



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	084-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.106
Déposée le :	14.03.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Vögeli (Frauenkappelen, PVL) (porte-parole) Bichsel (Merligen, Le Centre) Esseiva (Bern, PLR) Eigenmann (Bern, Le Centre) Rüfenacht (Burgdorf, PS) Stotzer-Wyss (Büren an der Aare, PEV) Lindegger (Roggwil, Les VERT-E-S) Gasser (Ostermundigen, PVL) Matti (Zweisimmen, Le Centre) Brönnimann (Mittelhäusern, PVL)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	819/2024 du 14 août 2024
Direction :	Direction des finances
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Imposer les successions plutôt que le travail

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la loi, qui permettrait d'introduire une nouvelle réglementation de l'impôt sur les successions et les donations, sans incidence sur la quote-part de l'État, en tenant compte de ce qui suit :

- Les successions et les donations doivent être imposées indépendamment de la relation entre la défunte ou le défunt et l'héritière ou l'héritier (ou la donatrice/le donateur et la/le donataire). Les cas d'évasion fiscale doivent être évités de manière appropriée.
- Un montant élevé, de 10 millions de francs par exemple, par personne qui hérite/reçoit le don doit être exonéré d'impôt ; l'impôt ne doit être calculé que sur le montant restant après abattement.
- Des règles spéciales doivent s'appliquer à l'héritage d'une entreprise familiale.
- L'impôt sur les successions et les donations doit conduire à une diminution de l'imposition directe des personnes physiques, de préférence à une baisse de l'impôt sur le revenu.

Développement :

L'impôt sur le revenu représente l'impôt cantonal le plus important. En effet, non seulement il constitue l'impôt le plus lucratif parce qu'il génère 66 % des recettes locales, mais il poursuit aussi des objectifs secondaires, notamment la redistribution sociale. Mais en raison de

l'évolution démographique, le nombre de personnes qui génèrent un revenu professionnel proportionnellement à la population totale est de plus en plus bas. Cela remet en question la viabilité et l'équité du modèle de financement de l'État au regard du rapport entre les générations, tandis que l'inégalité des revenus devient de moins en moins importante lorsqu'il est question de la répartition.

L'inégalité croissante s'explique surtout par l'accumulation de fortune grâce aux successions. En effet, les grandes différences salariales ne provoquent pas à elles seules l'écart entre les riches et les pauvres. Par conséquent, une intervention au moyen d'un impôt sur le revenu dirigé à la baisse est décisive sur le plan de la politique sociale, car le problème réside davantage dans l'inégalité de la fortune. Alors qu'il faut travailler pour recevoir un salaire, la fortune continue d'augmenter sans rien faire. L'écart entre les personnes fortunées et les autres se creuse, même sans aggravation des inégalités salariales. Le coefficient de Gini de répartition des revenus se situait d'ailleurs à 0,482 en 2021, alors que le coefficient de répartition de la fortune était de 0,86 en 2019¹. Pour lutter contre l'augmentation des inégalités et obtenir une plus grande égalité des chances, mais aussi pour fournir une base plus solide au mode de financement unilatéral et non viable de l'État, il convient d'introduire un impôt sur les successions plus complet, mais sans incidence sur la quote-part de l'État. Les recettes de l'impôt sur les successions doivent être directement affectées à la diminution de l'imposition directe des personnes physiques, soit par une baisse de l'impôt sur le revenu, soit par une baisse de l'impôt sur la fortune.

Étant donné que la diminution des autres impôts permet aussi d'augmenter la fortune, la possibilité d'accroître sa fortune au fil des ans devrait grandir elle aussi. Ce principe respecte ainsi davantage la promesse libérale selon laquelle toute personne peut gravir les échelons de la réussite (économique) au fruit de ses efforts. Sous l'angle du libéralisme et compte tenu de l'effet incitatif de tout impôt, celui sur les successions semble être le plus juste, car il est prélevé là où les bénéficiaires n'ont pas directement fourni une prestation. Pour la personne qui hérite, un héritage s'apparente à un gain de loterie. Il semble économiquement peu pertinent d'imposer la prestation, c'est-à-dire le revenu, ou le produit direct de sa propre prestation, donc d'une fortune acquise par ses propres efforts, et d'empêcher ainsi une augmentation de la performance. En effet, l'impôt sur le revenu risque d'une part d'entraîner une perte sèche et d'autre part de freiner la consommation.

Il faut donc introduire une limite d'abattement à vie sur les successions et les donations de 10 millions de francs par personne, quelle que soit la nature de la fortune. L'assujettissement porte uniquement sur le montant dépassant la limite d'abattement. Le niveau du seuil est un compromis entre les recettes publiques nécessaires et les exceptions nécessaires. Un seuil élevé limite le nombre d'exceptions nécessaires, mais aussi celui des successions et des donations concernées. Des seuils plus bas impliquent de prévoir des exceptions, par exemple pour les biens immobiliers occupés par la famille, ce qui augmente la complexité et rend une imposition équitable plus difficile.

Le lien entre la défunte ou le défunt et la personne morale ou physique qui hérite ne doit pas être prépondérant. Les motionnaires font preuve d'ouverture quant à la mise en œuvre des propositions. Il est toutefois envisageable de taxer la succession ou la donation effectivement reçue, d'appliquer une approche « à vie » et de se baser sur le lieu de résidence de la défunte ou du défunt. Ainsi, toutes les successions et donations reçues par une personne au cours de sa vie seraient prises en compte, ce qui permet d'éviter que les seuils soient contournés en fractionnant les montants. Concrètement, cela signifie que toutes les successions et donations sont additionnées. Jusqu'à la valeur seuil de 10 millions de francs, les successions et donations sont exonérées ; au-delà du seuil de 10 millions de francs, les successions et les donations sont

¹ <https://www.swissinfo.ch/ger/einkommensungleichheit-in-der-schweiz-nimmt-zu/46327898> (en allemand) et <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-76326.html>

assujetties à l'impôt. Le pourcentage d'imposition totale du montant au-delà de 10 millions de francs ne doit pas excéder 45 %. Exemple de calcul : les parents de deux enfants font une donation de leur vivant d'un million de francs à chaque enfant. Plus tard, les deux enfants reçoivent un montant total de 20 millions de francs à titre de succession. Chaque enfant a donc reçu 11 millions de francs (10 millions de succession + 1 million de donation). Le montant de 10 millions de francs de la succession étant exonéré, les enfants devraient payer au maximum 45 % d'impôt calculé sur un million de francs de donation, soit un montant total d'imposition pour chaque enfant de 450 000 francs maximum.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion propose de modifier la loi concernant l'impôt sur les successions et donations (LISD ; RSB 662.1) afin d'imposer tous les donataires, héritières et héritiers, indépendamment de leurs liens avec la donatrice, le donateur, la défunte ou le défunt. Elle prévoit également une exonération d'impôt sur les sommes reçues par donation ou héritage jusqu'à un montant de 10 millions de francs (cumulé sur toute la vie). Les montants excédant ce seuil seraient imposés à un taux maximal de 45 %.

Les cantons ont une liberté totale pour réguler les impôts sur les successions et les donations, y compris pour prendre la décision de les imposer ou non.² Dans le canton de Berne, ces impôts sont calculés selon un barème progressif (art. 18 LISD). Le montant obtenu est ensuite multiplié en fonction de la relation entre la personne défunte et l'héritière ou l'héritier (art. 19 LISD), variant de six (pour les parents) à seize (pour les personnes sans lien particulier) afin de déterminer le montant de l'impôt. Ainsi, le taux d'imposition varie de 6 à 40 %, avec 20 % des recettes redistribuées aux communes municipales. Les libéralités entre époux, entre personnes liées par un partenariat enregistré et en faveur de descendants sont entièrement exonérées de l'impôt. Cette exonération en faveur des époux existe depuis la révision complète de la loi bernoise sur les impôts de 2001, tandis que les libéralités en faveur des descendants, des enfants placés chez l'auteur des libéralités ou des enfants de son conjoint étaient précédemment taxées à un tarif simple, avec une déduction de 100 000 francs. La réglementation actuelle, y compris l'exonération pour les descendants, est en vigueur depuis 2006.

Dans ce contexte, la motion propose plusieurs changements significatifs à la structure actuelle de l'impôt sur les successions et donations dans le canton de Berne. Elle prévoit d'élargir l'objet de l'impôt (en supprimant les exceptions actuelles) et de modifier le calcul de l'impôt (en éliminant les distinctions de barèmes basées sur le lien [de parenté] avec la défunte ou le défunt). L'objectif est de créer un impact redistributif (« lutter contre l'augmentation des inégalités et obtenir une plus grande égalité des chances ») mais aussi de « fournir une base plus solide au mode de financement unilatéral et non viable de l'État » en utilisant les revenus provenant de l'impôt sur les successions pour réduire les impôts sur le revenu ou la fortune des personnes physiques.³

Au cours des dernières années, le Conseil-exécutif et le Grand Conseil se sont déjà prononcés à plusieurs reprises contre des demandes similaires, voire identiques, à celles formulées dans la motion :

- La motion 089-2020, Egger (Hünibach, PS) « Un impôt sur les successions solidaire pour soulager la population en âge de travailler » demandait également « que pour les

² Les cantons de Schwytz et d'Obwald ne prélèvent pas d'impôts sur les successions et donations.

³ Parallèlement, il est demandé que la réglementation n'ait « pas d'incidence sur la quote-part de l'État », c'est-à-dire qu'elle ne générerait pas de recettes supplémentaires dans l'ensemble.

descendants directs, un tel impôt solidaire s'élève à 50 pour cent au moins du taux d'imposition le plus bas applicable actuellement ».

- La motion 152-2021, von Arx (Schliern b. Köniz, glp) « Allègement de l'imposition du revenu sans perte de recettes fiscales » prévoyait des « exonérations tenant compte de la situation des ménages appartenant à la classe moyenne » pour les descendants directs, avec un allègement de l'impôt sur le revenu.

Les deux interventions ont été rejetées par le Grand Conseil ; la première même après avoir été transformée en postulat. Le Conseil-exécutif se doit de respecter la position claire du Parlement sur ce sujet et estime que les arguments avancés à l'époque demeurent pertinents. Il propose donc le rejet de cette nouvelle motion relative à l'imposition des descendants.

Dans le cadre de la motion 066-2024, PS-JS (Riesen, La Neuveville) « Baisser l'impôt sur le revenu des personnes physiques grâce à l'impôt sur les successions », examinée simultanément, si l'orientation prévue (imposition des descendants et conjoints) obtenait la majorité au Parlement, le Conseil-exécutif préparerait une révision directe de la LISD, plutôt qu'une révision indirecte dans le cadre d'une réforme de la loi sur les impôts. Il est important de souligner que l'approche « à vie » proposée pour le calcul de l'exonération de 10 millions de francs ne peut pas être mise en œuvre uniquement par le canton de Berne. Sur le plan intercantonal, l'imposition est déterminée par le dernier domicile de la défunte ou du défunt (à l'exception des immeubles). Par exemple, si une héritière bernoise hérite d'un défunt qui a résidé dans un autre canton, ce canton aura le droit d'imposition et appliquera son propre droit successoral, sans prendre en compte l'exonération bernoise de 10 millions de francs. La règle proposée pourrait donc uniquement fonctionner si la personne défunte, ainsi que tous les héritières et héritiers, résident dans le canton de Berne. Dans tous les autres cas, cela entraînerait des inégalités de traitement. Ainsi, une refonte complète de l'impôt sur les successions et donations dans cette direction ne serait réalisable qu'au niveau fédéral.⁴

Le Conseil-exécutif souhaite également que les éléments suivants soient pris en compte dans l'évaluation :

- Au cours des dernières décennies, les recettes fiscales du canton de Berne issues de l'impôt sur les successions et donations ont varié entre 46 et 122 millions de francs par an. Cela représente « seulement » 1 à 2 % des recettes fiscales totales du canton, une source de revenus relativement modeste comparée aux 67 % provenant de l'impôt sur le revenu. L'exonération fiscale des descendants, introduite en 2006, n'a pas entraîné de diminution durable des recettes fiscales dans les années suivantes, comme le montre le tableau ci-dessous (recettes en millions de francs provenant de l'impôt sur les successions et donations, arrondies par exercice comptable, selon le rapport de gestion) :

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
85	87	67	111	71	114	100	47	50	61	65
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
55	74	92	65	52	57	85	73	122	66	82

- L'ordre de grandeur des recettes dans le canton de Berne est comparable à celui d'autres cantons, où les recettes fiscales issues de ce type d'impôt représentent en moyenne

⁴ Cf. les efforts actuels, par exemple Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire « Pour une politique climatique sociale financée de manière juste fiscalement » et 24.420 | Prélever un impôt solidaire sur les successions de plusieurs millions de francs pour financer l'AVS | Objet | Le Parlement suisse

environ 1 % des recettes fiscales totales. Les variations sont faibles, allant de 0 % dans les cantons sans ce type d'impôt (OW et SZ) à 3,5 % pour les Grisons, en tête de liste.⁵ Dans les trois cantons qui appliquent un impôt sur les successions pour les descendants (AI, NE et VD), la part des recettes fiscales provenant des impôts sur les successions et les donations n'est pas significativement plus élevée que dans les autres cantons. Par exemple, dans le canton de Neuchâtel, elle représente 1,9 % des recettes fiscales totales.⁶

- Un comparatif international ne montre pas de différences notables. Ainsi, seuls 10 des 36 pays de l'OCDE enregistrent des recettes fiscales plus élevées que la Suisse en pourcentage du PIB pour ces types d'impôts. De plus, une tendance à la réduction des impôts sur la possession et la transmission de patrimoine se dessine. Par exemple, les pays suivants ont totalement aboli l'impôt sur les successions et les donations au cours des dernières années : la Norvège, le Liechtenstein, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Suède.⁷
- Selon le texte de la motion, la nouvelle réglementation proposée inclut également un abattement très élevé (par exemple 10 millions de francs) applicable à tous les types d'héritières et d'héritiers. Actuellement, l'abattement n'est que de 12 000 francs. Une telle mesure entraînerait probablement une diminution des recettes plutôt qu'une augmentation. Une analyse des successions déclarées (du côté des bénéficiaires) au cours des cinq dernières années dans le canton de Berne montre qu'avec une franchise de 500 000 francs, environ deux tiers des recettes seraient perdus, et qu'avec 2 millions de francs, environ 80 % des recettes disparaîtraient, car les montants hérités sont inférieurs à ces seuils. Seules deux des cinq années comparées présentent des cas de donations supérieures à 10 millions de francs.
- Du point de vue du Conseil-exécutif, le potentiel de recettes provenant de l'impôt sur les successions et les donations est considérablement surestimé par les motionnaires. L'assiette fiscale (successions et donations) est bien inférieure à celle de l'impôt sur le revenu (revenus annuels). Chaque année, environ 48 milliards de francs de revenus bruts sont imposés, tandis que le potentiel total de l'impôt sur les successions et les donations est nettement inférieur, se situant entre 1 à 3 milliards de francs par an (un héritage ou une donation n'intervient que de rares fois au cours d'une vie). Même en envisageant une imposition totale (à 100 %) de toutes les successions et donations, ce qui n'est bien sûr pas réaliste, seule une fraction des recettes cantonales d'environ 4 milliards de francs générées par l'impôt sur le revenu pourrait être atteinte. Miser sur l'impôt sur les successions et les donations n'est donc pas une solution appropriée pour remplacer ou compléter l'impôt sur le revenu en tant que principale source de financement du canton (ou de tous les cantons).

Compte tenu de ces considérations, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

⁵ Andrea Opel : Zweifel/Beusch/Hunziker (éd.), Kommentar zum Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht, § 1 N 3

⁶ [Rapport_stat_fiscale_2020.pdf \(ne.ch\)](#)

⁷ Andrea Opel : Zweifel/Beusch/Hunziker (éd.), Kommentar zum Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht, § 1 N 4