



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Pierre Mauron

QA 3003.12

### Effets de l'épargne-logement défiscalisée sur les finances cantonales

#### I. Question

En mars prochain, les citoyens et citoyennes devront voter sur l'instauration d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement. Les deux initiatives « Epargne-logement » et « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » prévoient d'importantes déductions pour les personnes qui veulent acquérir leur logement. Il en découlerait des baisses de recettes fiscales pour la Confédération, mais surtout pour les cantons. Il est en outre problématique que les deux projets compliquent encore plus le droit fiscal et que, lors de l'application, il faille définir des cas de rigueur et une réglementation contre les abus.

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

Je prie dès lors 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 « Epargne-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. Quelles difficultés se poseront à la mise en œuvre des deux initiatives ? Que se passera-t-il (dans le cas de l'initiative « Epargne-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 déduction ? Comment seront rétroactivement imposés les contribuables bénéficiant d'un privilège fiscal sous forme d'épargne-logement mais n'acquérant pas de logement ?
4. Comment le taux de propriétaires a-t-il évolué durant les vingt dernières années ? 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 ? Compte tenu de la votation du 11 mars 2012, une réponse serait souhaitée avant cette date.

*18 janvier 2012*

## II. Réponse du Conseil d'Etat

L'épargne-logement favorisée fiscalement fait l'objet de deux initiatives populaires qui seront soumises au peuple dans le courant de l'année. La votation sur l'initiative sur l'épargne-logement de la Société suisse pour la promotion de l'épargne-logement (SGFB) « 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 » (ci-après : initiative sur l'épargne-logement) est prévue pour le 11 mars 2012. L'initiative populaire de l'Association suisse des propriétaires fonciers (HEV), intitulée « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » devrait, quant à elle, être mise au vote le 17 juin 2012. Le Conseil fédéral a rejeté les deux initiatives ; le Parlement fédéral n'a pas pu se mettre d'accord sur une recommandation de vote.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a rendu une prise de position négative, en date du 1<sup>er</sup> février 2010, à la procédure de consultation du Département fédéral des finances en relation avec les deux initiatives populaires susmentionnées.

Le Conseil d'Etat répond comme il suit aux questions posées :

1. L'initiative sur l'épargne-logement prévoit une introduction facultative de l'épargne-logement pour les cantons. Ainsi, même en cas d'acceptation de cette initiative par le peuple, le canton de Fribourg ne serait pas obligé d'introduire ce nouveau mécanisme dans sa législation fiscale. Dans un tel cas de figure, il n'y aurait pas de conséquences sur les finances cantonales, si ce n'est le risque de voir un certain nombre de contribuables quitter notre canton pour profiter du nouveau mécanisme de déduction existant dans un autre canton suisse.

Si, en cas d'acceptation de l'initiative sur l'épargne-logement, une grande majorité de cantons devaient introduire une déduction épargne-logement dans leur législation fiscale, il serait difficile pour le canton de Fribourg de ne pas en faire de même. L'introduction d'une nouvelle déduction fiscale aurait alors des incidences financières pour notre canton. La recherche d'une incidence financière découlant d'une application de l'initiative épargne-logement dans notre canton est délicate. En effet, il est impossible de prévoir notamment combien de contribuables recourront, le cas échéant, à l'épargne-logement, quels seront les montants placés dans l'épargne-logement (que ce soit pour l'acquisition d'un premier logement ou pour le financement de frais d'entretien) ou combien de procédures de rappel d'impôt devront être introduites. Des hypothèses de travail ont dès lors dû être déterminées.

Il n'est ainsi pas déraisonnable de chiffrer le coût de l'initiative sur l'épargne-logement (SGFB) comme il suit :

- > concernant l'acquisition d'un premier logement : 9 millions de francs pour le canton, 7 millions de francs pour les communes et 0,8 million de francs pour les paroisses ;
- > concernant le financement des frais d'entretien (économie d'énergie) : 36 millions de francs pour le canton, 28 millions de francs pour les communes et 3 millions de francs pour les paroisses. Toutefois, ces montants pourraient être réduits dans l'hypothèse où les frais d'entretien financés par l'épargne-logement ne seraient pas déductibles lors de la réalisation des travaux (principe non précisé par l'initiative).

L'incidence financière totale pour l'ensemble des collectivités représente ainsi 83,8 millions de francs.

2. L'initiative sur l'épargne-logement prévoit notamment :

- > la possibilité pour les cantons et les communes (dans le canton de Fribourg, il faudra y ajouter les paroisses) d'exonérer les dépôts effectués au titre de l'épargne-logement de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu ;
- > la possibilité de déduire des revenus imposables un montant de l'épargne-logement plafonné à 15 000 francs par an (30 000 francs pour les couples mariés) et un montant du financement des mesures d'économie d'énergie plafonné à 5000 francs par an (10 000 francs pour les couples mariés) ;
- > l'octroi des déductions pour une durée maximale de dix ans ;
- > l'exonération du montant d'épargne-logement lors de son versement, à la condition que ce versement soit conforme au but de l'avoir épargné.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un tel système pourrait violer le principe de l'imposition selon la capacité contributive. En effet, si le capital épargné sur le compte de l'épargne-logement est déductible sans être imposé lors de son utilisation ultérieure, il est, de fait, définitivement exonéré d'impôt. Compte tenu de l'importance des déductions prévues par l'initiative, le principe d'une charge fiscale en fonction des biens économiques serait compromis. En effet, les contribuables à revenus élevés bénéficieraient d'un potentiel de déductions largement supérieur aux capacités financières des contribuables à revenus moyens. A titre d'exemple, un couple marié à revenus élevés qui verserait 30 000 francs par an sur un compte d'épargne-logement pendant dix ans verrait au total 300 000 francs de ses revenus échapper à toute imposition. Or, pour des contribuables avec des revenus moyens, ce nouveau mécanisme de déduction serait en grande partie théorique, seule une part réduite de déduction étant financièrement supportable. Il pourrait s'agir d'une violation manifeste du principe de l'imposition selon la capacité contributive.

En plus de l'exonération des dépôts effectués au titre de l'épargne-logement, les retraits des capitaux de l'épargne-logement ne sont pas imposés s'ils respectent les buts de l'épargne-logement et bénéficient ainsi d'un statut privilégié, incompatible avec l'égalité de droit et les principes régissant l'imposition définis dans la Constitution fédérale (art. 127 al. 2 Cst.). Les déductions prévues au titre de l'épargne-logement entraînent un double privilège, car elles sont exonérées non seulement durant la phase de constitution de l'épargne, mais aussi lors du versement conforme au but de l'avoir épargné. Un tel système est dès lors fiscalement plus avantageux que la constitution d'un pilier 3a. En effet, si les cotisations au pilier 3a sont déductibles fiscalement, le capital touché à l'échéance sera imposé au titre de prestation en capital provenant de la prévoyance.

3. Outre le fait qu'un mécanisme tel que celui qui est prévu par l'initiative sur l'épargne-logement provoquerait une désynchronisation verticale et horizontale du régime fiscal, il laisse en suspens de nombreux points, notamment les questions suivantes :

- > Comment peut-on vérifier ou retracer le fait que l'acquisition à titre onéreux du logement destiné à l'usage personnel du futur propriétaire est bien la première de ce type ?
- > Comment peut-on vérifier l'utilisation conforme des fonds ?
- > Comment le report de l'impôt est-il réglementé lors d'un déménagement et de l'achat d'un nouveau logement dans un autre canton ?
- > Comment le rappel d'impôt est-il opéré en cas d'utilisation inappropriée des dépôts effectués au titre de l'épargne-logement ?

- > Dans l'hypothèse d'un déménagement d'un canton où l'épargne-logement est admise dans un canton qui ignore l'épargne-logement, le compte d'épargne-logement devrait-il être fermé et soumis à un rappel d'impôt dans le canton de départ ou pourrait-il être conservé comme un compte « normal » dans le canton d'arrivée ?
- > Comment définir les cas de rigueur et les abus et comment établir une distinction entre les deux ?

A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de répondre à ces questions. Il est cependant d'avis que l'introduction de nouvelles déductions telles que celles qui sont prévues par l'initiative épargne-logement rendrait le système fiscal à la fois plus compliqué et plus opaque.

4. Selon les dernières données disponibles de l'Office fédéral de la statistique, le taux de logement en propriété est passé de 39,4 % à 41,8 % entre 1990 et 2000 pour le canton de Fribourg. Selon l'Office fédéral du logement, le taux de logement en propriété pour l'ensemble de la Suisse est passé de 34,6 % en 2000 à environ 40 % en 2011. Il semble que le développement des taux cantonalisés des logements en propriété suit une courbe similaire, ce qui signifierait que le taux de logement en propriété dans notre canton dépasserait 45 %. Selon le Service de la statistique du canton de Fribourg, des données plus précises ne seront disponibles pour notre canton qu'à la fin de 2012.

L'accession à la propriété du logement est déjà encouragée, notamment par le recours au versement anticipé des fonds du 2<sup>e</sup> pilier et du 3<sup>e</sup> pilier a, par l'imposition modérée de la valeur locative et par la déductibilité des intérêts passifs et des frais d'entretien. Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis qu'il n'est actuellement pas nécessaire d'agir pour accorder davantage de soutien à l'acquisition du logement.

*14 février 2012*