
Numéro de l'intervention: 302-2011
Type d'intervention: **Interpellation**
Déposée le: 21.11.2011
Déposée par: Aebersold (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgente: Oui 24.11.2011
Date de la réponse: 21.12.2011
Numéro de l'ACE 2203/2011
Direction: FIN



Répercussions sur les finances cantonales de l'exonération fiscale de l'épargne-logement

L'an prochain, le peuple devra voter sur les deux initiatives « sur l'épargne-logement » et « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement ». Elles prévoient d'importantes réductions fiscales pour les personnes qui achètent un logement. Si elles sont adoptées, la Confédération et surtout les cantons perdront de grosses rentrées fiscales.

Les experts et expertes sont nombreux à juger inefficace l'exemption fiscale de l'épargne-logement qui, selon eux, ne fait pas augmenter la propriété du logement, mais constitue une niche fiscale pour les classes aisées. L'adoption des deux initiatives compliquerait en outre le droit fiscal et des règles devraient être définies concernant les cas de rigueur et les abus.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Juge-t-il nécessaire de favoriser la propriété du logement par des niches fiscales ?
2. Quel sera approximativement, dans le canton de Berne, le manque à gagner sur les rentrées fiscales en cas d'adoption de l'initiative « sur l'épargne-logement » ?
3. Quel sera approximativement, dans le canton de Berne, le manque à gagner sur les rentrées fiscales en cas d'adoption de l'initiative « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » ?
4. Comment juge-t-il l'exonération fiscale de l'épargne-logement au regard du mandat constitutionnel d'imposition selon la capacité économique ?
5. Quelles sont les difficultés d'application des deux initiatives ? Que se passe-t-il (variante initiative sur l'épargne-logement) si un ou une contribuable déduit son épargne-logement de ses impôts puis déménage dans un canton qui n'applique pas ce système ?
6. Comment imposer après-coup les personnes qui déduisent l'épargne-logement de leurs impôts mais n'acquièrent pas de logement ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'an prochain, deux initiatives populaires sur l'épargne-logement seront soumises à votation:

- l'initiative « pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement », déposée par la Société suisse pour la Promotion de l'épargne-logement (initiative sur l'épargne-logement)¹,
- l'initiative « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement », déposée par la Société suisse des propriétaires fonciers².

La loi fédérale sur l'encouragement fiscal de l'épargne-logement est un contre-projet à ces deux initiatives (cf. rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats du 24 janvier 2011)³. Lors de la consultation sur ce projet de loi, le Conseil-exécutif a déjà exprimé ses critiques au sujet des divers modèles d'épargne-logement (cf. avis communiqué par le Conseil-exécutif le 8 décembre 2010⁴):

1. Les modèles d'épargne-logement sont anticonstitutionnels, étant donné qu'ils violent le principe de l'imposition selon la capacité économique.
2. De surcroît, ils sont contraires au principe de l'égalité de traitement, puisque les personnes à revenus modestes et les locataires ne pourraient pas en bénéficier.
3. Enfin, ils compliquent davantage le droit fiscal et se caractérisent par un rapport coût utilité désavantageux.
4. Comme les personnes disposant de revenus élevés n'ont pas besoin de déductions sur l'épargne-logement, le modèle d'épargne-logement crée des niches fiscales injustes.

Voici les réponses du Conseil-exécutif à chaque question:

Question 1

Non.

La législation fiscale actuelle connaît déjà divers mécanismes fonctionnels – et conformes à la Constitution –, dont le but est de favoriser la propriété du logement. Outre une valeur locative imposable modérée, le droit fiscal prévoit la possibilité de retirer ses avoirs du 2^e pilier et du pilier 3a par anticipation. Si les contribuables financent, au moyen de leurs revenus, les rachats et les versements rendus nécessaires par ces retraits, les revenus en question ne sont pas imposés avant la survenance du cas de prévoyance. Les rachats et les versements sont déductibles fiscalement. Les prestations en capital sont imposées selon le barème applicable à la prévoyance. Les avantages fiscaux de cette nature sont conformes au principe de l'imposition selon la capacité économique.

Question 2

Il est difficile d'estimer la diminution du produit des impôts. D'une part, la déduction entre en ligne de compte uniquement pour les personnes qui ne sont pas encore propriétaires de leur logement et qui remplissent les conditions financières requises (salaire minimum ou fortune). D'autre part, parmi ces personnes, il ne faut tenir compte que de celles qui souhaitent effectivement devenir propriétaires de leur logement.

L'Intendance des impôts estime que 3000 couples mariés et autant de personnes non mariées pourraient bénéficier des déductions liées à l'épargne-logement. Cela entraînerait une diminution du produit des impôts cantonal et communal d'environ 18 millions de francs (12 mio CHF pour le canton et 6 mio CHF pour les communes). Ces chiffres correspon-

¹ <http://www.admin.ch/ch/ff/pore/vi/vis352t.html>

² <http://www.admin.ch/ch/ff/pore/vi/vis358t.html>

³ <http://www.admin.ch/ch/ff/2011/2095.pdf>

⁴ [Lien vers l'avis communiqué par le Conseil-exécutif lors de la consultation, le 8.12.2010](#) (uniquement en allemand); ACE 1780/2010

dent aux estimations du Conseil fédéral⁵, qui chiffre la diminution du produit des impôts cantonaux sur le revenu à 96 millions de francs au total au plan national.

Question 3

Les déductions proposées par l'initiative « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » sont inférieures d'un tiers à celles proposées par l'initiative « sur l'épargne-logement » (10 000 CHF au lieu de 15 000 CHF). En conséquence, les recettes diminueraient d'environ 12 millions de francs (8 mio CHF pour le canton et 4 mio CHF pour les communes).

Question 4

Le Conseil-exécutif estime qu'il y a violation du principe de l'imposition selon la capacité économique (cf. aussi les remarques préliminaires ci-avant). Si le capital épargné sur le compte d'épargne-logement est déductible sans être imposé lors de son utilisation ultérieure, il est, de fait, définitivement exonéré d'impôt. A titre d'exemple, un couple marié qui verserait 20 000 francs par an sur son compte d'épargne-logement pendant dix ans verrait au total 200 000 francs de ses revenus échapper de la sorte à l'imposition. Il s'agit d'une violation manifeste du principe de l'imposition selon la capacité économique.

Si l'on voulait favoriser davantage la propriété du logement tout en respectant cette norme constitutionnelle, on pourrait augmenter de manière adéquate le montant déductible des versements au pilier 3a (pour l'année fiscale 2012, 6 682 CHF pour les personnes assurées à une caisse de pension). Toutes les personnes qui peuvent financer leur prévoyance individuelle liée avec leurs revenus ou leur fortune pourraient bénéficier d'une hausse de cette déduction, sans pour autant être définitivement exonérées d'impôt sur les revenus en question. Comme, dans ce cas, la déduction n'est pas directement liée à l'acquisition d'un logement, il n'est pas nécessaire de prévoir des conditions et des délais. Etant donné que les versements au pilier 3a sont imposés selon le barème applicable à la prévoyance à la survenance du cas de prévoyance (vieillesse, décès ou invalidité), le principe de l'imposition selon la capacité économique est alors respecté.

Question 5

Les deux initiatives populaires posent de difficiles problèmes d'exécution aux cantons.

Lors de l'audition de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E), le conseiller juridique de la CDF a constaté: « L'initiative pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement pose en outre des problèmes d'exécution pratiquement insolubles. Elle fait porter le chapeau aux cantons en ce sens que ceux-ci devraient définir une réglementation pour l'imposition en cas de changement de canton ou les cas de rigueur. »⁶. Le Conseil-exécutif se rallie à ces explications.

Question 6

Les initiatives prévoient que l'épargne-logement est imposée après coup en tant que revenu si l'épargnant n'acquiert pas de logement, qu'il cesse d'être propriétaire de son logement dans un délai déterminé ou qu'il n'utilise pas son épargne-logement aux fins prévues dans un délai déterminé. L'initiative « sur l'épargne-logement » prévoit une réglementation des cas de rigueur. En cas de départ pour un autre canton, l'imposition de l'épargne-logement doit être différée. Les cantons devraient résoudre les questions d'exécution liées à l'imposition ultérieure de l'épargne-logement.

Au Grand Conseil

⁵ Cf. chiffre 4.1 du rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats du 24 janvier 2011

⁶ http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/100419_bauspar-vi_wak-s_anhoerung_ref_uc_def_f.pdf