

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

N° de l'intervention: 012-2016
Type d'intervention: Motion financière
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2016.RRGR.55

Déposée le: 18.01.2016

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: PLR (Haas, Bern) (porte-parole)
PLR (Kohler, Spiegel b. Bern)
PLR (Müller, Bern)

Cosignataires: 9

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 21.01.2016

N° d'ACE: 192/2016 du 24 février 2016 24 février 2016
Direction: Direction des finances
Classification: —
Proposition du **Rejet**
Conseil-exécutif:
Proposition de la Commission des finances : **Adoption**



Baisse des impôts des personnes physiques et des personnes morales

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures nécessaires pour que

1. dans le budget 2017, la quotité d'impôt soit réduite de 0,5 dixième,
2. dans le PIMF 2018-2020, il soit prévu d'abaisser la quotité d'impôt de 0,5 dixième supplémentaire et
3. que de plus, la réduction de l'impôt sur les bénéfices prévue dans la réalisation de la stratégie fiscale du 17 septembre 2015 soit prise en compte ou que des excédents équivalents soient prévus dans le PIMF 2018-2020.

Développement :

Même les révisions 2012, 2014 et 2016 de la loi sur les impôts n'ont pas suffi à rendre le canton de Berne plus attractif du point de vue fiscal pour les personnes physiques. Les contribuables de toutes catégories, à l'exception des personnes vivant seules et des couples avec enfants et un revenu brut d'environ 40 000 francs, sont massivement surimposés (le canton de Berne occupant le 26^e rang en comparaison intercantonale). Il en résulte que les entreprises ont du mal à recruter des cadres et que bon nombre de personnes fortunées ont élu domicile hors du canton. Les conséquences en sont l'affaiblissement de l'économie, la perte de substrat fiscal et l'accroissement des mouvements pendulaires.

Dans la catégorie des personnes morales, il est tout aussi urgent d'agir. La mobilité croissante du travail et du capital font de la charge fiscale qui pèse sur les personnes morales un critère important dans le choix du site. Il y a quelques années, le canton de Berne n'était pas si mal positionné en comparaison intercantonale (p. ex. 7^e rang en 2005), mais aujourd'hui, il est pratiquement dernier du classement, au 24^e rang. Le Conseil-exécutif a lui-même reconnu au moment de l'élaboration de la stratégie fiscale qu'il était urgent de prendre des mesures dans ce domaine.

Dans la stratégie économique 2025, le Conseil-exécutif explique que le canton de Berne doit « progresser dans le classement des cantons les plus attractifs au plan fiscal » (p. 21).

Le Grand Conseil a lui aussi reconnu la nécessité d'agir, puisqu'il a clairement adopté une déclaration de planification de la Commission des finances au sujet du PIMF 2017-2019 à la session de novembre 2015.

La présente motion financière a pour objet de demander l'abaissement de la quotité d'impôt dans le prochain budget et le prochain plan intégré mission-financement, de manière à apporter un allègement aux personnes physiques et aux personnes morales et, d'autre part, que la révision 2018 de la loi sur les impôts tienne compte de la stratégie fiscale afin d'apporter un allègement supplémentaire aux personnes morales dans l'optique de la réforme de l'imposition des entreprises III.

La présente motion demande donc une combinaison d'abaissements de la quotité d'impôt pour les personnes physiques et les personnes morales, étant entendu qu'à la différence de la mise en œuvre de la stratégie fiscale moyennant la révision de la loi sur les impôts, l'abaissement de la quotité d'impôts apporte un allègement aux deux catégories de contribuables et ne concerne que le canton.

Afin de permettre la réalisation de la motion, le Conseil-exécutif est tenu de présenter au Grand Conseil, outre le projet de révision 2018 de la loi sur les impôts, un programme d'austérité portant plus particulièrement sur les dépenses.

Motivation de l'urgence :

Dans la perspective du traitement de la stratégie fiscale à la session de juin 2016 et vu la nécessité de mettre au point un nouveau programme d'austérité, il faut que la décision concernant la présente motion puisse être prise rapidement.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion financière charge le Conseil-exécutif de prendre des mesures financières concernant le volet financier du prochain budget ou du prochain plan intégré mission-financement. En matière budgétaire, la motion financière a valeur d'instruction dans la mesure où elle ne limite pas significativement les compétences que la Constitution confère au Conseil-exécutif pour dresser le budget. Pour cela, le gouvernement doit en effet disposer de la liberté d'action nécessaire que lui confère la Constitution pour apprécier l'évolution économique et financière et en dégager les mesures de pilotage fiscal et financier à court et moyen termes ; sans cette liberté, il pourrait éventuellement devoir soumettre au Grand Conseil un budget qui ne correspond, dans sa totalité ou ses parties essentielles, ni à son évaluation, ni à sa volonté. L'article 89 de la Constitution cantonale donne d'ailleurs toute latitude au Conseil-exécutif pour arrêter le budget (à l'intention du parlement) et élaborer le plan intégré mission-financement sous sa propre et entière responsabilité. Le parlement ne peut pas déroger à cette règle constitutionnelle par le dépôt d'une motion financière réclamant l'introduction d'une mesure particulière dans l'un des deux arrêtés de planification. La motion financière contraint certes le Conseil-exécutif à étudier sérieusement la requête du Grand Conseil, mais elle ne peut pas le priver de la compétence et de la propre et entière responsabilité dont il jouit pour élaborer et arrêter le budget et le plan financier à l'intention du parlement. La motion financière a donc logiquement aussi pour fonction d'informer suffisamment tôt le Conseil-exécutif de l'esprit dans lequel Grand Conseil souhaite que soient dressés le budget et le plan financier.

La stratégie fiscale du canton de Berne (rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil) a été mise en consultation de septembre à décembre 2015. Ce texte prévoit principalement de baisser l'impôt des personnes morales, notamment dans la perspective de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Le Conseil-exécutif y indique qu'un allègement significatif de l'impôt des personnes physiques, qui se justifierait en soi d'un point de vue fiscal, se traduirait par un manque à gagner intenable compte tenu de la politique financière actuelle du canton de Berne.

Dans le projet mis en consultation, le gouvernement proposait de financer une partie des pertes fiscales induites par la stratégie fiscale par une modification de l'impôt sur les véhicules à moteur (relèvement au niveau de la moyenne suisse). Il comptait également sur les rentrées fiscales de l'évaluation générale 2019 des immeubles et des forces hydrauliques, projet soumis au Grand Conseil. Grâce à ces deux mesures génératrices de revenus fiscaux, les conséquences financières de la stratégie fiscale auraient été supportables au moins à moyen terme pour le budget cantonal et pour les communes, compte tenu des perspectives financières qu'auguraient le budget 2016 et le plan intégré mission-financement 2017-2019 vers la fin de l'année dernière.

Toutefois, le Grand Conseil a renvoyé le projet d'évaluation générale 2019 à une courte majorité (74 voix contre 68) lors de sa session de janvier dernier. Il a indiqué qu'il souhaitait le réexaminer en même temps que la stratégie fiscale, c'est-à-dire avec la révision 2018 de la loi sur les impôts. En conséquence, il faudra attendre au moins un an de plus, soit 2021 au lieu de 2020, pour qu'une évaluation générale dégage des recettes fiscales. En outre, l'autre mesure, c'est-à-dire la modification de l'impôt sur les véhicules à moteur, a été critiquée en procédure de consultation.

A cette situation, qui est déjà un frein considérable à la mise en œuvre de la stratégie fiscale, s'ajoute le fait que les perspectives financières à moyen et long termes se sont nettement détériorées par rapport à ce qu'elles étaient l'an dernier au moment de la planification. La suppres-

sion du taux plancher du franc suisse face à l'euro a considérablement affaibli la conjoncture de notre pays. A moyen terme, le budget bernois s'en ressentira aussi (ex : ralentissement de la croissance, voire baisse des rentrées fiscales, hausse du chômage, augmentation de l'aide sociale économique, etc.). Les conséquences financières à moyen terme de cette évolution de la conjoncture sont en cours d'analyse et les décisions qui seront prises en matière de baisses d'impôt devront impérativement en tenir compte. Il serait irresponsable de baisser ponctuellement et isolément les impôts avant d'avoir une vue d'ensemble des perspectives financières.

Le Conseil-exécutif remanie en ce moment la stratégie fiscale compte tenu des résultats controversés de la consultation et du changement des conditions financières. Vu la situation financière et fiscale qui vient d'être exposée, le Conseil-exécutif estime qu'il est indispensable de mener le débat politique sur la portée et le financement de la stratégie fiscale sur la base de chiffres actualisés. Or ceux-ci seront disponibles en août 2016 au plus tôt, lorsque le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 seront rendus publics. Cette évaluation de la situation financière par le Conseil-exécutif sera également discutée lors du processus de planification dans le cadre du dialogue avec la Commission des finances portant sur le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020.

Réduire isolément la quotité d'impôt, c'est-à-dire en faisant abstraction de l'optique globale de la stratégie fiscale, ainsi que le propose la présente motion, menace l'équilibre budgétaire du canton et fait planer le risque de nouveaux programmes d'économies, cela alors même que la situation économique générale est difficile. Compte tenu de l'ordre de grandeur financier des allègements nécessaires et des nombreuses restrictions budgétaires de ces dernières années (ex : mesures récentes et parfois douloureuses issues de l'examen des offres et des structures 2014 [EOS], planification de rechange de 2009, train de mesures de 2010, programme d'allègement budgétaire de 2012), il y a de fortes chances que d'éventuelles mesures ayant pour seul but de financer des baisses d'impôt se heurtent à une farouche résistance politique. Le financement de la stratégie fiscale est donc au cœur de conflits d'intérêts : il est en concurrence avec le financement d'une bonne offre de services publics en faveur de la population bernoise, un niveau d'endettement finançable sur le long terme, un volume d'investissements propice à l'évolution positive de l'économie bernoise et la compétitivité des conditions d'engagement du personnel cantonal et du corps enseignant.

Au final, il incombera aux forces politiques du canton de Berne de trouver le juste équilibre entre tous ces intérêts contradictoires et de prendre des décisions politiques adéquates sur cette base. Le Conseil-exécutif recommande vivement de ne pas prendre ces décisions isolément, mais dans une optique globale des finances et des impôts, et sur la base des chiffres actualisés du budget et du plan intégré mission-financement, ainsi que de la stratégie fiscale après son remaniement à l'issue de la consultation. Si des baisses d'impôt non financées sont décidées isolément, cela n'aura pas pour seule conséquence que de limiter en vain la possibilité d'une stratégie fiscale globale et prospective. Pour financer ces baisses, il faudra aussi envisager (comme dans le cadre de l'EOS) des mesures qui toucheront directement et très douloureusement les citoyens et citoyennes, ainsi que les institutions accomplissant des tâches publiques.

Prise de position de la Commission des finances

Pour définir la portée d'une motion, financière ou non, il faut se référer à la Constitution cantonale et plus précisément à son article 80, alinéa 1. Cette disposition donne au Grand Conseil le droit d'attribuer des mandats au Conseil-exécutif (par voie de motion entre autres). La Constitution, toujours dans cette même disposition, définit également la portée de ces mandats : la motion qui porte sur un domaine ressortissant au Grand Conseil ou au peuple a valeur d'instruction contraignante. Celle qui porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif n'a par contre que valeur de directive (art. 80, al. 1, 2^e phrase ; cf. également art. 63 LGC).

Pour déterminer si la présente motion a valeur d'instruction ou de directive, il faut se référer à l'autorité à qui ressortit exclusivement le domaine en cause. Les attributions du Conseil-exécutif définies par l'article 89, alinéa 1 ConstC ne limitent bien évidemment en rien les compétences financières exclusives du Grand Conseil garanties par la Constitution, telles que le droit du Grand Conseil de traiter le plan intégré mission-financement (art. 75 ConstC) et celui d'arrêter le budget et la quotité de l'impôt (art. 76, lit. a et c ConstC). La portée de la motion n'est donc pas déterminée par l'identité de l'autorité qui élabore le projet, celle qui par exemple prépare le projet de budget à l'attention du parlement, mais bien plutôt par celle qui statue en dernier ressort sur le projet. C'est la raison pour laquelle les mandats du Grand Conseil (et en particulier les motions financières) concernant le budget, le plan intégré mission-financement et la quotité de l'impôt (comme le réclame la présente intervention) ont valeur d'instruction contraignante. En effet, c'est au Grand Conseil et non au Conseil-exécutif que ressortit la compétence exclusive de statuer sur ces affaires (cf. art. 80, al. 1, 1^{re} phrase ConstC en relation avec art. 75 et art. 76, lit. a et c ConstC).

Après examen, la Commission des finances propose l'adoption de la motion financière à une courte majorité. Berne étant en queue du peloton des cantons s'agissant de la charge fiscale, il est urgent d'agir. Les régions limitrophes du canton sont exposées à un risque d'exode de la population. Conscient des problèmes, le Grand Conseil a adopté à une nette majorité une déclaration de planification de la Commission des finances lors des débats budgétaires de novembre dernier. Cette déclaration réclame une marge de manœuvre pour baisser les impôts des personnes physiques et morales.

Fin 2015, la presse a rapporté l'accueil majoritairement négatif réservé à la stratégie fiscale lors de la procédure de consultation. Les critiques portaient sur l'absence de mesures en faveur des personnes physiques alors même que le Conseil-exécutif reconnaît la nécessité d'agir sur ce point. C'est pour cette raison précisément que, aux yeux de la majorité de la Commission des finances, le moment est venu d'émettre un signal et d'alléger raisonnablement l'imposition des personnes physiques. Une réduction de 0,5 dixième correspond à une baisse des recettes fiscales d'environ 70 millions, une perte supportable sur un budget de dix milliards de francs. Cette réduction modeste du taux de l'impôt pourrait mettre la population dans de bonnes dispositions face à l'allègement de la fiscalité des personnes morales, certes induit par la réforme de l'imposition des entreprises, mais beaucoup plus marqué. La réduction générale du taux de l'impôt a l'avantage de la simplicité, puisque cette mesure concerne tous les impôts cantonaux, sans pour autant induire de manque à gagner pour les communes.

La minorité de la commission estime qu'il faut attendre la présentation de la version remaniée de la stratégie fiscale. Il faut disposer d'une vue d'ensemble pour pouvoir décider quelles mesures prendre. La stratégie fiscale sera délibérée en juin 2016 par le Grand Conseil et elle sera donc

présentée ces prochaines semaines. Le projet envoyé en consultation a certes été critiqué, mais on ne sait pas comment se présentera la proposition définitive du Conseil-exécutif. Globalement, de nombreuses incertitudes planent sur la politique financière. Le Grand Conseil a renvoyé le décret sur l'évaluation générale des immeubles non agricoles et des forces hydrauliques lors de la session de janvier et l'augmentation de l'impôt sur les véhicules à moteur proposée dans le projet de stratégie fiscale envoyé en consultation a soulevé une farouche résistance : il faut donc trouver d'autres sources de financement. Par ailleurs, les perspectives financières se sont assombries. Un manque à gagner de 70 à 140 millions sur les revenus est tout sauf négligeable et il est fort probable qu'un nouveau train de mesures d'économie sera nécessaire si ces pertes se concrétisent. La votation du 28 février dernier sur la réduction des primes de l'assurance-maladie l'a bien montré, il est tout aussi important pour la population de bénéficier d'un service public de qualité que d'être imposée sans excès.

Destinataire

- Grand Conseil