

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 066-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.200

Déposée le: 21.03.2018

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: Les Verts (Imboden, Bern) (porte-parole)
Machado Rebmann (Bern, LAVerte)
Streit-Stettler (Bern, PEV)

Cosignataires: 11

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 778/2018 du 4 juillet 2018
Direction: Direction des finances
Classification: Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Initiative cantonale: mettre un terme à la concurrence fiscale intercantonale en harmonisant l'imposition des entreprises

Conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton de Berne dépose l'initiative cantonale suivante :

Modification de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, chapitre 3 : Régime des finances

Art. 129, al. 2 : L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, au barème, au taux et aux montants exonérés de l'impôt des personnes morales, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt des personnes physiques, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.

Développement :

En novembre 2017, le débat autour des économies cantonales et la baisse des prestations a mis en lumière les répercussions que la concurrence fiscale intercantonale peut avoir sur un grand

canton comme celui de Berne. Par peur de perdre du terrain en matière d'imposition des entreprises, le canton de Berne a décidé d'alléger l'impôt sur le bénéfice des entreprises. Pour compenser la perte de recettes du côté des dépenses, il a également adopté un programme d'allègement à hauteur de près de 500 millions pour la période 2018-2021, lequel rogne sur des prestations importantes pour la population dans des domaines sensibles comme la santé, la sécurité sociale et l'éducation. Il convient de noter que, sans la réduction de l'impôt sur le bénéfice, le budget aurait été à peu près équilibré, comme le montre le rapport de la Commission des finances concernant le programme d'allègement 2018 et le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021¹ :

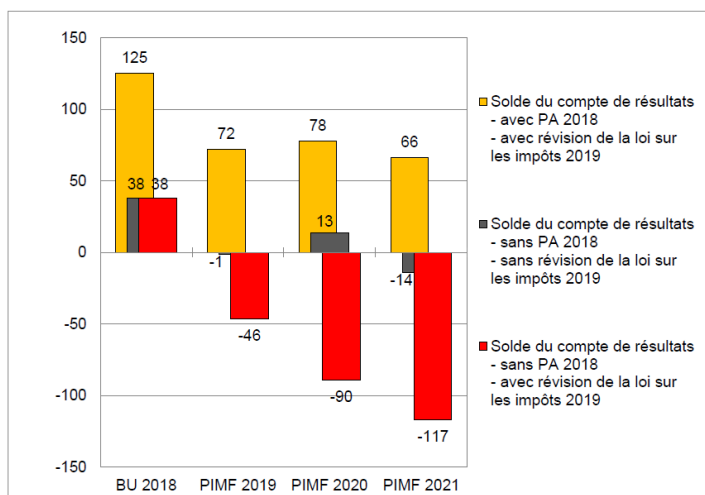


Tableau 6 : Comparaison du compte de résultats 2017-2021 avec et sans PA 2018 et révision de la loi sur les impôts 2019 (en mio CHF)

Des cantons comme Lucerne ou Vaud ainsi que, comme prévu, Berne, cèdent à la pression de la concurrence fiscale. Dans le canton de Lucerne, l'afflux attendu d'entreprises n'a pas eu lieu, et pour sa capitale par exemple, les pertes fiscales ne sont plus supportables.²

La concurrence fiscale intercantonale pousse les cantons à pratiquer une imposition des bénéfices clémente pour attirer les entreprises de grande envergure ou financièrement fortes – une stratégie censée accroître les rentrées fiscales et la prospérité. L'accroissement de la prospérité suppose cependant que ceux qui tirent parti des prestations publiques en supportent également le coût. Si le cercle des utilisateurs est plus grand que celui des payeurs, le canton est obligé de couper dans ses prestations pour pouvoir financer les baisses d'impôt, menant une « course à la baisse » (*Race to the Bottom*) jusqu'à ce que certaines prestations ne soient plus du tout proposées.³ Derrière les baisses d'impôts se cache le risque que les entreprises ne s'installent pas dans le canton ou même le quittent à cause du recul des prestations, car l'infrastructure du canton ne leur donne pas satisfaction. Pour les entreprises, la proximité avec la clientèle, la disponibilité d'immeubles et de terrains à bâtir, le réseau de transports publics et la haute qualité de vie d'un lieu constituent des atouts importants, en plus des impôts bas.

¹ <https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/fr/2017/11/2017-11-08-bericht-fiko-ep-18-fr.pdf> (page 13) ; sans les baisses d'impôt prévues, le compte de résultat ne présenterait un léger déficit de 14 millions qu'à partir de 2021.

² <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/fuer-luzern-ist-der-zug-abgefahren/story/13014510> (en allemand)

³ Stefan Gunter, professeur à l'Institut d'économie politique de l'Université de Berne, http://www.sgww.ch/wp-content/uploads/dossier_26_stephan_gunter_referat.pdf (en allemand)

Tout cela montre que la concurrence fiscale intercantonale est un cercle vicieux qui nuit à la prospérité de la population. Le Conseil-exécutif doit par conséquent déposer une initiative cantonale pour le canton de Berne demandant une harmonisation nationale de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital des entreprises. Une modification de la Constitution, dont l'adaptation des articles passe par l'Assemblée fédérale, jettera les bases de l'harmonisation de l'impôt sur le bénéfice.

Réponse du Conseil-exécutif

La Constitution fédérale (Cst., RS 101) dispose que la Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (art. 129, al. 1 Cst.). Actuellement, l'harmonisation ne s'étend pas aux barèmes, aux taux et aux montants exonérés de l'impôt des personnes physiques ou morales (art. 129, al. 2 Cst.).

Désireux que cela change pour les personnes morales, les motionnaires demandent qu'une initiative cantonale soit déposée en ce sens. Ils estiment que l'harmonisation des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt des personnes morales permettrait d'écarter les inconvénients de la concurrence fiscale.

Les avantages et les inconvénients de la concurrence fiscale intercantonale sont présentés très justement dans l'exposé du professeur Gunter⁴ cité par les motionnaires :

- Dans son introduction, le professeur Gunter affirme que la concurrence fiscale constitue un élément essentiel de la concurrence entre sites d'implantation, et que la concurrence intercantonale profite à toute la Suisse, puisque des entreprises s'y implantent alors qu'elles ne viendraient pas si le taux d'imposition était le même dans tout le pays (et donc plus élevé).
- Il admet que la concurrence fiscale risque certes de profiter principalement aux petits cantons, mais pense qu'elle a aussi une influence positive sur les grandes collectivités régionales. Selon lui, elle force en effet les responsables politiques, lorsqu'ils fournissent des prestations, à prendre davantage en compte les désirs des citoyennes et des citoyens et les incite également à gérer les recettes fiscales de manière plus prudente, ce qui diminue le coût des prestations fournies. Il estime que ces deux éléments accroissent l'efficacité du secteur public.

Le législateur a délibérément inscrit dans la Constitution fédérale la concurrence fiscale entre cantons et, au sein même des cantons, entre communes en termes de taux et en a accepté les différences considérables de charge fiscale qui en découlent. La concurrence fiscale n'est pas en contradiction avec le système (fiscal) ; elle est due au fait que l'harmonisation fiscale a laissé aux cantons leur autonomie en matière de fixation des taux (cf. [ATF 133 I 206, Consid. 10.2, 228 s.](#)).

Des initiatives politiques visant à limiter la marge de manœuvre des cantons en matière de fixation des taux ont déjà été lancées à plusieurs reprises mais ont été refusées soit dès la procédure parlementaire, soit par le peuple. L'initiative populaire fédérale « Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables) » par exemple, déposée le 6 mai 2008 par le PS Suisse, a été largement rejetée. A l'époque, le Conseil fédéral s'était prononcé en défaveur de cette initiative, car elle remettait en question la concurrence fiscale. Selon son message, cette initiative aurait nui non seulement aux cantons fiscalement avantageux, mais aussi à la Suisse tout entière, qui serait devenue un site d'implantation moins attrayant (cf. message du Conseil fédéral⁵).

⁴ http://www.sgww.ch/wp-content/uploads/dossier_26_stephan_gunter_referat.pdf

⁵ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2009/1619.pdf>

Pour les raisons ci-dessus, le Conseil-exécutif s'oppose également à l'harmonisation des taux et des déductions fiscales et propose de rejeter la motion⁶. Il y voit toutefois aussi une demande de maintien d'une péréquation financière équilibrée permettant d'atténuer les différences de capacité financière des cantons.

Destinataire

- Grand Conseil

⁶ Les motionnaires demandent qu'une initiative cantonale soit déposée. Le Conseil-exécutif s'est exprimé quant aux faibles perspectives de succès d'une initiative cantonale dans la réponse à la [motion 205-2012](#) Haas (PLR, Berne), « Analyse des effets des initiatives cantonales ».