cercle vertueux, basé sur une baisse des taux d'imposition. Cette baisse entraînant un rééquilibrage et un élargissement de l'assiette fiscale, générant ainsi davantage de rentrées fiscales pour les collectivités publiques et des effets d'entraînements et de dynamisation de l'économie locale (investissement et consommation en hausse) (République et Canton du Jura, 2011 c) : 15). L'addition de la mesure d'allégement de l'impôt sur le bénéfice (sous-section 3.6) et de l'allégement de l'impôt sur le capital engendre un coût de 13 millions pour le canton du Jura.

3.8 Comparaison des différentes mesures d'allégements réalisées ou prévues dans le canton du Jura

Les tableaux 3-1 à 3-3 permettent de synthétiser et de comparer les allégements fiscaux prévus dans le projet « Jura Pays Ouvert », ceux qui ont eu lieu depuis 2004 et les allégements prévus dans le programme de législature de 2011-2015 du Gouvernement jurassien.

Tableau 3-1 : Allégement fiscaux prévu dans le projet « Jura Pays Ouvert » (refusé par le peuple en 2004)

Année	Type	Modifications prévues	Impacts financiers
2004	Impôt sur le revenu (IRev)	↓t = - 5 % (non-linéaire)	Les trois mesures du projet auraient apporté un manque à gagner d'en moyenne 8 millions de francs par an au canton.
2004	Impôt sur le bénéfice (IBen)	↓t = - 5 % (linéaire)	Ces trois allégements devaient permettre d'améliorer la pression fiscale jurassienne et ainsi l'attractivité du canton.
De 2009 à 2020	IRev et IBen	↓t = - 1 % par année (linéaire)	

Source : Élaboration personnelle

Le tableau 3-1 résume les mesures défendues dans le projet « Jura Pays Ouvert ». Ces mesures proposées en 2001 partent également du constat que la charge fiscale jurassienne constitue l'élément le plus défavorable à l'établissement de personnes et à l'installation de nouvelles entreprises et que la pression sur les personnes physiques est trop lourde en comparaison intercantonale (République et Canton du Jura, 2001 : 15). Ces trois mesures agissent uniquement sur une baisse des taux. Suite au refus du peuple jurassien du projet « Jura Pays Ouvert », qui comportait sept autres mesures, ces allégements ont été intégrés dans la politique économique cantonal et ont tout de même été appliqués en 2005. Concrètement, la baisse du taux de l'impôt (non-linéaire) sur le revenu correspond à une augmentation de la zone franche. S'agissant des personnes morales, contrairement aux personnes physiques en 2005, la baisse aurait été linéaire et ainsi, le barème « recalculé » à 95 pour-cent de l'ancien. De même la baisse prévue de 2009 à 2020 est elle aussi une baisse linéaire (barème à 99 pour-cent du précédent).

Tableau 3-2 : Réformes fiscales réalisées entre 2004 et 2009

Année	Type	Modifications prévues	Impacts financiers
2005	IRev	↓t = - 5 % (non-linéaire)	Prévu dans « Jura Pays Ouvert »
2005	Impôt sur la fortune (IFort)	↓t = entre -15 % et -25 %	Augmenter l'attractivité du canton et favoriser l'installation de personnes fortunées
2005	IBen	↓t = - 5 % (linéaire)	Prévu dans « Jura Pays Ouvert »
2006	Impôt sur les holding et sociétés de domiciles	↓t = -25 % jusqu'à 100 mios et -75 % au-delà	Inciter l'installation de sociétés dans le canton.
2007	Impôt de succession et de donation	↑D : ↑ zone exonérée	Manque à gagner de 540 000 francs pour le canton. Visé à éviter la fuite de contribuable.
2009	IRev	↑D : ↑Déduction enfants	Les deux déductions de l'impôt sur le revenu visé à soulager la charge fiscale pesant sur les personnes physiques
	IRev	↑D : Imposition partielle des dividendes	
De 2009 à 2020	IRev + IBen	↓t = - 1 % par année (linéaire)	Prévu dans « Jura Pays Ouvert »

Source : Élaboration personnelle

Le tableau 3-2 résume les mesures prises par le canton du Jura entre 2004 et 2009. Durant cette période le canton a autant agit sur des diminutions de taux que sur l'augmentation de déductions. On constate qu'aucune révision en profondeur n'a réellement été entreprise mais que le Gouvernement a réformé petit à petit le système fiscal en adaptant ses prélèvements afin de rester concurrentiel face aux autres cantons. Ces mesures ont permis d'inciter des contribuables à rester ou à revenir dans le canton (allégements des impôts concernant les personnes

physiques). Toutefois, le tableau 3-2 montre également que la majorité des mesures ont été prises pour alléger la charge fiscale des personnes physiques et que seule une mesure touche les personnes morales. Cela peut s'expliquer en lien avec la figure 1-5 et le tableau 1-2, en effet, en 2000, l'indice de la charge fiscale qui pesait sur les personnes physiques était plus élevé que l'indice de charge fiscale des personnes morales (128,5 contre 103,7, avec la moyenne suisse à 100). Le Gouvernement s'est donc concentré durant cette période à améliorer la fiscalité des personnes physiques plutôt que d'améliorer la fiscalité des entreprises.

Les mesures prévues dans le projet « Jura Pays Ouvert » ont été reprises. En 2005, la baisse de l'impôt sur le revenu est non-linéaire avec une augmentation de la zone franche. Cet allégement agit principalement sur les faibles revenus. La même année, une baisse linéaire de l'impôt sur le bénéfice a eu lieu, le barème a ainsi été recalculé en 2005. Une autre baisse linéaire est entrée en vigueur en 2009 et se poursuit jusqu'en 2020, le barème des impôts sur le revenu et sur le bénéfice sont recalculés chaque année à 99 pour-cent de l'année précédente.

Tableau 3-3 : Mesures d'allègements prévues dans le programme de législature 2011-2015

Section	Type	Modifications prévues	Année	Impacts escomptés
3.3	IRev	a) ↑ D : Déduction pour couples mariés b) ↑ D : Déduction enfants en études à l'extérieur c) ↑ D : Déduction des frais de procréation assistée	2013 pour b) et c) 2014 pour a)	Coût de 7,5 millions de francs par année pour le canton Entrée en vigueur partielle
3.4	IFort et ↓B	Taux unique et zone exonérée d'impôt (pas encore fixé)	Reportée (frein des communes)	Attirer des personnes fortunées dans le canton et diversifier l'assiette fiscale.
3.5	IRev	↓t : Taux préférentiel si investissement dans une NEI : t = 2 % pour les revenus investis	2013	Coût estimé à 350 000 francs par année pour les allègements sur les NEI pour le canton. Ils visent à favoriser la levée de capital-risque et à terme, diversifier l'économie et créer de nouveaux emplois.
	IBen et impôt sur le capital (ICap)	↓B : Exonération fiscale d'au moins 50 % pour les NEI	2013	
3.6	IBen	↓t → taux effectif = 15 %	Reportée (Attente décision fédérale)	Coût de 13 millions de francs par an pour le canton pour ces deux mesures. L'objectif étant d'attirer de nouvelles entreprises.
	ICap	Baisse en deux étapes du taux	Reportée (frein des communes)	

Source : Élaboration personnelle

Le tableau 3-3 réunit les mesures d'allègements prévues dans le programme de législature 2011-2015. Ces réformes sont bien plus importantes que celles entreprises par le passé et agissent autant sur les personnes physiques que sur les personnes morales.

Dans la continuité du tableau 3-2, ces mesures visent à placer stratégiquement le canton du Jura au niveau fiscal. Les mesures touchent autant les taux que les déductions et cela se traduit par un impact financier très important : l'ensemble des allègements occasionne un manque à gagner entre 25 et 37 millions de francs

par année¹⁴. Les allégements entrant de manière successive le coût engendré augmente d'année en année. Ces mesures doivent permettre d'attirer des contribuables et des entreprises pour diversifier la base fiscale et l'économie cantonale. Cependant, beaucoup de ces mesures ont été reportées suite à l'opposition des communes qui voient une perte de rentrée fiscale dans les allégements, à l'attente de décision au niveau fédéral et à la baisse de bénéfice de la BNS.

3.9 Évaluation suite aux allégements

Cette section évalue tout d'abord les cinq mesures d'allégements du programme de législature 2011-2015 sous l'angle des conditions et des critères du « bon impôt ». La deuxième sous-section évalue les effets des allégements fiscaux sur la démographie et l'économie jurassienne.

3.9.1 Appréciation des allégements selon les conditions et les critères du « bon impôt »

Pour rappel, les conditions sont l'universalité (l'impôt est payé par tous sous réserve d'une situation économique difficile), l'égalité de traitement (à situation économique semblable, même charge fiscale) et la proportionnalité (adaptation aux dispositions financières du contribuable). De même, les critères de fonctionnement d'un impôt veillent au bon rendement (financer les tâches étatiques et minimiser l'impact de l'État), à ne pas décourager l'activité économique et à une fiscalité équitable.

Le tableau 3-4 permet d'analyser ces allégements selon les conditions justifiant le principe de capacité contributive et les critères de prélèvements du « bon impôt ».

14 A noter que, l'addition de tous les allégements présentés dans le tableau 3-3 n'atteint pas ces estimations, et qu'il manque entre 5 et 17 millions qui résultent de l'allégement de l'impôt sur la fortune et de l'allégement de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital des NEI.

Tableau 3-4 : Allègements prévus dans le programme de législature selon les conditions et les critères du « bon impôt »

<i>Section</i>	<i>Conditions</i>			<i>Critères</i>		
	Universalité	Égalité de traitement	Proportionnalité	Rendement de l'impôt	Impact sur l'activité économique	Fiscalité équitable
3.3 Allègement pour les familles	Respectée, l'allègement n'agit pas sur cette condition	Respectée : Déduction pour les couples mariés - supprimer l'écart avec les couples concubins	Réduit la pression sur les parents subvenant à leurs enfants (↑D)	Baisse des recettes étatiques et impact de perception de l'impôt réduit	Activité économique encouragée : les sommes épargnées peuvent être utilisées différemment par le contribuable	Équitable : Prise en compte des efforts consentis par les parents pour la formation
3.4 Allègement de l'impôt sur la fortune	Non-respectée : la zone franche vise à attirer des contribuables fortunés (pas en situation difficile)	Respectée : l'allègement n'a pas d'influence sur cette condition	Non-respectée : introduction d'un taux unique	Baisse des recettes et impact de perception réduit	Activité encouragée : les nouveaux contribuables fortunés diversifient la base fiscale et utilisent leurs revenus localement	Non-équitable : exonération agissant sur les personnes fortunées
3.5 Allègement des NEI	Respectée : l'allègement n'agit pas sur cette condition	Non-respectée : investissement dans une NEI pour un taux préférentiel	Non-respectée : taux préférentiel alors que dispositions financières élevées	Baisse des recettes et impact de perception réduit	Activité encouragée : levée de capital-risque et investissement dans des domaines porteurs → diversification	Non-équitable : allègement pour les personnes fortunées capable d'investir
3.6 Allègement de l'impôt sur le bénéfice	Respectée : l'allègement n'agit pas sur cette condition	Respectée : l'allègement n'a pas d'influence sur cette condition	Respectée : la progressivité de l'impôt n'est pas modifiée	Baisse importante des recettes et impact de perception réduit	Activité encouragée : attrait augmenter pour les entreprises, installation de sociétés → plus d'emplois	Équitable : s'applique à toutes les personnes morales
3.7 Allègement de l'impôt sur le capital	Respectée : l'allègement n'agit pas sur cette condition	Respectée : l'allègement n'a pas d'influence sur cette condition	Respectée : la progressivité de l'impôt n'est pas modifiée	Baisse des recettes et impact de perception réduit	Activité encouragée : attrait augmenter pour les entreprises, installation de sociétés → plus d'emplois	Équitable : s'applique à toutes les personnes morales

Source : Élaboration personnelle

Le tableau 3-4 met en exergue que les deux allégements concernant les personnes physiques (allégements de l'impôt sur la fortune et allégement des investissements dans une NEI) ne respectent pas les conditions justifiant le principe de la capacité contributive. En effet, ils créent des distorsions dans le prélèvement imposable en autorisant certaines déductions qui ne se justifient pas par la logique fiscale. A l'inverse l'allégement pour les familles permet de corriger les distorsions qui existaient dans la loi fiscale. Les allégements consentis aux personnes morales respectent le principe de la capacité contributive, en effet, chaque personne morale continuera à payer des impôts, de manière égale si la situation économique est semblable et d'un montant adaptée à ses dispositions financières. Cela s'explique car ces deux allégements agissent sur les taux et non pas sur les déductions ou la base. On constate aussi que les allégements réduisent les recettes étatiques et l'impact perçu par les acteurs, influençant leur comportement (utilisations différentes des ressources épargnées). Cependant, chaque allégement a un effet positif sur l'activité économique, encourageant celle-ci de différentes manières. Le résultat est une diversification de l'économie et une base fiscale plus large. L'appréciation d'une fiscalité équitable est sujette à controverse, car elle varie entre les individus. Toutefois, la zone exonérée de l'allégement de l'impôt sur la fortune ne cherche pas à aider les personnes en situation économique délicate, mais à attirer des contribuables fortunées. De même l'allégement pour les NEI s'adresse également aux personnes fortunées qui ont la capacité d'investir des sommes importantes, elles profiteront de taux préférentiels alors que leur capacité contributive ne le justifie pas. Cependant, le tableau 3-4 ne permet pas de prévoir les effets des allégements dans leur ensemble.

3.9.2 Appréciation de la situation à travers la démographie et l'économie jurassienne

Le canton du Jura souhaite réaliser les allégements présentés ci-dessus sans baisser ses prestations. Cette réforme sera donc introduite progressivement jusqu'en 2017, l'investissement¹⁵ total prévu s'élèvera entre 25 et 37 millions de francs par année (en fonction des entrées en vigueur) (République et Canton du Jura, 2011 c) : 15). La dette actuelle de 250 millions (2011) augmentera donc ces prochaines années pour obtenir un retour sur investissements et retrouver, autour de 2017, une même masse d'impôts, mais avec une base élargie, selon les prévisions du canton.

Le canton du Jura prend, comme exemple, le canton d'Obwald qui a lui aussi entrepris un remaniement fiscal qui lui a permis de dynamiser de manière importante son économie et sa propre expérience passée (baisse des taux d'imposition sur les personnes physiques en 2005), pour justifier les effets escomptés de ces mesures. La baisse de l'impôt sur les gains en capital a incité plusieurs contribuables à rester ou à revenir dans le canton, augmentant ainsi le rendement de cet impôt. De plus, les sommes que les contribuables peuvent épargner grâce aux allégements sont en grande partie réinvesties dans l'économie locale et des taux d'impôts modérés donnent un signal fort aux investisseurs et favorisent ainsi, la création d'emplois et d'entreprises, permettant d'attirer et de retenir des habitants (Receveur, 2011). L'augmentation de rendement des impôts espérée peut donc être bénéfique aux politiques publiques, à travers une augmentation du rôle redistributif de l'État et de sa mission de solidarité. Le taux d'impôt fait parti des conditions-cadres qu'un canton peut offrir, influençant le comportement des acteurs (Receveur, 2011). Des mesures fiscales ne suffisent pas pour attirer ou retenir des contribuables, c'est pourquoi, le gouvernement propose,

15 Pour rappel, le canton du Jura considère ces allégements comme un investissement.

dans son programme de législature, d'améliorer l'image du canton en se positionnant plus activement dans des réseaux, en améliorant son offre culturelle et de formation ainsi qu'une diversification de l'économie. Ces mesures d'allègements s'inscrivent dans un contexte de concurrence fiscale forte, en effet, d'autres cantons prennent aussi des mesures pour être plus attractifs. En outre par ses dispositions, il essaye de corriger ses points faibles et de réduire sa dépendance face à la Confédération.

Les allègements fiscaux jurassiens, comme cela a déjà été souligné, doivent contribuer à accroître la population et à attirer de nouveaux contribuables plus aisés pour élargir la base fiscale et réduire la pression fiscale qui pèse sur la classe moyenne. Si tous les allègements entre en vigueur d'ici à 2017, cela représenterait une diminution d'environ 10 pour-cent des impôts directs (Dessemontet, 2011). Afin de garder les mêmes rentrées fiscales, il faut une augmentation de 10 000 habitants jusqu'en 2019 (Dessemontet, 2011). En effet, une augmentation de 10 pour-cent (7000 habitants) ne suffirait pas, car les nouveaux habitants vont aussi consommer des prestations étatiques augmentant ainsi la dette et ses intérêts, il faut donc une croissance démographique plus soutenue. Les cantons de Suisse centrale qui ont mis en place d'importants allègements fiscaux, ont bel et bien eu une croissance démographique importante, mais cela peut s'expliquer par la proximité du centre économique zurichois. La croissance démographique est présente en Suisse, elle est concentrée autour du pôle zurichois et autour de l'Arc lémanique, le Jura ne profite pas d'une telle hausse et donc sa diversité et les opportunités économiques se retrouvent plus limitées. Si l'assiette fiscale ne s'élargit pas suffisamment les allègements fiscaux entrepris ou prévus par le canton du Jura pourrait n'être que perte et le contribuable devra compenser celle-ci par la suite.

3.10 Problématiques en lien avec les allégements fiscaux

D'un point de vue théorique, les allégements fiscaux sont souvent liés à des pressions de groupes d'intérêts qui arrivent à s'imposer dans le processus décisionnel. Les allégements fiscaux permettent de rendre les transferts peu visibles et réduisent, ainsi, l'opposition politique. En effet, le cercle des bénéficiaires peut être limité en créant des avantages spécifiques pour un groupe grâce à l'allégement. En outre les coûts ne sont pas quantifiables exactement et ne sont pas apparents, ni dans le budget, ni dans les comptes (à l'inverse des subventions) et constituent des manques à gagner. Enfin, ces coûts sont répartis à travers la collectivité sans savoir qui les paie et quelle charge ils représentent (Jeitziner, Moes, 2011). Il faut cependant noter que tous les allégements ne suivent pas cette logique et que les allégements opérés dans le canton du Jura doivent plutôt être considérés comme un instrument de la politique économique cantonale et non pas comme une logique de pressions, du fait qu'ils s'inscrivent dans un ensemble de conditions-cadres que souhaitent mettre en place le Gouvernement, agissant de manière bénéfique pour l'ensemble de la population.

Juger les effets futurs des allégements fiscaux est difficile car il faudrait pouvoir analyser si les objectifs économiques sont atteints plus facilement que si l'on optait pour d'autres mesures (subventions, ...) (Jeitziner, Moes, 2011). Cela dépend donc des buts poursuivis, de l'effet des allégements, de leurs effets externes et de l'efficacité des autres mesures. On peut encore appuyer cela par huit effets négatifs liés aux allégements fiscaux (Jeitziner, Moes, 2011) :

1. Effets incitatifs non systématiques : le cercle des destinataires ne se compose que des personnes qui paient l'impôt concerné. Les allégements sont souvent peu ciblés.
2. Effets d'aubaine : les allégements fiscaux visant un but de promotion présentent d'importants effets d'aubaine, autrement dit ils encouragent des

actes qui auraient été effectués même sans incitation fiscale. Par exemple, pour le canton du Jura, les entreprises vont quand même s'établir, même sans allégement grâce à la proximité de la main d'œuvre frontalière.

3. Effets de répartition peu clairs : les effets de répartition correspondent rarement aux effets visés initialement. L'utilisation réelle des allégements fiscaux diffère suivant le genre et le montant du revenu. Pour ce qui est des impôts sur le revenu, les personnes aisées profitent davantage des allégements fiscaux que les autres en raison d'un taux d'imposition marginal plus élevé. En général, on ignore qui bénéficie d'un allégement fiscal et quel bénéfice il en retire.
4. Aggravation des effets de distorsion du système fiscal : pour le même produit de l'impôt, tout allégement fiscal entraîne une charge qui pèse plus lourdement sur le reste de la masse imposable et, par conséquent, des effets de distorsion supplémentaires. Sans allégements fiscaux, des taux d'imposition nettement plus bas seraient possibles et les effets de distorsion pourraient être atténués.
5. Complexité : les allégements fiscaux augmentent la complexité du système fiscal.
6. Problèmes d'exécution : les autorités fiscales ne sont pas toujours en mesure de clarifier le droit aux allégements fiscaux dans tous les cas. Par exemple, concernant l'allégement accordé aux Nouvelles Entreprises Innovantes, le Gouvernement décide qu'elles sont les entreprises qui y ont droit, il se peut que la décision ne soit pas totalement objective.
7. Affaiblissement de la responsabilité budgétaire : le coût des allégements fiscaux est moins évident, voire tout à fait inconnu. En tant que diminution des recettes, les allégements fiscaux n'apparaissent pas dans le budget,

alors que le montant des subventions figure expressément dans les charges. En tant que subventions occultes, les allégements fiscaux échappent au contrôle budgétaire du Parlement. Une fois adoptés, ils ne sont soumis à aucun contrôle systématique, contrairement aux dépenses qu'il convient sans cesse de justifier.

8. Sous-estimation de l'activité étatique : les allégements fiscaux ne sont pas enregistrés dans la quote-part de l'État. L'influence de l'État sur les décisions des particuliers est ainsi systématiquement sous-estimée.

Étant donné les huit effets présentés ci-dessus, le pari qu'a fait le Gouvernement jurassien de baisser les impôts est risqué. Les allégements de 2004 ont atteint leur but en élargissant la base fiscale, mais rien ne permet d'affirmer que cela va se reproduire ; les effets des allégements fiscaux sont trop incertains. Le canton du Jura est dans une situation charnière, d'une part il souhaite, à juste titre, améliorer son attractivité, se défaire de l'image de canton périphérique et réduire sa dépendance face à la Confédération, mais d'autre part, ces allégements fiscaux comportent un risque important que les effets escomptés ne se produisent pas ou partiellement et que cet « investissement » se transforme en une perte importante. De plus, certaines mesures ont déjà dû être repoussées à la suite du blocage du processus par les communes et par manque de moyens, posant, ainsi la question de savoir si ces allégements sont vraiment nécessaires et si les prévisions n'étaient pas un peu trop optimistes. Ce report amène encore un autre problème de crédibilité pour le canton qui annonce une réforme laissant sous-entendre une solidité et une indépendance financière, qui ne le sont finalement pas. La conjoncture a rendu l'acceptation de mesure d'allégements plus difficile. En effet, ces mesures occasionnent un coût élevé pour l'année d'entrée en vigueur et les années suivantes (jusqu'au point où la base fiscale est assez large pour compenser l'allégement).

Il convient encore d'ajouter que le canton du Jura n'a prévu aucune mesure si les allégements du programme de législature 2011-2015 sont un échec. Autrement dit, dans le cas où l'augmentation de la base fiscale est trop faible pour compenser la diminution des recettes résultant de la baisse des taux ou de l'augmentation de déductions (voir tableau 3-3 pour les modifications de chaque mesure). Le canton serait obligé d'augmenter sa dette afin de financer ses dépenses. Avec la limite du frein à l'endettement, l'obligeant à la rigueur budgétaire, cette situation peut être problématique. En effet, si la dette augmente fortement (dette supérieur à 150 pour-cent des recettes) il se peut que des investissements importants pour le canton soient reportés à plus tard car le frein à l'endettement exige un autofinancement à 100 pour-cent. De plus d'importantes ressources devront être mobilisées pour la gestion de la dette, notamment pour le paiement des intérêts.

A noter que le Jura a récemment dû faire face à de nouvelles charges élevées dans le domaine de la santé (prise en charge d'hospitalisation extérieure) l'obligeant à respecter le frein à l'endettement et à ralentir le processus d'allégements fiscaux.

Conclusion

Le canton du Jura arrive à un moment clef, en effet, une période totalement nouvelle s'offre à lui. Les années ayant suivi sa constitution ont vu la mise en place de l'appareil administratif puis, par la suite, d'importants investissements dans de nouvelles infrastructures vitales pour le développement du canton. Ce rattrapage en conditions-cadres arrivant à son terme, de nouvelles questions se posent en lien avec la position particulière du Jura (emploi frontalier), l'évolution démographique (exode des jeunes actifs) ou encore une faible diversification de l'économie, obligeant le canton à prendre des mesures afin, notamment, d'attirer de nouveaux contribuables et de devenir plus compétitif dans certains domaines. La charge fiscale du canton du Jura reste toutefois relativement importante en comparaison au reste de la Suisse.

D'un point de vue des finances publiques, le canton du Jura a su évoluer en réduisant progressivement sa dette et en rétablissant l'équilibre financier dès 2004. Toutefois, son assiette fiscale est très peu diversifiée, ayant pour conséquence une pression importante sur la classe moyenne. Le Jura doit intégrer dans ses prévisions des facteurs indépendants de sa volonté et fortement variables (dépendance importante face à la Confédération).

Les cinq mesures d'allégements ont pour objectif commun d'élargir l'assiette fiscale cantonale en devenant plus attractif et permettre au canton du Jura de se libérer petit à petit de la dépendance face à la Confédération. L'allégement en faveur des familles vise à réduire la forte pression fiscale pesant sur les personnes physiques jurassiennes, augmentant leurs revenus disponibles et espérant ainsi que les sommes épargnées soient réinvesties dans l'économie locale. L'allégement de l'impôt sur la fortune doit permettre de mieux placer le Jura face à la forte concurrence entre cantons dans ce domaine et attirer de nouveaux contribuables

fortunés. Les défiscalisations des investissements consentis à des nouvelles entreprises innovantes ont pour objectif de favoriser l'investissement de capital-risque et la création d'entreprises dans des domaines porteurs et créateurs d'emplois, cherchant ainsi à diversifier l'économie jurassienne. L'allégement de l'impôt sur le bénéfice souhaite rendre le canton du Jura plus attractif afin d'inciter de nouvelles sociétés à venir s'installer dans la région en renforçant l'emploi cantonal. L'allégement de l'impôt sur le capital aspire également à mieux positionner le Jura en le rendant très attractif par rapport au reste de la Suisse. Toutefois, presque l'ensemble des allégements a du être différé suite à la réduction du bénéfice de la BNS et à l'opposition des communes jurassiennes, péjorant ainsi l'effet d'annonce que de telles mesures auraient eu. De plus force est de constater que le risque pris à travers ces mesures d'allégements est important, que les effets escomptés sont très incertains et que l'élargissement de la base fiscale, basé sur une croissance démographique soutenue pourrait ne pas avoir lieu.

Les allégements fiscaux sont donc une nécessité pour le canton en évolution mais ils doivent s'inscrire dans un cadre beaucoup plus large. Une coordination des allégements avec une meilleure visibilité du canton, une mise en avant des opportunités liées aux espaces naturels et à l'énergie, comme un renforcement dans les domaines économiques déjà présents sur le territoire ainsi que dans la formation, doivent permettre de placer le Jura au centre d'une nouvelle dynamique dans un contexte favorable.

En outre, un canton du Jura plus important pourrait voir le jour suite au vote sur la question jurassienne, qui ne dessinera pas uniquement de nouvelles frontières, mais sera déterminant pour l'attrait de la région et son économie. Un Jura accessible, proche et centré se profile dans les années à venir.

Bibliographie

Administration fédérale des contributions (2009) "Charge fiscale : Chefs-lieux des cantons 2006", Internet.

Disponible sur :

<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/00865/index.html>

Baur M., Daepf M. et Jeitziner B. (2010) "L'harmonisation fiscale formelle à la lumière des théories économiques", La Vie économique, mars.

Disponible sur : <http://www.dievolkswirtschaft.ch/fr/editions/201003/Baur.html>

Bettex L., Chenal J., Schuler M. (2010) "Réflexions sur l'avenir démographique du canton du Jura", Service de l'Aménagement du Territoire de la République et Canton du Jura

Chancellerie Fédérale (2006) "Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1998", RS 101.

Confédération Suisse (1966), RS 0.672.934.91 : "Convention entre la Suisse et la France en vue d'éliminer les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales", Internet.

Disponible sur : http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_672_934_91.html

Confédération Suisse (1990), RS 642.14 : "Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)", Internet.

Disponible sur : http://www.admin.ch/ch/f/rs/c642_14.html

Dafflon B. (2009) "Les impôts sur les activités économiques", Support de cours, Bachelor, Chapitre 8.

Dafflon B. (2010) "Les ressources financières du secteur publique", Support de cours, Bachelor, Chapitre 2.

Dafflon B. (2011) "L'impôt sur le revenu", Support de cours, Bachelor, Chapitre 5.

Dessemontet P. (2011) "Baisse d'impôts : le pari insensé du gouvernement jurassien", *Le Temps*, 25 juillet 2011.

Fondation interjurassienne pour la statistique (Fistat) (2009) "Exportations par groupes de marchandises, de 2005 à 2008", Internet.

Disponible sur :

<http://www.fistat.ch/extranet/groups/public/documents/documents/3927252.pdf>

Fondation interjurassienne pour la statistique (Fistat) (2012) "Exportations par groupes de marchandises, de 2009 à 2011", Internet.

Disponible sur :

<http://www.fistat.ch/extranet/groups/public/documents/documents/4593728.pdf>

Jaberg S. (2011) "Dans le Jura, une sortie de crise à deux vitesses", *Swissinfo.ch*, Internet.

Disponible sur :

http://www.swissinfo.ch/fre/Economie/Reconstruire_le_secteur_financier/La_crise_et_ses_suites/Dans_le_Jura,_une_sortie_de_crise_a_deux_vitesses.html?cid=29692008

Jarne A. et Schuler M. (2010) "L'Arc Jurassien en perspective", OSTAJ.

Jeitznier B. et Moes A. (2011) "Les allégements fiscaux de la Confédération : inventaire et besoins d'optimisation", *La Vie Économique*.

Disponible sur : <http://www.dievolkswirtschaft.ch/fr/editions/201110/Moes.html>

Jubin S. (2011 a) " Le Jura diffère sa baisse fiscale, faute d'argent de la BNS ", *Le Temps*, 5 octobre 2011.

Jubin S. (2011 b) "Le Jura veut devenir un élément central de la concurrence fiscale", *Le Temps*, 29 juin 2011.

Koller C. (2012) "Démographie bernoise et industrialisation jurassienne, 1850-2010" in *Atlas historique du Jura*, Porrentruy, Société Jurassienne d'Émulation.

Office Fédérale de la Statistique (OFS) (2007) "Les nouveaux diplômés des hautes écoles quittent les régions périphériques ", Communiqué de presse n° 0351-0709-00 , Internet.

Disponible sur :

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.Document.9826.pdf

Office Fédéral de la Statistique (OFS) (2010) "Mémento statistique de la Suisse 2010".

Office Fédéral de la Statistique (OFS) (2012) "Population résidente permanente par canton", Internet.

Disponible sur :

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone__gemeinden.html

Radio Télévision Suisse (2011) "Le Jura cherche à attirer les entreprises innovantes", Internet.

Disponible sur :

<http://www.rts.ch/info/suisse/3523950-le-jura-cherche-a-attirer-les-entreprises-innovantes.html>

Receveur P. (2011) " Baisser les impôts dans le Jura n'a rien d'insensé, voici pourquoi ", *Le Temps*, Opinions, 23 août 2011.

République et Canton du Jura (1977), RSJU 101 : "Constitution de la République et Canton du Jura", Internet.

Disponible sur : <http://rsju.jura.ch/extranet/common/rsju/index.html>

République et Canton du Jura (1988), RSJU 641.11 : "Loi d'impôt", Internet.

Disponible sur : <http://rsju.jura.ch/extranet/common/rsju/index.html>

République et Canton du Jura (1990) "Statistiques financières après dix ans de souveraineté".

République et Canton du Jura (2000), RSJU 104.1 "Arrêté relatif au projet « Pays ouvert »"

Disponible sur : <http://rsju.jura.ch/extranet/common/rsju/index.html>

République et Canton du Jura (2001), "Message du Gouvernement au Parlement relatif à la loi sur Jura Pays Ouvert", Delémont.

République et Canton du Jura (2005 a) "5^e programme de développement économique (2005-2010)", Internet.

Disponible sur :

<http://www.jura.ch/Htdocs/Files/Departements/DECC/ECO/MessagePDE2005-2010.pdf?download=1>

République et Canton du Jura (2005 b) "Statistique financière – Comptes 2004", Internet.

Disponible sur :

<http://www.jura.ch/Htdocs/Files/Departements/DJF/TRG/Documents/pdf/C2004.pdf>

République et Canton du Jura (2008 a) "Fiscalité jurassienne: attractivité améliorée grâce aux réformes", Internet.

Disponible sur :

<http://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communique-de-presse/Anciens-communiqués/2008/Fiscalite-jurassienne-attractivite-amelioree-grace-aux-reformes.html>

République et Canton du Jura (2008 b) "Introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement – Message du Gouvernement au Parlement", Internet.

Disponible sur :

http://www.jura.ch/Htdocs/Files/Departements/DFJP/TRG/Frein2009/Message_GVT_PLT_mars_2008.pdf

République et Canton du Jura (2009) "Frein à l'endettement, un outil efficace pour piloter les finances publiques", Internet.

Disponible sur :

http://www.jura.ch/Htdocs/Files/Departements/DFJP/TRG/Frein_endettement_2009/Brochure_frein_web.pdf

République et Canton du Jura (2010) "Comptes 2009", Internet.

Disponible sur :

http://www.jura.ch/Htdocs/Files/Departements/DFJP/TRG/Documents/pdf/C2009_final.pdf

République et Canton du Jura (2011 a) "Message du Gouvernement au Parlement relatif à l'introduction de la loi concernant les nouvelles entreprises innovantes (LNEI) ", Internet.

Disponible sur :

http://www.jura.ch/Htdocs/Files/Departements/DFJP/CTR/Actualite/_documents/pdf/000CTR_Nouveaumessage_du_GVT_au_PLTLNEI_version_finale.pdf?download=1

République et Canton du Jura (2011 b) "Plan financier et planification des investissements pour la période 2012 – 2016 , Message du Gouvernement au Parlement", Internet.

Disponible sur : <http://www.jura.ch/Carrousel/Plan-financier-2012-2016.html>

République et Canton du Jura (2011 c), Programme de législature 2011-2015, "Le Jura au centre le l'action", Internet.

Disponible sur : <http://www.jura.ch/pgl>

République et Canton du Jura (2011 c), RSJU 641.111.11 : "Arrêté portant adaptation des déductions et des tarifs de la loi d'impôt aux effets de la fluctuation de l'indice des prix pour l'année fiscale 2012", Internet.

Disponible sur : <http://rsju.jura.ch/extranet/common/rsju/index.html>

République et Canton du Jura (2012 a), "Message du Gouvernement au Parlement relatif à la révision partielle de la Loi d'impôt du 26 mai 1988 ", Internet.

Disponible sur : <http://www.jura.ch/Htdocs/Files/v/12179.pdf>

République et Canton du Jura (2012 b), "Soutien renforcé aux Nouvelles Entreprises Innovantes (NEI)", Promotion Économique du canton du Jura, Internet.

Disponible sur :

<http://eco.jura.ch/fr/News/Soutien-renforce-aux-Nouvelles-Entreprises-Innovantes-NEI.html>

Réat P. (2003) "Un territoire à deux vitesses ? - Vingt ans d'évolution démographique dans le canton du Jura" in *Actes 2003*, Porrentruy, Société Jurassienne d'Émulation.

Rieder D. (2004) "Il ne sert à rien de copier ce qui se fait ailleurs – Interview de Martin Aebi et Jean-Claude Lachat" in *Jura 25*, Supplément du Quotidien Jurassien à l'occasion du 25^e anniversaire de la République et Canton du Jura.

Stenghele G. V. (2006) "Gestion de la dette cantonale – Une étude sur les bonnes pratiques pour la gestion de la dette cantonale à l'exemple des cantons de Bâle-Ville, Berne, Genève, Vaud et Zurich ", Working paper de l'IDHEAP 15/2006 .

Université de Genève, Département de Géographie et Environnement, "Carte de la Suisse", Internet.

Disponible sur : <http://infogeo.unige.ch/IMG/jpg/Suisse.jpg>