



Genève, le 26 juin 2019

Le Conseil d'Etat

3154-2019

Conseil des Etats
Commission de l'économie et des
redevances
Monsieur Pirmin Bischof
Président
Palais fédéral
3003 Berne

Concerne : 17.400 é lv. pa. CER-CE. Imposition du logement. Changement de système – ouverture d'une procédure de consultation

Monsieur le Président,

Nous vous remercions d'avoir sollicité l'avis de notre Conseil sur l'objet mentionné sous rubrique et nous vous faisons volontiers part de notre détermination à son propos.

L'avant-projet de loi fédérale relative au changement de système d'imposition de la propriété du logement fait suite à des interventions au niveau du parlement fédéral¹. En substance, il prévoit de supprimer la valeur locative et les déductions des frais d'acquisition du revenu, au niveau fédéral et au niveau cantonal, pour les logements destinés à l'usage personnel des propriétaires à leur domicile.

Notre Conseil soutient cet avant-projet. Il accorde toutefois une attention particulière à la suppression de différentes déductions fiscales, qui jouent un rôle important dans les décisions d'investissement des propriétaires privés. Leur suppression pourrait causer un préjudice à l'activité de construction dans le canton et une diminution des rénovations particulièrement problématique sous l'angle des mesures visant à économiser l'énergie, à ménager l'environnement et à préserver le patrimoine protégé.

Nous ne partageons pas le constat selon lequel les déductions pour les motifs extra-fiscaux précités constitueraient un instrument coûteux avec d'importants effets d'aubaine². Notre Conseil considère au contraire qu'il s'agit d'un outil complémentaire pertinent pour déclencher des décisions d'investissement et renforcer les programmes d'encouragement (subventions directes). Rappelons dans ce cadre que la Stratégie énergétique 2050 adoptée par la population vient d'élargir ces déductions afin d'accélérer la transition du parc bâti qui représente environ 50% des dépenses en énergie thermique du canton et produit deux tiers de ses émissions de CO₂.

En ce qui concerne la déductibilité des intérêts passifs privés, notre Conseil privilégie la proposition de votre commission selon laquelle les intérêts passifs sont déductibles à concurrence du rendement imposable de la fortune (proposition 1). Notre choix s'explique parce que cette proposition s'avère la plus proche du modèle actuel, qu'elle est

¹ Cf. 13.3083 et initiative parlementaire 17.400.

² Idem, ch. 2.3.4.

compréhensible pour les contribuables et simple à mettre en œuvre, qu'elle limite l'optimisation fiscale et que son impact financier est faible. S'agissant de l'impact financier évoqué dans le rapport de votre commission du 14 février 2019, notre Conseil regrette qu'il représente uniquement des valeurs indicatives approximatives car elles reposent sur plusieurs hypothèses.

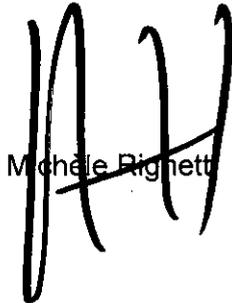
L'avant-projet instaure enfin une disparité entre les résidences principales, pour lesquelles la valeur locative est supprimée, et les résidences secondaires, pour lesquelles la valeur locative est maintenue. Sous l'angle de la technique fiscale, de la rationalisation du travail administratif et de la simplification du système pour les contribuables, notre Conseil estime que ces disparités devraient être éliminées autant que possible.

En complément, vous trouverez en annexe les réponses au questionnaire que vous nous avez soumis.

En vous réitérant nos remerciements de nous avoir offert la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

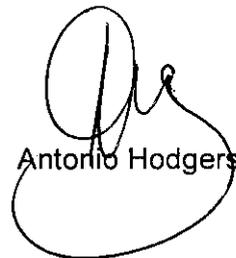
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Rignett

Le président :



Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Procédure de consultation relative à l'avant-projet

Questionnaire

I. Mesures législatives

1.	<p>Selon vous, faut-il prendre des mesures législatives en vue d'une réforme de l'imposition du logement ?</p> <p>Si oui, quels objectifs cette réforme devrait-elle poursuivre ?</p>
Réponse	<p>La question de la suppression de la valeur locative constitue une actualité récurrente. Le principe de son imposition trouve toutefois une justification économique. En effet, la valeur locative constitue un revenu en nature pour la jouissance d'un bien pour lequel le propriétaire aurait obtenu un rendement s'il l'avait loué à un tiers.</p> <p>L'imposition d'un revenu en nature, qui est considéré par certains comme "fictif", a toutefois rendu impopulaire ce mécanisme auprès des propriétaires. Notre canton est ainsi favorable à sa suppression.</p> <p>De plus, la politique actuelle des taux d'intérêts rend le timing d'une telle réforme particulièrement opportun en raison de la baisse générale de la charge d'intérêt pour les propriétaires.</p> <p>Pour le surplus, notre canton reprend les buts mentionnés dans le rapport de la CER-CE, du 14 février 2019 :</p> <ul style="list-style-type: none">- encourager la propriété du logement au sens de l'article 108 Cst;- simplifier la procédure de taxation et d'éviter les controverses sur l'estimation de la valeur locative entre propriétaires et autorités de taxation;- supprimer les réductions de valeur locative prévues dans certains cantons pour les cas de rigueur;- inciter les propriétaires à amortir leur dette. La déduction des intérêts passifs et l'exonération des gains en capital n'incitent pas les propriétaires à amortir leur dette. Ceci est jugé problématique pour la stabilité financière et macroéconomique de la Suisse.

II. Logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile

2.	<p>Que pensez-vous de la proposition de supprimer l'imposition de la valeur locative des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile ? (art. 21, al. 1, let. b, et 2, P-LIFD / art. 7, al. 1, première phrase, P-LHID)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de maintenir l'imposition de la valeur locative pour les personnes imposées d'après la dépense ? (art. 14, al. 3, let. b, P-LIFD / art. 6, al. 3, let. b, P-LHID)</p>
Réponse	<p>Q1: La suppression de la valeur locative, circonscrite aux seuls logements occupés par leurs propriétaires, constitue une proposition mesurée et juste que nous accueillons favorablement et qui entraîne un allègement de la charge de travail de l'autorité cantonale de taxation.</p>

Q2: La valeur locative est au cœur du mécanisme de l'imposition d'après la dépense. Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit et la fin imminente des dispositions transitoires, nous relevons que l'augmentation du multiple de la valeur locative conduit à une assiette imposable en hausse, généralement supérieure au montant plancher de 400'000.-. Elle constitue ainsi une cautèle indispensable à ce mode d'imposition et estimons son maintien nécessaire.

Du point de vue rédactionnel, nous demandons une clarification en ce qui concerne l'imposition d'après la dépense. En vertu de l'avant-projet, la valeur locative du bien principal subsiste dans le cadre de la détermination du multiple "x7" en vertu de l'article 14, alinéa 3, lettre **b**, LIFD (nouveau droit). En revanche, l'avant-projet ne modifie pas la teneur de l'article 14, alinéa 3, lettre **d**, LIFD (droit actuel) portant sur le calcul de contrôle. Cette dernière disposition devrait être adaptée de sorte que la valeur locative du bien principal entre dans le calcul de contrôle comme c'est le cas selon le droit actuel.

3. Que pensez-vous de la proposition de supprimer la possibilité de déduire, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les frais d'entretien, les frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, les primes d'assurance et les frais d'administration par des tiers des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, première phrase, et 4)

Que pensez-vous de la proposition de supprimer également la possibilité de déduire les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, deuxième phrase, et 3)

Réponse

Q1 : La suppression des déductions organiques se justifie pleinement dès lors que la source du revenu disparaît.

Q2 : Conserver une déduction motivée par des raisons extrafiscales en faveur de certains frais sans toutefois imposer la source du revenu constitue une mesure à éviter. Si l'on souhaite conserver un caractère incitatif à certains investissements ou frais, il serait plus juste de privilégier des pistes extrafiscales.

A noter que la définition des frais destinés à économiser l'énergie, bien qu'en partie explicitée au travers de l'art. 1 de l'Ordonnance sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés ne permet pas toujours d'identifier clairement les frais répondant à cette définition. La suppression des frais d'entretien couplée au maintien des frais visant l'économie d'énergie pose également des problèmes de délimitation avec le risque de voir des contribuables faire passer l'un pour l'autre.

4. Que pensez-vous de la proposition de supprimer, dans la LHID, la possibilité de déduire les frais d'entretien, les frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, les primes d'assurance et les frais d'administration par des tiers des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile ? (art. 9 LHID – suppression de l'al. 3, première phrase)

Que pensez-vous de la proposition de laisser aux cantons la possibilité de maintenir les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 9 LHID – suppression des al. 3, deuxième phrase, let. a et b, et 3^{bis} / remplacés par l'art. 9b,

	al. 5, P-LHID)
Réponse	<p>Q1 : Dans un souci d'harmonisation verticale et de cohérence, nous ne devrions pas voir subsister en ICC des frais d'entretien et autres frais immobiliers en relation avec un revenu qui n'est plus imposé. Cette mesure est dès lors justifiée.</p> <p>Q2 : (idem question 3) Conserver une déduction motivée par des raisons extrafiscales en faveur de certains frais sans toutefois imposer la source du revenu constitue une mesure à éviter. Si l'on souhaite conserver un caractère incitatif à certains investissements ou frais, il serait plus juste de privilégier des pistes extrafiscales.</p>

III. Résidences secondaires à usage personnel et immeubles loués ou affermés

5.	Que pensez-vous de la proposition de maintenir l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires ? (art. 21, al. 1, let. b, et 2, P-LIFD / art. 7, al. 1, première phrase, P-LHID)
Réponse	Le maintien de la valeur locative pour les résidences secondaires, par opposition à sa suppression pour les résidences principales conduit à une dualité de méthode que nous ne souhaiterions pas voir introduite au risque de complexifier la fiscalité immobilière et d'augmenter la charge de travail des autorités fiscales.

6.	<p>Que pensez-vous de la proposition de maintenir la déduction, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, des frais d'entretien, des frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, des primes d'assurance, des frais d'administration par des tiers des résidences secondaires à usage personnel et les immeubles loués ou affermés ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, première phrase, et 4 / remplacés par l'art. 32a P-LIFD)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de supprimer la possibilité de déduire les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, deuxième phrase, et 3)</p>
Réponse	<p>Q1 : Si la valeur locative devait subsister pour les résidences secondaires (en dépit de notre position exprimée à la question 5), les déductions organiques y relatives devraient subsister également.</p> <p>Q2 : Il convient de traiter le sujet de la même manière que la position exprimée à la question 3. De plus, il serait difficile de soutenir la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie pour certaines catégories de biens et non pour d'autres. Cette position tend ainsi à la suppression de ces mesures incitatives dont la réelle efficacité n'est pas démontrée.</p>

7.	<p>Que pensez-vous de la proposition de maintenir, dans la LHID, la déduction des frais d'entretien, des frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, des primes d'assurance et des frais d'administration par des tiers des résidences secondaires à usage personnel et les immeubles loués ou affermés ? (art. 9 LHID – suppression de l'al. 3, première phrase / remplacée par l'art. 9a, al. 1, P-LHID)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de laisser aux cantons la possibilité de</p>
----	---

	maintenir les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 9 LHID – suppression des al. 3, deuxième phrase, let. a et b, et 3 ^{bis} / remplacés par l'art. 9a, al. 2 à 4, P-LHID)
Réponse	<p>Q1 : dans un souci d'harmonisation verticale et de cohérence, les normes ICC et IFD doivent être alignées. Nous soutenons cette proposition.</p> <p>Q2 : Comme exprimé en amont, si l'on souhaite conserver un caractère incitatif à certains investissements ou frais, il serait plus juste de privilégier des pistes extrafiscales.</p>

IV. Intérêts passifs privés

8.	<p>Parmi les cinq options de déductions des intérêts passifs privés proposées dans le cadre de la consultation, laquelle privilégiez-vous ?</p> <p><u>Proposition 1</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune (art. 33, al. 1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 2</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence de 80 % du rendement imposable de la fortune (art. 33, al.1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 3</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune mobilière et immobilière, auquel s'ajoutent 50 000 francs, en cas de détention d'une ou de plusieurs participations qualifiées (art. 33, al. 1, let. a, première phrase et let. a^{bis}, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a et a^{bis}, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 4</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière (art. 33, al. 1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 5</u> : Suppression générale de la déductibilité des intérêts passifs privés (art. 33, al. 1, let. a, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID).</p>
Réponse	<p>La limitation des intérêts passifs, telle que déclinée en différentes versions, vise à réduire ou clairement décourager l'endettement des ménages. Cette mesure ne devrait pas, en revanche, tendre à une hausse de la charge fiscale, mais au contraire présenter un certain équilibre (ou à tout le moins y tendre).</p> <p>Analyse faite des différentes méthodes, la proposition 1 a clairement notre préférence. Cette proposition s'avère la plus proche du modèle actuel, elle est compréhensible pour les contribuables et simple à mettre en œuvre, elle favorise peu l'optimisation fiscale et son impact financier est faible.</p>
9.	<p>Que pensez-vous de la proposition d'introduire une déduction supplémentaire des intérêts passifs pour les personnes qui acquièrent pour la première fois un logement ? Que pensez-vous du montant et de la durée proposés ? (art. 33a P-LIFD / art. 9b P-LHID)</p> <p>Que pensez-vous de la disposition transitoire concernée ? (art. 205g P-LIFD / art. 78g P-LHID)</p>

Réponse	<p>En premier lieu, nous estimons que l'encouragement à la propriété doit être favorisé au travers de conditions cadres adéquates ainsi qu'au travers de mesures extrafiscales.</p> <p>La proposition formulée poserait en outre des difficultés d'application, en particulier dans un contexte de changement de canton où il conviendrait de reconstituer l'historique de détention du contribuable. La déduction n'est de surcroît pas linéaire et implique ainsi un suivi précis et par-là une charge de travail pour l'autorité fiscale.</p> <p>Une clarification devrait être effectuée dans la situation suivante : une première acquisition qui consisterait en l'achat d'une résidence secondaire prive-t-elle la possibilité de bénéficier de la mesure lors d'un second achat, au titre de résidence principale cette fois-là ?</p>
---------	---

V. Divers

10.	Que pensez-vous de la proposition de modifier la loi sur les prestations complémentaires (LPC) dans le sens de l'avant-projet ?
Réponse	Les modifications fiscales doivent être prises en compte de façon adaptée dans la loi sur les prestations complémentaires.

11.	Avez-vous des remarques concernant la mise en œuvre de l'avant-projet ?
Réponse	Pas de remarques.

12.	Avez-vous d'autres remarques ou commentaires ?
Réponse	Il convient de relever que le système actuel et l'avant-projet prévoient des disparités entre les cantons, et entre la Confédération et les cantons, comme par exemple pour les déductions des travaux d'économie d'énergie ou de restauration de monuments historiques. L'avant-projet instaure une disparité supplémentaire entre les résidences principales, pour lesquelles la valeur locative est supprimée, et les résidences secondaires, pour lesquelles la valeur locative est maintenue. Sous l'angle de la technique fiscale, de la rationalisation du travail administratif et de la simplification du système pour les contribuables, notre Conseil estime que ces disparités devraient être éliminées autant que possible.

Lieu, date:

.....

Canton / organisation etc.:

.....

.....