

RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT CONCERNANT L'ADEQUATION DU TAUX DE RETROCESSION DE 4.5% DE L'IMPÔT DES FRONTALIERS POUR LE CANTON DU JURA (ART. 218a LI)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Au terme de sa législature 2016-2020, le Gouvernement vous soumet le présent rapport portant sur la nécessité d'analyser l'adéquation du taux de rétrocession de 4.5% de l'impôt des frontaliers pour le canton du Jura. Ce rapport se fonde sur l'art. 218a de la loi d'impôt¹ (ci-après : LI) adopté par le Parlement le 26 octobre 2016.

1. L'imposition des frontaliers

1.1 L'Accord du 11 avril 1983

Au niveau international, dans la plupart des conventions de double imposition conclues par la Suisse avec des Etats étrangers, le droit d'imposer les salaires versés à des non-résidents appartient à l'Etat dans lequel le travail est exercé. Cependant, le statut de travailleur frontalier fait l'objet de règles particulières, résultant soit de la Convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscale du 9 septembre 1966 (ci-après CDI), soit d'accords annexes.

Ainsi, les relations fiscales entre la Suisse et la France sont régies par la CDI ainsi que par l'Accord relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers du 11 avril 1983 (ci-après Accord). Ce dernier a été ratifié par le Conseil fédéral et lie huit cantons, outre le canton du Jura, soit les cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais et Neuchâtel.

En l'état actuel de la législation, les travailleurs frontaliers français, domiciliés en France, sont entièrement imposés en France. Cette dernière verse une compensation financière équivalente à 4.5% de la masse salariale brute totale au canton du Jura. Ce taux de 4.5% résulte de négociations menées entre la Suisse et la France au début des années 1980. Ainsi, dans le compte-rendu des débats au Sénat français de 1985, Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat auprès du Ministre des relations extérieures, explique que "le montant de cette compensation est fixé à 4.5% de la masse salariale brute annuelle, pour un taux de recettes fiscales estimé à 8% de cette masse salariale. Le partage de ces recettes fiscales s'établit ainsi à 60% (60% de 8% donne 4,8%) pour le pays d'activité et à 40% pour le pays de résidence. Par ailleurs, ces proportions correspondent à celles qui étaient déjà retenues dans l'Accord du 29 janvier 1973 concernant les travailleurs frontaliers français dans le canton de Genève".

La rétrocession française fait l'objet d'une répartition entre le canton (10%) et les communes (90%), la Confédération ne reçoit aucun montant.

Les différents systèmes d'imposition des travailleurs frontaliers sont le résultat de négociations difficiles menées entre la Suisse et les pays européens concernés qui prennent en considération le contexte global des relations existantes. Ainsi, les négociations mettent parfois dans la balance non

¹ RSJU 641.11

seulement la problématique de l'imposition des frontaliers, mais également d'autres enjeux liés à la collaboration internationale entre les cantons suisses et leurs voisins européens.

Il peut être souligné que les obligations fiscales des entreprises en ce qui concerne leurs travailleurs frontaliers se limitent à l'envoi d'un certificat de salaire et d'une attestation de résidence. Leurs obligations administratives sont ainsi réduites au minimum. Il en va de même pour l'autorité fiscale qui collecte les informations du certificat de salaire et communique à la France, via la Confédération, le montant annuel total de la masse salariale brute des frontaliers.

1.2 Les frontaliers en chiffres

Le tableau ci-dessous résume l'évolution du nombre de travailleurs frontaliers de 2007 à 2019, ainsi que celle du montant de la rétrocession de la France versée au canton du Jura :

Chiffres pour le secteur des frontaliers au Jura							
	2007	2012	2017	2018	2019	Variation entre 07-19	Variation en % entre 07-19
Nombre de certificats de salaire au Jura	9'192	10'013	10'682	11'899	11'476	2'284	24.8%
Salaires totaux	351'287'450	467'038'310	552'088'699	590'290'024	625'046'657	273'759'207	77.9%
Rétrocession de la France (4.5 %)	15'807'935	21'016'724	24'843'991	26'563'051	28'127'100	12'319'164	77.9%

Ces chiffres démontrent l'évolution constante des salaires bruts totaux perçus par les travailleurs frontaliers dans le canton du Jura. En 12 ans, l'augmentation se monte à plus de CHF 270 millions, faisant également accroître de plus de CHF 12 millions la rétrocession de la France versée au canton du Jura. Ainsi, la rétrocession de la France s'est établie à plus de CHF 28 millions en 2019. Il est important de rappeler que 63% de ce montant sont attribués directement aux différentes communes jurassiennes, 27% sont acquis à l'alimentation du fonds de péréquation financière, le solde de 10% revient au canton du Jura.

2. Interventions parlementaires jurassiennes et votation du 15 juin 2014

2.1 Etat des interventions parlementaires déposées

Depuis plusieurs années, la thématique de l'imposition des travailleurs frontaliers fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires dans le canton du Jura. Ainsi, au cours des 12 dernières années, il a été recensé 2 questions écrites, 2 motions, 1 postulat et une initiative populaire demandant l'étude d'une imposition à la source des travailleurs frontaliers². En mars 2012, une motion fédérale demandant une étude similaire avait également été introduite par un conseiller national jurassien.

² Questions écrites n° 2292 et 2436, motions n° 977 et 1067, postulat n° 275.

Plus récemment, le groupe socialiste a déposé une motion³ demandant au Gouvernement d'entreprendre des démarches visant à l'augmentation du taux de rétrocession de l'impôt des frontaliers à 9% (actuellement 4.5%). Cette motion a été acceptée sous forme de postulat par le Parlement en date du 30 octobre 2019.

En avril 2020, le groupe PDC a déposé une interpellation⁴ intitulée « RHT sauvetage des emplois, y compris pour les frontaliers ». Cette interpellation demandait, en finalité, que le Gouvernement entreprenne des démarches afin que le taux de rétrocession de 4.5% soit réévalué. Lors de la séance du Parlement du 30 septembre 2020, le Gouvernement a indiqué ne pas vouloir donner suite à cette interpellation, dont notamment le lien avec les RHT versées en période de pandémie faisait défaut.

2.2 Initiative populaire « Pour l'imposition à la source des travailleurs frontaliers »

L'initiative populaire en question a été déposée le 26 juin 2012 à la Chancellerie d'Etat munie de 2199 signatures valables. Conçue en termes généraux, elle demandait au Parlement jurassien de créer une base légale visant à introduire le principe de l'imposition à la source des travailleurs frontaliers. Cette initiative visait donc à dénoncer l'Accord du 11 avril 1983.

Le Parlement a opposé à l'initiative un contre-projet visant à ce que le Gouvernement examine le bien-fondé du taux de rétrocession de 4.5% de la masse salariale brute à intervalles réguliers, mais au moins une fois par législature. A cet effet, le Gouvernement adresse un rapport au Parlement, lequel peut décider de l'opportunité de mandater l'exécutif cantonal jurassien afin qu'il entreprenne des démarches pour renégocier le taux de rétrocession.

Le peuple jurassien a été appelé à voter sur l'initiative et le contre-projet en date du 14 juin 2015. L'initiative populaire a été rejetée par près de 68% des votants alors que le contre-projet obtenait l'aval de 63% de ceux-ci.

L'acceptation du contre-projet a conduit à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2017, de l'art. 218a LI.

3. L'art. 218a LI

En vertu de l'art. 218a LI, le Gouvernement est compétent pour entreprendre des démarches en vue de la négociation du taux initial de 4.5% prévu dans l'Accord du 11 avril 1983 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers (al. 1).

Ainsi, le Gouvernement détermine à intervalles réguliers, mais au moins une fois par législature, si les conditions qui ont conduit à la fixation du taux en vigueur se sont modifiées (al. 2).

En conclusion et au terme de l'examen prévu à l'alinéa 2, le Gouvernement adresse un rapport au Parlement qui décide de l'opportunité de mandater le Gouvernement pour entreprendre les démarches adéquates en vue de renégocier le taux de rétrocession (al. 3).

La finalité de cet article est de permettre l'analyse des relations qui existaient entre la France et la Suisse au moment de la signature de l'Accord de 1983. Pour rappel, lors des négociations durant les années 1980, la France ne souhaitait pas renoncer au principe de l'imposition des travailleurs dans l'Etat de résidence. La Suisse a dès lors proposé comme alternative la solution de la compensation financière versée par l'Etat de résidence à l'Etat du lieu de travail. La nature juridique

³ Motion n° 1265 transformée en postulat n° 1265a

⁴ Interpellation n° 943

de cette compensation financière n'a pas un caractère fiscal. Il s'agit d'une indemnisation des communes et des cantons frontaliers, pour tenir compte notamment des charges financières que ces travailleurs entraînent dans l'Etat où ils exercent leur activité. Le taux de 4.5 % a ainsi été arrêté.

L'art. 218a LI permet de déterminer si les conditions de 1980 ont changé au point que ce taux puisse être adapté. Sur la base du présent rapport, le Parlement doit donc décider de l'opportunité de renégocier le taux de rétrocession de la part versée par la France. Cas échéant, il devra mandater le Gouvernement. A noter que dans un tel cas, la négociation devrait être conduite sous l'égide de la Confédération qui est compétente pour la négociation et la renégociation des accords internationaux.

4. Les négociations entre la Suisse et la France

Tout au long de la présente législature, le Gouvernement, par le biais du Département des finances et l'appui du Service des contributions, a entretenu des relations avec le Département fédéral des finances (DFF), plus particulièrement avec le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), en lien avec la thématique de la rétrocession de l'impôt des frontaliers. Des contacts ont, par ailleurs, été échangés par la (le) Ministre des finances jurassiennes et ses homologues, notamment romands. Au cours de l'année 2018, le versement de la part de rétrocession de la France à la Suisse ayant subi un important retard, ces échanges se sont intensifiés.

Ainsi, les membres de la Conférence latine des directeurs des finances (CLDF) ont pris contact avec le DFF le 10 décembre 2018 étant donné que le paiement de la rétrocession de l'impôt des frontaliers n'avait pas encore été effectué par la France. Le Conseiller fédéral Ueli Maurer a pris des contacts avec les autorités françaises compétentes. Le paiement de la rétrocession a finalement eu lieu le 21 décembre 2018. Ce retard de paiement a également engendré des problèmes de liquidités pour certaines communes jurassiennes.

Une problématique importante est ressortie des discussions menées jusqu'alors entre les autorités suisses et françaises : celle de la difficulté pour la France de mener des vérifications précises sur le montant des salaires annoncés par les autorités fiscales suisses. Les autorités françaises ont ainsi affirmé que l'agrégation des salaires déclarés par les frontaliers résidents de France était notablement inférieure au montant total des rémunérations brutes communiquées par la Suisse. Un écart important qui, selon la France, s'est fait en faveur des cantons liés à l'Accord de 1983.

Sur la base de ces constats, un groupe de travail a été créé en début d'année 2019. Des représentants des autorités fiscales des cantons suisses membres de l'Accord de 1983 ont ainsi accompagné les membres du SFI dans les discussions menées auprès des autorités fiscales françaises compétentes. Des séances se sont ainsi tenues en Suisse et en France (Paris).

Dans l'optique de bien comprendre la source des différences avancées par la France entre la masse salariale déclarée par leurs travailleurs frontaliers et celle déclarée par les autorités fiscales suisses, il a été convenu que la Suisse fasse une demande d'assistance administrative à la France.

L'autorité compétente suisse a ainsi transmis à l'autorité compétente française un fichier avec le nom, le prénom, la date de naissance, le montant brut du salaire et, lorsqu'il était disponible, le code postal du lieu de résidence du frontalier. La démarche a porté sur l'année fiscale 2016 uniquement et sur un nombre prédéfini de travailleurs frontaliers sélectionnés aléatoirement. Dans un second temps, l'autorité compétente française a transmis en date du 6 décembre 2019 à l'autorité compétente suisse les montants de salaire tels que déclarés par les travailleurs frontaliers résidents de France faisant partie du fichier. Des comparaisons ont ainsi été effectuées.

Les résultats de la vérification du système prévu par l'Accord de 1983 ont permis de lever certains doutes, mais ont également soulevé de nouvelles questions. Ainsi, la Suisse a demandé des compléments à ses homologues français en avril 2020. Depuis lors, la pandémie mondiale liée à la Covid-19 a malheureusement interrompu toutes discussions à ce propos. Celles-ci reprendront, à une date encore inconnue à ce jour.

A ce stade, le Gouvernement jurassien doit donc faire le constat suivant : il ne peut apporter actuellement de réponses circonstanciées au Parlement, dans la mesure où les travaux menés avec la France ont été subitement stoppés. Le Gouvernement précise toutefois que dans le cadre des discussions menées avec la France, un possible échange automatique portant sur la masse salariale (certificats de salaires) des travailleurs frontaliers a été évoqué. Un tel échange automatique offrirait à l'évidence une meilleure garantie d'informations à la France. En contrepartie, les cantons suisses liés à l'Accord de 1983 pourraient émettre l'idée d'une augmentation du taux de rétrocession de 4.5%. Cet élément n'a toutefois pas encore été officiellement appréhendé avec les autorités françaises.

5. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement jurassien propose d'attendre la reprise des négociations débutées avec la France afin que le Parlement, s'il entend demander une renégociation de l'Accord de 1983, puisse bénéficier d'informations exhaustives en la matière. Il estime, à ce jour, prématuré que le canton du Jura entreprenne seul des mesures alors que des discussions sont d'ores et déjà menées de concert avec les sept autres cantons suisses concernés. Ces mesures pourraient, par ailleurs, conduire à une modification des conditions d'application de l'Accord et, partant, de l'art. 218a LI.

Enfin et à toutes fins utiles, il peut être précisé que pour les années 2018 et 2019, le paiement de la rétrocession de l'impôt des frontaliers a été effectuée par la France en août 2019, respectivement en juillet 2020. Sur cet élément, il peut donc être constaté que les discussions menées jusqu'à ce jour avec les autorités françaises ont porté leurs fruits. Le Gouvernement estime donc nécessaire de maintenir ces bonnes relations et de travailler de manière coordonnée avec les sept autres cantons qui font partie de l'Accord du 11 avril 1983.

Tout en souhaitant que le présent rapport emporte votre satisfaction, nous vous présentons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, nos salutations les meilleures.

Delémont, le 24 novembre 2020


Martial Courtet
Président du Gouvernement




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'Etat