

Seul le prononcé fait foi

### 10.060 Sécurité du logement à la retraite. Initiative populaire

Exposé du Conseiller d'Etat Christian Wanner, Président de la CDF,  
Audition de la CER-E, 11 novembre 2010, Palais fédéral, Berne

---

Pour les mêmes raisons que celles avancées par le Conseil fédéral, l'assemblée plénière de la CDF s'est prononcée contre l'initiative populaire le 29 janvier 2010. Elle a également pris position contre le contre-projet indirect qui se trouvait alors en consultation. Le point de vue exprimé par notre **assemblée plénière** conserve sa validité. En effet, le message du Conseil fédéral correspond au projet mis en consultation, si ce n'est qu'il limite la déduction des intérêts passifs à 80 % du rendement de la fortune (au lieu de 100 %) et qu'il renonce à un impôt sur les résidences secondaires.

Compte tenu de ces modifications mineures et du résultat de la consultation, le propos du Conseil fédéral dans son message (p. 4857) le présent contre-projet indirect constitue „un pas important en direction d'une simplification du système d'imposition du revenu“, est tout aussi difficile à comprendre que sa volonté de tenir à un contre-projet indirect largement rejeté et peu modifié. Le rapport relatif au **résultat de la consultation** montre que 20 cantons rejettent le contre-projet indirect et 6 ne l'approuvent qu'avec réserves. Tous les cantons s'opposent aux mesures d'accompagnement ou considèrent la déduction des intérêts hypothécaires pour les personnes qui acquièrent un logement pour la première fois comme étant insuffisante de même que les mesures d'économie d'énergie et de préservation de l'environnement comme étant mal définies et compliquées à appliquer.

### Concernant le changement de système

En soi, le système actuel est celui qui encourage le mieux la propriété du logement auprès des nouveaux propriétaires et des jeunes propriétaires. Preuve en est que l'introduction du nouveau système se traduirait probablement par une **augmentation des recettes** de la Confédération et des cantons.

L'initiative et le contre-projet ont un impact très différent selon les cantons. Les cantons à forte proportion de propriétaires et/ou à forte densité de résidences secondaires sont touchés de plein fouet. Prenons l'exemple du Valais. 60 % des contribuables y sont propriétaires de leur logement principal. S'y ajoutent les propriétaires de résidences secondaires, soit 23'371 contribuables indigènes, 48'997 contribuables domiciliés dans d'autres cantons et 22'621 contribuables domiciliés à l'étranger. La suppression de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires dont les propriétaires sont domiciliés hors du canton se solderait à elle seule par des pertes

fiscales estimées à 74 millions de francs dans le canton, ce qui représente plus de 6.3 % des recettes générées par l'impôt sur le revenu à l'échelon cantonal et communal en Valais.

L'évaluation et la modification des valeurs locatives est une opération délicate, prompte à susciter des controverses politiques. Le contrôle des déductions que le contribuable fait valoir est une tâche très compliquée. C'est vrai pour la déduction des intérêts hypothécaires, mais plus encore pour celle des frais d'entretien et de rénovation. Distinguer les investissements créant une plus-value de ceux maintenant la valeur du logement demande un travail considérable. **Une simplification serait bienvenue et faciliterait l'exécution.**

Pour les ménages peu fortunés qui n'ont pu acquérir ou ne peuvent garder leur logement qu'en empruntant une part élevée des fonds nécessaires, un changement complet de système se traduira par une augmentation des coûts, ce qui **diminuerait l'attrait de la propriété du logement**. Un tel changement de système équivaldrait à encourager les contribuables qui peuvent renoncer le plus facilement à s'endetter, c'est-à-dire les ménages de propriétaires fortunés. Par ailleurs, le nouveau système pousserait les ménages dont la structure des placements repose sur un fort endettement à réorganiser leur financement. Ils devraient revoir la répartition de la fortune qu'ils ont placée et réduire leurs intérêts hypothécaires. On peut douter que cela soit toujours possible en 10 ans, si quelqu'un optait pour un amortissement indirect via une assurance-vie à échéance longue. La tendance à utiliser **l'épargne parquée dans le 2<sup>e</sup> pilier et dans le pilier 3a** pour amortir les dettes pourrait se renforcer, décision qui peut s'avérer problématique au moment de la retraite.

Enfin, **le poids de fiscalité se déplacerait des générations plus âgées vers les jeunes générations**. Les propriétaires de longue date qui ont fini de rembourser leur logement et/ou disposent de revenus importants sur d'autres placements en capital auront profité deux fois de leur statut de propriétaire au cours de leur vie. Alors qu'ils ont pu déduire toutes leurs charges à ce jour – des intérêts passifs aux frais d'entretien et de rénovation, ils profiteraient désormais de l'exonération de la valeur locative. A l'inverse, les jeunes propriétaires ne pourraient plus déduire leurs intérêts hypothécaires que de manière très limitée, au point que l'on puisse douter que cette déduction ait encore pour effet d'encourager la propriété. Les jeunes propriétaires ne pourraient plus faire valoir non plus les frais d'entretien de leur logement sur le plan fiscal. Ils seraient donc doublement perdants. Leurs impôts augmenteraient. Ce transfert entre les générations est hautement problématique à l'heure où le ratio de dépendance des personnes âgées est en hausse.

Le Conseil fédéral propose des **mesures d'accompagnement** pour amortir ces effets du nouveau système. Les personnes qui acquièrent pour la première fois un logement et les autres types de contribuables seraient mises au bénéfice d'une déduction limitée des intérêts passifs.

### **Concernant la déduction des intérêts passifs pour les personnes qui acquièrent pour la première fois un logement**

La déduction des intérêts passifs destinée aux personnes qui acquièrent pour la première fois un logement sera limitée et dégressive. Elle vise à maintenir au moins partiellement l'attrait de l'encouragement de la propriété. Cet objectif semble illusoire. La plupart des jeunes contribuables ne seront pas en mesure de procéder à des amortissements substantiels au cours des dix premières années suivant l'acquisition

de l'immeuble. D'autant que la déduction sera réduite de 10 % chaque année. Cela ne contribue guère à encourager la propriété. Le nouveau système conduirait à une nette péjoration de la situation. Ce n'est clairement pas dans l'intérêt des jeunes familles qui acquièrent un logement. Le fait que la **fixation des limites** de CHF 10'000 et CHF 5'000 dans la LHID proposée par le Conseil fédéral constitue une harmonisation fiscale matérielle. Cet élément est encore plus décisif et nous **rejetons résolument un tel empiètement sur la souveraineté fiscale des cantons.**

### **Concernant la déduction des intérêts passifs privés**

Le nouveau système incitera nettement moins à s'endetter sur le plan privé que le régime actuel. Le fait que le Conseil fédéral ait finalement choisi de limiter les intérêts passifs déductibles (à hauteur de 80 % du rendement de la fortune et non 100 %) contribue à cette correction. Dans son message, il admet que cette mesure a aussi des «faiblesses» (p. 4873). Mais il souligne aussi que la nouvelle règle est plus conforme au système et qu'elle va dans le bon sens du point économique. En effet, l'incitation à s'endetter sera réduite. On peut partager ce point de vue. Mais il arrive que des dynamiques bénéfiques sur le plan économique se heurtent à l'ordre constitutionnel. Les contribuables disposant d'une fortune privée et de revenus importants ont davantage de possibilités de déduire leurs intérêts passifs. Ainsi, les personnes fortunées tirant des revenus importants de leurs placements non immobiliers sont favorisées par rapport à celles qui ont investi leur fortune dans leur logement. Le principe de l'imposition selon la capacité économique est ainsi violé.

### **Concernant les autres déductions à but extrafiscal (économies d'énergie et protection de l'environnement en particulier)**

A côté de ces mesures d'accompagnement, le Conseil fédéral propose que les contribuables puissent procéder à d'autres déductions à but extrafiscal. Les mesures contribuant de manière particulièrement efficace à la réalisation d'économies d'énergie ou à la préservation de l'environnement seraient ainsi déductibles, de même que celles destinées à la restauration de monuments historiques. Ces déductions **attendent à la cohérence du nouveau système, qui se voulait pur, et contredisent la volonté affichée de procéder à une simplification.**

Les **mesures d'économie d'énergie et de préservation de l'environnement** particulièrement efficaces introduisent un système dual opaque mêlant subventions directes et indirectes. Cette problématique ne fait pas l'objet de l'attention qu'elle mériterait. L'efficacité de ces systèmes est douteuse voire nulle (du fait des effets d'aubaine). De plus, ils génèrent des coûts d'opportunité.

Ce qu'il faut comprendre par «mesures d'économie d'énergie et de protection de l'environnement particulièrement efficaces» reste tout à fait obscur. Au printemps, nous avons déjà rendu attentif à la **difficulté d'appliquer** de telles déductions lors de la procédure d'audition qui avait porté sur la révision de l'ordonnance sur les déductions en faveur de l'énergie.<sup>1</sup> La taxation est une procédure de traitement en masse et les autorités fiscales cantonales n'ont pas l'expertise requise en technique énergétique et en science du bâtiment. La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie nous a informé que les services cantonaux de l'énergie n'ont pas de personnel disponible pour épauler les administrations fiscales.

<sup>1</sup> Cf. [http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/100326\\_enabzugsv\\_stn\\_fdkv\\_def\\_f\\_uz.pdf](http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/100326_enabzugsv_stn_fdkv_def_f_uz.pdf).

Enfin, les «mesures d'économie d'énergie et de protection de l'environnement particulièrement efficaces» sont susceptibles d'avoir des effets **négatifs et même contreproductifs**. Par exemple, on peut imaginer qu'un propriétaire renonce à une mesure en soi efficace du fait qu'elle ne remplit pas les conditions fixées pour obtenir une déduction. Ou qu'il opte pour une mesure clairement circonscrite donnant droit à une déduction (nouvelles fenêtres p. ex.), alors que le rendement énergétique du bâtiment aurait pu être amélioré davantage en investissant le même montant dans un bouquet de mesures – dont certaines se trouvent ne pas remplir les conditions de déductibilité.

### **Appréciation d'ensemble**

Après mûre réflexion, l'assemblée plénière de notre conférence est parvenue à la conclusion que le **contre-projet indirect** présente davantage d'inconvénients que d'avantages. Nous vous recommandons **de le rejeter, tout comme l'initiative**.

Si vous deviez soutenir le contre-projet, nous nous féliciterions que vous **en écartiez les déductions pour les mesures d'économie d'énergie et de préservation de l'environnement** particulièrement efficaces. De la sorte, vous contribueriez à simplifier le système et à en faciliter l'application. En outre, la cohérence du nouveau système – qui se voulait pur – serait restaurée.

Nous **appelons** aussi de nos vœux une déduction plus généreuse pour les nouveaux propriétaires et un réaménagement du délai transitoire. Ces changements sont de nature à améliorer l'encouragement de la propriété. Il convient au minimum de **renoncer à inscrire dans la LHID un montant fixe pour les déductions des intérêts hypothécaires pour les personnes qui acquièrent un premier logement**. Cette harmonisation fiscale matérielle constitue une ingérence dans la souveraineté fiscale des cantons, ce que nous refusons absolument.