

27 février 2005

**Votation populaire
cantonale**

**Message du Grand Conseil
du canton de Berne**



**Initiative législative
« pour des impôts supportables »**

Initiative législative «pour des impôts supportables»

Les contribuables du canton de Berne doivent payer dix pour cent d'impôts en moins. C'est l'objet de l'initiative «pour des impôts supportables». Le Grand Conseil rejette cette initiative.

Différentes organisations de l'économie bernoise ont déposé une initiative dans laquelle elles demandent la réduction générale de l'impôt cantonal de dix pour cent à compter de l'année 2005. Cette réduction ne concernera que l'impôt cantonal et non l'impôt communal. Les auteurs de l'initiative considèrent tout simplement que l'impôt est beaucoup trop élevé dans le canton de Berne.

Le Grand Conseil rejette l'initiative législative, par 113 voix contre 40 et 12 absentions. Il recommande aux électrices et électeurs d'en faire de même. Ce n'est pas que la majorité au parlement cantonal soit fondamentalement hostile à la réduction de l'impôt, mais elle considère que le moment est aussi mal choisi que le moyen. Avant de réduire l'impôt, le canton de Berne doit d'abord créer les conditions nécessaires en politique financière (assainissement des finances, financement suffisant des prestations publiques à long terme, réduction substantielle de la dette chaque année). Les pertes de revenu probables, de l'ordre de 400 millions de francs par année, devraient être compensées par la compression des prestations publiques et la réduction du volume des investissements. Des mesures aussi radicales vaudraient au canton de Berne de perdre de son attractivité comme lieu de résidence et de travail. De plus, la réduction générale des impôts n'est pas nécessaire. Dans le canton de Berne, la charge fiscale pèse lourdement surtout sur les revenus moyens et élevés. S'agissant des bas revenus et des personnes morales, elle est inférieure à la moyenne suisse.

Que demande l'initiative ?

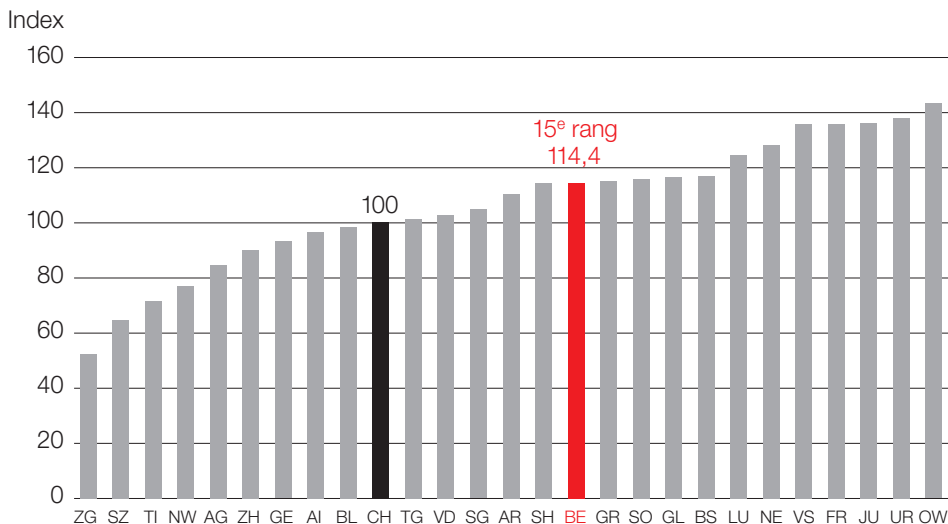
Un comité d'initiative formé par trois associations économiques (Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne, PME bernoises et Union cantonale des Associations patronales bernoises) a déposé le 22 janvier 2003 l'initiative « pour des impôts supportables » portant la signature de 36 280 personnes.

Réduction du montant de l'impôt

L'initiative demande que le montant de l'impôt soit réduit de dix pour cent à compter de 2005. Ce n'est pas la modification du

barème qu'elle demande, mais une réduction linéaire du montant de l'impôt dû par tous les contribuables. L'allègement doit profiter aux personnes physiques et aux personnes morales. L'initiative a pour but de faire réduire l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et sur le bénéfice et le capital des personnes morales, de même que l'impôt à la source des personnes physiques et morales, l'impôt sur les gains immobiliers, l'impôt supplémentaire ou répressif. En revanche, les auteurs ne demandent la réduction ni de l'impôt sur les successions et donations, ni de l'impôt sur les véhicules automobiles. L'initiative porte sur l'impôt cantonal et non sur l'impôt communal et paroissial.

Indice général de la charge fiscale 2003



S'agissant de la charge fiscale totale de l'année 2003, le canton se trouve au 15^e rang des 26 cantons.

Conséquences pour les contribuables

Comme les auteurs de l'initiative ne souhaitent la réduction que de l'impôt cantonal, la charge totale d'impôt cantonal et communal pesant sur les contribuables diminuerait non pas de dix pour cent mais de 6,4 pour cent en moyenne. La moitié des contribuables, qui ont un revenu imposable de 30 000 francs au plus, payerait au maximum 150 à 300 francs d'impôts de moins par année. Un tiers des contribuables, dont le revenu imposable se situe entre 30 000 et 60 000 francs, aurait 500 à 600 francs de moins à payer par année.

Si les électeurs et électrices acceptent l'initiative, les montants de l'impôt cantonal dus pour l'année 2005 seront réduits de dix pour cent. Les contribuables paieraient moins d'impôts pour toute l'année.

Prise de position du comité d'initiative



Réduire la charge fiscale!

Dans le canton de Berne, nous payons plus de 14 pour cent de plus d'impôts que la moyenne de la population suisse. Cela ne doit plus être le cas.

Stopper l'exode!

La forte charge fiscale pousse les bons contribuables à quitter le canton et les décourage par ailleurs de venir s'y installer. Ces dix dernières années, le canton de Berne a dû assister au fléchissement de sa croissance démographique. Cette évolution doit être stoppée.

Tout le monde y gagne!

L'argent que la réduction de l'impôt permet d'économiser n'est pas perdu. Il est à la disposition de la population et des entreprises pour la consommation et l'investissement. En fin de compte, l'Etat en retirera des recettes fiscales.

Investir dans l'avenir!

Les cantons qui ont réduit notablement les impôts sont aujourd'hui en bonne santé financière. Le canton de Schwyz, par exemple, s'est mué depuis 1985 en canton financièrement solide après avoir en l'espace de dix ans pratiqué des allègements fiscaux qui ont pu atteindre jusqu'à 40 pour cent.

La réduction des impôts est réalisable!

La réduction modérée de l'impôt qui est demandée dans l'initiative est possible dans le canton de Berne aussi. Quand le total des charges inscrites au budget se chiffre à 8 milliards de francs, la perte de recettes fiscales n'atteint même pas 5 pour cent! Si le canton renonce à dépenser cinq centimes par franc, son attractivité pourra augmenter, ce qui fera augmenter ses recettes fiscales.



L'initiative dans l'appréciation du Grand Conseil

Le Grand Conseil s'est prononcé par 113 voix contre 40 et 12 abstentions contre l'initiative législative « pour des impôts supportables ». Il recommande le rejet de l'initiative.

Le désendettement a la priorité

Ce n'est pas que la majorité du parlement soit fondamentalement hostile aux réductions de l'impôt. Dans la situation financière qui est celle du canton, ce n'est simplement pas le moment. Les six dernières années, le compte d'Etat s'est toujours soldé par un excédent, mais à plus de dix milliards de francs, la dette reste très élevée. Elle fait courir au canton des risques (p. ex. augmentation du taux d'intérêt) et c'est un facteur négatif dans l'image de la place économique. Le Conseil-exécutif et la majorité du Grand Conseil ont donc formulé pour la législature 2003–2006 les objectifs principaux suivants: « Désendettement, renforcement de la croissance économique, développement durable ». Les dettes du canton, qui continuent de croître, doivent être stabilisées et réduites dans la mesure du possible. La réduction de l'impôt maintenant compromettrait la réalisation de cet objectif.

Conditions non réunies pour une baisse substantielle de l'impôt

La réduction substantielle de l'impôt reste un objectif, mais sa réalisation est conditionnée par l'assainissement préalable des finances du canton. Ce ne sera le cas que lorsque le financement d'un ensemble suffisant de prestations publiques sera assuré à long terme, qu'il sera possible de consacrer chaque année des montants substantiels à la réduction de la dette et que des conditions de travail concurrentielles pourront être proposées au personnel. Ces conditions ne sont pas pour l'heure réunies.

Compression inévitable des prestations

La réalisation de l'initiative aurait pour conséquence abrupte une perte de revenu de l'ordre de 400 millions de francs par année. Cette perte serait à compenser par la compression des prestations publiques et la réduction du volume des investissements. Plus de la moitié des dépenses annuelles, qui totalisent quelque huit milliards de francs, échappent entièrement ou partiellement à l'influence du canton, puisqu'il s'agit de prestations de tiers (Confédération, communes et particuliers). La réduction des prestations devrait donc se concentrer sur des domaines qui, eux, ressortissent au canton. Le montant à économiser est important: quelque 400 millions de francs, c'est presque l'équivalent du budget annuel de l'Université (428 millions de francs), et c'est deux fois le total des dépenses annuelles de la police cantonale (200 millions de francs).

Conséquences douloureuses

La majorité du Grand Conseil suppose que les pertes de revenu toucheront des activités importantes de l'Etat. Parmi les mesures d'économie qui ont été envisagées, on peut citer la fermeture de classes scolaires, d'ateliers d'apprentissage, de filières d'études dans les hautes écoles spécialisées, de facultés à l'Université, d'hôpitaux de district et de postes de police, la suppression de lignes de bus et de train peu fréquentées et la réduction de moitié de l'aide cantonale à la réduction des cotisations de l'assurance maladie. Ces mesures feraient perdre au canton son attractivité en tant que lieu de résidence et de travail. Si l'on renonçait à prendre des mesures d'économie, l'endettement devrait augmenter radicalement et viendrait à peser sur les générations futures.

Compensation irréaliste

Il est illusoire que les contribuables nouvellement installés dans le canton de Berne pourraient compenser cette perte de revenu. Au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par exemple, la perte se chiffrerait à quelque 296 millions de francs par année. Pour compenser un tel montant, il faudrait que plus de 14 000 nouveaux contribuables avec un revenu imposable situé entre 120 000 et 200 000 francs élisent domicile dans le canton de Berne. Or, aujourd'hui, environ 12 500 personnes situées dans cette catégorie de revenu vivent dans le canton de Berne.

Allègement sans nuance de la charge fiscale

Un inconvénient majeur de l'initiative est celui de demander un allègement général de la charge fiscale. Or dans le canton de Berne, seuls les revenus moyens et supérieurs sont frappés d'une charge fiscale supérieure à la moyenne. Même si l'initiative était adoptée, ces catégories de revenu ne seraient pas dans la moyenne suisse. L'imposition des bas revenus se situe, elle, au-dessous de la moyenne suisse. Globalement, la situation s'est améliorée ces dernières années: alors qu'en 2000, le canton de Berne se trouvait au 24^e rang des cantons, il est remonté en 2003 à la 15^e place. Pour ce qui est des personnes morales, la charge fiscale est depuis des années inférieure à la moyenne suisse. Le canton de Berne se place actuellement dans le premier tiers des cantons dont la fiscalité est favorable.

Premiers allègements fiscaux

En accord avec le Conseil-exécutif, le Grand Conseil a voté en novembre 2004 la modification de la loi sur les impôts et pris les décisions suivantes concernant l'imposition des personnes physiques: l'imposition des prestations en capital des institutions de prévoyance a été réduite avec effet au 1^{er} janvier 2005, et le barème a été ajusté à la pratique des cantons voisins ou à la moyenne suisse. De plus, à compter de 2006, les descendants du défunt ou de la défunte, les enfants placés chez lui ou chez elle ou les enfants de son conjoint ou de sa conjointe ne paieront plus d'impôts sur les successions et donations. Il en résulte une diminution du revenu fiscal de quelque 33 millions de francs pour le canton et de quelque 15 millions de francs pour les communes. Ces décisions montrent que le parlement et le gouvernement sont favorables aux allègements fiscaux dans les limites des possibilités financières actuelles et qu'ils ont déjà pris de premières dispositions à cet effet. Dans ce contexte cependant, les mesures ciblées sont préférables à une baisse indifférenciée de l'impôt qui entraîne des pertes de revenu considérables, comme c'est le cas de la réduction préconisée dans l'initiative.

Prise de position du Conseil-exécutif

Tout comme le Grand Conseil, le Conseil-exécutif est d'avis que l'initiative doit être rejetée, parce que les pertes de revenu auraient pour conséquence de pénibles coupes dans des domaines important des activités publiques.

La recherche de sacrifices pouvant être faits en cas d'adoption de l'initiative a déjà été engagée. Dans le rapport accompagnant l'arrêté du Grand Conseil concernant l'initiative législative « pour des impôts supportables » du 4 février 2004, le Conseil-exécutif a montré que si l'initiative est adoptée, il faudra réduire les prestations dans les domaines qui ressortissent au canton : formation, santé, aide sociale, sécurité publique, constructions, transports et économie. Il a mis en évidence les prestations qu'il faudrait envisager de supprimer. Lors du débat sur l'initiative pour la

baisse des impôts, le Grand Conseil a pris connaissance des intentions du gouvernement. Certaines parmi ces mesures entraîneraient la nécessité de modifier des textes législatifs, une procédure soumise au référendum. Il va sans dire que dans ces domaines, le Grand Conseil ne serait amené à prendre des décisions formelles que si l'initiative était adoptée. Il faudrait examiner encore une fois avant la mise en œuvre l'ampleur concrète et la conception des différentes mesures ou des solutions de rechange, et le cas échéant, les nuancer. De plus, on serait amené à envisager et à mettre en œuvre des mesures encore à définir. Cependant, ces réserves ne changent rien au fait que dans les domaines énumérés ci-après, le Conseil-exécutif considère qu'il serait indispensable de prendre des mesures radicales :

Domaine	Mesures / conséquences	Economie annuelle (en millions de francs)
Transports publics	Compression de la quantité et de la qualité de l'offre. Fermeture de quelque 25 lignes faiblement fréquentées, p. ex. : Schwarzenbourg–Albligen; Lyss–Büren/Lyss–Messen; Wilderswil–Saxeten; Lützelflüh–Goldbach–Biglen Réduction des horaires sur diverses lignes, p. ex. : Bus local Langnau; bernmobil, Tram Ligne 9; Thoune, Ligne de bus 6	10
Construction et entretien des routes	Routes cantonales : réduction des moyens alloués à l'entretien courant, à l'extension et à la réfection (p. ex. restriction du service d'hiver). Routes communales : suppression des subventions cantonales pour l'entretien.	53–63
Jardins d'enfants et école obligatoire	Concentration des classes générales et secondaires dans des centres régionaux et fermeture des écoles petites; augmentation de la taille moyenne des classes (suppression de 300 classes environ).	25–30
Formation professionnelle	Fermeture des écoles de métiers dans la partie germanophone du canton (perte de quelque 700 places de formation).	20

Domaine	Mesures / conséquences	Economie annuelle (en millions de francs)
Université et hautes écoles spécialisées	La suppression de filières de formation et la fermeture de facultés ou départements entiers signifient la perte de prestations attractives dans les domaines de la formation et de la recherche, dont profite pourtant l'économie. En même temps, cela fait augmenter les montants versés par le canton en taxes d'études à d'autres cantons, puisque les étudiants bernois seront amenés à suivre une formation dans d'autres universités et hautes écoles spécialisées.	60
Péréquation financière	La réduction des subsides cantonaux versés pour la dotation minimale des communes financièrement faibles, l'indemnisation des charges de centre urbain des villes de Berne, de Bienne et de Thoun, etc. augmente la disparité entre les communes.	25
Impôts	Les déclarations d'impôts ne pourront être contrôlées que par échantillonnage. Suppression des filiales régionales de l'Intendance des impôts; les contacts directs ne seront plus possibles qu'à Berne, et après une longue attente. Suppression de certaines prestations en faveur des communes et des paroisses.	14
MAD/ soins de longue durée	Le canton se retire entièrement du financement. Les coûts du maintien à domicile seront supportés pour une plus grande part par les patients et les communes. Fermeture de homes médicalisés.	27
Domaine social	Le canton se retire entièrement du financement des structures d'accueil extrafamilial: crèches, garderies, écoles de jour, cantines, etc. devront en partie être fermées. Augmentation des coûts pour les parents et les communes.	25
Hôpitaux	Fermeture à brève échéance des hôpitaux de district sans les bases nécessaires concernant l'assistance, etc. Réduction des prestations de soins ambulatoires fournies par ces hôpitaux. Ces prestations devront être fournies par les cabinets des médecins, d'où l'augmentation des primes d'assurance maladie.	45
Réduction des primes d'assurance maladie	La réduction à la moitié de la contribution du canton amène la Confédération à réduire aussi la sienne. En tout, la population bernoise perdra 200 millions de francs de réduction par année.	40
Police	Réduction générale de la qualité et de la quantité des prestations: la présence de la police dans les espaces publics diminue, les forces de police sont insuffisantes pour la lutte contre la criminalité et les enquêtes ainsi que pour les interventions spontanées.	10
Agriculture	Suppression de différentes subventions, réduction de la vulgarisation: le développement et le maintien d'exploitations compétitives dans les régions des collines et de montagne sont compromis, tout comme la protection et l'entretien des paysages.	5–10
Promotion économique, tourisme, développement régional	Réduction des prestations en faveur des entreprises établies ou désireuses de s'établir et des subventions versées aux organisations économiques: moins d'emplois sont créés et les emplois existants risquent d'être retirés du canton de Berne. Suppression de mesures de promotion touristique et de développement régional.	10–11

Les arguments de la majorité du Grand Conseil

Le Grand Conseil rejette l'initiative par 113 voix contre 40 et 12 abstentions.

- L'initiative revient à abandonner l'idée de la stabilisation et de la réduction de la dette. Si le canton veut garder le cap de sa politique financière, il faut que l'initiative soit rejetée.
- Les impôts ne sont pas indistinctement élevés dans le canton de Berne. C'est dans la catégorie de revenus située entre 60 000 et 120 000 que l'imposition est supérieure à la moyenne, alors que dans la catégorie des bas revenus, aucun allègement n'est nécessaire.
- L'initiative est excessive et son adoption entraînerait des coupes claires dans les prestations publiques.
- Une réduction de l'impôt comme celle que demande l'initiative n'est pas de taille à relancer l'économie dans la mesure escomptée. L'espace économique bernois est pour cela trop petit.
- L'expérience montre qu'une réduction de l'impôt se fait surtout au détriment des régions périphériques et des groupes les plus vulnérables de la société.

contre

113 voix

Les arguments de la minorité du Grand Conseil

- L'économie suisse se caractérise aujourd'hui par la stagnation et la faiblesse de sa croissance. La réduction de l'impôt pourrait être un signal positif et constituer un investissement à terme.
- Les gens sont toujours plus nombreux à travailler dans le canton de Berne tout en vivant ailleurs. L'initiative a pour but de favoriser la croissance, mais aussi de stopper l'exode.
- Le niveau élevé de la dette est certes un problème, mais plus grave encore est le manque de confiance dans un canton qui impose exagérément les revenus élevés et dont les pratiques financières suscitent toujours les critiques.
- L'initiative est simple. Les contribuables peuvent calculer eux-mêmes combien d'impôts ils doivent payer avant et après l'adoption de l'initiative.

pour

40 voix

**Arrêté du Grand Conseil
concernant l'initiative législative «pour des impôts
supportables»
(Initiative sur la baisse des impôts)**

Le Grand Conseil du canton de Berne,
vu les articles 58ss de la Constitution cantonale,
sur proposition du Conseil-exécutif,
arrête:

1. Le Grand Conseil prend acte du fait que l'initiative législative «pour des impôts supportables», déposée par le comité d'initiative «pour des impôts supportables», a abouti avec 36280 signatures valables (arrêté du Conseil-exécutif n° 452 du 19 février 2003).
2. L'initiative législative, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a la teneur suivante:

«La loi du 21 mai 2000 sur les impôts est complétée comme suit:

Art. 2a ¹Les montants d'impôt fondés sur la présente loi sont réduits de dix pour cent à partir de l'année fiscale 2005.

² La réduction ne s'applique pas aux impôts communaux.»

3. L'initiative est déclarée valable.
4. Le Grand Conseil rejette l'initiative.
5. L'initiative est soumise à la votation populaire avec recommandation de rejet.

Berne, le 15 septembre 2004

Au nom du Grand Conseil,
le président: *Dätwyler*
le chancelier: *Nuspliger*

Réduction
d'impôt

