

Révision de l'imposition de la propriété du logement : oui sous réserve

dossierpolitique

15 février 2010

Numéro 4

L'imposition de la propriété du logement sous le feu de la critique. Aujourd'hui, les propriétaires déclarent une valeur locative en tant que revenu de leur bien immobilier et peuvent, en contrepartie, déduire les intérêts passifs et les frais d'entretien. Ce système fait l'objet, depuis un certain temps, de critiques. L'Association Suisse des Propriétaires Fonciers (APF) a déposé l'initiative populaire « Sécurité du logement à la retraite », qui propose d'offrir le choix aux retraités de décider à titre définitif s'ils souhaitent ou non déclarer une valeur locative, sachant que s'ils ne le font pas, ils ne pourront pas déduire les intérêts passifs. Le Conseil fédéral propose un contre-projet qui revoit le système en place. L'imposition de la valeur locative du logement serait supprimée et les possibilités de déduction abolies, sauf deux exceptions : les personnes acquérant leur premier logement pourraient déduire les intérêts passifs jusqu'à concurrence d'un certain montant et pendant une période donnée et tous les propriétaires pourraient déduire les dépenses pour des mesures de protection de l'environnement particulièrement efficaces. Enfin, les cantons pourraient compenser les pertes de recettes par un nouvel impôt.

Position d'economiesuisse

▶ Aux yeux d'economiesuisse, un changement du système d'imposition de la propriété est en principe envisageable. Il aurait pour avantage de simplifier le système fiscal et d'éliminer des distorsions. Toutefois, le changement ne doit pas dissimuler une hausse d'impôt. Les déductions qui seraient maintenues doivent être aménagées de manière à ce que la révision soit neutre en termes de recettes tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal.

▶ economiesuisse rejette l'idée d'un impôt cantonal sur les résidences secondaires. Un tel impôt serait problématique sur le plan constitutionnel et pourrait ouvrir la voie à des hausses fiscales.

▶ economiesuisse rejette l'initiative de l'Association Suisse des Propriétaires Fonciers, car elle avantagerait un seul groupe de la population. De plus, le fait d'offrir le choix d'un système ou d'un autre n'apporterait pas de simplification.

L'imposition de la propriété du logement : état des débats

► Le système en place suscite des critiques.

Tous les habitants de Suisse qui sont propriétaires de leur logement doivent déclarer une valeur locative sur leur bien immobilier (le montant du loyer qu'ils devraient payer pour un objet similaire) en tant que revenu. En contrepartie, ils peuvent déduire du revenu imposable les intérêts passifs et les frais d'entretien. L'imposition de la valeur locative est la cible de vives critiques. Impopulaire en général, on lui reproche aussi de provoquer une redistribution. Elle est souvent incomprise et ressentie comme un impôt sur un revenu fictif. Dans les faits, il est vrai que des particuliers peuvent se retrouver en difficulté en cas de hausse marquée de la valeur locative. De plus, le calcul de la valeur locative, qui est soumis à des particularités cantonales, est considéré comme arbitraire et peu transparent. Il faut ajouter à cela que la perception de cet impôt engendre des frais particulièrement élevés.

► L'initiative « Sécurité du logement à la retraite » de l'Association Suisse des Propriétaires Fonciers.

En réaction aux nombreuses critiques que suscite l'imposition de la valeur locative, l'Association Suisse des Propriétaires Fonciers (APF) a présenté l'initiative « Sécurité du logement à la retraite ». Celle-ci demande que :

- les personnes qui arrivent à l'âge de la retraite puissent décider de manière définitive si elles souhaitent déclarer leur valeur locative en tant que revenu;
- les personnes qui choisissent de déclarer la valeur locative puissent déduire les frais d'entretien jusqu'à concurrence de 4000 francs par an seulement. Le projet supprime la déduction des intérêts passifs, des primes d'assurance et des frais de gestion liés au logement. Seuls les coûts pour les mesures de protection de l'environnement et pour l'entretien du patrimoine historique resteraient déductibles.

► Propositions des groupes politiques les plus divers.

Plusieurs propositions traduisent le mécontentement à l'égard du système actuel (motion 05.3864 Kuprecht « Moins de dettes pour les personnes âgées », initiative parlementaire 08.527 Riklin « Logement occupé par son propriétaire. Suppression de la déduction des intérêts passifs et suppression de la valeur locative » et motions 09.3213 et 09.3215 Sommaruga/Schweiger « Propriété du logement. Simplifier le régime d'imposition »). Toutes ces propositions demandent l'abolition de l'imposition de la valeur locative et une forte restriction des possibilités de déduction actuelles.

► Contre-projet indirect : le Conseil fédéral est favorable à un changement de système.

Le Conseil fédéral lui-même a fait sienne la critique de l'imposition de la valeur locative. Il oppose un contre-projet indirect à l'initiative de l'APF, dont le texte a été soumis à une procédure de consultation qui s'est terminée le 15 février. Le Conseil fédéral plaide pour un changement de système : il propose de supprimer l'imposition de la valeur locative et, en contrepartie, d'abolir les déductions actuelles, soit les intérêts passifs et les frais d'entretien, excepté :

- les personnes qui acquièrent leur premier logement pourraient déduire les intérêts passifs jusqu'à concurrence du plafond défini pendant dix ans;
- les mesures de protection de l'environnement et de réduction de la consommation d'énergie particulièrement efficaces resteraient déductibles.

Le Département fédéral des finances (DFF) estime que ce système se traduirait par une hausse des recettes fiscales fédérales de 85 mio.fr. Sans les exceptions, les recettes supplémentaires avoisineraient 450 mio.fr.

► En guise de compensation, le Conseil fédéral propose d'introduire un nouvel impôt pour les cantons touristiques.

Selon le DFF, il n'est pas possible d'évaluer les conséquences au niveau cantonal. Toutefois, il est évident que les cantons ne seraient pas tous affectés au même degré, bien que les cantons touristiques comptant de nombreux appartements de vacances devraient s'attendre à une diminution des recettes du fait que ces appartements ne sont généralement pas sous le coup d'une hypothèque élevée. Dans ces cantons, la suppression de l'imposition de la valeur locative aurait une incidence plus forte que celle de la déduction des intérêts passifs. Afin de dédommager les cantons touristiques, le Conseil fédéral propose de donner aux cantons la possibilité de percevoir un impôt sur les résidences secondaires.

Le système actuel ...

► La valeur locative, un revenu en nature.

Pendant des années, le système actuel de l'imposition de la valeur locative n'a pas fait l'objet de contestations. Le principe, selon lequel tout revenu doit être imposé, indépendamment de sa provenance, parle en faveur de l'imposition de la valeur locative. En effet, celle-ci n'est rien d'autre qu'un revenu (en nature) consécutif à un investissement immobilier : tout épargnant doit choisir s'il souhaite investir son avoir dans la pierre ou sous une autre forme, dans des obligations par exemple. Dans le deuxième cas, il disposerait d'un revenu du capital – imposable – pour louer un appartement par exemple. Dans le premier cas, il n'a pas de revenu financier, mais il n'a pas à payer de loyer pour se loger. Cette épargne constitue le « rendement » du placement immobilier – elle correspond à la valeur locative.

► Déduction adéquate des intérêts passifs.

Comme la valeur locative contribue au niveau de vie du propriétaire foncier, du point de vue économique, elle constitue un élément du revenu au même titre que le revenu d'une autre forme de placement. Son imposition satisfait l'objectif de l'équité fiscale horizontale : celui-ci exige que les contribuables propriétaires de leur logement et les autres épargnants (locataires) soient imposés de manière identique dès lors qu'ils ont un revenu et une fortune nette identiques. Il est également juste que ce système prévoit la déduction des intérêts passifs et des frais d'entretien puisque ces dépenses constituent des frais dits d'acquisition du revenu; ils ne peuvent être dissociés de la réalisation du revenu à imposer.

Critères d'un système fiscal efficient

Pour évaluer l'efficacité d'un système fiscal, il faut déterminer quelles distorsions il provoque au sein de l'économie. Plus il est simple pour les contribuables d'éviter l'impôt, plus l'impôt induit des distorsions sur le marché et plus il est lourd à percevoir.

En pratique, il est impossible de créer un système fiscal totalement exempt de distorsions. Cependant, il faut s'efforcer de les minimiser. On peut en déduire un certain nombre de postulats sur la neutralité. Ainsi, un système fiscal ne devrait pas :

- influencer le choix entre plusieurs projets d'investissement,
- influencer la structure du capital (choix entre fonds propres et fonds étrangers).

Un tel système fiscal peut imposer le revenu ou la consommation. Dans un cas comme dans l'autre, il est possible de justifier l'imposition de la valeur locative : en effet, celle-ci constitue un revenu en nature ou, pour être précis, le rendement (en nature) d'un bien immobilier. Ce revenu en nature est consommé par le contribuable qui habite son propre logement.

... et ses imperfections

Malgré la légitimité de ces arguments, le système actuel fait l'objet de critiques fondées. Affirmer que, grâce à la valeur locative, les contribuables sont traités de manière identique qu'ils soient propriétaires de leur logement ou locataires n'est exact que si tous les placements en capitaux sont imposés de manière identique et que la valeur locative est calculée en fonction des prix du marché. Ce n'est pas le cas en Suisse, d'où un certain nombre d'imperfections et de distorsions :

► L'imposition de la valeur locative, une exception au système.

Premièrement, le système actuel n'est pas neutre pour les différentes catégories de placement. En comparaison avec d'autres revenus en nature, l'imposition de la valeur locative constitue une exception. En effet, aucune valeur locative n'est imposée pour les biens mobiliers relevant de la fortune comme les voitures et les œuvres d'art, et ce pour des raisons de praticabilité et d'efficacité.

Les gains en capital faisant partie de la fortune privée sont également exonérés – ils sont pris en compte indirectement dans l'impôt sur la fortune – aussi longtemps que la condition du quasi-commerce de titres n'est pas remplie. Les gains en capital qui découlent de la vente d'une maison utilisée pour ses propres besoins sont soumis à l'impôt sur les gains immobiliers au niveau communal. L'imposition des placements privés dépend donc fortement du portefeuille de placements individuel.

Deuxièmement, la valeur locative est fixée en-dessous du prix du marché. Il en a été décidé ainsi pour encourager l'accession à la propriété et pour atténuer la différence de traitement entre les contribuables qui sont propriétaires de leur logement et ceux qui possèdent des placements non imposés. En dépit de cette pratique favorable aux propriétaires, la fixation de la valeur locative « juste » se révèle hautement problématique et une hausse des prix de l'immobilier peut mettre en difficulté certains contribuables.

► Incitation à un fort endettement.

Tel qu'il est conçu, le système fiscal incite les contribuables à emprunter des capitaux pour financer leur logement et à investir leurs liquidités d'une manière avantageuse sur le plan fiscal. La déduction des frais d'entretien suscite aussi des questions. La réglementation actuelle incite à effectuer des travaux d'entretien lorsque c'est avantageux sur le plan fiscal.

Généralités sur un changement de système

Changer de système impliquerait une révision en profondeur de l'imposition du revenu dans notre pays. Non seulement l'imposition de la valeur locative serait abolie, mais les intérêts passifs et les frais d'entretien ne seraient plus déductibles, puisqu'ils ne constitueraient pas un coût d'acquisition pour un revenu du capital imposable.

► Les embûches de la réglementation relative aux intérêts passifs.

Dans la pratique, il n'est guère possible d'attribuer directement un crédit ou une hypothèque à un investissement donné, c'est pourquoi la déductibilité est réglée de la manière suivante dans la loi : sont déductibles tous les intérêts passifs jusqu'à concurrence du revenu du capital imposable augmenté d'un montant de 50 000 francs. L'ajout de ce montant garantit que la totalité des intérêts hypothécaires puisse être déduite également lorsque la valeur locative est nettement inférieure au prix du marché. Dans l'optique d'un changement du système, le Conseil fédéral propose de supprimer l'ajout de cette somme. Alors, les intérêts passifs seraient déductibles à concurrence du revenu des capitaux imposable seulement – et la valeur locative ne serait plus additionnée à ce dernier. Cela aurait les conséquences suivantes :

► **En matière de neutralité des choix d'investissement** : même dans l'éventualité d'un changement, les différentes catégories de placement ne bénéficieraient pas d'un traitement identique sur le plan fiscal : les biens immobiliers seraient certes placés sur un pied d'égalité avec les biens d'investissement mobiles et les gains en capital privés, mais les biens fonciers utilisés par leurs propriétaires bénéficieraient d'un traitement plus avantageux que les rendements du capital. Cela satisferait l'objectif de l'encouragement de l'accession à la propriété.

► **En matière de neutralité des formes de financement** : l'abolition de la déduction, généreuse, des intérêts passifs aurait pour effet de supprimer l'incitation purement fiscale à s'endetter. Qu'ils possèdent une hypothèque ou non, les propriétaires seraient traités de la même manière.

► Dans tous les cas, les postulats de neutralité ne seraient pas respectés.

A l'heure actuelle, ni le système en place, ni la révision proposée ne satisfont tous les postulats concernant la neutralité de la fiscalité, il est difficile de dire si un changement de système est la meilleure solution du point de vue de la politique économique.

► Les intérêts divers des propriétaires immobiliers.

Les propriétaires ont des avis partagés en ce qui concerne le changement de système, ce qui est compréhensible. Certains contribuables bénéficieraient du changement, d'autres non : les propriétaires possédant une hypothèque élevée seraient davantage taxés, alors que ceux ayant amorti la totalité de leur bien bénéficieraient d'un allègement fiscal. Au final, changer de système sans conserver de déductions alourdirait la charge fiscale des propriétaires. Selon l'Administration fédérale des contributions (AFC), les recettes supplémentaires au titre de l'impôt fédéral direct se monteraient à 450 mio.fr. environ.

Les locataires ne seraient pas directement affectés par une révision du système, néanmoins les associations de locataires sont parmi les opposants les plus véhéments au système actuel, car elles considèrent qu'il privilégie les propriétaires immobiliers par rapport aux locataires. Certaines branches craignent une révision du système. Ainsi, le secteur de la finance s'attend, en cas de changement, à une hausse des remboursements d'hypothèque, et donc à une diminution du volume des actifs sous gestion. Le secteur de la construction, quant à

lui, craint une baisse de l'activité du fait que les travaux d'entretien ne pourraient plus être déduits fiscalement. Enfin, les cantons qui comptent une forte proportion de résidences secondaires doivent s'attendre à une baisse des recettes fiscales du fait que ces biens fonciers ne sont généralement pas assortis d'une hypothèque élevée.

Position d'economiesuisse

Initiative populaire « Sécurité du logement à la retraite »

Avec son projet, l'Association Suisse des Propriétaires Fonciers (APF) répond aux préoccupations de ses membres, qui ne bénéficieraient que partiellement d'un changement de système. En effet, la suppression de l'imposition de la valeur locative répondrait avant tout aux besoins des retraités, qui n'ont souvent qu'une petite hypothèque sur leur maison.

► Non à l'initiative de l'Association Suisse des Propriétaires Fonciers.

economiesuisse rejette l'initiative de l'APF pour les raisons suivantes :

- En proposant un choix, l'initiative ne contribue pas à simplifier le système fiscal.
- Le choix ne contribue pas non plus à éliminer les distorsions, car l'incitation à maintenir un endettement élevé pour des raisons fiscales demeure.
- Le choix est offert uniquement aux propriétaires arrivés à l'âge de la retraite, de sorte que la réforme profiterait uniquement à un groupe de population, ce qui est contraire au principe de l'imposition en fonction de la capacité économique.
- L'exigence relative au maintien de la possibilité de déduire 4000 fr. de frais d'entretien par an n'a pas non plus sa place dans le projet. Il n'est pas possible de déduire des frais d'entretien pour d'autres biens d'investissement (comme les voitures).
- L'APF se réfère notamment à l'objectif constitutionnel de l'encouragement de la propriété au logement pour justifier son initiative. Même si nous soutenons cet objectif, nous ne devons pas oublier qu'encourager l'accession à la propriété du logement avec des instruments fiscaux a un coût économique. Cet objectif se trouverait en concurrence avec le principe de l'égalité de traitement et l'objectif d'un système fiscal efficient. Il ne peut servir à justifier toutes les mesures en faveur des propriétaires.

Contre-projet du Conseil fédéral

Les principaux éléments du contre-projet indirect du Conseil fédéral sont :

- la suppression de l'imposition de la valeur locative;
- l'abolition des déductions, excepté :
 - la déduction des intérêts passifs jusqu'à concurrence d'un montant donné et pendant une période limitée pour l'acquisition du premier logement (possibilité de déduire jusqu'à 5000 fr. pour les personnes seules et 10 000 fr. pour les couples la première année. Ensuite, la déduction diminue de 10 % par an);
 - la déduction des frais liés à des mesures d'économie d'énergie et de protection de l'environnement particulièrement efficaces;
- les intérêts passifs sont déductibles jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune;

- ▶ Des arguments pragmatiques pour un oui.
economiesuisse ne soutient que partiellement le projet de révision du Conseil fédéral. Cependant, après l'examen des arguments des uns et des autres, la Fédération suisse des entreprises considère qu'un changement de système est envisageable au nom du pragmatisme. Supprimer l'imposition de la valeur locative satisferait l'objectif constitutionnel de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement, en vertu duquel les propriétaires fonciers sans dette hypothécaire bénéficient d'une baisse de la charge fiscale. Le projet supprimerait également certaines distorsions du système actuel – notamment la forte incitation à s'endetter et donc à effectuer des placements fiscalement plus avantageux. Le projet contribue à simplifier le système fiscal.
- ▶ Neutralité des recettes fiscales, la condition minimale.
L'élément décisif est que la réforme ne soit pas un moyen d'augmenter les impôts : elle doit être neutre en termes de recettes fiscales. Il faut garantir cela via une révision des déductions admissibles. Conformément au projet du Conseil fédéral, il doit être possible, également après le changement de système, de faire valoir des coûts d'acquisition pour le produit du capital imposable et de déduire les intérêts passifs correspondants. Le projet tient compte du fait qu'il n'est parfois pas si simple d'attribuer certaines sources de financement à des placements en capital.
- ▶ Pas de nouvel impôt sur les résidences secondaires.
economiesuisse rejette la proposition du Conseil fédéral de donner aux cantons la possibilité de percevoir un impôt supplémentaire sur les résidences secondaires, pour les raisons suivantes :
 - ▶ Premièrement, cet impôt entraînerait une inégalité de traitement entre les propriétaires fonciers d'un même canton.
 - ▶ Deuxièmement, cet impôt ne contribuerait pas à simplifier le système fiscal – un des objectifs principaux de la révision.
 - ▶ Troisièmement, il est impossible aujourd'hui d'évaluer les conséquences fiscales de ces mesures. Le nouvel impôt pourrait ouvrir la porte à des impôts supplémentaires.

Pour toutes questions :

eva.matter@economiesuisse.ch

vincent.simon@economiesuisse.ch