



17.400

Initiative parlementaire
Imposition du logement. Changement de système
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil
des États

du 14 février 2019

Condensé

Le présent avant-projet prévoit de supprimer la valeur locative et les déductions des frais d'acquisition du revenu – soit des frais d'entretien, des frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, des primes d'assurances et des frais d'administration par des tiers –, au niveau fédéral et au niveau cantonal, pour les logements destinés à l'usage personnel des propriétaires à leur domicile. Au niveau fédéral, les déductions – motivées par des raisons extra-fiscales – pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais de restauration de monuments historiques et les frais de démolition seront également supprimées; au niveau cantonal, ces déductions pourront être conservées dans la législation fiscale.

Les résidences secondaires à usage personnel seront exclues du changement de système: leur valeur locative – après déduction des frais d'acquisition du revenu – restera imposable pour des raisons fiscales, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Il en ira de même pour les logements loués ou affermés. Les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais de restauration de monuments historiques et les frais de démolition par contre seront supprimées au niveau fédéral, alors que la disposition potestative permettant ces déductions à l'échelon cantonal sera maintenue.

En ce qui concerne la déductibilité des intérêts passifs privés, la commission soumet plusieurs propositions: les propositions 1 et 2 prévoient que les intérêts seront déductibles à concurrence de respectivement 100 % et 80 % du rendement imposable de la fortune; selon la proposition 3, des déductions seront autorisées jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière, auquel s'ajoutent 50 000 francs en cas de détention de participations d'au moins 10 % au capital capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative; la proposition 4 prévoit seulement l'application de déductions à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière; enfin, la proposition 5 exclut la déduction des intérêts passifs privés. Toutes les propositions sont sensiblement plus strictes que le droit en vigueur, où les intérêts passifs sont déductibles à concurrence du rendement de la fortune mobilière et immobilière, auquel s'ajoutent 50 000 francs.

La commission veut introduire une déduction pour l'acquisition du premier logement principal. Cette mesure, dont la durée de validité et le montant seront limités, devrait permettre en particulier aux jeunes adultes d'acquérir un logement plus facilement. D'un montant maximal de 10 000 francs pour les couples et de 5000 francs pour une personne seule la première année fiscale suivant l'acquisition du logement, cette déduction devra être octroyée pendant dix ans, période durant laquelle elle devra diminuer de façon linéaire.

Les répercussions financières de la réforme dépendent principalement du futur taux d'intérêt hypothécaire moyen. Si l'on considère le niveau actuel de ce taux, chacune des propositions envisagées entraînerait une perte de recettes pour la Confédération, les cantons et les communes. Avec un taux de 3,5 % cependant, l'application

des propositions 1 à 4 serait globalement neutre budgétairement, alors qu'une suppression des déductions, telle que le prévoit la proposition 5, générerait un surplus de recettes substantiel. En conclusion, selon le niveau du taux hypothécaire moyen et la proposition choisie, la réforme pourrait être synonyme d'importantes recettes ou de pertes considérables pour la Confédération, les cantons et les communes.

La commission considère que le changement de système qu'elle propose contribuera sensiblement à réduire l'endettement privé et, partant, à stabiliser la place financière. En outre, elle est d'avis que le nouveau régime tient compte des impératifs d'égalité entre locataires et propriétaires, ainsi que du principe constitutionnel de l'encouragement de l'accession à la propriété.

Table des matières

Condensé	2
1 Genèse du projet	6
2 Grandes lignes du projet	6
2.1 Contexte	6
2.2 Droit actuel	9
2.2.1 Dispositions constitutionnelles	9
2.2.2 Bases légales	9
2.2.3 Jurisprudence du Tribunal fédéral	10
2.3 Nécessité de prendre des mesures	11
2.3.1 Charge administrative et charge fiscale	11
2.3.2 Potentiel de recettes limité	12
2.3.3 Endettement hypothécaire	12
2.3.4 Déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement	15
2.4 Considérations de la commission	15
2.4.1 Analyse de la situation	15
2.4.2 Principaux objectifs	16
2.4.3 Décisions	17
3 Commentaire des dispositions	20
3.1 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	20
3.2 Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	30
3.3 Loi sur les prestations complémentaires (LPC)	32
4 Conséquences	33
4.1 Conséquences pour la Confédération	33
4.1.1 Conséquences financières	33
4.1.2 Conséquences pour le personnel	37
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes	38
4.2.1 Conséquences financières	38
4.2.2 Conséquences pour le personnel	41
4.3 Conséquences pour l'économie	41
4.4 Effets de répartition	43
5 Bases légales	45
5.1 Constitutionnalité	45
5.2 Délégation de compétences législatives	47
6 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	47
7 Rapports avec le droit européen	47
Annexe 1	

Annexe 2

Rapport

1 Genèse du projet

A sa séance du 9 janvier 2017, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) s'est penchée sur l'imposition de la valeur locative dans le cadre de l'examen de la motion *13.3083 Sécurité du logement. Droit d'option irrévocable quant à la valeur locative*, déposée le 14 mars 2013 par le conseiller national Hans Egloff. Elle a alors estimé qu'un changement de système était souhaitable en soi, mais a tout de même rejeté la motion, notamment en raison du droit d'option proposé par l'auteur. En lieu et place, elle a décidé d'élaborer une initiative visant à modifier le système. Le 2 février 2017, par 11 voix contre 0 et 1 abstention, elle a donc déposé l'initiative parlementaire *17.400 Imposition du logement. Changement de système*. Celle-ci vise à ce que le régime de l'imposition du logement principal fasse l'objet d'un changement de système qui supprime l'imposition de la valeur locative. En outre, le nouveau régime doit être le plus possible sans effet sur les recettes fiscales, il ne doit pas engendrer de disparités entre locataires et propriétaires contrairement aux prescriptions et il doit encourager la propriété du logement conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Le 14 août 2017, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a approuvé à l'unanimité la décision d'élaborer un projet d'acte.

A ses séances du 15 février, du 3 mai et du 20 août 2018, la CER-E a défini les grandes lignes du projet. Elle a ensuite chargé l'administration et le secrétariat de la commission d'élaborer sur cette base un avant-projet assorti d'explications.

Le 14 février 2019, la CER-E a examiné l'avant-projet, qu'elle a approuvé par 10 voix contre 0 et 1 abstention. Elle a en outre décidé de mettre cet avant-projet et le rapport explicatif en consultation.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Contexte

L'imposition de la valeur locative a été instaurée au niveau fédéral par l'art. 21, ch. 2, de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1934 concernant la contribution fédérale de crise¹. Dans l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale² et dans les arrêtés qui lui ont succédé, l'utilisation du logement par son propriétaire est aussi expressément mentionnée comme un élément du revenu. Dans le premier commentaire de l'arrêté concernant l'impôt sur la défense nationale, on peut lire que le loyer d'un immeuble ou d'un appartement destiné à l'usage personnel du propriétaire fait toujours partie du revenu

¹ RO 1934 49

² RO 1940 1947

imposable et que ce revenu est constitué du montant que le propriétaire ou l'usufruitier devrait dépenser pour louer un objet analogue³.

Sujet de discussion controversé depuis son instauration, l'imposition de la valeur locative est de plus en plus remise en question. Elle a fait l'objet de plusieurs tentatives d'abolition: citons par exemple le train de mesures fiscales 2001⁴ (loi fédérale du 20 juin 2003 sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre), qui a été rejeté à une nette majorité des voix (65,9 %) lors de la votation populaire du 16 mai 2004⁵, ou encore l'initiative populaire «Sécurité du logement à la retraite», qui a été déposée en 2009 par l'Association suisse des propriétaires fonciers dans le but de modifier le système de façon limitée en donnant aux retraités le droit de renoncer définitivement à l'imposition de la valeur locative de leur logement. Le Conseil fédéral a rejeté cette initiative au motif qu'elle créerait des inégalités de traitement, car d'une part, les retraités locataires seraient défavorisés par rapport aux retraités propriétaires de leur logement, et d'autre part, les propriétaires à la retraite seraient privilégiés par rapport aux propriétaires n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite, ce qui entraînerait une inégalité de traitement entre les générations. L'initiative populaire a été rejetée à une courte majorité des voix (52,6 % et 11 cantons et 5 demi-cantons) le 23 septembre 2010⁶. Par la suite, la pression politique a été maintenue dans le cadre d'interventions et d'initiatives parlementaires afin que l'imposition de la valeur locative soit abolie. Néanmoins, toutes les demandes déposées lors de la session d'automne 2012 et ultérieurement ont essuyé un échec au Parlement⁷.

Chiffres relatifs à la propriété du logement

Les ménages suisses sont plus souvent locataires que propriétaires de leur logement. À la fin de l'année 2016, la Suisse comptait 2,2 millions de ménages locataires et 1,4 million de ménages propriétaires de leur logement, ce qui correspond à un taux de logements en propriété de 38,2 %, soit la plus petite proportion de tous les pays européens. Depuis 1970, ce taux est en constante augmentation, essentiellement parce que la propriété par étages a connu un essor rapide. On constate cependant d'importantes disparités cantonales (cf. illustration 1): les cantons ruraux du Valais (56,8 %), du Jura (55 %) et d'Appenzell Rhodes-Intérieures (54,5 %) affichent les taux de logements en propriété les plus élevés, alors que les cantons urbains de Bâle-Ville (16,5 %) et de Genève (18,5 %) présentent les taux les plus faibles⁸.

³ Pierre Grosheintz / Charles Perret: Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zurich 1941, p. 59

⁴ FF 2003 4042

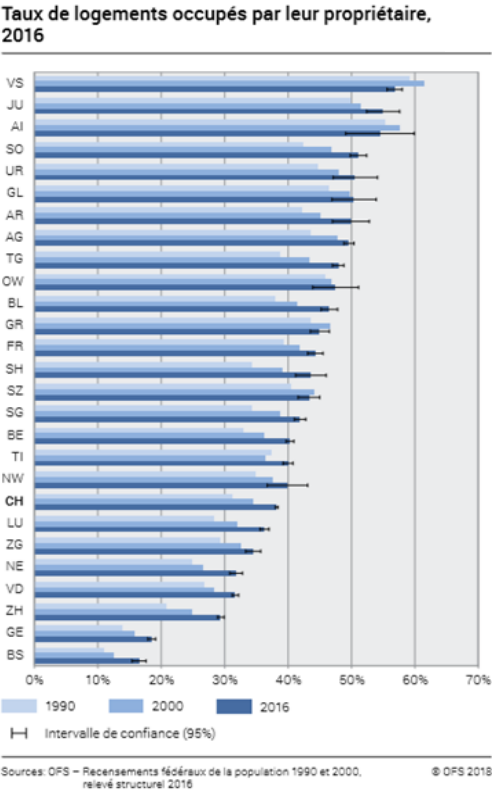
⁵ FF 2004 3727

⁶ FF 2013 1053

⁷ Initiative parlementaire 12.467, motion 12.3778, motion 12.3826, motion 12.3874, motion 13.3083 et initiative parlementaire 16.455

⁸ Office fédéral de la statistique: Construction et logement 2016, Neuchâtel 2018, p. 15

Illustration 1:



En vertu de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires⁹ et de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires¹⁰, toutes les communes de Suisse doivent établir un inventaire des logements. Depuis 2017, ces inventaires sont publiés chaque année par l'Office fédéral du développement territorial. La part des résidences secondaires est déterminée sur cette base. En 2017 (date de référence: 31.12.2017), elle s'élevait à 704 090 logements en Suisse. Les données recensées ne permettent pas de faire une distinction entre résidences secondaires louées et résidences secondaires à usage personnel.

⁹ RS 702
¹⁰ RS 702.1

2.2 Droit actuel

2.2.1 Dispositions constitutionnelles

Deux dispositions constitutionnelles revêtent une importance particulière dans le cadre de l'imposition du logement habité par son propriétaire: le principe de l'égalité devant la loi (art. 8 de la Constitution [Cst.]¹¹) et celui de l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété (art. 108 Cst.). La première disposition est précisée par les principes de l'universalité de l'impôt, de l'égalité de traitement et de l'imposition d'après la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.). Elle signifie que les contribuables se trouvant dans des situations économiques semblables doivent être imposés de la même manière. La seconde disposition, qui porte sur l'encouragement de l'accession à la propriété du logement, autorise, sans pour autant la rendre obligatoire, l'application de mesures fiscales incitatives. Le droit actuel tient compte de ce mandat constitutionnel de deux façons: en accordant la possibilité d'effectuer un retrait anticipé des avoirs du 2^e pilier et du pilier 3a, d'une part, et en garantissant une estimation modérée de la valeur locative, d'autre part. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le législateur doit respecter ces deux dispositions constitutionnelles (égalité devant la loi et encouragement de l'accession à la propriété du logement), même si elles peuvent sembler s'opposer.

2.2.2 Bases légales

La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹² et la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹³ disposent que la valeur locative du logement occupé par son propriétaire constitue un revenu en nature imposable. L'art. 21, al. 1, let. b, LIFD précise que «la valeur locative des immeubles ou de parties d'immeubles dont le contribuable se réserve l'usage en raison de son droit de propriété ou d'un droit de jouissance obtenu à titre gratuit» fait partie du rendement imposable de la fortune immobilière. La valeur locative doit être déterminée compte tenu des «conditions locales» (c'est-à-dire de la valeur du loyer sur le marché; art. 21, al. 2, LIFD). Au niveau cantonal, la valeur locative de l'habitation du contribuable dans son propre immeuble fait aussi partie du revenu imposable (art. 7, al. 1, LHID). Dans la pratique de taxation, elle est estimée modérément, c'est-à-dire souvent en dessous de la valeur du marché.

Les dépenses liées au logement occupé par son propriétaire peuvent être déduites de la valeur locative brute. Il convient ici de distinguer les dépenses qui relèvent des frais d'acquisition du revenu des dépenses dont la déduction sert à promouvoir un objectif extra-fiscal. Font partie de la première catégorie, les frais d'entretien, les frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, les primes d'assurances et les frais d'administration par des tiers (art. 32, al. 2, 1^{re} phrase, LIFD et art. 9, al. 1, LHID). De plus, les intérêts passifs privés sont déductibles à concurrence du rendement imposable de la fortune (qui comprend la valeur locative brute), augmen-

¹¹ RS 101

¹² RS 642.11

¹³ RS 642.14

té d'un montant de 50 000 francs (art. 33, al. 1, let. a, LIFD et art. 9, al. 2, let. a, LHID).

Font partie de la seconde catégorie, les coûts d'investissement destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement ainsi que les frais de restauration des monuments historiques (art. 32, al. 2, 2^e phrase, et 3, LIFD et, sous forme de disposition potestative, art. 9, al. 3, let. a et b, LHID). Les déductions admises pour économiser l'énergie et préserver l'environnement ont été étendues dans le cadre du premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050: d'une part, les frais de démolition en vue d'une construction de remplacement seront désormais déductibles (art. 32, al. 2, 3^e phrase, LIFD et art. 9, al. 3, let. a, LHID); d'autre part, le Parlement a décidé d'introduire la possibilité de reporter les coûts d'investissement destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement et les frais de démolition susmentionnés sur les deux périodes fiscales suivantes au maximum (art. 32, al. 2^{bis}, LIFD et art. 9, al. 3^{bis}, LHID)¹⁴. En outre, la Confédération et l'ensemble des cantons accordent aux contribuables la possibilité d'opter chaque année soit pour une déduction forfaitaire soit pour la déduction du montant effectif des frais et primes se rapportant aux immeubles privés.

2.2.3 Jurisprudence du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral a toujours considéré que la valeur locative constitue un revenu en nature qui s'ajoute aux autres revenus¹⁵. Il estime qu'il s'agit du rendement d'un droit de jouissance qui a une valeur économique et qui correspond au loyer que le propriétaire aurait pu obtenir s'il avait loué son immeuble à un tiers. En occupant lui-même son immeuble, le propriétaire évite une dépense indispensable, celle d'un loyer, que tout autre contribuable doit supporter. L'imposition de la valeur locative constitue donc un élément de l'imposition du revenu net global.

Eu égard au principe de l'égalité de traitement entre locataires et propriétaires, le Tribunal fédéral a précisé que le principe de l'égalité devant la loi de l'art. 8, al. 1, Cst. autorise également d'autres solutions que le système actuel, mais qu'une abolition de l'imposition de la valeur locative sans suppression parmi les déductions actuelles serait contraire à la Constitution¹⁶.

Le Tribunal fédéral a évoqué une défiscalisation complète de la propriété du logement comme solution envisageable pour remédier à la situation actuelle. Tous les frais en rapport avec le logement seraient imputés sur les frais liés au train de vie du contribuable et ne seraient donc plus déductibles. L'abolition de l'imposition de la valeur locative devrait donc aller de pair avec une suppression de la déduction des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien et d'administration. Le Tribunal fédéral estime qu'une telle solution aurait pour conséquence que le propriétaire qui a financé

¹⁴ Les règles susmentionnées entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020 en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. Les cantons qui prévoient un encouragement fiscal dans le domaine de l'économie d'énergie et de la protection de l'environnement ont jusqu'à cette date pour transposer ces mesures dans leur droit: RO 2017 6839

¹⁵ ATF du 13.4.1983 in: Revue fiscale 39/1984, p. 139-140, et ATF 112 Ia 240 consid. 3b

¹⁶ ATF 123 II 9, consid. 3b; le même point est discuté dans les ATF 112 Ia 240, consid. 5a et 116 Ia 321, consid. 3d.

par ses propres moyens le logement dans lequel il habite serait avantageé non seulement par rapport au propriétaire qui a emprunté une part élevée de capitaux de tiers, mais aussi par rapport au locataire qui est imposé pleinement sur le rendement de sa fortune. Comme éventuelle solution alternative, il propose une réglementation dans laquelle on renoncerait à l'imputation de la valeur locative et on permettrait au locataire de déduire son loyer, tout en maintenant la déduction des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien et d'administration. Selon le Tribunal fédéral, la solution à privilégier dépend de considérations budgétaires et administratives¹⁷.

En ce qui concerne l'estimation modérée de la valeur locative pour les impôts cantonaux et communaux, le Tribunal fédéral a défini que la valeur locative ne peut en aucun cas être inférieure à 60 % de la valeur du loyer sur le marché. En matière d'impôt fédéral direct, la pratique actuelle veut qu'en moyenne cantonale, les valeurs locatives ne soient pas inférieures à 70 % de la valeur des loyers sur le marché¹⁸.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'encouragement de l'accession à la propriété du logement inscrit dans la Constitution (art. 108 Cst.) ne porte que sur les résidences principales, et non sur les résidences secondaires¹⁹. Par conséquent, la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)²⁰ et la loi du 21 mars 2003 sur le logement (LOG)²¹ excluent les résidences secondaires et les logements de vacances de leur champ d'application (art. 2, al. 3, LCAP et art. 3, al. 2, LOG). Dans cette même logique, il est défini dans l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle²² qu'un versement anticipé ne peut être demandé que pour un logement occupé par son propriétaire à son lieu de domicile (art. 4, al. 1). Étant donné que la Constitution encourage uniquement l'accession à la propriété d'un logement au lieu du domicile du contribuable, une différence de traitement fiscal entre résidences principales et résidences secondaires est justifiée.

2.3 Nécessité de prendre des mesures

2.3.1 Charge administrative et charge fiscale

La détermination de la valeur locative diffère grandement d'un canton à l'autre. Pour calculer l'impôt cantonal sur le revenu, un peu moins de la moitié des cantons se réfèrent à des valeurs locatives brutes inférieures à celles appliquées dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

D'une manière générale, l'imposition de la valeur locative et les déductions qui y sont liées compliquent la procédure de taxation. De plus, le calcul de la valeur locative est souvent matière à controverse entre propriétaires et autorités de taxation, car les valeurs locatives sont le résultat d'estimations et comportent, par définition,

¹⁷ ATF 123 II 9, consid. 3b

¹⁸ ATF 124 I 145, consid. 4d. Dans un arrêt du 12 janvier 2017 (2C_519/2015), le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence constante concernant le seuil applicable dans le cadre de l'estimation des valeurs locatives cantonales.

¹⁹ ATF 132 I 157, consid. 5.3

²⁰ RS 843

²¹ RS 842

²² RS 831.411

une part d'appréciation. Les augmentations de la valeur locative, qu'elles soient généralisées ou individualisées, sont souvent contestées, ce qui occasionne des frais en cas de conflits juridiques ou politiques. Tous ces éléments font que le système actuel est de plus en plus remis en question.

Les critiques les plus virulentes à l'encontre du système actuel émanent depuis longtemps des propriétaires arrivés à l'âge de la retraite qui ont remboursé en totalité ou presque la dette hypothécaire qu'ils ont contractée pour leur maison ou leur appartement et pour lesquels la valeur locative à imputer représente une part substantielle des revenus. Plusieurs cantons (GE, GR, LU, OW, SH, SG, VD, ZH) prévoient dans leur droit une réduction de la valeur locative pour de tels cas de rigueur si elle dépasse un certain pourcentage du revenu imposable. La plupart de ces cantons ont fixé une limite que la fortune ne doit pas dépasser pour qu'on puisse effectivement parler de «cas de rigueur».

Selon la LIFD, la valeur locative est déterminée compte tenu des conditions locales mais aussi de l'utilisation effective du logement au domicile du contribuable. Les conditions d'aménagement sont prises en compte dans le cadre d'une déduction pour sous-utilisation. Cette dernière est accordée uniquement si, par exemple, des parties du bâtiment restent vides après le départ des enfants. Un peu moins de la moitié des cantons comptent des dispositions semblables dans leur droit en matière de sous-utilisation.

Enfin, le système actuel offre des possibilités de planification fiscale. Durant les périodes où la charge fiscale marginale est élevée, il est avantageux de faire valoir, si possible, des déductions élevées afin de briser la progressivité de l'impôt sur le revenu. Durant ces périodes, une planification fiscale entre en ligne de compte surtout pour les contribuables à revenu élevé.

2.3.2 Potentiel de recettes limité

Des frais de perception et d'acquittement élevés ne s'opposent pas en soi à la perception d'un impôt. Si l'impôt en question génère des recettes substantielles, sa perception peut être légitime d'un point de vue fiscal, même si elle occasionne une importante charge administrative. En l'occurrence toutefois, l'imposition de la valeur locative ne génère pas de recettes fiscales ou seulement des recettes modestes (pour un taux hypothécaire moyen historique sur le long terme), car le système actuel comporte divers objectifs extra-fiscaux qui supposent des allègements fiscaux. On pense ici en particulier à la sous-estimation des valeurs locatives brutes par rapport aux valeurs des loyers sur le marché. Peu d'éléments plaident donc en faveur du maintien du système actuel.

2.3.3 Endettement hypothécaire

Un autre point faible du système actuel est lié à l'endettement hypothécaire. Le système fiscal en vigueur n'incite pas les propriétaires à amortir leur dette hypothécaire. Bien au contraire, la réglementation actuelle en matière d'intérêts passifs offre des possibilités de planification fiscale avantageuse aux contribuables qui ont des

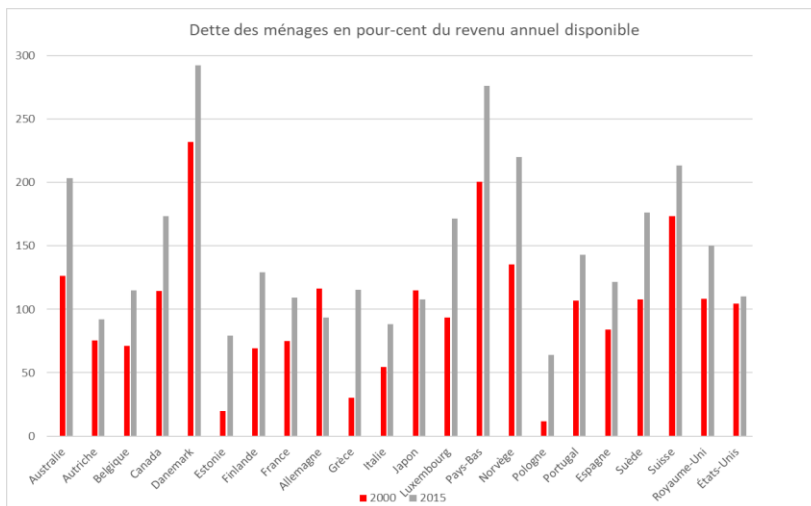
moyens suffisants pour renoncer à amortir leur dette, notamment grâce à l'exonération des gains en capital. Des institutions internationales, dont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI), ont recommandé à maintes reprises à la Suisse, dans leurs rapports sur les pays, d'éliminer les incitations fiscales à l'endettement brut des ménages afin de maintenir la stabilité financière. Le comité consultatif «Avenir de la place financière», institué par le Conseil fédéral, a lui aussi relevé que le système fiscal actuel comporte d'importantes incitations à l'endettement hypothécaire des ménages qui doivent être jugées problématiques pour la stabilité financière et macroéconomique de la Suisse. Il a donc recommandé au Conseil fédéral en mars 2016 d'entreprendre un changement de système dans le cadre d'un projet de loi²³.

Un groupe de travail mixte composé de représentants du Département fédéral des finances (DFF), du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et de la Banque nationale suisse (BNS), sous la direction de l'Administration fédérale des contributions (AFC), est aussi parvenu à la conclusion dans son rapport du 10 juin 2016 que des mesures doivent être prises pour réduire les incitations à l'endettement du système fiscal actuel²⁴. Ce dernier incite notamment les particuliers à conserver un endettement brut élevé. Le groupe de travail note qu'en comparaison internationale l'endettement hypothécaire des ménages est très élevé en Suisse et qu'il a progressivement augmenté au cours des dernières années. Seuls le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège affichent un rapport plus élevé entre endettement et revenu annuel disponible.

²³ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/44350.pdf>

²⁴ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-62128.html>

Illustration 2:



Source: OCDE 2018

Dans le même temps, la demande croissante de biens immobiliers a entraîné une flambée des prix de l'immobilier. Dans son rapport, le groupe de travail signale que si les taux hypothécaires atteignent un niveau de 5 %, environ 40 % des propriétaires de logement qui ont conclu de nouvelles hypothèques devront consacrer une part substantielle de leur revenu à la couverture de l'augmentation des charges d'intérêts.

L'illustration 2 montre le niveau de la dette brute des ménages par rapport au revenu annuel disponible pour les années 2000 et 2015. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, l'endettement a augmenté durant ces années. La valeur de la Suisse de 213 % en 2015 signifie que pour un revenu annuel disponible de 100 000 francs, un ménage avait en moyenne une dette de 213 000 francs.

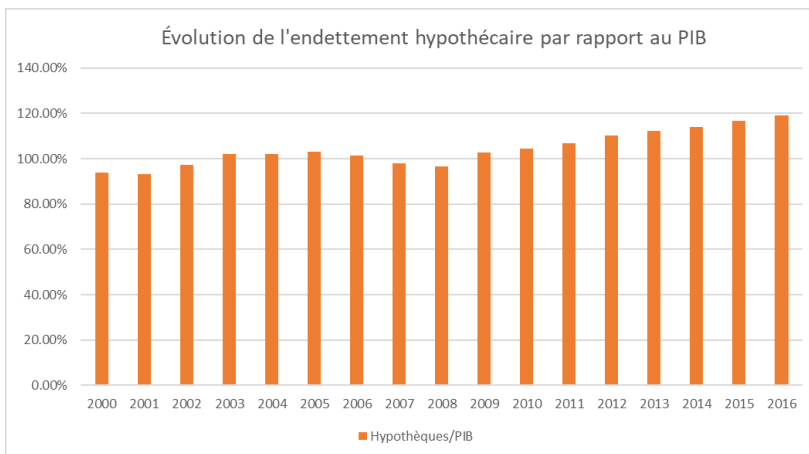
Dans le cadre de son examen annuel des pays, le FMI a une nouvelle fois pointé du doigt en mars 2018 les risques qui pèsent sur le marché immobilier et hypothécaire suisse. Il recommande en particulier d'appliquer des règles plus strictes en matière de prêts hypothécaires, de ne plus autoriser la déduction des intérêts hypothécaires et d'abolir en parallèle l'imposition de la valeur locative²⁵.

La part de l'endettement hypothécaire par rapport au produit intérieur brut (PIB) est un indicateur qui n'est pratiquement pas biaisé par l'évolution des prix de l'immobilier. En 2016, le volume des hypothèques accordées aux ménages par les établissements financiers en Suisse s'élevait à environ 120 % du PIB (cf. illustration 3). Depuis le creux de 2008, cet indicateur a augmenté d'un peu moins de 30 points de pourcentage. L'importance de l'endettement hypothécaire par rapport à la capacité

²⁵ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51803.pdf>

économique et, partant, la vulnérabilité de la Suisse face à une correction des prix sur le marché immobilier se sont ainsi considérablement accrues.

Illustration 3:



2.3.4 Déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement

L'encouragement fiscal des mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement est un instrument coûteux qui produit d'importants effets d'aubaine. De plus, la progressivité de l'impôt veut que les contribuables à revenu élevé soient davantage encouragés que les contribuables à revenu modeste. Contrairement à un encouragement direct, un encouragement fiscal n'entre pas dans le cadre de l'approbation du budget par le Parlement, ce qui rend les études d'impact plus compliquées.

Les programmes d'encouragement peuvent être mis en œuvre de sorte qu'ils soient sans incidence sur le budget si le montant de la compensation financière nécessaire est connu d'avance. De plus, ils sont plus transparents, car la contribution d'encouragement a un effet direct sur les coûts de la décision d'investissement. À cet égard, les effets des déductions d'ordre extra-fiscal, comme celles prévues dans le domaine de l'économie d'énergie et de la protection de l'environnement, doivent être examinés d'un œil critique. En comparaison directe, un programme d'encouragement portant sur les dépenses est largement préférable à un allègement fiscal poursuivant les mêmes buts.

2.4 Considérations de la commission

2.4.1 Analyse de la situation

La commission estime qu'une réforme de l'imposition du logement est nécessaire, en raison du fort mécontentement que suscite depuis longtemps la situation juridique en

vigueur, surtout auprès des personnes directement concernées. Constatant que la valeur locative est fortement controversée, elle souligne que la situation peut être particulièrement difficile pour les retraités ayant largement remboursé leur hypothèque, vu que la valeur locative est imposable en tant que revenu alors que, parallèlement, le revenu réel diminue sensiblement au moment de la retraite. La commission relève de plus que les personnes fortunées, notamment, peuvent profiter du système actuel pour pratiquer l'optimisation fiscale en utilisant leur hypothèque pour financer d'autres placements et non leur logement. Indépendamment de ces considérations, elle estime enfin que la perception de la valeur locative entraîne une lourde charge administrative pour les autorités fiscales cantonales et que cette charge ne se justifie pas eu égard aux recettes fiscales qui en découlent.

La commission rappelle que plusieurs tentatives visant à réformer le système ont été menées ces dernières années, y compris par le Conseil fédéral, mais qu'aucune d'entre elles n'a abouti. Elle constate que, en raison de l'incapacité des différents projets et interventions à réunir une majorité, tant devant le peuple qu'au Parlement, le Conseil fédéral a annoncé qu'il ne présenterait plus de projet dans ce domaine. Pour elle, il incombe donc au Parlement de prendre les choses en main.

Dans ce contexte, la commission s'est donné pour mission de proposer un système cohérent, équilibré et finançable. Suivant la teneur de son initiative, elle présente un avant-projet qui soit le plus possible sans effet sur les recettes fiscales à long terme, qui n'engendre pas de disparités entre locataires et propriétaires contrairement aux prescriptions et qui encourage la propriété du logement conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur.

2.4.2 Principaux objectifs

L'équilibre financier, c'est-à-dire la neutralité budgétaire, ainsi que l'égalité de traitement entre locataires et propriétaires sont les principaux objectifs de la commission. Celle-ci souhaite également agir contre les incitations à l'endettement: plusieurs rapports – du FMI, de l'OCDE, du groupe d'experts chargé de développer la stratégie en matière de marchés financiers et d'un groupe de travail de la Confédération dirigé par l'AFC (cf. ch. 2.3.3 et note de bas de page 24) – montrent que l'endettement des ménages privés suisses est l'un des plus élevés au monde, raison pour laquelle la commission estime urgent de réduire les incitations à augmenter les dettes sur les logements à usage personnel. Elle souhaite en premier lieu garantir la stabilité du marché financier, car un endettement trop élevé présente des risques qui peuvent devenir systémiques: selon elle, il faut éviter qu'une situation similaire à celle qui est survenue à la fin des années 1990 ne se reproduise, lorsque l'augmentation soudaine des taux avait fait chuter les prix de l'immobilier, entraînant ainsi une crise bancaire. La commission veut aussi empêcher qu'un nombre important de propriétaires n'aient plus les moyens de payer leur logement lorsque les taux augmentent à nouveau, ce qui devrait arriver tôt ou tard. Si tel était le cas, la commission considère que le système fiscal actuel aurait sa part de responsabilité, vu qu'il encourage l'endettement.

2.4.3 Décisions

Dans son avant-projet, la commission propose les éléments suivants:

- Pour les *logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile*, la *valeur locative* sera supprimée aux niveaux fédéral et cantonal. Parallèlement, les *frais d'entretien*, les *frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis*, les *primes d'assurances* et les *frais d'administration par des tiers* concernant ces logements ne pourront plus être déduits. Dans le système actuel, où la valeur locative est imposée, les frais précités sont des frais d'acquisition, c'est-à-dire des dépenses obligatoirement liées à l'acquisition du revenu. Par conséquent, si le système change et que la valeur locative n'est plus imposée, ces dépenses ne seront plus déductibles (cf. annexe I, Conséquences d'un changement de système sur le plan fiscal).
- Au *niveau fédéral*, les déductions – motivées par des raisons extra-fiscales – pour les *investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement*, les *frais de restauration de monuments historiques* et les *frais de démolition* seront supprimées; au niveau cantonal, ces déductions pourront être conservées dans la législation fiscale. Par exemple, dans le domaine de la restauration de monuments historiques, un petit canton possédant de nombreux bâtiments historiques pourra ainsi dûment tenir compte de ses particularités.

Les déductions précitées poursuivent des objectifs extra-fiscaux qui ne sont pas directement liés à la capacité économique. Il serait donc possible de les octroyer indépendamment de l'imposition de la valeur locative. En outre, les déductions dans le domaine des économies d'énergie et de la protection de l'environnement ont même été étendues à la suite de la votation populaire du 21 mai 2017 sur le premier train de mesures visant à mettre en œuvre la Stratégie énergétique 2050 (cf. note de bas de page 14).

La commission est toutefois d'avis que c'est justement dans le domaine énergétique que les effets d'aubaine sont très élevés, car les appareils arrivant en fin de vie doivent inévitablement être remplacés par de nouveaux appareils, lesquels consomment moins d'énergie et dont l'acquisition donnerait donc droit à des déductions. Cette situation n'est pas souhaitable. Pour lutter contre ces effets d'aubaine, la possibilité de fixer des exigences qualitatives a été examinée: il s'agirait de rendre déductibles les mesures destinées à économiser de l'énergie et à ménager l'environnement qui satisfont à une certaine norme. Les autorités fiscales cantonales se sont toutefois opposées à cette proposition, car elles ne disposent pas du savoir-faire nécessaire pour établir une imposition qui soit correcte. C'est pourquoi une solution allant dans cette direction n'a aucune chance d'aboutir à l'heure actuelle.

De plus, selon la commission, les déductions se rapportent à l'assiette fiscale, raison pour laquelle les ménages aux revenus plus modestes profiteraient à peine de cette mesure: un objet appartenant à une personne ayant un revenu élevé serait nettement plus co-financé, grâce à la déduction, qu'un objet appartenant à une personne dont le revenu est moins élevé.

Dans ce contexte, la commission conclut qu'il faut supprimer les déductions précitées au niveau fédéral. Pour elle, si l'Etat veut encourager certaines mesures, il

doit les subventionner directement – et non indirectement via des réglementations fiscales. Cette manière de faire est plus transparente et plus efficace et profite en particulier aux personnes à revenu modeste.

La commission reconnaît que le maintien des déductions des mesures destinées à économiser l'énergie et à ménager l'environnement dans la LHID peut entraîner des difficultés sur le plan administratif, vu que les autorités de taxation devront vérifier si les déductions demandées portent réellement sur des mesures destinées à économiser l'énergie et à ménager l'environnement ou si elles concernent plutôt des frais d'entretien non déductibles. Elle souhaite laisser aux cantons le soin de décider s'ils autorisent ou non ces déductions.

S'agissant des déductions de frais de restauration de monuments historiques, il ne faudra pas s'attendre à de nouveaux problèmes de délimitation, car les travaux entrepris à ce titre continueront d'être effectués sur la base de prescriptions légales et de décisions officielles.

- Comme le demandait l'initiative, les *résidences secondaires à usage personnel seront exclues du changement de système*. Leur valeur locative reste donc imposable, pour des raisons fiscales. Les revenus de logements loués ou affermés restent eux aussi imposables. Par conséquent, 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* seront toujours déductibles pour les résidences secondaires. Les déductions extra-fiscales des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des frais de restauration de monuments historiques et des frais de démolition seront par contre supprimées dans la LIFD ; en revanche, la disposition potestative de la LHID est maintenue.

La commission considère qu'il ne faut pas perdre de vue les intérêts fiscaux des cantons touristiques, lesquels sont les principaux concernés par l'imposition des résidences secondaires. Un changement de système qui s'appliquerait aussi aux résidences secondaires entraînerait une diminution massive du substrat fiscal, donc des recettes fiscales. Selon la commission, les cantons imposent actuellement la valeur locative de logements occupés par leurs propriétaires par exemple à 70 % pour les résidences principales et à 100 % pour les résidences secondaires, l'objectif étant notamment de mettre un frein à la construction de résidences secondaires. Il est important de ne pas rendre à nouveau attractive la construction de résidences secondaires par une suppression de la valeur locative. De plus, la péréquation financière intracantonale entre les communes d'un canton qui ont des nombres différents de résidences secondaires, d'une part, et la péréquation financière intercantonale, d'autre part, forment un système équilibré que la commission ne souhaite pas remettre en question.

Une suppression pure et simple de la valeur locative réduirait fortement les frais d'exécution. La commission est consciente de ne pas exploiter pleinement ce potentiel en prévoyant une règle distincte pour les résidences secondaires: entre autres, dans les cas où la résidence secondaire ne se situe pas dans le même canton que la résidence principale, il faudra toujours procéder à une répartition des impôts entre les cantons. La commission a toutefois opté pour cette solution plus compliquée, dans l'intérêt des cantons touristiques, lesquels sont particulièrement concernés.

- En ce qui concerne la *future réglementation en matière d'intérêts passifs*, la commission est favorable à une consultation portant sur *cinq propositions envisageables*. Celles-ci ont en commun d'être plus restrictives que le droit en vigueur. En l'état actuel, les intérêts passifs privés sont déductibles à concurrence du rendement imposable de la fortune mobilière et immobilière, auquel s'ajoutent 50 000 francs. Selon les différentes propositions, une des règles suivantes s'appliquerait à l'avenir :

Proposition 1 : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune

Proposition 2 : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence de 80 % du rendement imposable de la fortune

Proposition 3 : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière, auquel s'ajoutent 50 000 francs en cas de détention d'une ou de plusieurs participations qualifiées

Proposition 4 : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière

Proposition 5 : Suppression générale de la déductibilité des intérêts passifs privés

- Une *déduction pour première acquisition* (au sens d'un relèvement de la limite applicable à la déduction des intérêts passifs privés) dont la *durée de validité et le montant seront limités*, sera introduite pour l'acquisition d'un logement occupé par le propriétaire à son domicile. Cela devrait permettre en particulier aux primo-accédants d'acquérir un logement plus facilement. Cette déduction pour première acquisition, d'un montant maximal de 10 000 francs pour les couples et de 5000 francs pour une personne seule la première année fiscale suivant l'acquisition du logement, devra être octroyée pendant dix ans, période durant laquelle elle devra diminuer de façon linéaire.

L'introduction de la déduction pour première acquisition augmentera la charge administrative. En effet, il faudra s'assurer, aux niveaux cantonal et intercantonal, que seuls les premiers acquéreurs puissent effectivement bénéficier de cette déduction. La commission estime néanmoins que l'encouragement de l'accession à la propriété pour les jeunes personnes notamment est un intérêt prépondérant.

Enfin, la commission a pris acte de ce que des problèmes de délimitation peuvent se poser dans le cas des immeubles à affectation mixte – on pense ici à des formes de logement telles qu'une maison individuelle à laquelle serait rattaché un appartement indépendant ou un immeuble qui serait constitué d'une partie habitée par le propriétaire et d'une autre partie louée ou affermée, ou simplement d'un logement dans lequel une chambre serait mise à la disposition d'un tiers. Ces formes de logements spécifiques impliquent des contrôles de la part des autorités de taxation compétentes. En particulier, l'entretien de l'immeuble doit être réparti entre les différentes unités d'habitation.

Des problèmes similaires se posent lorsqu'un logement occupé par le propriétaire à son domicile change d'affectation et devient un logement loué ou affermé ou une résidence secondaire destinée à l'usage personnel (et vice versa). Dans ces cas également, il faudra procéder à des délimitations s'agissant de la déductibilité des coûts immobiliers. Après avoir analysé tous les arguments, la commission est toutefois parvenue à la conclusion que les avantages de la solution proposée étaient clairement plus importants que ses inconvénients.

La commission est convaincue que le changement de système qu'elle propose contribuera sensiblement à réduire l'endettement privé et, partant, à stabiliser la place financière. Cette solution tient compte des impératifs en matière de neutralité budgétaire et d'égalité entre locataires et propriétaires, ainsi que du principe constitutionnel de l'encouragement de l'accession à la propriété. Enfin, la commission estime que c'est le moment opportun pour changer de système, eu égard à la faiblesse des taux actuels.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

Art. 14, al. 3, let. b

Cet article concerne les personnes imposées d'après la dépense. La référence qui y figure à l'*al. 3, let. b*, doit être modifiée compte tenu des changements apportés à l'*art. 21, al. 1, let. b*. Dans le droit actuel, le montant équivalant à sept fois le loyer annuel ou la valeur locative constitue une des bases de calcul de l'imposition d'après la dépense. Si le calcul de la valeur locative était aussi supprimé pour les personnes imposées d'après la dépense, il faudrait s'attendre à des baisses d'impôt. Pour éviter cela, les autorités doivent continuer de calculer une valeur locative pour ces personnes compte tenu des conditions locales, c'est-à-dire de la valeur du marché, et la prendre en considération dans le calcul de l'impôt d'après la dépense. Selon un sondage mené par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, un peu plus de 5000 personnes étaient imposées d'après la dépense en Suisse à la fin de l'année 2016²⁶.

Art. 21

Al. 1, let. b

Le changement de système proposé prévoit la suppression de l'imposition de la valeur locative des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile. Le champ d'application de l'*art. 21, al. 1, let. b*, doit donc être restreint de sorte que l'imposition de la valeur locative ne soit maintenue que pour les résidences secondaires ou parties de résidences secondaires à usage personnel. Sont également com-

²⁶ <https://www.fdk-cdf.ch/> > Thèmes > Politique fiscale > Imposition d'après la dépense > Communiqué de presse du 2.6.2017

pris d'autres types d'immeuble, tels que les troisièmes ou quatrièmes logements à usage personnel.

Par «parties de résidences secondaires», on entend, par exemple, les appartements situés dans un immeuble locatif et utilisés comme résidence secondaire à usage personnel ou les résidences secondaires à usage personnel qui comprennent un logement à louer. Les parties de bâtiment telles que les parkings ou les salles de bricolage, de rangement ou de loisir qui font partie d'une résidence secondaire peuvent également être considérées comme des parties de résidences secondaires.

En droit fiscal, comme dans la loi fédérale sur les résidences secondaires, une résidence secondaire n'est pas un lieu où le contribuable réside avec l'intention de s'y établir durablement.

Al. 2

L'*al. 2* doit être modifié puisque la valeur locative des immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile ne sera plus imposée. Comme c'était le cas jusqu'à présent, la valeur locative des résidences secondaires continuera d'être déterminée compte tenu des conditions locales, c'est-à-dire de la valeur du marché.

La déduction pour sous-utilisation («utilisation effective») prévue jusqu'à maintenant dans la LIFD se limite aux immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile. Étant donné que la valeur locative de ces immeubles ne sera plus imposée, cette déduction peut être purement et simplement supprimée.

Art. 25

Seul un renvoi est modifié dans cette disposition.

Art. 32 Frais d'acquisition en cas de fortune mobilière privée

L'*art. 32* de la loi actuelle fixe les frais qui sont déductibles aussi bien dans le cadre de la fortune mobilière privée que dans le cadre de la fortune immobilière privée. Compte tenu de la nouvelle conception de l'imposition de la propriété privée du logement, cette disposition est désormais subdivisée en deux articles (*32 et 32a*).

Le nouvel *art. 32* correspond à l'actuel *art. 32, al. 1*. Il règle la déduction des frais dans le cadre de la fortune mobilière.

Art. 32a Résidences secondaires à usage personnel et immeubles loués ou affermés

D'une manière générale, si un rendement n'est pas imposable, les frais ayant permis la réalisation de ce rendement ne sont pas non plus pris en compte fiscalement. Par conséquent, les frais d'entretien des immeubles (frais d'entretien, frais de remise en

état d'un immeuble nouvellement acquis, primes d'assurance et frais d'administration par des tiers) ne seront plus déductibles vu que l'imposition de la valeur locative des logements occupés par leurs propriétaires sera supprimée à l'avenir. De plus, le contribuable ne pourra plus faire valoir les déductions d'ordre extra-fiscal (mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, travaux de restauration de monuments historiques et frais de démolition consentis en vue d'une construction de remplacement).

Al. 1

La déduction des dépenses d'entretien des bâtiments autorisée actuellement est maintenue étant donné que la valeur locative des résidences secondaires à usage personnel reste imposée et que les recettes provenant d'immeubles loués ou affermés font partie du revenu.

Al. 2

L'al. 2 prévoit la possibilité pour le contribuable de faire valoir une déduction forfaitaire à la place de la déduction des frais effectifs visés à *l'al. 1*, comme c'est le cas actuellement.

Art. 33

Al. 1, let. a et a^{bis}

Selon la systématique fiscale, les intérêts passifs privés ne sont en principe déductibles que dans la mesure où ils représentent des frais d'acquisition du revenu, c'est-à-dire dans la mesure où ils servent à réaliser un rendement imposable de la fortune. Les frais servant par exemple à financer des biens de consommation qui ne dégagent pas de rendement imposable sont considérés non pas comme des frais d'acquisition du revenu, mais comme des frais afférents au train de vie.

La mise en œuvre législative est complexe cependant: si, en règle générale, il est possible sur le plan juridique d'attribuer les intérêts passifs privés à des revenus donnés, cette appréciation juridique ne tient pas compte de la réalité économique et ouvre des possibilités de planification fiscale indésirables. Aussi peut-on dire qu'il n'existe pas de solution mathématique exacte en matière de déduction des intérêts passifs.

Au total, cinq propositions, qui sont toutes plus strictes que la réglementation actuelle, sont en discussion concernant la *première phrase de l'art. 33, al. 1, let. a*. Dans chacune de ces propositions, la restriction par rapport au droit actuel a pour but de réduire les incitations inopportunes à l'endettement privé. Dans l'annexe II du présent rapport, ces cinq propositions sont comparées et évaluées à l'aide de critères centraux (limitation des incitations à l'endettement privé, respect du principe de l'imposition d'après la capacité économique, conséquences financières pour les pouvoirs publics, effets de répartition, potentiel en matière de planification fiscale, charge administrative).

L'exemple chiffré suivant du tableau 1 illustre la méthode de calcul des réglementations envisageables en matière d'intérêts passifs qui devrait être appliquée aux logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile:

- Proposition 1: déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune
- Proposition 2: déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence de 80 % du rendement imposable de la fortune
- Proposition 3: déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière et de 50 000 francs en cas de détention d'une ou de plusieurs participations qualifiées
- Proposition 4: déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière
- Proposition 5: pas de possibilité de déduction des intérêts passifs privés

Tableau 1: calcul de la déduction générale des intérêts passifs – comparaison des propositions

	Droit actuel	Proposition 1	Proposition 2	Proposition 3	Proposition 4	Proposition 5
Valeur locative brute imposable du logement	15 000	–	–	–	–	–
Revenus locatifs	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Rendement de la fortune mobilière	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Intérêts hypothécaires	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
- sur le logement	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
- sur l'immeuble loué	8000	8000	8000	8000	8000	8000
Déduction générale des intérêts passifs (art. 33, al. 1, let. a, 1 ^{re} phrase [et a ^{bis} pour la proposition 3])	20 000	10 000	8000	5 000 La déduction augmente d'au maximum 50 000 francs supplémentaires en cas de détention d'une participation qualifiée	5000	–

Dans les propositions 1 et 2, le total du rendement imposable de la fortune s'élève à 10 000 francs. Sur le total des intérêts passifs privés de 20 000 francs, 10 000 francs peuvent être déduits selon la proposition 1, alors que seuls 8000 francs peuvent être déduits selon la proposition 2.

Dans la proposition 3, le plafond de la déduction est de 55 000 francs; dans la proposition 4, 5000 francs peuvent être déduits; et dans la proposition 5, aucune déduction des intérêts passifs privés n'est accordée.

Comme dans le droit en vigueur, c'est le rendement brut de la fortune mobilière et immobilière privée qui est pris en compte pour calculer la déduction autorisée des intérêts passifs privés, c'est-à-dire le rendement avant déduction des frais d'acquisition.

La deuxième phrase de l'art. 33, al. 1, let. a, reste inchangée dans les propositions 1 à 4.

Dans la proposition 3, la let. a^{bis} est ajoutée à l'art. 33, al. 1. Elle prévoit une possibilité supplémentaire de déduction des intérêts passifs si le contribuable détient une participation d'au moins 10 % au capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative.

Dans la proposition 5, la let. a de l'art. 33, al. 1, est abrogée.

Art. 33a Intérêts passifs en cas de première acquisition d'un immeuble à usage personnel

Al. 1 à 3

La déduction pour l'acquisition d'un premier logement est une mesure qui s'inscrit dans le cadre de l'encouragement de l'accession à la propriété prévu par la Constitution (art. 108, al. 1, Cst.). Elle entraîne une augmentation de la déduction générale des intérêts passifs (art. 33, al. 1, let. a et a^{bis}).

La déduction pour l'acquisition d'un premier logement a été introduite sur la base du contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Sécurité du logement à la retraite»²⁷. Durant l'année fiscale qui suit l'acquisition du logement, les contribuables qui vivent en ménage commun peuvent déduire les intérêts passifs privés afférents à leur logement jusqu'à concurrence de 10 000 francs, les autres contribuables, jusqu'à concurrence de 5000 francs. Cette réglementation s'applique par analogie aux contribuables qui possèdent l'usufruit d'un immeuble.

Une des conditions fixées dans le contre-projet indirect à l'initiative populaire de l'Association suisse des propriétaires fonciers était que le propriétaire ait acquis à titre onéreux l'immeuble destiné à son usage personnel à son domicile. Or, cette condition s'est révélée inadaptée aux situations où, par exemple, l'immeuble est acquis dans le cadre d'une dévolution successorale ou d'une donation. Dans ces cas, les propriétaires qui ne pourraient pas bénéficier de la déduction pour l'acquisition

²⁷ FF 2010 4841

d'un premier logement du fait qu'ils ont obtenu leur logement à titre gratuit seraient désavantagés. C'est pourquoi le caractère onéreux ou gratuit de l'acquisition ne doit pas constituer un critère.

Le contribuable peut faire valoir pour la première fois la déduction pour l'acquisition d'un premier logement l'année fiscale qui suit l'acquisition en Suisse. Le fait que le contribuable ait déjà été propriétaire de son propre logement à l'étranger n'entre pas en ligne de compte. Il serait en effet difficile de vérifier ce fait.

Le calcul de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement repose sur les conditions suivantes: premièrement, seuls les intérêts passifs d'une dette juridiquement liée au logement peuvent être déduits (principalement les hypothèques sur le logement); deuxièmement, les intérêts passifs déjà pris en compte dans le cadre de la déduction générale ne peuvent pas faire l'objet d'une nouvelle déduction dans le cadre de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement; troisièmement, les intérêts passifs imputables au logement ne sont pris en compte qu'après les autres intérêts passifs dans le cadre de la déduction générale.

L'exemple chiffré suivant du tableau 2 illustre la méthode de calcul de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement dans le cas d'un couple marié:

Tableau 2: calcul de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement – comparaison des propositions

	Droit actuel	Proposition 1	Proposition 2	Proposition 3	Proposition 4	Proposition 5
Valeur locative brute imposable du logement	15 000	–	–	–	–	–
Revenus locatifs	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Rendement de la fortune mobilière	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Intérêts hypothécaires - sur le premier logement acquis - sur l'immeuble loué	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000
Déduction générale des intérêts passifs (<i>art. 33, al. 1, let. a, 1^{re} phrase [et a^{bis} pour la proposition 3]</i>)	13 000	10 000	8000	5000 La déduction augmente d'au maximum 50 000 francs supplémentaires en cas de détention d'une participation qualifiée.	5000	–
Déduction pour l'acquisition d'un premier logement l'année suivant l'acquisition (<i>art. 33a, al. 1 et 2</i>)	–	3000	5000	8000 francs au maximum. La déduction n'est autorisée que dans la mesure où les intérêts passifs n'ont pas encore été pris en compte au titre de l' <i>art. 33, al. 1, let. a, 1^{re} phrase</i> .	8000	8000
Intérêts passifs déduc-	13 000	13 000	13 000	13 000 francs, plus	13 000	8000

	Droit actuel	Proposition 1	Proposition 2	Proposition 3	Proposition 4	Proposition 5
tibles, y compris déduction pour l'acquisition d'un premier logement				50 000 francs supplémentaires au maximum en cas de détention d'une participation qualifiée		

Pour calculer la déduction pour l'acquisition d'un premier logement dans les propositions 1 et 2, il faut déterminer dans un premier temps le total du rendement imposable de la fortune (10 000 francs) et des intérêts passifs privés effectifs (13 000 francs). Dans un deuxième temps, il faut calculer la déduction générale des intérêts passifs (*art. 33, al. 1, let. a, 1^{re} phrase*). Cette déduction équivaut au rendement imposable de la fortune, c'est-à-dire 10 000 francs, dans la proposition 1, ou à 80 % du rendement imposable de la fortune, c'est-à-dire 8000 francs, dans la proposition 2.

Pour calculer la déduction maximale autorisée pour l'acquisition d'un premier logement l'année suivant l'acquisition, il faut déterminer si, après déduction des intérêts passifs autorisés à hauteur de 100 % ou de 80 % du rendement imposable de la fortune (10 000 francs ou 8000 francs), il reste un solde d'intérêts passifs imputables au logement. Ce solde est de 3000 francs dans la proposition 1 et de 5000 francs dans la proposition 2. Ces montants peuvent être déduits au titre de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement. Au total, 13 000 francs d'intérêts passifs privés peuvent donc être déduits dans les deux cas.

Dans la proposition 3, la réglementation particulière concernant l'utilisation de capitaux étrangers pour financer une participation qualifiée entre en ligne de compte à hauteur de 50 000 francs au maximum. Si l'on y ajoute les revenus locatifs d'un montant de 5000 francs, on obtient une déduction générale maximale autorisée des intérêts passifs de 55 000 francs. Une déduction supplémentaire au titre de l'acquisition d'un premier logement peut être accordée si les intérêts passifs correspondants n'ont pas déjà été pris en compte dans le cadre de la déduction générale. Dans la proposition 4, la déduction générale des intérêts passifs s'élève à 5000 francs (revenus locatifs). Les intérêts passifs imputables au logement du propriétaire peuvent être déduits dans leur totalité, soit 8000 francs, dans le cadre de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement. Dans la proposition 5, aucune déduction générale des intérêts passifs privés n'est accordée; les intérêts passifs imputables au logement du propriétaire ne peuvent être déduits que dans le cadre de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement (en l'occurrence 8000 francs).

Les années fiscales suivantes, le montant maximal de la déduction diminue de 10 % par an du plafond déterminant.

Al. 4

Le contribuable ne peut plus faire valoir la déduction pour l'acquisition d'un premier logement dès lors qu'il vend la propriété qu'il occupe à son domicile ou qu'il n'utilise plus cette propriété comme logement. Cependant, s'il acquiert dans un délai approprié un immeuble de remplacement en Suisse servant au même usage, il peut faire valoir la déduction pour les années fiscales restantes à partir de l'année d'acquisition de l'immeuble. Pour déterminer la durée du «délai approprié», il faut appliquer par analogie l'art. 12, al. 3, let. e, LHID concernant l'impôt sur les gains immobiliers. Selon cette disposition, l'imposition est différée en cas d'aliénation d'une habitation ayant servi durablement et exclusivement au propre usage de l'aliénateur, dans la mesure où le produit ainsi obtenu est affecté à l'acquisition ou à la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage. Dans la pratique en matière de

taxation en cas d'acquisition d'un bien de remplacement, c'est une période de deux ans au maximum qui s'est imposée en tant que délai approprié.

L'exemple chiffré suivant illustre le mécanisme de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement en cas d'aliénation du logement et de nouvelle acquisition d'un immeuble de remplacement dans un délai approprié:

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	
Première acquisition	Première déduction	-10%	-10%	-10%	Aliénation	Sans logement en propriété	Acquisition d'un immeuble de remplacement servant au même usage	-10%	-10%	-10%	-10%	-10%

Art. 205g Disposition transitoire relative à la modification du ...

La réglementation transitoire suivante s'applique aux contribuables qui ont acquis leur logement avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation: le contribuable qui a acquis pour la première fois un logement destiné à son usage personnel trois ans, par exemple, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation peut faire valoir la déduction pour l'acquisition d'un premier logement après l'entrée en vigueur de la présente loi pendant sept ans encore selon l'art. 33a, al. 1 à 4. Le montant et la diminution annuelle de la déduction sont calculés non pas à partir de l'entrée en vigueur de la disposition, mais à partir de l'acquisition de l'immeuble.

Toutefois, cette disposition n'est valable qu'en cas de propriété ininterrompue. Elle ne s'applique pas si le contribuable qui a acquis pour la première fois un logement le vend et acquiert une nouvelle propriété quelques années plus tard, dans un délai qui n'est plus considéré comme raisonnable au sens de l'art. 33a, al. 4.

3.2 **Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)**

Art. 7, al. 1, 1^{re} phrase

À l'avenir, la valeur locative du logement occupé par son propriétaire ne sera plus non plus imposée aux niveaux cantonal et communal. Cet élément du revenu doit donc être retiré de la clause générale sur les revenus uniques et périodiques. Dans l'énumération des revenus imposables, il faut préciser que seule la valeur locative des résidences secondaires ou parties de résidences secondaires à usage personnel continue d'être imposée.

Art. 9, al. 2, let. a

Voir le commentaire de l'art. 33a, al. 1, let. a, 1^{re} phrase, LIFD.

Art. 9, al. 3 et 3^{bis}

Les déductions fiscales restantes relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, aux travaux de restauration de monuments historiques et aux travaux de démolition en vue d'une construction de remplacement doivent être modifiées sur le plan de la technique législative. Elles seront désormais régies par les art. 9a et 9b.

Art. 9a Résidences secondaires à usage personnel et immeubles loués ou affermés

Par rapport au droit actuel, aucune modification n'est apportée aux catégories de logement mentionnées dans le titre pour ce qui est des frais immobiliers. Les cantons peuvent notamment continuer de prévoir des déductions pour les mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement et pour les travaux de restauration de monuments historiques.

Nous renvoyons en outre au commentaire de l'art. 32a LIFD.

Art. 9b Immeubles à usage personnel

La déduction pour l'acquisition d'un premier logement est régie aux al. 1 à 4. Ces dispositions étant identiques à celles de l'art. 33a, al. 1 à 4, LIFD, nous renvoyons au commentaire de cet article.

L'al. 5 fait référence à la réglementation relative aux déductions d'ordre extra-fiscal (mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, travaux de restauration de monuments historiques, démolition en vue d'une construction de remplacement) qui s'applique aux résidences secondaires à usage personnel et aux immeubles loués ou affermés. Cette réglementation peut aussi s'appliquer aux immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile.

Art. 12, al. 3, let. e

Seule une modification d'ordre rédactionnel a été apportée à cette disposition par rapport au droit actuel.

Art. 72y Adaptation de la législation cantonale à la modification du ...

Les dispositions relatives au changement de système d'imposition de la propriété du logement doivent entrer en vigueur simultanément aux niveaux fédéral, cantonal et communal. La mise en œuvre simultanée dans tous les cantons en particulier est impérative.

Il est prévu que les dispositions du droit fédéral soient directement applicables dès l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation si le droit fiscal cantonal s'en écarte. Les gouvernements cantonaux doivent alors édicter les prescriptions transitoires nécessaires.

Art. 78g Disposition transitoire relative à la modification du ...

Nous renvoyons aux explications relatives à l'art. 205g LIFD.

Entrée en vigueur

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente modification législative en tenant compte de l'avis des cantons.

3.3 Loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)

Droit actuel

Actuellement, selon la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)²⁸, la valeur locative du logement occupé par son propriétaire doit être prise en compte dans le calcul des prestations complémentaires. D'un côté, elle fait donc partie des revenus déterminants au sens de l'art. 11, al. 1, let. b, LPC, tandis que, d'un autre côté, elle est reconnue, en tant que loyer, comme une dépense au sens de l'art. 10, al. 1, let. b, LPC (frais accessoires d'un montant forfaitaire de 1680 francs compris). Le montant maximal des dépenses de loyer est de 13 200 francs par année pour les personnes seules et de 15 000 francs par année pour les couples. Parmi les dépenses, on compte également les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien des bâtiments, jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble selon l'art. 10, al. 3, LPC, ce qui correspond à la valeur locative.

Nouvelle réglementation

La suppression de l'imposition de la valeur locative implique des changements dans la loi en ce qui concerne aussi bien les revenus déterminants que les dépenses reconnues.

²⁸ RS 831.30

Art. 9, al. 5, let. e

Concernant les frais accessoires, le contribuable pourra continuer de faire valoir un forfait. Celui-ci est défini par le Conseil fédéral en vertu de l'*art. 9, al. 5* (cf. *art. 16a*, al. 3, de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité²⁹). Cet article de loi s'appliquera désormais aussi aux personnes jouissant d'un droit d'habitation.

Art. 10, al. 1, let. c

Comme elle ne sera plus imposée, la valeur locative ne doit plus être incluse dans les dépenses reconnues à titre de loyer. Le forfait pour frais accessoires, pour sa part, est maintenu.

Art. 10, al. 3, let. b

Concernant les dépenses reconnues que sont les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien des bâtiments, le montant maximal du rendement brut de l'immeuble ne pourra plus être pris en compte à l'avenir pour les logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile. Une autre limite doit être fixée: désormais, on se fondera sur le montant maximal des dépenses reconnues de loyer pour les couples (soit 15 000 francs actuellement).

Art. 11, al. 3, let. g

Cet article précise explicitement que la valeur locative du logement occupé par son propriétaire à son domicile ne fait pas partie des revenus déterminants.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Les données utilisées pour estimer les conséquences financières pour la Confédération proviennent des cantons de Berne et de Thurgovie. Les données relatives aux immeubles ont été mises en relation avec des données concernant l'impôt fédéral

²⁹ RS 831.301

direct et portent sur la période fiscale 2010. Elles avaient déjà été utilisées dans une étude de l'AFC de 2014³⁰.

Les données comprennent les immeubles de toutes les personnes domiciliées dans ces deux cantons en 2010. Elles englobent également les immeubles détenus par ces personnes dans d'autres cantons ou à l'étranger. En revanche, elles ne tiennent pas compte des personnes domiciliées dans ces cantons qui ne sont pas propriétaires d'un immeuble ou qui louent leur immeuble ou l'utilisent uniquement comme appartement de vacances, bien qu'une limitation de la déduction des intérêts passifs ait également des conséquences fiscales pour elles. Les données ne fournissent pas non plus d'informations sur le moment de l'acquisition de l'immeuble; elles ne se prêtent donc pas à une estimation du nombre de premiers acquéreurs.

Étant donné que la valeur locative des résidences secondaires continuera d'être imposée, seules les personnes qui sont propriétaires d'un logement qu'elles utilisent pour leur usage personnel à leur domicile ont été prises en compte³¹. Les conséquences financières estimées pour ces deux cantons ont été extrapolées à la Suisse à l'aide de données de l'Office fédéral de la statistique sur le volume des logements occupés par leur propriétaire comme facteur d'extrapolation.

Le niveau effectif moyen des taux d'intérêt que les contribuables compris dans le lot de données devaient payer à l'époque et qui avait été estimé au moyen d'une division des intérêts passifs par la dette (2,6 %) n'est plus d'actualité. Il devrait être abaissé aujourd'hui d'environ un point de pourcentage. Les effets statiques à long terme sur les recettes, c'est-à-dire les effets que produirait une réforme si l'on fait abstraction, dans les estimations, des changements de comportement qu'opéreront les contribuables en réaction à la réforme, dépendront largement du futur niveau des taux

³⁰ AFC: Eigenmietwertbesteuerung. Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Berne 2014:
https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/bericht_e.html > 2014

³¹ Il est fait abstraction des effets sur les recettes qui sont imputables aux locataires ayant contracté un crédit à la consommation. Il est également fait abstraction du groupe de bailleurs et de propriétaires de résidences secondaires qui ne sont pas propriétaires de leur logement. Cela est sans incidence dans la plupart des propositions. Toutefois, si la proposition 5 est mise en œuvre, ce groupe de personnes sera aussi concerné par l'abolition de la déduction des intérêts passifs. Dans cette proposition, l'augmentation des recettes est donc légèrement sous-estimée et, inversement, la diminution des recettes est légèrement surestimée, puisque ce groupe de personnes ne pourra plus non plus déduire d'intérêts passifs. L'estimation ne tient pas compte non plus du fait que ce groupe de personnes sera concerné par la suppression des déductions d'ordre extra-fiscal, qui vaut également pour les résidences secondaires à usage personnel et les immeubles loués ou affermés au niveau de l'impôt fédéral direct. Cet aspect n'est pas pris en considération, premièrement, parce que les déductions en question ne sont pas indiquées séparément dans la déclaration d'impôt et, deuxièmement, parce que seule une partie des déductions d'ordre extra-fiscal sera supprimée à l'avenir pour ces catégories de logement, soit les déductions des dépenses destinées à augmenter la valeur de l'immeuble, ce qui complique l'estimation. Faute de données suffisantes sur la part des composantes augmentant la valeur de l'immeuble et sur celle des composantes préservant la valeur de l'immeuble, aucune quantification des effets de la suppression de ces déductions n'a été faite pour ces catégories de logement. Pris individuellement, le fait de ne pas tenir compte de cet aspect se traduit globalement par une légère surestimation de la diminution des recettes et, inversement, une légère sous-estimation de l'augmentation des recettes.

d'intérêt. Pour un taux d'intérêt d'environ 3,5 %, la réforme sera sans incidence sur les recettes si c'est la proposition 1 ou 2 concernant la déduction des intérêts passifs privés qui est mise en œuvre et si l'on tient compte de l'introduction d'une déduction pour l'acquisition d'un premier logement (cf. annexe II)³². Les conséquences de la proposition 3 sur les recettes ne peuvent pas être estimées faute de données sur les participations qualifiées. Néanmoins, on peut affirmer qu'elle générera moins de recettes que la proposition 4 puisqu'elle introduit une exception pour les participations qualifiées alors que la proposition 4 se contente de limiter la déduction des intérêts passifs au rendement imposable de la fortune immobilière. La proposition 4 devrait se traduire par une augmentation statique des recettes de l'impôt fédéral direct d'un peu moins de 200 millions de francs par année. Si les intérêts passifs ne peuvent plus être déduits, comme le prévoit la proposition 5, l'augmentation des recettes sera de l'ordre de 650 millions de francs par année pour l'impôt fédéral direct. Selon le droit actuel, la Confédération devra supporter 83 % des conséquences financières estimées pour l'impôt fédéral direct, et les cantons, 17 %.

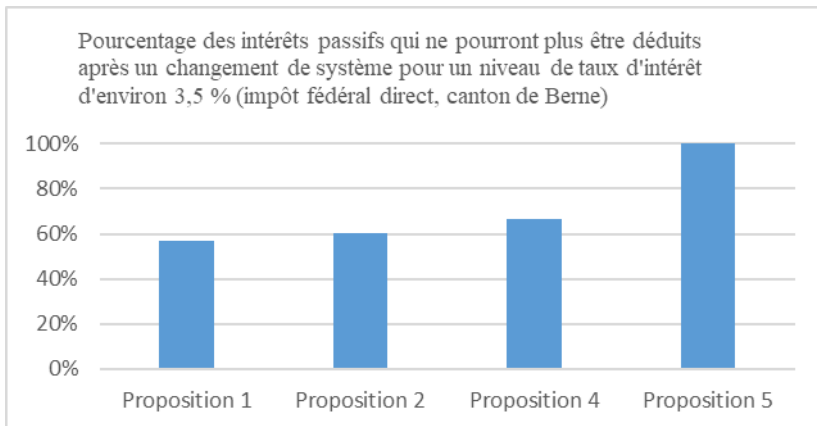
Cependant, vu le niveau actuel des taux d'intérêt, la réforme devrait se traduire par une diminution annuelle des recettes de l'impôt fédéral direct: de 400 à 500 millions de francs si elle est mise en œuvre selon la proposition 1 ou 2; de quelque 350 millions de francs si la déduction des intérêts passifs est limitée au rendement de la fortune immobilière, comme le prévoit la proposition 4; et d'environ 100 millions de francs si la déduction des intérêts passifs est totalement abolie dans la fortune privée, conformément à la proposition 5.

On ne peut prédire à quel niveau les taux d'intérêt s'établiront au moment de l'entrée en vigueur de la réforme et les années suivantes. La rémunération moyenne des obligations de la Confédération sur dix ans s'élève à 3,9 % pour la période allant de 1970 à 2015; si l'on tient compte uniquement des années 1990 à 2015, elle tombe à 3,1 %. Le niveau des taux hypothécaires est supérieur au rendement des obligations de la Confédération d'environ un point de pourcentage. Cependant, on ne sait pas si cette différence peut être extrapolée aux années à venir. Suivant le niveau des taux

³² Les résultats obtenus grâce à une méthode d'estimation alternative fondée sur des macro-données de la BNS vont dans le même sens. D'après cette méthode, un changement de système pur à tous les niveaux de l'État serait sans incidence sur les recettes pour un taux d'intérêt d'environ 3,8 %, si les intérêts passifs peuvent être déduits à hauteur du rendement imposable de la fortune (proposition 1). Si l'on se réfère aux lignes directrices définies pour la présente modification législative, c'est-à-dire si l'on tient compte de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement et des déductions cantonales concernant les mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, un changement de système serait sans incidence sur les recettes pour un niveau de taux d'intérêt d'un peu moins de 4,5 %. Cette méthode est donc plus pessimiste que l'extrapolation fondée sur les données des cantons de Berne et de Thurgovie quant au niveau que les taux d'intérêt doivent atteindre pour que la réforme soit garantie sans incidence sur les recettes. Elle se distingue de la méthode d'extrapolation en ceci qu'elle se fonde sur des données concernant la fortune immobilière des ménages qui reposent sur les valeurs du marché et qui incluent donc l'augmentation des prix de ces dernières années. D'après cette méthode, les taux d'intérêt doivent atteindre un niveau plus élevé pour que la réforme soit sans incidence sur les recettes, car les prix de l'immobilier ne sont plus liés aux loyers et les valeurs locatives ne sont plus adaptées chaque année, sinon à des intervalles plus longs. Enfin, cette méthode ne reflète pas les particularités cantonales, si bien que l'incidence sur les recettes ne peut être estimée que globalement pour l'ensemble des échelons de l'État.

hypothécaires et la proposition qui sera retenue en matière de déduction des intérêts passifs, la réforme peut avoir pour conséquence une hausse ou une baisse considérable des recettes.

Illustration 4:



L'illustration 4 montre une comparaison du recul en pour-cent de la déduction des intérêts passifs dans le cadre de l'impôt fédéral direct (données du canton de Berne de 2010) en cas de changement de système selon les différentes propositions (excepté la proposition 3)³³.

D'un point de vue dynamique, il faut s'attendre à des effets négatifs supplémentaires sur les recettes de l'impôt fédéral direct surtout. Premièrement, l'abolition de la possibilité de déduire les frais d'entretien des immeubles se traduira, dans le secteur de la construction, par une diminution soit des marges bénéficiaires, soit des commandes, soit des deux; cette diminution pourrait éventuellement être compensée par une augmentation de la création de valeur dans les chaînes de magasins spécialisés dans ce secteur. Si la compensation est incomplète, cela aura des répercussions sur les recettes de l'impôt sur le bénéfice, de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Deuxièmement, la réduction des incitations à l'endettement privé entraînera une diminution de la demande de prêts hypothécaires. Un recul de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le revenu ne sera évité que si les institutions financières parviennent à développer de nouvelles activités rentables. Troisièmement, la réduction des incitations à l'endettement aura pour effet une augmentation du taux d'épargne ou une réaffectation des finances des ménages, voire les deux. Ce dernier effet produira une

³³ Le pourcentage des intérêts passifs qui ne pourront plus être déduits ne dépend pas seulement de la proposition qui sera mise en vigueur, mais aussi du niveau des taux d'intérêt. Même si le taux de rendement de la fortune et le niveau des taux d'intérêt suivraient la même évolution, le pourcentage des intérêts passifs qui ne pourraient plus être déduits resterait constant. Aucun chiffre ne peut être avancé en ce qui concerne la proposition 3 faute de données sur les participations qualifiées.

diminution du rendement imposable de la fortune; il devrait être plus important, car il est plus difficile pour un ménage d'augmenter son taux d'épargne que de réduire ses liquidités. Une hausse du taux d'épargne aura un impact négatif sur les recettes de la TVA, mais se traduira par une progression dynamique des recettes de l'impôt sur le revenu. Dans le cas plus probable d'une dissolution des valeurs patrimoniales, des répercussions négatives se feront sentir sur la progression des recettes de l'impôt sur le revenu, car le rendement de la fortune aura diminué.

En théorie, les ménages pourraient utiliser toute leur fortune (en titres) pour amortir leur dette hypothécaire. Cependant, ce changement extrême de comportement ne se produira pas, car seule une partie des propriétaires dont la fortune génère un rendement imposable utiliseront leurs liquidités pour amortir leur hypothèque. De plus, de nombreuses hypothèques ont été conclues pour une durée fixe, ce qui signifie que l'effet d'une réduction du volume des hypothèques ne se fera sentir que lentement. En résumé, si l'on tient compte des effets dynamiques et si l'on suppose un niveau de taux d'intérêt d'environ 3,5 %, les recettes de l'impôt fédéral direct devraient légèrement diminuer et celles de la TVA devraient évoluer modérément si la déduction des intérêts passifs est limitée au rendement imposable de la fortune, comme le prévoient les propositions 1 et 2. La réforme pourra être sans incidence sur les recettes si c'est la proposition 4 qui est mise en œuvre, alors qu'elle occasionnera une augmentation substantielle des recettes à long terme si c'est la proposition 5 qui est retenue (compte tenu des effets dynamiques dans les deux cas).

Les estimations des effets sur les recettes sont entachées d'incertitudes considérables, car:

- le niveau des taux d'intérêt au moment de l'entrée en vigueur de la réforme est inconnu;
- les valeurs locatives brutes ont été adaptées dans quelques cantons depuis 2010 en raison de la hausse des loyers;
- les estimations sont extrapolées à l'ensemble de la Suisse à partir des données de deux cantons seulement.

Des incertitudes demeurent également en ce qui concerne les changements de comportement des ménages. Elles sont d'autant plus grandes que la réglementation en matière d'intérêts passifs est stricte, et sont les plus marquées dans le cas d'une interdiction de déduire les intérêts passifs dans la fortune privée.

Les coûts supplémentaires dus à la révision de la LPC devraient s'élever à 4,3 millions de francs par année pour la Confédération, selon l'estimation de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

4.1.2 Conséquences pour le personnel

Aucune conséquence n'est attendue pour le personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

4.2.1 Conséquences financières

Les estimations suivantes se fondent aussi sur les données des cantons de Berne et de Thurgovie utilisées dans le cadre de l'étude de l'AFC de 2014 mentionnée précédemment³⁴. Par rapport à l'estimation des valeurs locatives nettes appliquées dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les disparités cantonales ont en partie été prises en compte ici³⁵. Les estimations suivantes doivent être comprises comme des valeurs indicatives approximatives, car elles reposent sur plusieurs hypothèses:

- Pour calculer l'impôt cantonal sur le revenu, 12 des 26 cantons se fondent sur des valeurs locatives brutes inférieures à celles utilisées dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Cet aspect a été pris en compte. En revanche, on suppose que les cantons procèdent tous à la même réduction pour déterminer les valeurs locatives dans le cadre de l'impôt fédéral direct (par ex. 25 % des loyers sur le marché). Si ce n'est pas le cas, il en résulte une surestimation ou une sous-estimation de la valeur locative brute cantonale, puisque l'hypothèse selon laquelle les valeurs locatives utilisées dans le cadre de l'impôt fédéral direct sont comparables à l'échelle intercantonale serait fautive; les valeurs locatives cantonales seraient donc déterminées à partir d'un niveau trop élevé ou trop bas.
- Pour fixer les forfaits relatifs aux frais d'entretien des bâtiments, 20 cantons se fondent sur la réglementation applicable à l'impôt fédéral direct (10 % pour les immeubles construits il y a moins de 10 ans et 20 % pour les immeubles plus anciens). Les autres cantons octroient des forfaits plus élevés ou un forfait unique qui ne dépend pas de l'âge du bâtiment (par ex. Zurich: 20 %). Les différents forfaits ont été pris en compte dans les estimations. Une hypothèse a toutefois été émise quant au fait que 10 % des bâtiments auraient été construits il y a moins de 10 ans et 90 % seraient plus anciens. Les autres particularités cantonales concernant les charges déductibles (par ex. traitement fiscal des intérêts des crédits de construction ou déduction cantonale pour sous-utilisation) n'ont pas été prises en compte.
- Les déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement n'étant pas indiquées séparément dans la déclaration d'impôt, on suppose ici qu'elles représentent 30 % des frais d'entretien des bâtiments³⁶.
- Le revenu imposable moyen au niveau cantonal a été repris de la statistique sur l'impôt fédéral direct. Il a été relevé d'un peu moins de 60 %, car les propriétaires de logement perçoivent en moyenne un revenu imposable plus élevé et

³⁴ AFC: Eigenmietwertbesteuerung, Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Berne 2014: https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/bericht_e.html > 2014

³⁵ Des données du chapitre «L'imposition de la valeur locative» des Informations fiscales éditées par la Conférence suisse des impôts (2015) ont été utilisées à cet effet: <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html> > L'imposition de la valeur locative

³⁶ Econcept: Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen., i.A., BEW, Zurich 1997, p. 57

sont donc soumis à une charge fiscale marginale plus lourde. Le niveau de la charge fiscale marginale influence lui aussi les effets de la réforme sur les recettes.

- Sur la base du revenu ainsi déterminé, la charge fiscale marginale des ménages a été déterminée à l'aide d'une moyenne pondérée de la charge fiscale marginale de plusieurs types de ménages (couple marié à deux revenu avec ou sans enfants et personnes seules) dans le chef-lieu cantonal. Si en réalité la charge fiscale marginale et la structure sociale des ménages propriétaires de leur logement diffèrent de celles supposées ici, les conséquences de la réforme sur les recettes peuvent avoir été aussi bien surestimées que sous-estimées.

Sur la base de ces hypothèses et corrections, on estime que la suppression de l'imposition de la valeur locative du logement occupé par son propriétaire à son domicile se traduirait, en cas de maintien des déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à préserver l'environnement et compte tenu de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement, par une diminution des recettes des impôts cantonaux et communaux de l'ordre de 100 millions de francs par année pour la proposition 1 si le niveau des taux d'intérêt s'établit à environ 3,5 %³⁷. Si la déduction des intérêts passifs privés est limitée à 80 % du rendement imposable de la fortune, comme le prévoit la proposition 2, la réforme sera pratiquement sans incidence au niveau cantonal pour un niveau de taux d'intérêt d'environ 3,5 %. Les conséquences de la proposition 3 sur les recettes ne peuvent pas être estimées faute de données sur les participations qualifiées. Enfin, les recettes des impôts cantonaux et communaux devraient augmenter de presque 250 millions de francs si, conformément à la proposition 4, la déduction des intérêts passifs est limitée au rendement imposable de la fortune immobilière, et d'environ 1,3 milliard si, conformément à la proposition 5, la déduction des intérêts passifs est supprimée. En résumé, les estimations des effets statiques sur les recettes indiquent que pour un taux hypothécaire d'environ 3,5 %, les propositions 1 à 4 pourraient être pratiquement sans incidence sur les recettes des impôts cantonaux et communaux, alors que la proposition 5, qui

³⁷ Si l'on applique la méthode macroéconomique décrite à la note de bas de page 32, qui ne fait pas de distinction entre les effets sur les recettes de la Confédération et les effets sur les recettes des cantons et qui se fonde sur une estimation très actuelle de la fortune immobilière (cf. note de bas de page 32), il apparaît, pour toutes les collectivités territoriales et pour chaque proposition, que le niveau des taux d'intérêt doit être plus élevé pour que la réforme soit sans incidence sur les recettes. Si, par exemple, les intérêts passifs privés ne peuvent plus du tout être déduits (proposition 5) et que le niveau des taux d'intérêt s'établit à environ 1,5 %, on obtient avec cette méthode une diminution des recettes de l'ordre d'un milliard de francs pour l'année 2015 alors que, si l'on se fonde sur les données des cantons de Berne et de Thurgovie, on obtient une baisse des recettes globale pour tous les échelons de l'État de seulement 600 millions de francs. Bien qu'elles diffèrent quant à la démarche et au degré de détails donnés, les deux méthodes d'estimation fournissent un classement identique des cinq propositions. De même, toutes deux indiquent que la proposition 5 entraînera à long terme une hausse des recettes se chiffrant en milliards de francs, alors que les propositions 1, 2 et 4 seront pratiquement sans incidence sur les recettes. Quant au niveau que les taux d'intérêt doivent atteindre pour que la réforme soit sans incidence sur les recettes, la méthode macroéconomique fournit un résultat plus élevé de trois quarts de point de pourcentage que la méthode fondée sur les données des cantons de Berne et de Thurgovie.

prévoit une interdiction de déduire les intérêts passifs, se traduirait par une augmentation substantielle des recettes.

Vu le niveau actuel des taux d'intérêt, une réforme ne pourra pas être sans incidence sur les recettes. La diminution des recettes des impôts cantonaux et communaux est estimée entre 1,1 et 1,3 milliard de francs si la déduction des intérêts passifs est limitée au rendement imposable de la fortune (propositions 1 et 2); elle sera de plus d'un milliard de francs si c'est la proposition 4 qui est mise en œuvre; et elle restera importante – un peu moins de 500 millions de francs –, si les intérêts passifs ne peuvent plus être déduits (proposition 5). Les cantons devront supporter en outre une éventuelle diminution des recettes qu'ils touchent sur le produit de l'impôt fédéral direct, en fonction de la part qui leur est due (actuellement 17 %; concernant les conséquences financières sur l'impôt fédéral direct, voir ch. 4.1.1).

Comme mentionné précédemment, les estimations des conséquences sur les impôts cantonaux et communaux sont plus incertaines que celles relatives à l'impôt fédéral direct, car la détermination des valeurs locatives cantonales est très hétérogène et des hypothèses ont dû être émises sur plusieurs points (voir plus haut). Pour un niveau de taux d'intérêt d'environ 3,5 %, un changement de système sans incidence sur les recettes serait certes possible, même en cas de maintien des déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, si c'est l'une des propositions 1 à 4 qui est mise en œuvre. Cependant, ce résultat n'est pas valable pour tous les cantons. Globalement, les cantons qui se fondent actuellement sur une valeur locative cantonale inférieure à la valeur locative appliquée pour l'impôt fédéral direct devraient voir leurs recettes augmenter. Si la déduction des intérêts passifs est supprimée dans la fortune privée (proposition 5), tous les cantons devraient enregistrer une augmentation des recettes à long terme.

Outre les effets dynamiques sur l'impôt sur le revenu décrits au ch. 4.1.1, la réforme devrait se traduire par une hausse des recettes de l'impôt sur la fortune à long terme si le taux d'épargne augmente. En résumé, pour un niveau de taux d'intérêt d'environ 3,5 %, le changement de système devrait entraîner une légère diminution des recettes des impôts cantonaux et communaux si la proposition 1 ou 2 est retenue, alors qu'il devrait être sans incidence sur les recettes si la proposition 4 est mise en œuvre, voire entraîner une hausse des recettes si la proposition 5 est choisie. En outre, il est possible que les cantons décident de suivre la Confédération en abolissant aussi les déductions d'ordre extra-fiscal concernant les économies d'énergie, la protection de l'environnement, les travaux de restauration de monuments historiques et les travaux de démolition en vue d'une construction de remplacement pour les logements en propriété, comme ce sera le cas dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Si un canton en décide ainsi, il enregistrera une hausse des recettes, de sorte qu'un changement de système pourrait aussi être sans incidence sur les recettes si la proposition 1 ou 2 est mise en œuvre.

Les coûts supplémentaires dus à la révision de la LPC devraient s'élever à 3,2 millions de francs par année pour les cantons, selon l'estimation de l'OFAS.

4.2.2 Conséquences pour le personnel

D'une manière générale, la suppression de l'imposition de la valeur locative des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile se traduira par un allègement de la charge de travail pour les secteurs cantonaux de l'estimation immobilière. Toutefois, la charge de travail liée à la taxation des résidences secondaires et des parties de résidences secondaires à usage personnel restera la même qu'aujourd'hui puisque la valeur locative de cette catégorie d'immeubles continuera d'être imposée. L'abolition de la déduction des frais d'entretien des immeubles occupés par leur propriétaire au domicile se traduira également par une diminution de la charge administrative des cantons. Cette charge augmentera toutefois sur un point spécifique: tant que les cantons autoriseront des déductions dans les domaines de l'économie d'énergie et de la protection de l'environnement conformément à la disposition potestative de la LHID, les autorités de taxation devront vérifier à l'avenir si les déductions demandées portent réellement sur des mesures destinées économiser l'énergie et à ménager l'environnement ou si elles concernent plutôt des frais d'entretien non déductibles.

4.3 Conséquences pour l'économie

L'abolition de l'imposition de la valeur locative des résidences principales aura des conséquences pour les pouvoirs publics, mais aussi pour l'économie. Elle pourrait entraîner les réactions suivantes:

- *Demande de logements en propriété destinés à l'usage personnel*: le cadre fiscal peut influencer la décision d'acquérir un logement. Si le niveau des taux d'intérêt est bas (ou haut), la nouvelle réglementation aura pour effet une baisse (ou une hausse) d'impôts pour les propriétaires. Dans ce cas, l'avantage fiscal (ou le désavantage fiscal) se répercutera sur les prix des terrains. Il en résultera une hausse (ou une baisse) des prix des terrains si, en parallèle, aucun nouveau terrain à bâtir équipé n'est mis sur le marché. Si l'une des propositions 1 à 4 en matière de déduction des intérêts passifs est mise en œuvre, les conséquences sur les prix de l'immobilier et sur le taux de logements en propriété seront négligeables à long terme, car l'avantage fiscal (ou le désavantage fiscal) attendu devrait être relativement faible à long terme. Si les intérêts passifs ne peuvent plus être déduits dans la fortune privée (proposition 5), les prix de l'immobilier chuteront. Malgré la suppression de l'imposition de la valeur locative des résidences principales, les rendements de la location ou de l'affermage et la valeur locative des résidences secondaires à usage personnel continueront d'être imposés. Pour cette raison, le recul des prix devrait être plus marqué pour les immeubles de rendement et les résidences secondaires.
- *Structure de la demande*: quand bien même la suppression de l'imposition de la valeur locative ne devrait pas avoir d'effets à long terme sur le niveau absolu de la demande de logements en propriété destinés à l'usage personnel (sauf si c'est la proposition 5 qui est mise en œuvre), il n'est pas exclu qu'au moins la structure de la demande évolue. Cette évolution peut concerner le niveau d'aménagement, la situation de l'immeuble ou la taille du logement. Elle est plus probable en particulier si c'est la proposition 5 qui est mise en œuvre. D'un point de

vue géographique, les cantons touristiques et les cantons dans lesquels de nombreux immeubles de rendement sont détenus dans la fortune privée seront plus fortement touchés.

- *Restructurations de portefeuilles*: outre ces adaptations d'ordre économique, qui concernent l'ampleur et la structure de la demande de logements en propriété, des changements sont aussi possibles sur le plan financier. En effet, les décisions financières des ménages pourraient être influencées par l'introduction d'un nouveau système. Actuellement, il est avantageux d'acheter un immeuble en empruntant une forte part des fonds nécessaires et de conserver une partie de la fortune en actifs liquides afin de réaliser des gains en capitaux exonérés d'impôt. Après le changement de système, il sera avantageux pour les ménages aisés d'amortir leur dette hypothécaire en réduisant leurs liquidités. Dans ce cas de figure, les ménages ne réaliseront plus (ou plus autant) de revenus du capital imposables car ils auront utilisé leurs actifs liquides pour amortir leur dette. On peut supposer en outre qu'ils économiseront davantage pour pouvoir amortir leur dette hypothécaire au plus vite. Ces évolutions essentiellement financières sont vraisemblables. Plus la déduction des intérêts passifs sera limitée, plus les réactions seront vives. Il faut aussi s'attendre à des restructurations de portefeuilles isolées qui ne produiront pas une diminution de l'endettement brut. Par exemple, si la proposition 3 est mise en œuvre, les ménages fortunés pourraient essayer de déposer leurs papiers-valeurs auprès d'une société de capitaux active dans la gestion de patrimoine afin de profiter de l'exception applicable aux participations qualifiées. Si la proposition 4 est mise en œuvre, les ménages pourraient réaffecter leurs actifs liquides, dans le but non pas de réduire leur dette, mais de financer une résidence secondaire à usage personnel ou un immeuble de rendement, puisque la déduction des intérêts passifs sera maintenue sur le rendement de la fortune immobilière. Même si une interdiction de déduire les intérêts passifs était introduite (proposition 5), les ménages disposeraient toujours d'une certaine marge de manœuvre en ce sens qu'ils pourraient déposer leurs valeurs patrimoniales auprès d'une personne morale.
- *Diminution de l'endettement des ménages*: les changements attendus sur le plan financier décrits ci-dessus sont souhaitables pour l'économie s'ils permettent de réduire l'endettement brut (voire net) des ménages (cf. annexe II). Toutefois, si le niveau des taux d'intérêt devait prendre l'ascenseur, entraînant du même coup une chute des prix sur le marché immobilier, les institutions financières risqueraient d'exiger une réduction de l'endettement brut. Si le système actuel autorise une déduction de la majeure partie des intérêts, il n'en sera pas ainsi du nouveau système. Quand bien même l'endettement brut devrait avoir diminué dans le nouveau système une fois les changements opérés, le système financier pourrait être plus vulnérable durant la phase de transition.
- *Effets indirects*: Si la quantité de rénovations (coûteuses) recule et si le taux de financement par l'emprunt des logements en propriété diminue, des répercussions négatives se feront sentir sur la création de valeur dans le secteur de la construction et le secteur financier. Les sous-traitants pourraient également être touchés. On peut supposer toutefois que si la création de valeur diminue dans ces secteurs, elle augmentera dans d'autres secteurs, tels que celui des chaînes de

magasins spécialisés dans le domaine de la construction. Ces dernières pourront se réjouir d'une augmentation de la demande, car les propriétaires de logement effectueront davantage de travaux eux-mêmes. Il n'est pas non plus exclu que la demande de prestations d'artisans augmente, sans pour autant que ces prestations soient déclarées («travail au noir»). Cela devrait concerner les travaux à forte intensité de main-d'œuvre, plutôt que de capitaux, qui ne sont pas soumis à des exigences réglementaires, par exemple les travaux de peinture, de tapisserie ou de revêtement. Dans ce cas, les pouvoirs publics subiront un manque à gagner au niveau de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur le bénéfice et de la TVA ainsi que des cotisations aux assurances sociales.

En résumé, les conséquences directes de la réforme pour l'économie réelle devraient rester limitées (sauf si c'est la proposition 5 qui est mise en œuvre). Il faut s'attendre à une réaffectation des actifs qui contribuera à réduire l'endettement brut, voire net, des ménages. À long terme, la réforme aura donc des effets positifs pour l'économie réelle, car un système financier stable caractérisé par un endettement raisonnable des entreprises et des ménages est une condition essentielle au fonctionnement de l'économie.

4.4 Effets de répartition

En matière de politique de répartition, les rapports à prendre en compte sont, d'une part, le rapport entre propriétaires et locataires d'une capacité économique semblable et, d'autre part, le rapport entre propriétaires ayant financé leur logement avec leur capital propre et propriétaires ayant financé leur logement par l'emprunt. Dans le rapport propriétaires – locataires, il est déterminant de savoir si la réforme peut être mise en œuvre sans incidence sur les recettes ou si elle se traduira par une hausse ou par une baisse des recettes. Notons les points suivants:

- Le fait que les locataires investissent leur fortune dans des valeurs qui dégagent un rendement imposable ou dans des valeurs qui génèrent un gain en capital exonéré d'impôt joue un rôle dans le système actuel. Dans la première hypothèse, les locataires sont désavantagés par rapport aux propriétaires qui financent leur logement par leurs propres moyens. Si, au contraire, les locataires investissent principalement dans des valeurs qui leur permettent de réaliser un gain en capital exonéré d'impôt, un changement de système est à même de maintenir l'équité fiscale horizontale (entre personnes d'une même capacité économique) par rapport aux propriétaires finançant leur logement par leurs propres moyens. Étant donné qu'un changement de système sera pratiquement sans incidence sur les recettes à long terme si c'est la proposition 1, 2, 4 ou éventuellement 3 qui est mise en œuvre, les locataires n'auront pas à financer une baisse des recettes. Ce résultat s'explique par le fait que le système actuel offre déjà des avantages aux propriétaires (notamment sous-estimation des valeurs locatives, choix entre frais d'entretien effectifs ou forfait, déduction pour sous-utilisation). Ces propositions n'auront donc pas d'effets de répartition défavorables pour les locataires. Par contre, si une interdiction de déduire les intérêts passifs privés est mise en œuvre (proposition 5), tous les ménages devant s'acquitter d'intérêts passifs élevés seront désavantagés d'une manière générale par rapport au *statu quo*. Les proprié-

taires immobiliers seront les principaux concernés, mais aussi certains ménages qui exercent une activité entrepreneuriale et certains locataires qui ont contracté un crédit à la consommation. Toutefois, la mise en œuvre de cette proposition se traduira à long terme par une augmentation des recettes fiscales qui permettra à l'État d'augmenter ses dépenses ou de diminuer les impôts. Les effets concrets de répartition qu'entraînera cette proposition dépendent donc largement de l'utilisation des ressources financières générées par l'augmentation des recettes.

- Une réflexion analogue peut être menée concernant les propriétaires finançant leur logement par l'emprunt et les propriétaires finançant leur logement par leurs propres moyens qui disposent d'une fortune nette et d'un revenu similaires. Ici aussi, le fait que les propriétaires finançant leur logement par l'emprunt investissent dans des papiers-valeurs qui génèrent essentiellement un rendement imposable ou un gain en capital exonéré d'impôt est déterminant.

Par ailleurs, un changement de système pourra entraîner des effets de répartition entre les propriétaires de logement des différentes classes de revenu. On peut dès lors se demander si ce ne sont pas précisément les ménages à revenu modeste qui emprunteront (ou devront emprunter) davantage pour financer leurs biens immobiliers. Toutefois, ce n'est pas ce qu'indique une analyse basée sur les données des cantons de Berne et de Thurgovie pour l'année 2010: lorsque le revenu augmente, la charge d'intérêts absolue croît de manière continue. Les 5 % des propriétaires bernois au revenu le plus élevé faisaient état d'une charge d'intérêts environ 6 fois plus élevée que le quartile inférieur. Cela vaut globalement aussi si l'on met la charge d'intérêts en relation avec la valeur officielle du logement. En outre, à cette période, la valeur locative nette des logements des ménages à revenu élevé était généralement négative, de sorte que l'abolition de l'imposition de la valeur locative constituerait financièrement un désavantage pour ce groupe de personnes. Statistiquement, ce ne sont donc pas les ménages à revenu élevé qui profiteront de l'abolition de l'imposition de la valeur locative. Notons toutefois que ce sont justement les personnes à revenu élevé qui ont la possibilité de s'adapter au mieux sur le plan fiscal à une nouvelle réglementation.

Les ménages de rentiers, qui ont globalement un revenu imposable inférieur à la moyenne, présentent généralement une charge d'intérêts plus basse et une valeur locative nette positive. Ils font partie des potentiels gagnants de la réforme. À l'opposé, les jeunes ménages, qui n'ont pas encore pu se constituer un capital propre très élevé, doivent davantage emprunter pour financer leur logement. Cependant, s'ils remplissent les conditions, ils peuvent bénéficier de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement. Après le changement de système, les ménages qui acquièrent un logement nécessitant d'importantes rénovations ne pourront plus déduire les frais de rénovation dans le cadre de l'impôt fédéral direct; ils pourront toutefois déduire les frais relatifs aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, aux travaux de restauration de monuments historiques et aux travaux de démolition en vue d'une construction de remplacement dans le cadre des impôts cantonaux et communaux, pour autant que le droit cantonal le prévoie.

En résumé, si c'est la proposition 1 ou 2 qui est mise en œuvre, les effets de répartition sont limités (cf. annexe II). Cela vaut également pour la proposition 4, mais les détenteurs de fortune mobilière financée par l'emprunt seront désavantagés dans ce

scénario par rapport au *statu quo*. La proposition 3 produit des effets de répartition identiques à ceux de la proposition 4 sauf pour les détenteurs de participations qualifiées. Il faut s'attendre ici à ce que ces derniers prennent des mesures de planification fiscale, par exemple en regroupant les actions disséminées en une participation qualifiée. Si les intérêts passifs privés ne peuvent plus être déduits (proposition 5), tous les ménages qui ont des intérêts passifs élevés seront désavantagés par rapport au *statu quo*. Les propriétaires immobiliers seront les principaux concernés dans la mesure où proportionnellement ils ne profiteront pas autant que les autres de l'augmentation des dépenses de l'État ou de la diminution des impôts que permettront de réaliser les recettes supplémentaires générées par cette proposition.

5 Bases légales

5.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération dans le domaine des impôts directs repose sur les art. 127 et 128 Cst. L'art. 127 définit les principes généraux de l'imposition, tandis que l'art. 128 confère à la Confédération la compétence de percevoir des impôts directs. L'art. 129 Cst. attribue en outre à la Confédération la compétence de fixer les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.

Dans le domaine des impôts directs, non seulement le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi (art. 8 Cst.) doit être respecté, mais aussi l'application de ce principe à travers celui de l'imposition d'après la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un acte législatif ne respecte pas le principe de l'égalité devant la loi s'il établit, entre divers cas, des distinctions juridiques sans fondement raisonnable ou soumet à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes. La réponse à la question de savoir si une distinction juridique repose sur un fondement raisonnable dans les faits à régler peut varier avec le temps, suivant les conceptions, idéologies et circonstances du moment³⁸.

Selon la doctrine dominante, pour pouvoir inclure des objectifs extra-fiscaux dans le droit fiscal, il faut une norme constitutionnelle qui dispose explicitement que l'objectif d'encouragement visé peut être atteint par des mesures fiscales (par ex. art. 111, al. 4, Cst. en faveur de la prévoyance individuelle), ou au moins une norme constitutionnelle qui prévoit la compétence d'encourager un objectif en particulier (par ex. art. 108 Cst. relatif à l'encouragement de l'accession à la propriété). Le mandat général de la Confédération d'encourager l'accession à la propriété constitue un objectif de politique nationale de rang constitutionnel. Selon ce mandat, la Confédération prend des mesures pour promouvoir l'accession à la propriété de logements et

³⁸ ATF 112 Ia 240, consid. 4a)

de maisons familiales à l'usage personnel de particuliers et la construction de logements d'utilité publique. L'encouragement est donc limité aux logements à usage personnel et aux logements d'utilité publique. À la différence de l'art. 111, al. 4, Cst., qui règle la prévoyance individuelle, l'art. 108 Cst. ne mentionne pas les déductions fiscales, mais ne les exclut pas non plus.

Dans le cadre du changement de système d'imposition de la propriété du logement, le législateur dispose d'une marge de manœuvre pour définir les modalités concrètes des déductions restantes. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral s'est contenté de déclarer non conforme à la Constitution la suppression pure et simple de l'imposition de la valeur locative, c'est-à-dire sans adaptations des déductions restantes, ce qui n'est pas le cas du changement de système proposé ici. Dans le présent projet, les déductions restantes sont soit fortement limitées soit supprimées. Il en est de même de la réglementation en matière d'intérêts passifs: les cinq propositions en discussion entraînent une réduction des incitations à l'endettement par rapport au droit en vigueur (cf. commentaire de l'art. 33, al. 1, let. a et a^{bis}, LIFD). La restriction par rapport au *statu quo* du droit à la déduction des intérêts passifs concerne tous les contribuables, qu'ils soient propriétaires ou non d'un immeuble. Le principe de l'imposition d'après la capacité économique est pris en compte à des degrés différents d'une proposition à l'autre.

Les propositions 1 et 2 présentent des inégalités en ce sens que les propriétaires de logement pourront, suivant leur situation, aussi déduire des intérêts passifs qui représentent des frais afférents au train de vie. Ainsi, les contribuables qui engrangent des rendements de fortune imposables élevés profiteront d'une certaine marge de manœuvre, la proposition 2 étant toutefois plus restrictive puisqu'elle limite la déduction à 80 % du rendement imposable de la fortune. Les propositions 3 et 4, quant à elles, limitent la déduction des intérêts passifs au rendement imposable de la fortune immobilière. Pour les contribuables qui disposent d'une fortune mobilière, ces propositions constituent une réglementation beaucoup plus restrictive que le droit actuel, ce qui est défendable sachant que le droit fiscal suisse contient toujours une lacune dans l'imposition des gains en capital réalisés lors de l'aliénation d'éléments de la fortune privée. La proposition 3 contient en outre une réglementation particulière applicable aux contribuables qui détiennent une ou plusieurs participations qualifiées de 10 % au moins financées par l'emprunt. Le 25 septembre 2009, le Tribunal fédéral a critiqué la création de distinctions et conclu dans un arrêt³⁹ relatif à l'imposition partielle des dividendes que rien ne saurait justifier que l'État soumette les dividendes d'un petit actionnaire à un taux d'imposition différent, plus élevé, que ceux d'un actionnaire plus grand. Une telle distinction bafouerait le postulat de l'égalité devant la loi, puisque les détenteurs de participations qualifiées seraient privilégiés sans raison valable. Enfin, la proposition 5 n'est pas totalement conforme au système, car elle prévoit une réglementation trop restrictive pour les résidences secondaires à usage personnel et les immeubles loués ou affermés financés par l'emprunt. En effet, les propriétaires immobiliers seraient toujours imposés sur le revenu provenant de l'usage personnel de leur bien ou sur les recettes tirées de la location ou de l'affermage, bien qu'ils ne puissent plus déduire les charges d'intérêts nécessaires à la réalisation de ces revenus.

³⁹ ATF 2C_49/2008

La déduction pour l'acquisition d'un premier logement est une nouvelle déduction d'ordre extra-fiscal. Selon la commission, elle est conforme au principe de l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété explicitement prévu dans la Constitution. En tant que mesure d'encouragement, cette déduction ne doit et ne peut pas respecter entièrement le principe de l'égalité de traitement. Elle a pour but de diminuer la charge de certains contribuables pour qu'ils disposent de plus de fonds pour une action (acquisition de la propriété du logement) que la collectivité estime devoir encourager. Le plafonnement et la limitation de la déduction en garantissent la proportionnalité.

Dans le droit fiscal suisse, l'usage privé de valeurs patrimoniales n'est imposable que si son imposition est expressément prévue par la loi, comme c'est le cas de la valeur locative. La non-imposition des augmentations endogènes de la fortune (augmentations de valeur résultant de prestations propres ou de l'usage privé de valeurs patrimoniales) est donc la règle, et leur imposition constitue l'exception.

Le maintien prévu dans le présent projet de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires et des parties de résidences secondaires est conforme à la Constitution dans la mesure où l'art. 108, al. 1, Cst. porte uniquement sur l'acquisition d'appartements et de maisons «destinés à l'usage personnel de particuliers», c'est-à-dire les résidences principales. Une imposition des résidences secondaires différente de celle d'autres biens de luxe, tels que les collections de tableaux, les avions ou les yachts, se justifie par des raisons pratiques et l'exigence de l'efficacité de la perception.

5.2 Délégation de compétences législatives

Le projet comprend une norme de délégation portant sur l'édiction des dispositions d'exécution. En tant qu'instance habilitée à édicter des ordonnances, le DFF a des compétences législatives dans le cadre défini par la loi. Concrètement, ces compétences concernent l'ordonnance du 24 août 1992 sur les mesures en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du recours aux énergies renouvelables. Cette délégation est nécessaire car le degré de détail des règles concernées dépasse le cadre de la loi.

6 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Aucun engagement pris par la Suisse à l'égard de la communauté internationale ne s'oppose au présent projet.

7 Rapports avec le droit européen

L'imposition de la valeur locative constitue une exception en Europe. Seuls le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne connaissent une forme d'imposition de la valeur locative. Cependant, au Danemark, la valeur locative n'est

imposée que lorsqu'aucun impôt foncier n'est perçu; au Luxembourg, la valeur locative repose sur des valeurs du cadastre de 1941; aux Pays-Bas, la valeur locative brute correspond seulement à 0,55 % de la valeur du loyer sur le marché; et en Italie et en Espagne, la valeur locative de la résidence principale n'est pas imposée⁴⁰. L'impôt qui est prélevé en Italie et en Espagne vise un transfert de la charge fiscale aux étrangers (riches pour la plupart) qui peuvent se permettre d'acheter une maison de vacances dans ces pays.

⁴⁰ Une description détaillée de la situation dans les pays d'Europe est disponible dans: «L'imposition de la valeur locative» des Informations fiscales éditées par la Conférence suisse des impôts (2015): <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html> > L'imposition de la valeur locative, et Serena Fatica / Doris Prammer: Housing and the Tax System: How Large Are the Distortions in the Euro Area? in: Fiscal Studies, vol. 39, n° 2, 2018, p. 299-342: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-5890.12159>

Conséquences d'un changement de système sur le plan fiscal: droit en vigueur versus proposition de la CER-E

	Utilisation	Droit en vigueur (LIFD)	Droit en vigueur (LHID)	Projet mis en consultation (P-LIFD)	Projet mis en consultation (P-LHID)
Valeur locative	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Imposable (art. 21, al. 1, let. b)	Imposable (art. 7, al. 1)	Exonéré de l'impôt	Exonéré de l'impôt
/	Résidences secondaires à usage personnel	Imposable (art. 21, al. 1, let. b)	Imposable (art. 7, al. 1)	Comme dans le droit actuel (art. 21, al. 1, let. b)	Comme dans le droit actuel (art. 7, al. 1)
Rendement de la location ou de l'affermage	Immeubles loués ou affermés				
Entretien des immeubles (dépenses destinées au maintien de la valeur)	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible (art. 32, al. 2)	Déductible (art. 9, al. 3)	Non déductible	Non déductible
	Résidences secondaires à usage personnel	Déductible (art. 32, al. 2)	Déductible (art. 9, al. 3)	Comme dans le droit actuel (art. 32a, al. 1)	Comme dans le droit actuel (art. 9a, al. 1)
	Immeubles loués ou affermés				

Travaux visant à économiser l'énergie ou à ménager l'environnement (dépenses destinées à accroître la valeur de l'immeuble)	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible (art. 32, al. 2)	Disposition potestative (art. 9, al. 3, let. a)	Non déductible	Comme dans le droit actuel (art. 9b, al. 5)
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible (art. 32, al. 2)	Disposition potestative (art. 9, al. 3, let. a)	Non déductible	Comme dans le droit actuel (art. 9a, al. 3, let. a)
Travaux de restauration de monuments historiques (dépenses destinées à accroître la valeur de l'immeuble)	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible (art. 32, al. 3)	Disposition potestative (art. 9, al. 3, let. b)	Non déductible	Comme dans le droit actuel (art. 9b, al. 5)
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible (art. 32, al. 3)	Disposition potestative (art. 9, al. 3, let. b)	Non déductible	Comme dans le droit actuel (art. 9a, al. 3, let. b)
Frais de démolition en	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible à partir du 1 ^{er} janvier 2020 (art. 32, al. 2)	Disposition potestative en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2018 (art. 9, al. 3, let. a)	Non déductible	Comme dans le droit actuel (art. 9b, al. 5)

vue d'une construction de remplacement	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible à partir du 1 ^{er} janvier 2020 (art. 32, al. 2)	Disposition potestative en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2018 (art. 9, al. 3, let. a)	Non déductible	Comme dans le droit actuel (art. 9a, al. 2)
Intérêts passifs lors de l'achat d'un premier logement	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Pas de déduction supplémentaire	Pas de déduction supplémentaire	Déduction supplémentaire (art. 33a)	Déduction supplémentaire (art. 9b, al. 1 à 4)
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Pas de déduction supplémentaire	Pas de déduction supplémentaire	Pas de déduction supplémentaire	Pas de déduction supplémentaire

Tableau synoptique des cinq propositions en discussion relatives à la déduction des intérêts passifs privés mises sur un pied d'égalité

	Droit en vigueur	Proposition 1	Proposition 2	Proposition 3	Proposition 4	Proposition 5
Déductibilité des intérêts passifs – limite supérieure	Rendement imposable de la fortune, augmenté d'un montant de 50 000 francs ¹	Rendement imposable de la fortune	80 % du rendement imposable de la fortune	Rendement imposable de la fortune immobilière ² et 50 000 francs supplémentaires en cas de détention d'une ou de plusieurs participations qualifiées	Rendement imposable de la fortune immobilière ²	Pas de déduction
Incitation à l'endettement privé	Forte	Nettement inférieure à celle du <i>statu quo</i>	Nettement inférieure à celle du <i>statu quo</i>	Encore inférieure à celle des propositions 1 et 2, sauf en cas de participations qualifiées	Encore inférieure à celle des propositions 1 et 2	Absence d'incitation
Imposition d'après la capacité économique du contribuable (application du principe des frais d'acquisition)	Réglementation trop généreuse des emprunts destinés à financer les frais liés au train de vie ou un portefeuille de titres	Réglementation généreuse des emprunts destinés à financer un portefeuille de titres	Comme la proposition 1, mais réglementation plus restrictive des emprunts destinés à financer l'acquisition d'une résidence secondaire à usage	Comme la proposition 4, mais réglementation forfaitaire spéciale en cas de détention d'une ou de plusieurs participations qualifiées; problème	Réglementation restrictive des emprunts destinés à financer la fortune mobilière	Réglementation trop restrictive des emprunts destinés à financer l'acquisition de résidences secondaires à usage personnel ou d'immeubles loués ou

			personnel ou d'un immeuble loué ou affermé	posé par l'inégalité de traitement des participations de moindre valeur, non qualifiées		afferchés
Diminution ou hausse estimées des recettes au titre de l'IFD ³ par rapport au <i>statu quo</i>		30 millions de francs	70 millions de francs	Plus faible que dans la proposition 4	170 millions de francs	660 millions de francs
Diminution ou hausse estimées des recettes au titre des impôts cantonaux et communaux ³ par rapport au <i>statu quo</i>		-110 millions de francs	10 millions de francs	Plus faible que dans la proposition 4	240 millions de francs	1,35 milliard de francs
Effets de répartition par rapport au <i>statu quo</i>		Faibles effets de répartition	Faibles effets de répartition	Au détriment de propriétaires de fortunes mobilières financées par des emprunts (sauf en cas de participations qualifiées)	Au détriment de propriétaires de fortunes mobilières financées par des emprunts	Au détriment de tous les groupes de personnes devant s'acquitter d'intérêts passifs élevés
Potentiel en matière de planification fiscale	Emprunts destinés à l'acquisition d'une fortune mobilière pour générer un gain en capital exonéré de l'impôt	Marge de manœuvre pour les personnes engrangeant des rendements de fortune imposables élevés	Même impact qualitatif que dans la proposition 1, mais moins marqué	Comme la proposition 1, mais uniquement pour les rendements de la fortune immobilière et nécessité de	Comme la proposition 3, mais uniquement pour les rendements de la fortune immobilière	Transfert de la propriété d'immeubles à une personne morale

		leur permettant de générer un gain en capital exonéré de l'impôt		détenir des participations qualifiées		
Charge administrative par rapport au <i>statu quo</i>		Comme dans le <i>statu quo</i> , mais charge supplémentaire due à la déduction pour l'acquisition d'un premier logement	Comme dans le <i>statu quo</i> , mais charge supplémentaire due à la déduction pour l'acquisition d'un premier logement	Comme dans le <i>statu quo</i> , mais charge supplémentaire due à la déduction pour l'acquisition d'un premier logement et à la réglementation particulière régissant les participations qualifiées	Comme dans le <i>statu quo</i> , mais charge supplémentaire due à la déduction pour l'acquisition d'un premier logement	Inférieure à celle du <i>statu quo</i> malgré la charge supplémentaire due à la déduction pour l'acquisition d'un premier logement

¹ Dans le droit actuel, la valeur locative brute constitue un rendement imposable de la fortune, qui augmente la limite supérieure des montants déductibles.

² Le rendement imposable de la fortune immobilière englobe les rendements de résidences secondaires à usage personnel ainsi que d'immeubles loués ou affermés. La valeur locative brute du logement principal n'est plus imposable.

³ Diminution ou hausse des recettes par rapport au *statu quo*, telles qu'elles ont été estimées sur la base des lignes directrices de la CER-E, d'un taux hypothécaire théorique de 3,5 % environ et d'un scénario des intérêts passifs présenté dans la colonne correspondante. Les recettes de l'impôt fédéral direct incluent la part cantonale de 17 %. En ce qui concerne les hypothèses émises pour procéder aux estimations et la valeur informative des données utilisées, voir ch. 4.1.1 et 4.2.1.