

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 213-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.994

Déposée le: 16.11.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Lanz (Thun, UDC) (porte-parole)

Messerli (Interlaken, UDC)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 24.11.2016

N° d'ACE: 439/2017 du 10 mai 2017
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Plus de ressources imposables pour le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre au Grand Conseil, avec la prochaine révision de la loi sur les impôts, une proposition conforme au droit fédéral prévoyant des mesures et des moyens d'incitation de nature à encourager plus de cadres employés par des personnes morales ayant leur siège dans le canton de Berne à établir leur domicile fiscal dans le canton de Berne.

Développement :

C'est un fait : les cadres qui sont employés par des personnes morales ayant leur siège dans le canton de Berne sont particulièrement nombreux à déclarer leur domicile fiscal à l'extérieur du canton, et cette tendance est manifestement en hausse. D'un point de vue financier, la charge fiscale importante pour les hauts revenus dans le canton de Berne est une raison compréhensible. Il serait pourtant préférable que non seulement les personnes morales, mais aussi les cadres qu'elles emploient en tant que personnes physiques soient assujettis aux impôts du canton de Berne en leur qualité de personnes physiques. Les ressources imposables du canton s'en

trouveraient accrues, ce qui aurait pour conséquence possible une baisse des impôts aussi pour les personnes physiques.

La baisse de l'impôt sur le bénéfice proposée pour les personnes morales dans le cadre de la stratégie fiscale est certes un atout pour l'attractivité du site du canton de Berne, mais cela ne résout en rien le problème des employés et employées de personnes morales qui travaillent dans le canton de Berne mais n'y habitent pas. Une solution serait d'élaborer une réglementation qui, en restant dans le cadre de la Constitution cantonale et des lois cantonales, prévoirait des mesures incitant les cadres employés par les personnes morales, ou plutôt une majeure partie d'entre eux, à devenir des contribuables du canton de Berne. Cette réglementation, et ses mesures d'incitation, pourraient s'appliquer par principe aux personnes physiques ou morales. Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner, sous la houlette d'experts, des modèles correspondants et de les présenter au Grand Conseil avec la prochaine révision de la loi sur les impôts.

Motivation de l'urgence : les modèles doivent être soumis à l'examen du Grand Conseil avec la nouvelle révision de la loi sur les impôts.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires font remarquer que de nombreuses personnes employées par des entreprises bernoises sont domiciliées en dehors du canton de Berne et n'y paient pas d'impôt étant donné qu'elles font la navette entre leur domicile et leur lieu de travail. Le Conseil-exécutif est donc chargé de proposer des mesures fiscales pouvant en particulier inciter les cadres employés par des personnes morales à transférer leur domicile fiscal dans le canton de Berne.

En fait, le canton de Berne est l'un des quelques cantons suisses affichant un solde pendulaire positif (les pendulaires venant travailler dans le canton de Berne sont plus nombreux que les résidents allant travailler dans un autre canton). En 2014, le solde pendulaire positif était de 24 200 personnes dans le canton de Berne, qui occupait ainsi la troisième place après les cantons de Zurich et de Bâle-Ville. Le solde relatif positif du canton se monte à 4,4 pour cent.¹

Dans sa réponse à l'interpellation [315-2013](#) Muntwyler (Berne, Les Verts) « Pendulaires : manque à gagner sur les recettes fiscales ? », le Conseil-exécutif a calculé en 2014 le surplus de recettes fiscales théoriquement possibles si une partie des pendulaires entrants transféraient leur domicile dans le canton de Berne : si le canton de Berne avait un solde pendulaire équilibré (soit 0 pour cent), les recettes de l'impôt sur le revenu et la fortune du canton augmenteraient d'environ 88 millions de francs.

Il y a cependant des raisons de douter que des mesures fiscales permettent d'obtenir l'effet souhaité. Les pendulaires entrants du canton de Berne viennent surtout des cantons voisins de Soleure et de Fribourg. Comme la charge fiscale du canton de Soleure est légèrement plus élevée que celle du canton de Berne, les personnes faisant la navette entre le canton de Soleure et celui de Berne ne sont en tout cas pas motivées par la fiscalité. Pour ce qui est des pendulaires venant du canton de Fribourg, la charge fiscale moins élevée de ce canton n'est probablement

¹ Données économiques, septembre 2016 ; flux de pendulaires (beco Economie bernoise) : source : <http://www.vol.be.ch/vol/fr/index/direktion/organisation/beco.html>

que l'un des nombreux motifs incitant les pendulaires à y élire domicile. L'offre de logements attractifs à des conditions avantageuses est peut-être un facteur plus important.

Le canton de Berne peut devenir plus attrayant fiscalement pour les cadres employés par des entreprises bernoises presque uniquement si le canton agit sur les barèmes. Dans son rapport relatif à la stratégie fiscale du 24 août 2016², le Conseil-exécutif a présenté la marge de manœuvre des cantons en matière d'impôts sur le revenu : ainsi, ceux-ci n'ont pratiquement aucune liberté en ce qui concerne les dispositions matérielles et leur autonomie se limite pour l'essentiel à l'aménagement des barèmes (déductions sociales, tranches et taux des barèmes d'imposition). Ils peuvent aussi fixer le montant de certaines déductions. De nouvelles déductions instaurant des avantages spécifiques pour des groupes de personnes particuliers seraient contraires à l'harmonisation. En outre, des réglementations de cette nature violeraient le principe constitutionnel de l'égalité de traitement.

Par ailleurs, cela n'a de toute façon guère de sens de cibler les cadres employés par les entreprises bernoises pour dégager des ressources imposables dans le canton de Berne. Il est plus efficace de pouvoir offrir généralement une charge fiscale attractive aux personnes à haut revenu. Il importe peu en l'occurrence que les revenus réalisés soient un salaire, d'autres revenus du travail ou des rendements de fortune.

Dans le rapport sur la stratégie fiscale 2019 à 2022 évoqué ci-avant, le Conseil-exécutif a laissé entrevoir que la stratégie fiscale serait axée sur l'allègement fiscal des personnes physiques lors de sa prochaine actualisation. De l'avis du Conseil-exécutif, il conviendra à ce moment de vérifier aussi en particulier l'allègement des personnes à haut revenu.

L'**actualisation de la stratégie fiscale**, prévue pour 2022/23, présentera les champs d'action possibles dans le domaine de l'imposition des personnes physiques et montrera comment établir judicieusement des priorités entre les éventuels allègements. Outre des allègements de la fiscalité des hauts revenus (Cf. présente motion [213-2016](#), « Plus de ressources imposables pour le canton de Berne »), on pourrait aussi étudier des allègements pour les bas revenus (Cf. motion [014-2017](#), « Imposition des retraités à faible revenu : correction d'une inégalité »), un impôt minimal pour les bas revenus (cf. postulat [051-2017](#), « Création d'un impôt minimal compensatoire ») et des allègements généraux pour les personnes physiques (cf. motion [050-2017](#), « Enfin des mesures contraignantes en vue d'une baisse des impôts pour les particuliers »). Il est évident qu'il conviendra d'établir des priorités parmi les divers allègements possibles après une analyse de la situation.

Il est probable que le Conseil-exécutif devra renoncer à des allègements pour les personnes physiques lors de la prochaine **révision 2021 de la loi sur les impôts**. Le but de cette révision sera de mettre en œuvre la seconde étape de la stratégie fiscale (baisse des taux d'imposition du bénéfice par étapes en 2021 et 2022) avec le « Projet fiscal 17 » (nouveau projet de la Confédération annoncé pour remplacer la troisième réforme de l'imposition des entreprises, rejetée en votation). Les allègements fiscaux (sensibles) envisagés pour les personnes physiques devront donc être examinés lors de l'une des prochaines révisions fiscales suivant la révision 2021, sinon le projet serait surchargé du point de vue de la politique financière.

² Communiqué de presse du 25 août 2016 : www.be.ch/communiques

Pour les motifs évoqués ci-dessus, le Conseil-exécutif propose **d'adopter** la présente motion **sous forme de postulat**.

Destinataire

- Grand Conseil