



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 27 mai 2021

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale relative au changement de système d'imposition du logement. Par la même occasion, le Conseil fédéral est invité à donner son avis.

La Commission propose d'approuver le projet ci-joint.

27 mai 2021

Au nom de la commission:

Le président, Christian Levrat

Condensé

Le 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 et pour les frais de démolition seront également supprimées; au niveau cantonal, ces déductions pourront être conservées dans la législation fiscale. Toutefois, les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement sont limitées dans le temps. Les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques continuent d'être déductibles.

Les résidences secondaires à usage personnel seront exclues du changement de système: leur valeur locative 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. Par conséquent, les frais d'acquisition du revenu (à l'exception des intérêts passifs) resteront déductibles pour ces immeubles aussi bien sur le plan fédéral que sur le plan cantonal. 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 les cantons pourront les maintenir (disposition potestative).

Compte tenu du niveau élevé de l'endettement privé, dû principalement aux dettes hypothécaires, la commission estime qu'il est crucial de réduire les incitations à l'endettement. A ces yeux, il convient donc d'agir et de ne plus autoriser à l'avenir aucune forme de déduction des intérêts passifs. Une minorité de la commission propose de limiter les déductions des intérêts passifs à concurrence de 70 % du rendement imposable de la fortune. Les propositions majoritaire et minoritaire sont toutes deux sensiblement plus strictes que le droit en vigueur, dans lequel 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 un taux d'intérêt de 1,5 %, aussi bien la décision de la majorité de la commission que – de manière nettement plus marquée – la proposition de la minorité entraîneraient une perte de recettes pour la Confédération, les cantons et les communes. Avec un taux de 3,5 % cependant, l'application de la proposition minoritaire serait globalement neutre budgétairement, alors

que la décision majoritaire générerait un surplus de recettes substantiel pour les budgets publics. En conclusion, selon le niveau du taux hypothécaire moyen, 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	7
2.1 Contexte	7
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	12
2.3.1 Charge administrative et charge fiscale	12
2.3.2 Potentiel de recettes limité	13
2.3.3 Endettement hypothécaire	13
2.3.4 Déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement	15
2.4 Considérations de la commission	16
2.4.1 Analyse de la situation	16
2.4.2 Principaux objectifs	16
2.4.3 Décisions	17
2.5 Procédure de consultation	21
3 Commentaire des dispositions	22
3.1 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	22
3.2 Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	27
3.3 Loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)	29
3.4 Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra)	31
4 Conséquences	32
4.1 Conséquences pour la Confédération	32
4.1.1 Conséquences financières	32
4.1.2 Conséquences pour le personnel	35
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes	35
4.2.1 Conséquences financières	35
4.2.2 Conséquences pour le personnel	38
4.3 Conséquences pour l'économie	38
4.4 Effets de répartition	40
5 Bases légales	42
5.1 Constitutionnalité	42
5.2 Délégation de compétences législatives	43
6 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	44

7 Rapports avec le droit européen

44

**Loi fédérale relative au changement de système d'imposition
de la propriété du logement (*Projet*)**

FF 2021 1632

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*. Selon la teneur de cette initiative, le régime de l'imposition du logement principal devait faire l'objet d'un changement de système qui supprime l'imposition de la valeur locative. En outre, la commission y précisait que le nouveau régime devait être le plus possible sans effet sur les recettes fiscales, qu'il ne devait pas engendrer de disparités entre locataires et propriétaires contrairement aux prescriptions et qu'il devait 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.

À 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 décidé de mettre cet avant-projet et le rapport explicatif en consultation, laquelle a duré du 5 avril au 12 juillet 2019.

Compte tenu de l'accueil controversé réservé à l'avant-projet dans le cadre de la consultation, la commission a certes pris acte le 29 août 2019 du rapport sur les résultats de la procédure, mais a renoncé, dans un premier temps, à adopter un projet à l'attention du Conseil des États. Lors de plusieurs séances, elle a ainsi chargé l'administration d'examiner diverses thématiques, notamment le problème des résidences secondaires, les déductions des intérêts passifs, la répartition intercantonale des impôts ou encore les conséquences sur les contribuables.

Le 27 mai 2021, la commission a finalement procédé à la discussion par article et adopté son projet par 9 voix contre 2 et 1 abstention à l'intention de son conseil. La hauteur de la déduction admise des intérêts passifs fait l'objet d'une proposition minoritaire.

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 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 2019, la Suisse comptait 2,3 millions de ménages locataires et 1,4 million de ménages propriétaires de leur logement, ce qui correspond à un taux de

1 RO 1934 49

2 RO 1940 1947

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

4 FF 2003 4042

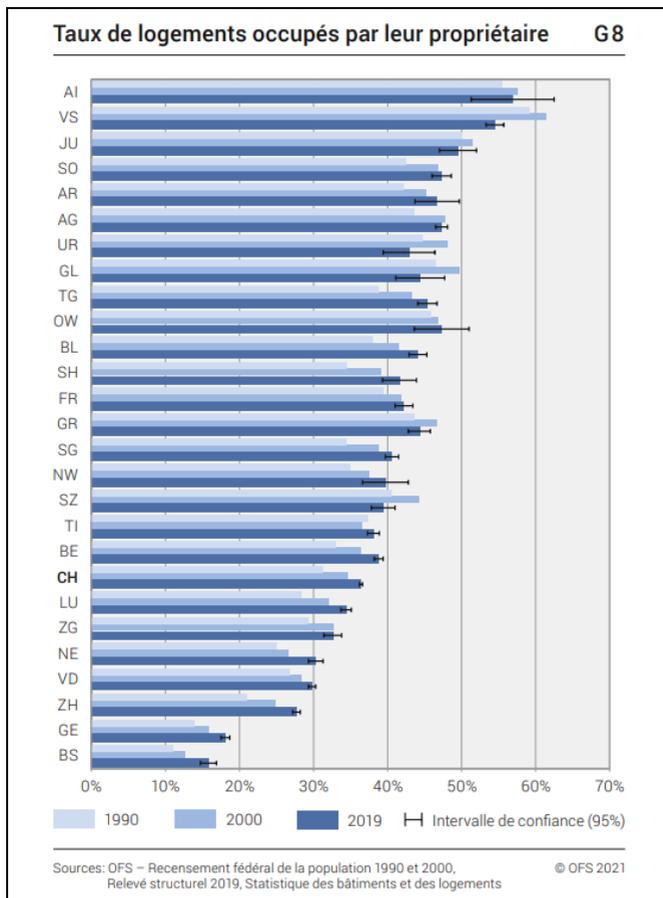
5 FF 2004 3727

6 FF 2013 1053

7 Iv.pa. 12.467, mo. 12.3778, mo. 12.3826, mo. 12.3874, mo. 13.3083 et iv.pa. 16.455.

logements en propriété de 36,4 %, 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 d'Appenzell Rhodes-Intérieures (56,9 %), du Valais (54,5 %) et du Jura (49,5 %) affichent les taux de logements en propriété les plus élevés, alors que les cantons urbains de Bâle-Ville (15,8 %) et de Genève (18,1 %) présentent les taux les plus faibles⁸.

Illustration 1



⁸ Office fédéral de la statistique: Construction et logement 2019, Neuchâtel 2021, p. 11.

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. L'étude d'impact concernant la loi sur les résidences secondaires indique qu'elle s'élevait en 2018 à quelque 722 000 logements¹¹. Les données tirées des inventaires ne permettent pas de faire une distinction entre résidences secondaires louées et résidences secondaires à usage personnel.

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.]¹²) 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)¹³ et la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹⁴ 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 pré-

⁹ RS 702

¹⁰ RS 702.1

¹¹ www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/droit-de-l-amenagement-du-territoire/wirkungsanalyse-zweitwohnungsgesetz.html
> Analyse des effets de la loi fédérale sur les résidences secondaires > p. 25.

¹² RS 101

¹³ RS 642.11

¹⁴ RS 642.14

cise 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), augmenté 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)¹⁵. 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 revenus¹⁶. 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

¹⁵ Les règles susmentionnées sont entrées 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 dans le sens d'une disposition potestative avaient jusqu'à cette date pour transposer ces mesures dans leur droit: RO 2017 6839.

¹⁶ ATF du 13.4.1983 in: Revue fiscale 39/1984, p. 139–140, et ATF 112 Ia 240 consid. 3b.

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 Constitution¹⁷.

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 par ses propres moyens le logement dans lequel il habite serait avantagé 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 administratives¹⁸.

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 marché¹⁹.

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 secondaires²⁰. Par conséquent, la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)²¹ et la loi du 21 mars 2003 sur le logement (LOG)²² 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

¹⁷ 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.

¹⁸ ATF 123 II 9, consid. 3b.

¹⁹ 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.

²⁰ ATF 132 I 157, consid. 5.3.

²¹ RS 843

²² RS 842

moyen de la prévoyance professionnelle²³ 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 plus 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, 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.

²³ RS 831.411

2.3.2 Potentiel de recettes limité

Des frais de perception et d'acquiescement 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 allégements 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 loi²⁴.

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 actuel²⁵. 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. 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

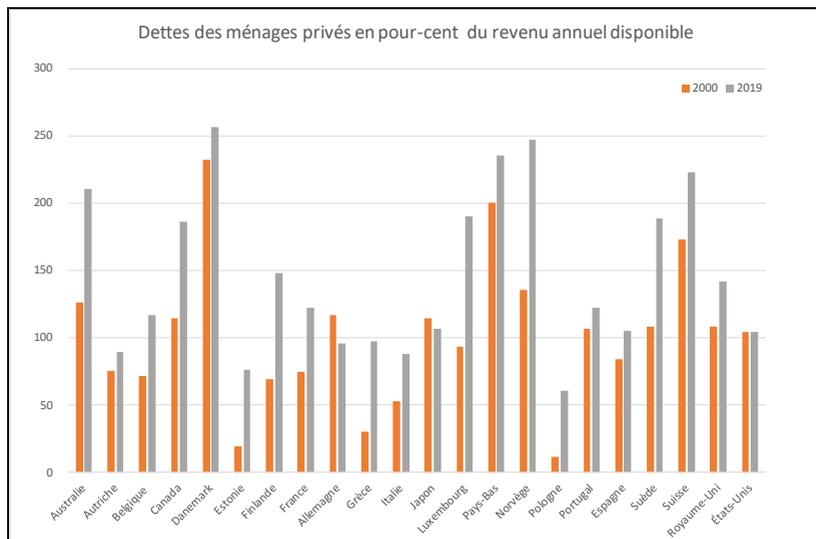
²⁴ www.news.admin.ch/news/message/attachments/44350.pdf

²⁵ www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-62128.html

ont conclu de nouvelles hypothèques devront consacrer une part substantielle de leur revenu à la couverture de l'augmentation des charges d'intérêts.

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 locative²⁶.

Illustration 2



Source: OCDE 2021

L'illustration 2 montre le niveau de la dette brute des ménages par rapport au revenu annuel disponible pour les années 2000 et 2019. La valeur de la Suisse de 223 % en 2019 signifie que pour un revenu annuel disponible de 100 000 francs, un ménage avait en moyenne une dette de 223 000 francs.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'endettement a augmenté entre 2000 et 2019. Si l'on considère l'endettement brut des ménages privés par rapport au revenu des ménages, on voit que les ménages privés en Suisse font partie des plus endettés au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Seuls le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège affichent un rapport plus élevé entre endettement et revenu annuel disponible.

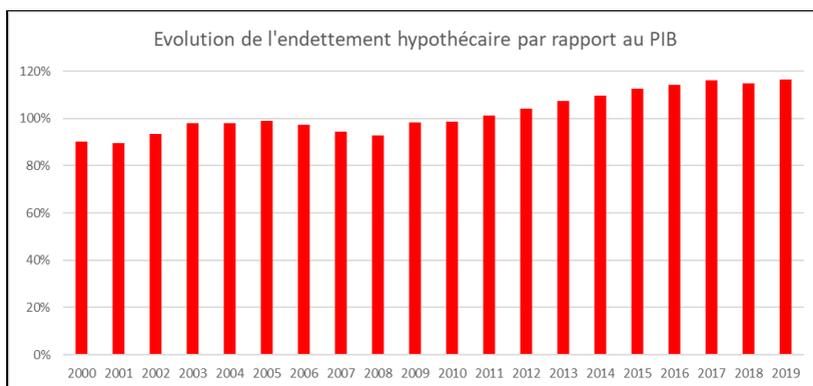
Les données de la BNS pour l'année 2019 montrent que les obligations de crédit des ménages privés à l'égard des établissements financiers se montent à 893 milliards de

²⁶ www.news.admin.ch/news/message/attachments/51803.pdf

francs. Sur ce total, environ 847 milliards relèvent de crédits hypothécaires, 18 milliards de crédits à la consommation et 28 milliards d'autres crédits.

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 2019, le volume des hypothèques accordées aux ménages par les établissements financiers en Suisse s'élevait à un peu moins de 120 % du PIB (cf. illustration 3). Depuis le creux de 2008, cet indicateur a augmenté d'un peu moins de 25 points de pourcentage. Le niveau élevé d'endettement hypothécaire en Suisse tend certes à être compensé par des actifs bruts plus élevés du fait de la hausse des prix sur les marchés immobiliers. Cependant, il s'agit de tenir compte du fait qu'un recul conséquent des prix de ces actifs immobiliers ou une augmentation brutale des intérêts hypothécaires entraîneraient une hausse sensible du nombre des ménages alors incapables de faire face à leurs dettes. L'importance de l'endettement hypothécaire par rapport à la capacité 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 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. Cependant, aucune d'entre elles n'a abouti. 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 la commission, il incombe donc au Parlement de prendre les choses en main.

Dans ce contexte, la commission s'est donnée pour mission de proposer un système cohérent, équilibré et finançable. Suivant la teneur de son initiative, elle présente aujourd'hui un projet qui est autant que 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 25) – 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 augmenteront 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 projet, la commission propose ainsi 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, 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 et pour les frais de démolition* seront supprimées; au niveau cantonal, ces déductions pourront être conservées dans la législation fiscale. À noter toutefois que la possibilité de déduire des frais dans les domaines de l'économie d'énergie et de la protection de l'environnement sera limitée dans le temps, à savoir jusqu'à ce que les objectifs fixés à l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur le CO₂²⁷ soient atteints.

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 15). La commission est toutefois d'avis que c'est justement dans le domaine énergétique que les effets

27 FF 2020 7607

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, à ses yeux, plus transparente et plus efficace et profite en particulier aux personnes à revenu plus 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, mais prévoit désormais, contrairement à l'avant-projet mis en consultation, de limiter ces déductions dans le temps, comme indiqué ci-dessus.

- Les *frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques* entrepris en vertu de dispositions légales, en accord avec les autorités ou sur leur ordre, restent déductibles au niveau fédéral comme au niveau cantonal (à titre facultatif).

S'agissant des déductions de frais de restauration de monuments historiques, il ne faudra pas s'attendre à un accroissement important de la charge administrative, car les travaux entrepris à ce titre justifient déjà des déductions dans le droit actuel et que le volume de ces travaux est relativement modeste.

- 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 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 de la valeur locative 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. 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 commission renvoie à la péréquation financière intracantonale entre les communes d'un canton qui ont des nombres différents de résidences secondaires, d'une part, et à la péréquation financière intercantonale, d'autre part. La commission ne souhaite pas remettre en question ce système équilibré.

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 a décidé par 7 voix contre 4 de ne plus accepter *aucune déduction pour des particuliers*. Une minorité (Ettlin Erich, Germann, Hegglin Peter, Reichmuth) propose d'accorder à l'avenir encore certaines déductions des intérêts passifs, et ce à concurrence de 70 % du rendement imposable de la fortune. Actuellement, les intérêts passifs privés sont déductibles à concurrence du rendement imposable de la fortune mobilière et immobilière, auquel s'ajoutent 50 000 francs. Les propositions majoritaire et minoritaire limiteraient ainsi toutes deux nettement les possibilités de déduction.

La majorité de la commission est consciente que la suppression de toute forme de déduction des intérêts passifs va à l'encontre du principe de l'imposition selon la capacité économique, puisqu'elle concerne aussi à la déduction des intérêts hypothécaires sur des immeubles loués ou affermés, lesquels constituent de fait des frais d'acquisition du revenu. Le même problème se pose avec les résidences secondaires à usage personnel. La majorité de la commission s'en accommode, car elle estime plus important de réduire l'endettement privé et les incitations à l'endettement et veut prendre des mesures efficaces pour réaliser cet objectif. En outre, il lui semble difficilement défendable que des personnes suffisamment fortunées pour faire des placements et ainsi obtenir

un gain en capital exonéré d'impôt puissent continuer de déduire des intérêts passifs, alors que cette possibilité serait refusée aux personnes moins fortunées, dont font partie aussi de nombreux rentiers, qui arrivent tout juste à devenir propriétaires de leur logement mais qui ne possèdent par ailleurs aucun bien de valeur.

- Une *déduction pour première acquisition* (déduction des intérêts passifs) dont la durée de validité et le montant seront limités sera finalement 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.

2.5 Procédure de consultation

La commission a mis en consultation son avant-projet du 5 avril au 12 juillet 2019. Au total, 110 prises de position ont été déposées. Ont répondu la totalité des cantons ainsi que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), sept partis politiques (PBD, PDC, PLR, Les Verts, pvl, UDC et PSS), l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses ainsi que le Groupement suisse pour les régions de montagne, de même que les associations faïtières de l'économie suivantes: economiesuisse, Union suisse des arts et métiers, Union suisse des paysans (USP), Association suisse des banquiers (ASB), Union syndicale suisse (USS). Pour le reste, 68 prises de position ont été déposées par des organisations de branche, des associations et des entreprises, ainsi que plusieurs particuliers²⁸.

Vingt-et-un cantons ainsi que la CDF sont d'avis que le système actuel, même s'il est contesté depuis des années, fonctionne bien globalement, qu'il est conforme à la Constitution, économique, justifié par rapport à la logique fiscale et équilibré. Ils rejettent le changement de système proposé par la commission et demandent, le cas échéant, de procéder à un changement aussi net que possible. En particulier, 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 devraient obligatoirement aussi être supprimés au niveau cantonal. De même la possibilité de déduire des intérêts passifs doit être limitée plus strictement et il convient de renoncer à la déduction pour l'acquisition d'un premier logement. Cinq cantons voient, en raison des incitations actuelles à l'endettement et de la charge administrative importante, la nécessité plus ou moins impérative d'intervenir et soutiennent le changement de système, mais se prononcent, en plus des réglementations proposées par la commission, pour la suppression de l'imposition de la valeur locative pour les résidences secondaires et des déductions motivées pour des raisons extra-fiscales ainsi que, dans la plupart des cas, pour l'abandon de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement.

Les avis des partis politiques sont partagés. Les Verts et le PSS rejettent le changement de système tel que proposé dans l'avant-projet; le PBD, le PDC, le PLR, le pvl et l'UDC reconnaissent la nécessité d'une réforme et préconisent en conséquence un changement de système. Toutefois, le pvl souhaite maintenir la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, alors que le PBD et l'UDC ne veulent généralement pas supprimer la déduction pour les dépenses d'entretien ni les déductions pour des raisons extra-fiscales. Le PBD et le pvl se disent en outre favorables à l'abandon d'une déduction des intérêts passifs.

Vingt-cinq associations faïtières et organisations soutiennent sur le fond le projet, notamment l'Union des arts et métiers, plusieurs associations immobilières, le Groupement suisse pour les régions de montagne, Pro Senectute, la Raiffeisen, la SIA et la SVIT. L'Alliance Résidences secondaires Suisse soutient le projet à condition que la valeur locative soit supprimée également pour les résidences secondaires à usage personnel. Vingt-quatre associations faïtières et organisations se montrent critiques à

²⁸ Rapport sur les résultats et prises de position déposées disponibles sur le lien: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/21/cons_1.

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

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*).

Al. 1

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

Al. 2

Le maintien de la déductibilité des frais occasionnés par des travaux de restauration fait l'objet d'un nouvel alinéa spécifique.

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

La majorité de la commission ne prévoit plus aucune déduction pour des intérêts passifs privés. Il en résulte que l'*al. 1, let. a*, est abrogé. La minorité de la commission veut également une solution plus restrictive par rapport au droit actuel. Celle-ci consiste à maintenir une déductibilité à concurrence de 70 % du rendement imposable de la fortune. L'exemple chiffré ci-après illustre les conséquences pour la déduction des intérêts passifs:

	Droit actuel	Majorité de la commission	Minorité de la commission
Valeur locative brute imposable du logement	15 000	–	–
Revenus locatifs	5 000	5 000	5 000
Rendement de la fortune mobilière	5 000	5 000	5 000
Intérêts hypothécaires	13 000	13 000	13 000
– sur le logement	8 000	8 000	8 000
– sur l'immeuble loué	5 000	5 000	5 000
Déduction générale des intérêts passifs	13 000	8 000	7 000

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

Al. 1 et 2 (1 à 3 pour la proposition minoritaire)

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.). Cette déduction a été introduite sur la base du contre-projet

indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Sécurité du logement à la retraite»³⁰. 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 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.

Dans le cadre de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement, seuls les intérêts passifs d'une dette juridiquement liée au logement peuvent être déduits (principalement les hypothèques sur le logement).

Selon la proposition minoritaire, 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. En outre, 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 ci-après illustre la méthode de calcul de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement dans le cas d'un couple marié:

	Droit actuel	Majorité de la commission	Minorité de la commission
Valeur locative brute imposable du logement	15 000	–	–
Revenus locatifs	5 000	5 000	5 000
Rendement de la fortune mobilière	5 000	5 000	5 000
Intérêts hypothécaires	13 000	13 000	13 000
– sur le premier logement acquis	8 000	8 000	8 000
– sur l'immeuble loué	5 000	5 000	5 000
Déduction générale des intérêts passifs	13 000	–	7 000

³⁰ FF 2010 4841

	Droit actuel	Majorité de la commission	Minorité de la commission
Déduction pour l'acquisition d'un premier logement l'année suivant l'acquisition (<i>art. 33a, al. 1 et 2</i>)	–	8 000	6 000
Intérêts passifs déductibles, y compris déduction pour l'acquisition d'un premier logement	13 000	8 000	13 000

Pour calculer la déduction pour l'acquisition d'un premier logement d'après la conception de la majorité de la commission, seuls les intérêts hypothécaires imputables au logement du propriétaire sont déterminants. Ceux-ci peuvent être déduits à concurrence de la limite définie.

Dans la conception défendue par la minorité de la commission, le calcul se base en revanche sur la totalité des intérêts passifs. Il faut déterminer dans un premier temps le total du rendement imposable de la fortune (10 000 francs) et des intérêts passifs privés (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*). Conformément à la proposition (70 % du rendement imposable de la fortune), cette déduction équivaut à 7000 francs. 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 70 % du rendement imposable de la fortune (7000 francs), il reste un solde d'intérêts passifs imputables au logement. Ce solde est de 6000 francs, lesquels qui peuvent être déduits au titre de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement. Au total, la proposition minoritaire permet ainsi de déduire 13 000 francs d'intérêts passifs privés.

Les années fiscales suivantes, le montant maximal de la déduction pour l'acquisition d'un premier logement diminue de 10 % par an du plafond déterminant.

Al. 3 (ou 4 dans la proposition minoritaire)

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			-10%	-10%	-10%		-10%	-10%	-10%	-10%	-10%	-10%
Première déduction												
Aliénation												
Sans logement en propriété												
Acquisition d'un immeuble de remplacement servant au même usage												

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*. 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. 3 (ou 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, LIFD*.

*Art. 9, al. 3 et 3bis**Al. 3*

La déductibilité des frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques, au sens d'une disposition potestative, est déplacée pour des raisons de technique législative. Le contenu reste toutefois identique. Les déductions fiscales pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement figurent désormais dans une nouvelle disposition transitoire, avec une date d'échéance (art. 78h, al. 2 et 3).

Al. 3bis

Cette disposition relative au report de la déduction est abrogée car elle figure désormais aux art. 9a et 9b pour ce qui est des frais de démolition. S'ajoute à cela le fait que le report de la déduction en lien avec les dépenses pour des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement est nouvellement limité dans le temps et fait l'objet d'une disposition transitoire ad hoc (art. 78h, al. 2 et 3).

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

Par rapport au droit actuel, les catégories de logement mentionnées dans le titre pour ce qui est des frais immobiliers sont modifiées dans les sens que les mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement sont soumises à une date d'échéance (art. 78h, al. 2 et 3).

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 3 (*minorité de la commission: 1 à 4*). Ces dispositions étant identiques à celles de l'art. 33a, al. 1 à 3 (*ou 1 à 4*), LIFD, nous renvoyons au commentaire de cet article.

L'al. 4 (*ou 5*) fait référence à la réglementation relative aux encouragements fiscaux pour les travaux de démolition 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 de 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. 78h Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Al. 1

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

Al. 2

L'encouragement fiscal pour économiser l'énergie et ménager l'environnement est limité dans le temps et associé à la réalisation des objectifs de l'*art. 3, al. 1, de la loi sur le CO₂*.

Al. 3

Le report de la déduction est maintenu dans la LHID aussi longtemps que l'objectif mentionné à l'*al. 2* n'est pas atteint.

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, la valeur locative des immeubles à usage personnel 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, de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)*³¹, 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. c, LPC* (frais accessoires d'un montant forfaitaire de 2520 francs compris). 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 des immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile implique des changements dans la loi en ce qui concerne aussi bien les revenus déterminants que les dépenses reconnues.

³¹ RS 831.30

Art. 9, al. 5, let. e

En vertu de l'*art. 9, al. 5, let. e*, le Conseil fédéral fixe un forfait pour les frais accessoires des immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile (cf. *art. 16a, al. 3*, de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité³²). L'*art. 9, al. 5, let. e*, actuel ne mentionne à cet égard que les immeubles occupés par une personne à titre de propriétaire ou d'usufruitier. Selon la pratique dominante et la jurisprudence, la règle vaut aussi pour les personnes qui habitent dans un immeuble sur lequel elles ont un droit d'habitation. Afin de compléter la loi, le droit d'habitation est ainsi aussi mentionné dans cette disposition. Cette adaptation ne modifie pas le texte sur le plan matériel.

Art. 10, al. 1, let. c

Comme elle ne sera plus imposée, la valeur locative des immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile 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 deux personnes vivant dans le même ménage au sens de l'*art. 10, al. 1, let. b*. Dans ce cadre, le montant dépend des loyers pratiqués dans la région où se situe l'immeuble.

Art. 11, al. 1, let. b

L'*art. 11, al. 1, let. b*, indique que le produit de la fortune mobilière et immobilière est pris en compte dans les revenus déterminants. Si le bénéficiaire ou une autre personne comprise dans le calcul des PC a un droit de propriété, un usufruit ou un droit d'habitation sur un immeuble dans lequel il ne réside pas lui-même, alors le rendement de l'immeuble (p. ex. revenus locatifs ou d'affermage) fait partie des revenus déterminants.

Cependant, si l'immeuble est habité par l'une de ces personnes, la valeur annuelle de l'usufruit ou du droit d'habitation ou la valeur locative annuelle de l'immeuble est pour l'instant compté comme revenus déterminants. Du moment que la valeur locative des immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile ne sera plus imposée, cette disposition doit être adaptée de sorte à exclure ces valeurs des revenus déterminants.

L'*art. 11, al. 1, let. b*, est dès lors adapté dans le sens que seuls les revenus issus d'immeubles non occupés par leurs propriétaire à leur domicile sont comptés comme revenus déterminants.

³² RS 831 301

Art. 11, al. 3, let. h

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

3.4 Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra)

Droit actuel

Actuellement, la valeur locative de l'immeuble à usage personnel doit être incluse dans le calcul des prestations transitoires. L'*art. 10, al. 1, let. b*, de la loi fédérale du 19 juin 2020 sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra)³³ prévoit ainsi que la valeur locative est comprise dans les revenus déterminants, alors que cette valeur, en vertu de l'*art. 9, al. 1, let. c*, est reconnue en tant que dépenses à titre de loyer, y compris un forfait pour les frais accessoires. Au sens de l'*art. 9, al. 1, let. e*, sont comptés également parmi les dépenses les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien des bâtiments, jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble.

Nouvelle réglementation

La suppression de l'imposition de la valeur locative pour les immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile implique des changements dans la loi en ce qui concerne aussi bien les revenus déterminants que les dépenses reconnues. Ces changements reprennent largement les modifications définies dans la LPC.

Art. 9, al. 1, let. c

Parmi les dépenses reconnues sont mentionnés explicitement les forfaits définis par le Conseil fédéral pour les frais accessoires d'un immeuble à usage personnel.

Art. 9, al. 1, let. e

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. Il convient de définir une nouvelle limite. Le plafond correspond désormais aux dépenses reconnues de loyer pour deux personnes vivant dans le même ménage au sens de l'*art. 9, al. 1, let. b*. Le montant dépend du niveau des loyers pratiqués dans la région où se situe l'immeuble.

Art. 10, al. 1, let. b

L'*art. 10, al. 1, let. b*, signifie que le produit de la fortune mobilière et immobilière est pris en compte dans les revenus déterminants. Si le bénéficiaire ou une autre personne comprise dans le calcul des prestations transitoires a un droit de propriété, un usufruit ou un droit d'habitation sur un immeuble dans lequel il ne réside pas lui-même, alors le rendement de l'immeuble (p. ex. revenus locatifs ou d'affermages) fait partie des

³³ FF 2020 519

revenus déterminants. Du moment que la valeur locative des immeubles occupés par leurs propriétaires à leur domicile ne sera plus imposée, cette disposition doit être adaptée de sorte à exclure ces revenus des revenus déterminants.

Art. 10, al. 2, let. e

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

Art. 11, let. d

L'article actuel mentionne uniquement les personnes résidant dans un immeuble à titre de propriétaire ou d'usufruitier. Selon la pratique dominante et la jurisprudence, la règle vaut toutefois aussi pour les personnes qui habitent dans un immeuble sur lequel elles ont un droit d'habitation. Afin de compléter la loi, le droit d'habitation est ainsi désormais aussi mentionné dans cette disposition. Cette adaptation ne modifie pas le contenu du texte.

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 direct et portent sur la période fiscale 2010. Elles avaient déjà été utilisées dans une étude de l'AFC de 2014 et dans le rapport explicatif de la CER-E du 14 février 2019³⁴. Par rapport au rapport de la commission à l'occasion de la procédure de consultation, les chiffres concernant les propriétaires (état: 2019), le revenu imposable (état: 2017), la charge fiscale (état: 2018), les particularités cantonales en ce qui concerne un éventuel rabais sur la valeur locative cantonale (état: 2018) et la déduction forfaitaire pour les frais d'entretien des immeubles (état: 2020) ont été actualisés.

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 interdiction 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.

³⁴ AFC: Eigenmietwertbesteuerung. Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Berne 2014 (seul le condensé a été traduit): www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/berichte.html > 2014 et [www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2019#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/21/cons_1](https://fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2019#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/21/cons_1).

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 compte³⁵. 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 se situer aujourd'hui un peu plus d'un point de pourcentage en dessous du niveau de l'époque. Les effets à long terme sur les recettes, si l'on fait abstraction des changements de comportement qu'opéreront les contribuables en réaction à la réforme, dépendront largement du futur niveau des taux d'intérêt. Si les intérêts passifs ne peuvent plus être déduits, l'augmentation des recettes pour l'impôt fédéral direct avec un taux d'intérêt de 3,5 % sera de 660 millions de francs; avec un taux d'intérêt de 1,5 %, elle sera d'un peu plus de 100 millions de francs. La Confédération devra supporter 78,8 % des conséquences financières estimées pour l'impôt fédéral direct, et les cantons, 21,2 %.

Si, comme le propose la minorité de la commission, les intérêts passifs peuvent être déduits à concurrence de 70 % du rendement imposable de la fortune, l'augmentation des recettes avec un taux d'intérêt de 3,5 %, et sans considération des éventuels changements de comportement, est estimée à hauteur de 110 millions de francs (ou, avec un taux de 1,5 %, de 420 millions de francs). Là également, la Confédération devra supporter 78,8 % et les cantons 21,2 % des conséquences financières.

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

³⁵ 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 petit groupe de bailleurs et de propriétaires de résidences secondaires qui ne sont pas propriétaires de leur logement. Ce groupe est également concerné par la suppression de la déduction des intérêts passifs, et même davantage que les ménages de locataires. Car, comme exposé au ch. 2.3.3, les crédits à la consommation ne jouent pas un grand rôle. En raison de l'exclusion de ce groupe, 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 le groupe de personnes susmentionné 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 (exception: restauration de monuments historiques). 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.

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 hypothécaires, la réforme proposée par la majorité de la commission peut avoir pour conséquence une hausse considérable des recettes. Dans le contexte actuel en matière de taux d'intérêt, il pourrait en revanche en résulter une diminution de recettes de l'ordre de quelques centaines de millions pour l'impôt fédéral direct.

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; 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 sensible 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 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 conséquent en termes d'économie 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 changements de comportement avec un niveau de taux d'intérêt d'environ 3,5 %, les recettes de l'impôt fédéral direct devraient enregistrer une augmentation substantielle à long terme.

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 en ce qui concerne les changements de comportement des ménages; elles s'avèrent particulièrement grandes dans le cas d'une interdiction de déduire les intérêts passifs dans la fortune privée.

Les modifications de la LPC entraînent un changement dans les paramètres de calcul des prestations complémentaires aussi bien du côté des revenus que des dépenses. Concrètement, la valeur locative imposable pour les immeubles à usage personnel ne fait plus partie des revenus déterminants. Vu que des revenus plus bas signifient un montant de prestation complémentaire plus élevé, cette mesure aurait en soi comme conséquence une augmentation des coûts liés à ces prestations.

Concernant les dépenses, les frais d'entretien des bâtiments et les intérêts hypothécaires pourraient désormais être pris en compte non plus jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble (qui correspond aujourd'hui à la valeur locative imposable) mais plus que jusqu'à concurrence du plafond des dépenses reconnues de loyer pour deux personnes vivant dans le même ménage selon les loyers pratiqués dans la région où se situe l'immeuble. Vu que des dépenses plus faibles signifient une réduction du montant des prestations complémentaires, cette mesure aurait en soi comme conséquence une réduction des coûts liés à ces prestations.

Les conséquences financières inverses des mesures mentionnées s'annulent mutuellement amplement de sorte que, selon les estimations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), les dépenses liées aux prestations complémentaires incombant à la Confédération ne changeraient guère.

A l'instar de la LPC, les modifications requises dans la LPtra entraînent un changement dans les paramètres de calcul aussi bien du côté des revenus que des dépenses. Les conséquences financières inverses mentionnées ci-avant à propos des modifications de la LPC s'annulent ici également mutuellement amplement, de sorte que les coûts liés aux prestations transitoires pour les chômeurs âgés ne devraient guère varier pour la Confédération.

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. 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 ici³⁶. 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, un peu plus de la moitié des cantons se fonde 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, 21 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 bâtiments³⁷.
- 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 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

³⁶ Ont été utilisées à cet effet des données des brochures fiscales (déductions pour frais d'entretien des immeubles: <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/steuermaepchen/steuermaepchen-2019.html> ainsi que la liste des cantons dont la détermination de la valeur locative est différente pour l'impôt cantonal et l'impôt fédéral direct à partir de la période fiscale 2018: Lettres circulaires (admin.ch).

³⁷ Econcept: Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen., i.A., BEW, Zurich 1997, p. 57.

fiscale marginale et la structure sociale des ménages propriétaires de leur logement différent 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 augmentation de l'ordre de 1,35 milliard de francs par an si la déduction des intérêts passifs est abandonnée conformément à la proposition de la majorité de la commission et si le niveau des taux d'intérêt s'établit à environ 3,5 %. Pour un taux d'intérêt de 1,5 %, la diminution des recettes est estimée à 550 millions de francs.

Si – comme le propose la minorité de la commission – les intérêts passifs peuvent être déduits à concurrence de 70 % du rendement imposable de la fortune, il en résulte, sans présumer des changements de comportement et avec un taux d'intérêt de 3,5 % – une augmentation des recettes de l'ordre de 40 millions de francs (avec un taux de 1,5 %, une diminution de quelque 1250 millions) pour les impôts cantonaux et communaux. En outre, les cantons auraient à supporter une éventuelle diminution ou augmentation des recettes sur l'impôt fédéral direct proportionnellement à leur part de 21,2 % (concernant les conséquences financières sur l'impôt fédéral direct, cf. 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). Globalement, dans l'option d'une interdiction de la déduction des intérêts passifs, 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 le niveau des taux d'intérêt est très bas. Pour un taux d'intérêt à 3,5 %, chaque canton peut compter sur une hausse des recettes substantielle.

Outre les effets décrits des changements de comportement sur l'impôt sur le revenu (cf. 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 augmentation des recettes des impôts cantonaux et communaux de plusieurs milliards de francs. Dans cette même configuration, l'option proposée par la minorité de la commission serait plus ou moins neutre en termes de recettes.

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 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 supprime ces déductions également avant la réalisation des objectifs visés à l'art. 3, al. 1, de la loi sur le CO₂, il encaisserait alors des recettes supplémentaires.

Comme pour la Confédération (cf. ch. 4.1.1), les coûts liés aux prestations complémentaires incombant aux cantons ne varieraient guère. De même les coûts liés aux prestations transitoires ne changeront pas de manière significative.

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 très 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 les intérêts passifs ne peuvent plus être déduits dans la fortune privée, cela aurait des conséquences importantes sur les prix de l'immobilier; en cas de taux élevés du moins, on pourrait voir les prix chuter.

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, alors que les intérêts passifs ne pourront désormais plus être déduits. Pour cette raison, le recul des prix devrait être plus marqué pour les immeubles de rendement et les résidences secondaires, car la demande pour ces immeubles

devrait baisser. Si en revanche, la proposition minoritaire s'agissant de la réduction 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, car l'avantage fiscal ou le désavantage fiscal attendu devrait être relativement faible à long terme.

- *Structure de la demande*: en outre, il n'est pas exclu que la structure de la demande évolue. Cette évolution peut concerner le niveau d'aménagement, la situation de l'immeuble ou la taille du logement. 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 les adaptations d'ordre économique mentionnées, 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 très vraisemblables.
- *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. 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. Le système financier pourrait être plus vulnérable durant la phase de transition, car le portefeuille de crédit des établissements financiers se modifie: les propriétaires d'immeubles fortunés rembourseront leurs crédits rapidement, alors que les ménages limités en liquidités devront plus souvent recourir à des crédits. Les établissements financiers perdent ainsi une part des affaires hypothécaires, mais verront la part des crédits à risque augmenter. Une fois le processus d'adaptation terminé, le nouveau système devrait toutefois aboutir au recul de l'endettement.
- *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 der-

nières 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 davantage les travaux à forte intensité de main-d'œuvre que ceux à forte intensité 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 être relativement importantes si c'est la proposition majoritaire qui est mise en œuvre, et rester limitées avec la proposition minoritaire. Dans un cas comme dans l'autre, il faut s'attendre à une réaffectation des actifs, laquelle serait toutefois plus marquée dans le premier cas. Cette réaffectation des actifs 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. Il convient en outre de distinguer les placements financés par le capital propre des placements financés par l'emprunt. Notons les points suivants:

- La question se pose de savoir si 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.
- Une réflexion analogue peut être menée concernant les placements financés par le capital propre ou par l'emprunt pour des personnes disposant d'une fortune nette et d'un revenu similaires. Les placements financés par l'emprunt qui dégagent un rendement imposable de la fortune sont désavantagés. En

principe toutefois, tous les ménages devant s'acquitter d'intérêts passifs élevés sont touchés par une interdiction de déduire les intérêts passifs. Les propriétaires 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 ou qui détiennent un portefeuille de titres financés par le crédit.

- En outre, si la réforme supprime la déductibilité des intérêts passifs, elle aura un effet négatif en particulier sur les propriétaires de résidences secondaires ou d'immeubles de rendement qui ne réussiraient pas à répercuter l'augmentation des charges. Cependant, la mise en œuvre de la réforme 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. Concrètement, les effets de répartition produits par la réforme dépendent ainsi largement de l'utilisation des recettes supplémentaires. Inversement, l'option proposée par la minorité de la commission conduirait à long terme à une réforme neutre pour le produit de l'impôt, donc avec des effets de répartition pratiquement insignifiants.
- En raison de la portée de la réforme, il n'est pas possible de faire une prédiction définitive concernant la charge des ménages propriétaires pauvres et ceux plus aisés, car ce dernier groupe a justement 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 elle admet la non-déductibilité des intérêts passifs, la réforme peut avoir des effets de répartition conséquents: les ménages devant s'acquitter d'intérêts passifs élevés se trouveraient dans une situation moins favorable par rapport au statu quo. Les propriétaires immobiliers seront les principaux concernés, notamment ceux qui disposent de résidences secondaires ou d'immeubles de rendement et qui sont imposés sur les revenus qu'ils en tirent. Toutefois, la réforme induit à long terme des recettes supplémentaires conséquentes, de sorte qu'il revient finalement aux autorités politiques de décider quelles catégories de la société profiteraient proportionnellement de l'augmentation des dépenses ou de la diminution des impôts. Avec la proposition de la minorité de la commission, les effets de répartition seraient limités car la réforme s'avérerait à long terme globalement neutre pour le produit de l'impôt.

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 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

³⁸ ATF 112 Ia 240, consid. 4a).

pas le cas du changement de système proposé ici. Dans le présent projet, les déductions restantes sont soit fortement limitées soit supprimées.

La commission est consciente que la suppression, selon la proposition de la majorité, de toute forme de déduction des intérêts passifs va à l'encontre du principe de l'imposition selon la capacité économique, puisqu'elle concerne aussi la déduction des intérêts hypothécaires sur des immeubles loués ou affermés, lesquels constituent de fait des frais d'acquisition du revenu. Le même problème se pose avec les résidences secondaires à usage personnel. C'est précisément la raison pour laquelle la minorité de la commission, qui préconisait également une réduction des incitations à l'endettement privé, souhaite maintenir la possibilité de déduire les intérêts passifs à concurrence d'un pourcentage déterminé (70 %) en présence d'un rendement imposable sur la fortune.

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 (disposition transitoire). 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.

Conséquences d'un changement de système sur le plan fiscal: droit en vigueur versus décision de la majorité

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

	Utilisation	Droit en vigueur (LIFD)	Droit en vigueur (LHID)	P-LIFD	P-LHID
Travaux visant à économiser l'énergie ou à ménager l'environnement	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible <i>(art. 32, al. 2)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3, let. a)</i>	Non déductible	Limité dans le temps <i>(art. 78h, al. 2)</i>
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible <i>(art. 32, al. 2)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3, let. a)</i>	Non déductible	Limité dans le temps <i>(art. 78h, al. 2)</i>
Report de la déduction pour des travaux visant à économiser l'énergie ou à ménager l'environnement	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible <i>(art. 32, al. 2^{bis})</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3^{bis})</i>	Non déductible	Limité dans le temps <i>(art. 78h, al. 3)</i>
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible <i>(art. 32, al. 2^{bis})</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3^{bis})</i>	Non déductible	Limité dans le temps <i>(art. 78h, al. 3)</i>
Travaux de restauration de monuments historiques	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible <i>(art. 32, al. 3)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3, let. b)</i>	Comme dans le droit actuel <i>(art. 32, al. 2)</i>	Comme dans le droit actuel <i>(art. 9, al. 3)</i>
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible <i>(art. 32, al. 3)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3, let. b)</i>	Comme dans le droit actuel <i>(art. 32, al. 2)</i>	Comme dans le droit actuel <i>(art. 9, al. 3)</i>

	Utilisation	Droit en vigueur (LIFD)	Droit en vigueur (LHID)	P-LIFD	P-LHID
Frais de démolition en vue d'une construction de remplacement	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible <i>(art. 32, al. 2)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3, let. a)</i>	Non déductible	Comme dans le droit actuel <i>(art. 9b, al. 4)</i>
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible <i>(art. 32, al. 2)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3, let. a)</i>	Non déductible	Comme dans le droit actuel <i>(art. 9a, al. 2)</i>
Report de la déduction pour frais de démolition en vue d'une construction de remplacement	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible <i>(art. 32, al. 2bis)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3bis)</i>	Non déductible	Comme dans le droit actuel <i>(art. 9b, al. 4)</i>
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible <i>(art. 32, al. 2bis)</i>	Disposition potestative <i>(art. 9, al. 3bis)</i>	Non déductible	Comme dans le droit actuel <i>(art. 9a, al. 3)</i>
Déduction général des intérêts passifs	Logement occupé par son propriétaire, dont c'est la résidence principale	Déductible <i>(art. 33, al. 1, let. a, 1ère phrase)</i>	Déductible <i>(art. 9, al. 2, let. a)</i>	Non déductible	Non déductible
	Résidences secondaires à usage personnel Immeubles loués ou affermés	Déductible <i>(art. 33, al. 1, let. A, 1ère phrase)</i>	Déductible <i>(art. 9, al. 2, let. a)</i>	Non déductible	Non déductible

	Utilisation	Droit en vigueur (LIFD)	Droit en vigueur (LHID)	P-LIFD	P-LHID
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 <i>(art. 33a)</i>	Déduction supplémentaire <i>(art. 9b, al. 1 à 4)</i>
	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