



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Monsieur Pirmin Bischof
Député au Conseil des Etats
Président de la CER-E
Palais fédéral
3003 Berne

Fribourg, le 24 juin 2019

17.400 Iv. Parl. CER-CE, Imposition du logement Prise de position concernant le projet mis en consultation

Monsieur le Président,

Nous nous référons à la consultation susmentionnée et avons l'avantage de vous communiquer notre prise de position.

Les considérations formulées par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) sont fondées et nous pouvons entièrement nous y rallier. Nous avons dès lors rempli le questionnaire annexé en reprenant de manière succincte les arguments avancés dans sa prise de position. En substance, le Conseil d'Etat constate que le système actuel d'imposition du logement est imparfait, notamment pour les personnes qui ont remboursé leur hypothèque, par exemple les retraité-e-s. La mise en œuvre d'une modification serait toutefois vraisemblablement trop complexe.

Le projet soumis par la CER-CE n'est pas satisfaisant pour toutes les raisons mentionnées dans les réponses au questionnaire.

En aparté, nous nous permettons de compléter notre prise de position par quelques considérations portant sur le niveau d'endettement important en Suisse, considérations qui vont au-delà des réflexions formulées par la CDF.

La nette augmentation des créances hypothécaires en Suisse est de plus en plus considérée comme un facteur de risque, partant du principe que les débiteurs ne seront pas forcément en mesure de faire face à une augmentation des taux. Dès lors toute mesure tendant à enrayer l'augmentation de l'endettement doit être considérée. De manière pratique, il importe dans ce contexte de se demander quels sont les éléments déclencheurs de la forte hausse de l'endettement hypothécaire.

L'augmentation démographique explique certainement une partie de l'augmentation hypothécaire, mais force est de constater que la Suisse vit depuis près de 10 ans dans un contexte de taux hypothécaire bas et que ces derniers ont manifestement une grande influence dans les décisions d'acquisition de biens. Quand bien même les établissements accordant des crédits calculent la tenue des charges sur la base d'un taux d'intérêt simulé plus haut que les taux actuels du marché, force est de constater que les ménages privés sont plus enclins à faire le pas d'une acquisition en fonction de la possibilité qu'ils ont de bénéficier de taux bas, fixes dans la majorité des cas, que s'ils devaient assumer une charge hypothécaire à la hauteur des taux simulés.

Dans ce contexte, même si les modèles d'optimisation fiscale, prônés par divers acteurs du marché immobilier, incitent à un plus fort endettement, il n'est pas prouvé que la valeur locative ait une forte influence dans la proportion d'endettement des preneurs de crédit.

Par contre le lien entre taux bas et hausse des prix de l'immobilier est clairement établi, de même que le risque d'une correction importante des valeurs immobilière en cas de hausse des taux.

Sur la base de ces quelques considérations, il ne paraît pas démontré que l'abolition de la valeur locative permette de réduire de manière sensible l'endettement moyen. Pour de nouveaux financements, cette abolition évitera des considérations d'optimisation fiscale et pourrait permettre un recul de la progression des créances. Pour les financements existants, la capacité à amortir dépendra des réserves financières des ménages et de leur propension à épargner dans le futur. Par ailleurs, historiquement, les prix de l'immobilier sont montés, et les ménages ne vont pas forcément amortir davantage, sauf évidemment s'ils y sont contraints, par exemple via des exigences supplémentaires de leurs bailleurs de fonds qui pourraient être décidées suite à une réduction des valeurs des gages.

A ce jour, on peut se poser la question de l'influence de la prise en compte de la valeur locative dans la décision de financement hypothécaire et de la proportion de l'endettement.

Le moyen de réduire l'endettement passe certainement davantage par un nouveau durcissement des conditions d'octroi et de maintien des crédits, dont les conditions actuelles, soit un endettement jusqu'à 2/3 de la valeur de gage sans amortissement, y compris à la retraite, est certainement un facteur important dans la hausse du montant des créances hypothécaires.

Nous doutons ainsi que les mesures préconisées dans l'initiative parlementaire permettent véritablement de diminuer l'endettement des propriétaires suisses.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position au sujet de l'objet susmentionné et vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat :



Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Annexe

—
Mentionnée

Procédure de consultation relative à l'avant-projet

Questionnaire

I. Mesures législatives

1.	<p>Selon vous, faut-il prendre des mesures législatives en vue d'une réforme de l'imposition du logement ?</p> <p>Si oui, quels objectifs cette réforme devrait-elle poursuivre ?</p>
Réponse	<p>Même si l'imposition actuelle du logement est périodiquement remise en question et qu'elle souffre d'imperfections, elle se justifie aussi bien sur le plan constitutionnel qu'en termes économiques. Elle soutient également la comparaison avec des alternatives de maintien de principes de technique fiscale et fonctionne fondamentalement bien. Le besoin d'amélioration n'est pas avéré. Par rapport au statut quo, l'éventuel changement du système d'imposition du logement devrait clairement respecter les principes imposés par la constitution et la technique fiscale. Même si l'avant-projet fait des pas dans la bonne direction, l'éventuel changement de système devrait aller encore plus loin, et viser les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">- garantir de manière générale, le respect des principes constitutionnels applicables en matière d'imposition.- assurer que le système retenu soit praticable pour les contribuables et les autorités fiscales, y compris dans le domaine de l'harmonisation verticale et horizontale et de manière à éviter des répercussions négative sur les finances publiques.- enfin, réduire la lourde dette privée.

II. Logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile

2.	<p>Que pensez-vous de la proposition de supprimer l'imposition de la valeur locative des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile ? (art. 21, al. 1, let. b, et 2, P-LIFD / art. 7, al. 1, première phrase, P-LHID)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de maintenir l'imposition de la valeur locative pour les personnes imposées d'après la dépense ? (art. 14, al. 3, let. b, P-LIFD / art. 6, al. 3, let. b, P-LHID)</p>
Réponse	<p>Si la suppression de la valeur locative n'est pas anticonstitutionnelle en soi, sa mise en œuvre doit impérativement être différenciée. Le législateur devrait prendre des mesures de compensation justifiées au regard de la systématique fiscale. Aujourd'hui vu le niveau très bas des taux d'intérêts, la modification du système bénéficierait aux personnes lourdement endettées ; la situation se péjorerait toutefois en cas d'augmentation des taux d'intérêt. Il bénéficierait dans tous les cas aux personnes n'ayant pas/peu d'endettement.</p> <p>Compte tenu du maintien de deux systèmes distincts (maintien de la valeur locative pour les propriétés secondaires), l'allègement de travail serait faible.</p> <p>Le fait de maintenir la valeur locative dans le cadre de l'imposition d'après la</p>

	dépense pourrait se justifier.
--	--------------------------------

3.	<p>Que pensez-vous de la proposition de supprimer la possibilité de déduire, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les frais d'entretien, les frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, les primes d'assurance et les frais d'administration par des tiers des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, première phrase, et 4)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de supprimer également la possibilité de déduire les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, deuxième phrase, et 3)</p>
Réponse	<p>L'abolition de l'imposition de la valeur locative doit obligatoirement entraîner la suppression de toutes les déductions des dépenses organiques.</p> <p>La suppression de ces déductions devrait simplifier les travaux de taxation. Toutefois pour les immeubles à usage mixte, il y aura un important travail d'examen supplémentaire, afin de déterminer les frais d'entretien imputables à la part d'immeuble à usage personnel et ceux liés à la part utilisée par des tiers.</p> <p>La déduction des investissements destinés à économiser l'énergie, à ménager l'environnement et à restaurer des monuments historiques est contraire au principe de l'imposition d'après la capacité économique et trouve sa justification dans des objectifs extra-fiscaux. Ces déductions doivent être supprimées en cas d'abolition de la valeur locative.</p>

4.	<p>Que pensez-vous de la proposition de supprimer, dans la LHID, la possibilité de déduire les frais d'entretien, les frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, les primes d'assurance et les frais d'administration par des tiers des logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile ? (art. 9 LHID – suppression de l'al. 3, première phrase)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de laisser aux cantons la possibilité de maintenir les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 9 LHID – suppression des al. 3, deuxième phrase, let. a et b, et 3^{bis} / remplacés par l'art. 9b, al. 5, P-LHID)</p>
Réponse	<p>Les frais d'entretien et la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monument historique et les frais de démolition doivent être supprimés pour des considérations d'ordre constitutionnel (voir considérations ci-dessus).</p> <p>Le fait de laisser le choix aux cantons va à l'encontre du principe constitutionnel d'harmonisation fiscale, raison pour laquelle il y a lieu d'y renoncer. En outre ce</p>

	libre choix entraînerait des travaux importants pour les répartitions intercantionales.
--	---

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

5.	Que pensez-vous de la proposition de maintenir l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires ? (art. 21, al. 1, let. b, et 2, P-LIFD / art. 7, al. 1, première phrase, P-LHID)
Réponse	<p>La différenciation entre le logement utilisé par le propriétaire à son domicile et le logement utilisé par le propriétaire à titre de résidence secondaire paraît fondamentalement admissible au regard de l'art. 108 Cst. Elle s'avère toutefois en porte-à-faux avec les principes constitutionnels d'imposition ancrés à l'art. 127al. 2 Cst.</p> <p>Avec le maintien de l'imposition de la valeur locative pour les résidences secondaires – qui vise à garantir le substrat fiscal des cantons touristiques – le changement de système n'est que partiel. A noter que le système proposé ne permettra pas de garantir le substrat fiscal de ces cantons, étant donné qu'ils devront supporter des intérêts passifs plus importants.</p> <p>On relèvera encore que l'application parallèle de deux systèmes alourdit la charge de travail.</p>

6.	<p>Que pensez-vous de la proposition de maintenir la déduction, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, des frais d'entretien, des frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, des primes d'assurance, des frais d'administration par des tiers des résidences secondaires à usage personnel et les immeubles loués ou affermés ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, première phrase, et 4 / remplacés par l'art. 32a P-LIFD)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de supprimer la possibilité de déduire les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 32 LIFD – suppression des actuels al. 2, deuxième phrase, et 3)</p>
Réponse	<p>En cas de maintien de l'imposition de la valeur locative, les frais d'entretien pour les résidences secondaires doivent pouvoir être déduits. Il en va de même pour les immeubles loués ou affermés. On relèvera toutefois que l'application des deux systèmes offrira différents moyens d'optimisation qui sont décrits dans la prise de position de la CDF.</p> <p>Bien qu'entraînant une charge de travail non négligeable (distinction entre frais déductibles et frais non déductibles), la suppression des déductions visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement apparaît pertinente.</p>

7.	<p>Que pensez-vous de la proposition de maintenir, dans la LHID, la déduction des frais d'entretien, des frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, des primes d'assurance et des frais d'administration par des tiers des résidences secondaires à usage personnel et les immeubles loués ou affermés ? (art. 9 LHID – suppression de l'al. 3, première phrase / remplacée par l'art. 9a, al. 1, P-LHID)</p> <p>Que pensez-vous de la proposition de laisser aux cantons la possibilité de maintenir les déductions pour les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques et les frais de démolition ? (art. 9 LHID – suppression des al. 3, deuxième phrase, let. a et b, et 3^{bis} / remplacés par l'art. 9a, al. 2 à 4, P-LHID)</p>
Réponse	<p>Voir les réponses données sous le ch. 6. Le libre choix laissé aux cantons contrevient, comme déjà indiqué, au mandat d'harmonisation formelle prévu dans la Constitution fédérale. Un manque d'harmonisation va en outre massivement compliquer les répartitions intercantionales.</p>

IV. Intérêts passifs privés

8.	<p>Parmi les cinq options de déductions des intérêts passifs privés proposées dans le cadre de la consultation, laquelle privilégiez-vous ?</p> <p><u>Proposition 1</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune (art. 33, al. 1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 2</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence de 80 % du rendement imposable de la fortune (art. 33, al.1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 3</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune mobilière et immobilière, auquel s'ajoutent 50 000 francs, en cas de détention d'une ou de plusieurs participations qualifiées (art. 33, al. 1, let. a, première phrase et let. a^{bis}, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a et a^{bis}, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 4</u> : Déductibilité des intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune immobilière (art. 33, al. 1, let. a, première phrase, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID)</p> <p><u>Proposition 5</u> : Suppression générale de la déductibilité des intérêts passifs privés (art. 33, al. 1, let. a, P-LIFD / art. 9, al. 2, let. a, P-LHID).</p>
Réponse	<p>Toutes les variantes proposées impliquent un durcissement pour les contribuables ; pour les indépendants, il y aura une véritable incitation à transférer les dettes sur la fortune commerciale. Les considérations générales de la CDF peuvent être suivies.</p> <p>Variante 1 : un important rendement de la fortune mobilière ou d'autres propriétés foncières pourrait permettre de déduire l'ensemble des intérêts passifs y.c. les intérêts hypothécaires sans modification importante par rapport à la situation actuelle et de manière contraire à la Constitution.</p> <p>Variante 2 : il s'agit de la variante 1 sous une forme atténuée ; elle doit donc</p>

	<p>primer sur la proposition 1.</p> <p>Variante 3 : cette variante est contraire à la constitution et arbitraire. Elle est en outre plus difficile à mettre en œuvre que les autres étant donné que pour connaître le montant déductible il faudra toujours vérifier la détention de participations qualifiées.</p> <p>Variante 4 : en l'absence de propriété immobilière privée aucun intérêt passif ne peut être déduit et cette variante peut être plus restrictive que les variantes 1 et 2 ; un important rendement provenant d'autres propriétés foncières pourrait amener à ce que l'ensemble des intérêts passifs privés, y.c. les intérêts hypothécaires liés au logement occupé par le propriétaire soient déduits.</p> <p>Variante 5 : pour les immeubles loués ou affermés les coûts du financement étranger font partie des frais d'acquisition et sont nécessaires à l'obtention du revenu imposable. Cette variante semble donc contraire aux principes constitutionnels d'imposition.</p> <p>Parmi les variantes proposées c'est encore la variante 2 qui semble la moins mauvaise.</p>
--	---

9.	<p>Que pensez-vous de la proposition d'introduire une déduction supplémentaire des intérêts passifs pour les personnes qui acquièrent pour la première fois un logement ? Que pensez-vous du montant et de la durée proposés ? (art. 33a P-LIFD / art. 9b P-LHID)</p> <p>Que pensez-vous de la disposition transitoire concernée ? (art. 205g P-LIFD / art. 78g P-LHID)</p>
Réponse	<p>L'adéquation de cet instrument est très discutable surtout pour les jeunes propriétaires qui n'auront pas la possibilité de procéder à des amortissements dans les dix premières années suivant l'achat du bien. La déduction proposée implique une importante charge administrative (notamment pour déterminer les premiers acquéreurs dans les relations intercantionales mais également suite à un changement dans la situation personnelle (par ex. divorce).</p> <p>Enfin l'introduction d'une telle déduction nécessiterait la mise en place d'une disposition transitoire comme le propose la CDF.</p>

V. Divers

10.	Que pensez-vous de la proposition de modifier la loi sur les prestations complémentaires (LPC) dans le sens de l'avant-projet ?
Réponse	Pas d'objections

11.	Avez-vous des remarques concernant la mise en œuvre de l'avant-projet ?
Réponse	Voir les observations sous les points 1 à 9.

12.	Avez-vous d'autres remarques ou commentaires ?
Réponse	

Lieu, date: Fribourg, le 24 juin 2019

Canton / organisation etc.: Fribourg