

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Anne Baehler Bech "Effets de l'épargne-logement défiscalisée sur les finances vaudoises"

Rappel

Rappel de l'interpellation

Le 11 mars 2012, les initiatives "Initiative épargne-logement" et "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement" seront soumises au vote du peuple suisse et des cantons. Le Conseil fédéral propose de rejeter ces deux textes (les considérant comme inefficaces et inefficients pour promouvoir l'accession à la propriété) et aucun contre-projet ne leur est opposé.

Les Vaudois-es devront ainsi se prononcer sur l'instauration d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement.

Les deux initiatives prévoient d'importantes déductions fiscales pour les personnes qui veulent acquérir leur logement. Il en découlerait des baisses de recettes fiscales pour la Confédération, mais surtout pour les cantons. De plus ces initiatives rendraient le droit fiscal encore plus compliqué qu'il ne l'est maintenant.

De nombreux experts contestent l'efficacité de l'épargne-logement défiscalisée comme instrument censé agir sur le taux de propriétaires de logements. Elle ne contribuerait pas à l'augmenter mais permettrait avant tout aux personnes à hauts revenus de payer moins d'impôts.

Nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

- 1. A combien le Conseil d'Etat estime-t-il les pertes de recettes fiscales qu'entraînerait l'initiative "épargne-logement" pour le canton ?*
- 2. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport à un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement donnant lieu à de très importantes déductions alors que le mandat constitutionnel des autorités fiscales est l'imposition selon la capacité économique ?*
- 3. Comment le taux de propriétaires a-t-il évolué durant les 20 dernières années dans le canton ?*
- 4. Le Conseil d'Etat juge-t-il nécessaire d'agir pour accorder encore davantage de soutien à l'acquisition du logement via des fonds publics ?*
- 5. Quelles difficultés se poseront à la mise en œuvre des deux initiatives ? Que se passera-t-il (dans le cas de l'initiative "épargne-logement") si un contribuable bénéficiant d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement imposée à des conditions privilégiées déménage dans un canton ne connaissant pas ce type de déductions ? Comment seront rétroactivement imposés les contribuables bénéficiant d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement mais n'acquérant pas de logement ?*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Comme le mentionne l'interpellation, deux initiatives en matière d'épargne logement seront soumises au vote populaire:

- L'initiative fédérale populaire – "Pour un traitement fiscal privilégié sur l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement des travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement" (ci-après : initiative sur l'épargne-logement/énergie).
- L'initiative fédérale populaire "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement" (ci-après : initiative : "Accéder à la propriété du logement").

Toutefois, contrairement à ce que relève l'interpellation, seule la première sera soumise au vote le 11 mars prochain, la seconde devant en principe faire l'objet du scrutin du 17 juin 2012.

2. Contenu des initiatives

a) L'initiative sur l'épargne-logement/énergie, soumise au vote le 11 mars, prévoit de modifier la Constitution fédérale (art. 129a nouveau) et se caractérise par les éléments suivants:

- Elle concerne l'impôt cantonal et communal mais pas l'impôt fédéral direct.
- Elle est facultative pour les cantons.
- Elle vise à permettre la déduction du revenu imposable de montants affectés à l'acquisition d'un premier logement ou à des mesures d'économie d'énergie/protection de l'environnement.
- Si les cantons introduisent cette nouveauté ils doivent respecter les principes suivants:
 - Durée du plan d'épargne : max. 10 ans.
 - Montants déductibles : max. 15'000 francs (couples mariés : 30'000) pendant 10 ans au max. max. 5'000 (couples 10'000) pendant 10 ans pour les mesures d'économie d'énergie.
 - Exonération des intérêts de l'épargne et de la fortune constituée par l'épargne durant 10 ans au max.
 - Pas d'imposition quand l'épargne-logement est utilisée.
 - Rappel d'impôt sur les montants d'épargne déduits, la fortune épargnée et les intérêts (révision des taxations) si l'épargne n'est pas affectée au but prévu ou si l'affectation du logement change.

Ils sont en revanche libres:

D'introduire une limite d'âge pour les bénéficiaires.

De prévoir une durée minimum du plan d'épargne.

D'exiger des montants d'épargne minimum.

b) L'initiative "Accéder à la propriété du logement" soumise au vote en principe le 17 juin 2012 se caractérise par les éléments suivants:

- Elle concerne tant l'impôt fédéral direct que l'impôt cantonal et communal.
- Elle est obligatoire pour la Confédération et pour les cantons.
- Elle concerne uniquement l'épargne-logement (pas les mesures d'économie d'énergie).
- Le montant maximum déductible est de 10'000 francs (couples mariés 20'000) pendant 10 ans au max.
- Pas de limite d'âge pour commencer à épargner.
- Les intérêts de l'épargne et la fortune constituée par l'épargne ne sont pas imposés.
- Après 10 ans, pas d'imposition, sauf si l'épargne n'est pas affectée à l'acquisition d'un

premier logement.

3. Procédure de consultation fédérale

Il y a environ une année, un avant-projet reprenant des éléments des deux initiatives avait fait l'objet d'une procédure de consultation. Cet avant-projet devait servir de contre-projet aux initiatives. Il prévoyait les règles suivantes:

- L'épargne-logement concerne tant l'impôt fédéral direct que l'impôt cantonal.
- Le système doit être obligatoirement introduit par la Confédération et les cantons.
- L'épargne uniquement affectée à l'acquisition d'un logement (rien de prévu pour les mesures d'économie d'énergie).
- Le montant maximum déductible est de 10'000 francs (couples mariés 20'000) pendant 10 ans au max.
- Pas de limite d'âge pour commencer à épargner.
- Les intérêts de l'épargne et la fortune constituée par l'épargne sont imposés.
- Si l'épargne-logement n'est pas affectée à son but, elle fait l'objet d'une imposition, mais allégée.

Le Conseil d'Etat s'était exprimé comme il suit:

"Depuis une dizaine d'années, on assiste à diverses tentatives d'introduction d'un système d'épargne-logement inspirés du modèle connu par le canton de Bâle-Campagne, seul à appliquer des allègements fiscaux de ce type.

Le Conseil d'Etat ne peut que confirmer son opposition à l'adoption de telles mesures au plan suisse, qui présentent les principaux inconvénients suivants.

- Tout d'abord, conformément à la systématique fiscale, la possibilité de déduire un montant du revenu imposable lors de la constitution de l'épargne devrait s'accompagner de l'imposition des prestations lorsque le contribuable utilise l'épargne. En ne prévoyant pas une telle imposition lorsque l'épargne est utilisée pour acquérir un immeuble, l'initiative accorde un privilège pouvant atteindre près de 100'000 francs à un certain type de contribuables.

L'importance de cet avantage est si grande que le principe constitutionnel visant à favoriser l'accession à la propriété du logement ne saurait justifier une telle entorse aux autres principes constitutionnels de l'imposition selon la capacité économique et de l'interdiction de l'arbitraire.

- Les études faites sur les déductions à but extra fiscal montrent généralement qu'elles ont un important effet d'aubaine, à savoir que le comportement qu'elles cherchent à inciter se serait également produit sans déductions fiscales. Tel est manifestement le cas pour l'épargne-logement, car le nombre de propriétaires de logements dans le canton de Bâle-Campagne n'est pas significativement plus élevé que dans le reste de la Suisse, puisqu'il occupait en 2000 le 14^{ème} rang, derrière les cantons voisins du Jura, d'Argovie et de Soleure. Les études plus récentes confirment que l'augmentation intervenue depuis lors est essentiellement due à la raréfaction des terrains dans le canton voisin de Bâle-Ville.

*Cet effet d'aubaine va même beaucoup plus loin car **le projet favorise également les personnes qui renoncent à devenir propriétaire, voire qui n'ont jamais eu cette intention.** En effet, comme le montrent les calculs faits par l'Administration fédérale des contributions, les allègements consentis lors de la constitution de l'épargne sont largement supérieurs aux montants d'impôt perçus lorsque l'épargnant renonce à acquérir un immeuble.*

Selon les cas, l'avantage fiscal, manifestement injustifié, peut dépasser les 30'000 francs, sans compter les intérêts et la correction de la progression à froid en relation avec la durée du différé de l'impôt.

*Vu le taux extrêmement faible de personnes âgées de plus de 65 ans devenant pour la première fois propriétaires de leur logement, on peut enfin se demander si cette déduction n'a pas purement et simplement le caractère d'une **déduction pour rentiers** pour cette catégorie de contribuables, dont la constitutionnalité serait des plus douteuses.*

- Le coût de la déduction pour les collectivités publiques apparaît très largement sous-estimé. En effet, les estimations de l'AFC ne prennent pas en compte le coût d'introduction de la mesure : durant les dix à quinze premières années, il n'y aura pour ainsi dire que des déductions car l'imposition des "faux " épargnants n'interviendra à quelques exceptions près qu'à la fin du plan d'épargne logement, à savoir dans les 10 à 15 ans.

L'incitation à déduire l'épargne logement serait particulièrement forte chez les rentiers, qui ne disposent plus d'autres déductions (notamment le 3^{ème} pilier A) et qui ont en moyenne une fortune plus élevée que les contribuables plus jeunes.

*Pour le canton de Vaud, 70% des contribuables ne sont pas propriétaires de leur logement et auraient tous droit à la déduction puisque le projet ne met aucune limite, notamment d'âge. Si l'on admet que seul le quart des 280'000 contribuables concernés ait recours à l'épargne-logement et que les montants déduits correspondent en moyenne à la moitié du montant maximum admis, la déduction totale serait de 500 millions de francs, ce qui correspond à un coût pour le canton et les communes de quelque **100 millions de francs**. Ce montant équivaut presque au coût des déductions pour le 3^{ème} pilier A en 2008.*

Ce n'est que durant les années 2020/30 que le coût de l'épargne-logement diminuerait quelque peu en raison des recettes fiscales procurées par l'imposition de l'épargne-logement des épargnants renonçant à devenir propriétaires.

- Le système prévu pour déterminer le montant de l'impôt sur l'épargne laisse une grande place à la planification fiscale en raison de l'importance du rôle joué par les autres revenus obtenus l'année d'imposition de l'épargne. Lors de l'année déterminante, il sera facile pour les indépendants ou les actionnaires uniques de sociétés anonymes de réduire leur revenu de manière à alléger fortement l'imposition de l'épargne. Comme autre exemple, le rachat d'années de caisse de pension permettra aussi d'atteindre ce but.

De même, en cas de décès, la date du décès influencera fortement l'imposition de l'épargne : les décès (ou départs à l'étranger) en début d'année donneront lieu à une imposition beaucoup plus faible que s'ils se produisent en fin d'année, ce qui entraîne ici encore des inégalités de traitement très discutables.

- Sur le plan administratif, le projet entraîne d'importantes complications, notamment la nécessité de suivre durant 10 à 15 ans les plans d'épargne-logement et de faire le décompte entre montants d'épargne et leurs intérêts lors de l'imposition de l'épargne. Les problèmes liés aux changements de domicile en Suisse pour l'imposition de l'épargne ne sont pas abordés dans le projet. Celui-ci va dès lors à l'encontre de principes régissant la simplification de la déclaration. L'harmonisation fiscale, qui tend à ce que la minorité s'harmonise sur la majorité et non l'inverse, n'y trouve pas son compte non plus.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat ne peut que confirmer son opposition à ce projet."

A la suite de cette procédure de consultation, les Chambres fédérales ont renoncé à présenter un contre-projet aux deux initiatives.

4. Réponses aux questions

Question 1 : A combien le Conseil d'Etat estime-t-il les pertes de recettes fiscales qu'entraînerait l'initiative "épargne-logement" pour le canton ?

Réponse

Le coût de l'initiative "épargne-logement" (appelée ci-dessus "initiative épargne-logement/énergie") ne peut pas être chiffré pour les raisons suivantes:

- Le système s'applique de manière facultative pour les cantons : si un canton ne l'introduit pas, il ne lui coûte rien.
- Les cantons qui l'introduiraient sont libres de fixer un montant d'épargne minimum et /ou une durée d'épargne minimum.
- Les cantons peuvent fixer une limite d'âge maximum pour commencer le plan d'épargne, ce qui peut restreindre plus ou moins fortement le cercle des bénéficiaires.
- Les effets de l'initiative en matière d'économie d'énergie/protection environnement ne peuvent pas être estimés.
- Les données sur les intérêts versés sur les comptes épargne sont aléatoires ou font défaut.

L'initiative diffère du projet soumis en consultation en sorte que l'estimation donnée par le Conseil d'Etat dans la procédure de consultation (cf. chiffre 3 ci-dessus) ne peut en aucun cas être reprise.

Question 2 : Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport à un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement donnant lieu à de très importantes déductions alors que le mandat constitutionnel des autorités fiscales est l'imposition selon la capacité économique ?

Réponse

Comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans la procédure de consultation, l'accession à la propriété du logement peut être encouragée dans une certaine mesure par des dispositions à caractère fiscal. Toutefois, le principe de l'imposition selon la capacité économique doit être respecté. Vu l'importance de l'avantage octroyé aux épargnants dans l'ex-avant-projet, le Conseil d'Etat avait estimé que tel n'était pas le cas. Il en va assurément de même pour l'initiative vu que le montant maximum de l'épargne déduite est de 50% supérieur (150'000 francs pour une personne seule au lieu de 100'000 francs).

Question 3 : Comment le taux de propriétaires a-t-il évolué durant les 20 dernières années dans le canton ?

Réponse

Selon les statistiques de l'Office fédéral du logement, le taux de propriétaires de leur propre logement a passé de 26,7% en 1990 à 28,3% en 2000 (augmentation absolue de 1,6 point et augmentation relative de 6%).

Aucun chiffre n'est malheureusement disponible pour l'évolution entre les années 2000 et 2010 en raison de la suppression du recensement fédéral selon la forme connue en 1990 et 2000.

On peut relever que, selon les statistiques du SCRIS, les taux de propriétaires de leur propre logement étaient respectivement de 21,6% en 1970 et de 24,4% en 1980.

Question 4 : Le Conseil d'Etat juge-t-il nécessaire d'agir pour accorder encore davantage de soutien à l'acquisition du logement via des fonds publics ?

Réponse

Le Conseil d'Etat estime que les facilités existant actuellement pour devenir propriétaire, en particulier le recours au 3^{ème} pilier A et à une partie du 2^{ème} pilier sont suffisantes et que les mesures proposés par l'initiative ne se justifient pas.

Question 5 : Quelles difficultés se poseront à la mise en œuvre des deux initiatives ? Que se passera-t-il (dans le cas de l'initiative "épargne logement") si un contribuable bénéficiant d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement imposée à des conditions privilégiées déménage dans

un canton ne connaissant pas ce type de déductions ? Comment seront rétroactivement imposés les contribuables bénéficiant d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement mais n'acquérant pas de logement ?

Réponse :

A n'en pas douter, les deux initiatives compliquent le régime fiscal. Il résulterait une augmentation de la charge de travail importante. Ainsi, une procédure de contrôle devrait être mise en place pour vérifier si les personnes remplissent les diverses conditions pour déduire l'épargne-logement. Le contrôle devrait aussi porter sur la phase ultérieure, à savoir l'affectation des montants épargnés à l'acquisition d'un logement. Ces contrôles seront d'autant plus difficiles lorsque les contribuables changent de canton pendant ou à la fin du plan d'épargne-logement. Des attestations bancaires devront être établies pour vérifier les montants déduits au titre de l'épargne-logement ainsi que le calcul des intérêts et de la fortune épargnée.

En cas de non respect des conditions, le fisc devra introduire une procédure de rappel d'impôt pour les différents avantages obtenus (impôt sur la fortune, impôt sur le revenu pour les intérêts et pour les versements déduits). Si la procédure de rappel d'impôt est effectuée selon les règles ordinaires, elle est particulièrement lourde car il faut recalculer l'impôt pour chaque période fiscale touchée, à savoir jusqu'à 10 ans en arrière. Si une procédure de rappel d'impôt simplifiée est mise en place, l'équité fiscale est sérieusement atteinte (voir à cet égard les remarques détaillées faites sous chiffre 3 sur l'avant-projet mis en consultation qui prévoit un système de ce type).

L'initiative "Epargne logement/énergie" soumise au vote le 11 mars prochain pose des problèmes particulièrement difficiles à résoudre car elle laisse une importante marge de manœuvre aux cantons pour introduire et aménager l'épargne logement (pour le détail, cf. ch. 2 let a) ci-dessus). Cela pose des problèmes extrêmement sérieux dans les relations cantonales car on voit mal comment appliquer les cas de déménagement d'un canton à l'autre et de rappel d'impôt, si par exemple un canton a introduit le système d'épargne logement et l'autre pas, si les deux cantons ont introduit un tel système mais que l'un a limité l'âge maximum et l'autre pas, etc.

Comme le relève la Conférence des directeurs cantonaux des finances, un tel processus irait à l'encontre des règles en matière d'harmonisation fiscale mises en place durant les 30 dernières années et provoquerait le retour de difficultés que les cantons et la Confédération ont mis des années à éliminer.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 mars 2012.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean