

17.400 é Iv. Pa. CER-CE. Imposition du logement. Changement de système

Monsieur,

Votre correspondance du 5 avril 2019 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Conformément à votre demande, nous vous adressons ci-dessous la prise de position du canton de Neuchâtel sur ce sujet, qui est défavorable, les inconvénients liés à la réforme proposée, toutes variantes confondues, l'emportant sur ceux du statu quo.

Préambule

L'imposition de la valeur locative a toujours été controversée depuis son instauration en 1934. Elle a pour but de mettre sur un pied d'égalité le propriétaire et le locataire, ce dernier ne pouvant pas déduire son loyer versé à un tiers. Elle établit également un traitement équitable entre détenteurs de fortune, le revenu de celle-ci étant systématiquement imposé.

Deux dispositions constitutionnelles revêtent une importance particulière et doivent être respectées dans le cadre de l'imposition du logement. La première, l'égalité de traitement d'après la capacité économique. La deuxième, l'encouragement à l'accession de la propriété du logement. La jurisprudence stipule qu'une suppression de la valeur locative sans suppression des déductions actuelles est contraire à la constitution en violation au principe d'égalité de traitement.

Suppression de la valeur locative et déductibilité des intérêts

Il va de soi que la suppression de la valeur locative va de pair avec la non déductibilité des frais d'entretien ainsi que des intérêts hypothécaires. Cette affirmation semble simple et facile à appliquer, toutefois le système fiscal suisse par son évolution est devenu un instrument d'incitation de certaines politiques dans d'autres domaines que la fiscalité. Par exemple, l'économie d'énergie est encouragée principalement par des déductions fiscales. La déductibilité des intérêts et le financement par des fonds étrangers sont aussi des leviers régulièrement admis pour accroître ou maintenir la valeur du patrimoine (immobilier, entreprise). Cet avant-projet propose un changement important dans le contexte économique suisse actuel, qui pourrait avoir des incidences directes ou indirectes conséquentes et difficiles à évaluer.

La problématique de l'endettement des citoyens est importante et doit être traitée. Pour lutter contre ce phénomène, d'autres réflexions peuvent être menées. Au niveau des institutions financières, la possibilité de rendre plus strictes les exigences en termes de remboursement et d'octroi de prêts pourrait par exemple être étudiée. Cela étant, l'endettement hypothécaire n'est pas le plus problématique.

Au demeurant, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence d'une réforme qui incitera les personnes en âge de retraite à conserver plus longtemps un logement souvent surdimensionné, et ce alors que les collectivités publiques déploient par ailleurs plusieurs politiques incitant au développement du logement avec encadrement et à la limitation des surfaces bâties.

Suppression des frais d'entretien

La suppression de la déduction pour frais d'entretien amènerait probablement les propriétaires à renoncer, à réduire ou à retarder certains travaux. Le risque principal étant de ne pas maintenir en état le patrimoine immobilier avec un effet direct sur l'activité des entreprises du bâtiment (second œuvre), lesquelles subiraient en conséquence des pertes de revenus et d'emplois. Les exigences de remboursement accrues qui en découleraient aussi pourraient être de nature à déstabiliser de façon significative l'ensemble du marché immobilier.

Économie d'énergie

Dans le domaine du renouvellement énergétique et de la problématique du climat, l'incitation fiscale est un bras de levier important. La déductibilité des investissements énergétiques incite les propriétaires à effectuer des travaux. Parallèlement les fournisseurs de prestations utilisent cet argument à des fins publicitaires.

Le projet prévoit la suppression de cette déduction au niveau de l'impôt fédéral direct. Par contre, il laisse la liberté aux cantons de la maintenir en fonction de leur politique énergétique. Cela pourrait constituer un nouveau facteur de disparité entre cantons, ce qui n'est souhaitable ni pour les contribuables ni pour les autorités fiscales, et irait de surcroît à l'encontre des règles d'harmonisation et des tendances amorcées avec la récente RFFA.

Nous soulignons ici que l'incitation fiscale permet aux collectivités publiques d'aller au-delà de l'incitation directe obtenue par les subventions. Elle constitue donc un instrument nécessaire notamment au vu des enjeux climatiques.

Résidences secondaires

La proposition de maintenir, pour les résidences secondaires, l'imposition de la valeur locative et la déductibilité des frais d'entretien et des investissements liés à la politique énergétique permettrait à certains contribuables d'optimiser leur fiscalité. L'émergence de niches fiscales liée à la coexistence de deux régimes distincts doit ainsi être absolument évitée.

Le projet prévoit cette exception afin de ne pas prêter les cantons à vocation touristique, ce qui conduit à admettre implicitement qu'on prêterait les autres cantons en prenant cette mesure pour les résidences principales. Cela conduirait à la situation paradoxale qui verrait les cantons à vocation touristique disposer d'un patrimoine immobilier de qualité, adapté notamment aux standards énergétiques modernes, alors que le parc immobilier d'autres cantons moins touristiques serait menacé par une dégradation et par une non-adaptation aux standards énergétiques.

Aspect financier

En fonction du taux d'intérêt, les cantons pourraient voir leurs recettes augmenter ou fortement diminuer. Aucune étude récente n'ayant été effectuée pour connaître les impacts de ces différentes mesures, celles-ci comportent un haut degré d'incertitude quant à leur impact sur les finances publiques, y compris au niveau de la péréquation financière nationale. Si le projet devait être poursuivi, ce à quoi nous ne sommes pas favorable, il serait alors indispensable que la Confédération effectue une analyse approfondie, complète et tenant compte des impacts actuels sur les finances fédérales, cantonales et communales, avant une quelconque prise de décision.

Cette incertitude constitue une raison supplémentaire pour le canton de Neuchâtel de s'opposer à cette réforme.

Conclusion

De façon générale, il n'y a pas de nécessité à changer un système somme toute assez équilibré. La possibilité de lutter contre le surendettement des ménages suisses peut être

menée par d'autres vecteurs. Il existe de surcroît de forts risques, de différentes natures, au plan économique, en particulier un choc qui pourrait être relativement brutal pour le marché immobilier et engendrer d'importantes conséquences pour le secteur du second-œuvre. De plus, ce projet se heurte à des problèmes d'égalité de traitement et de constitutionnalité. Le canton de Neuchâtel s'y oppose donc.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 8 juillet 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : questionnaire

Procédure de consultation relative à l'avant-projet

Questionnaire

I. Mesures législatives

1.	Selon vous, faut-il prendre des mesures législatives en vue d'une réforme de l'imposition du logement ? Si oui, quels objectifs cette réforme devrait-elle poursuivre ?
Réponse	Non.

II. Logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile

2.	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) 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)
Réponse	L'imposition de la valeur locative doit être maintenue dans les deux cas de figure. Il n'est pas nécessaire de changer un système somme toute assez équilibré. Nous estimons qu'il est possible de lutter contre le surendettement des ménages suisses par d'autres vecteurs et que des risques importants de différentes natures existent au plan économique (en particulier s'agissant d'un choc qui pourrait être relativement brutal pour le marché immobilier et les conséquences importantes attendues pour le secteur du second-œuvre). Ceci, en plus des problèmes d'égalité de traitement et de constitutionnalité qui se poseraient avec la majorité des propositions émises.

3.	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) 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)
Réponse	Nous nous opposons à la suppression de ces déductions qui est néanmoins incontournable en cas d'abrogation de l'imposition de la valeur locative.

	<p>La suppression de la déduction pour frais d'entretien va probablement amener les propriétaires à renoncer, à limiter ou à retarder certains travaux, le risque principal étant de ne pas maintenir en état le patrimoine immobilier. Les travaux pourraient ne pas être déclarés, car plus nécessairement annoncés au fisc. De plus, cela pourrait aussi engendrer une baisse d'activité pour les entreprises du bâtiment (second-oeuvre) et de ce fait occasionner une perte de revenus, voire une perte d'emplois.</p> <p>Il est important de considérer que la politique énergétique 2050 engagée par la Confédération et acceptée par le peuple ne pourra pas déployer complètement ses effets si de forts incitatifs fiscaux ne sont pas maintenus ou remplacés par des subventions directes massives.</p> <p>Bien que l'incitation directe par des subventions semble plus appropriée pour répondre à la politique énergétique, l'incitation fiscale permet aux collectivités publiques n'ayant pas des moyens financiers trop importants d'appliquer une politique énergétique efficace sans engager des coûts financiers directs importants nécessitant l'approbation des parlements.</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>Nous nous opposons aux deux propositions.</p> <p>Le projet prévoit la suppression au niveau de l'impôt fédéral direct de cette déduction. Par contre, il laisse la liberté aux cantons de la maintenir en fonction de leur politique énergétique et ce au mépris des objectifs d'harmonisation horizontale et verticale et avec le risque de voir apparaître des espaces importants d'optimisation fiscale. Au demeurant, il deviendra difficile pour les contribuables, ainsi que pour les autorités fiscales, d'appliquer des dispositions divergentes d'un canton à l'autre.</p>

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

5.	<p>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)</p>
Réponse	<p>Elle doit être maintenue au même titre que l'imposition de la valeur locative des résidences principales.</p> <p>Il n'est pas acceptable qu'il y ait un traitement différent entre les résidences principales et secondaires.</p> <p>L'imposition de la valeur locative pour les résidences secondaires et de ce fait la déductibilité des frais d'entretien et des investissements liés à la politique énergétique permettront à certains contribuables d'optimiser leur fiscalité.</p>

	Le projet prévoit cette exception afin de ne pas prêter les cantons touristiques. On admet ainsi implicitement de prêter les autres cantons en prenant cette mesure pour les résidences principales. Il serait tout de même paradoxal que les cantons touristiques aient un patrimoine immobilier de qualité, respectant les nouvelles normes énergétiques, alors que d'autres se trouveraient avec des immeubles en mauvais état, étant également des gouffres énergétiques.
--	---

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>Proposition 1 : la déduction doit être maintenue avec l'imposition de la valeur locative et au même titre que celle pour les résidences principales.</p> <p>Proposition 2 : la déduction doit être maintenue.</p> <p>Bien que nous estimons que ce projet ne soit pas adéquat, il faudrait dans tous les cas maintenir – pour un temps au moins – les instruments actuels d'incitation à l'assainissement énergétique des bâtiments.</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>Proposition 1 : la déduction doit être maintenue au même titre que celle pour les résidences principales.</p> <p>Proposition 2 : la déduction doit être maintenue.</p> <p>Les objectifs d'harmonisation verticale et horizontale ne doivent pas être abandonnés.</p>

IV. Intérêts passifs privés

8.	Parmi les cinq options de déductions des intérêts passifs privés proposées dans le cadre de la consultation, laquelle privilégiez-vous ?
----	--

	<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>Aucune des propositions émises ne nous semble adéquate.</p> <p>Il paraît évident qu'en cas de non-imposition de la valeur locative, la déductibilité des intérêts devra être supprimée.</p> <p>Ce durcissement par la baisse de la déductibilité des intérêts permettra certainement de réduire l'endettement d'un certain nombre de contribuables. Toutefois, en fonction du profil et du patrimoine de certains contribuables, indépendants ou propriétaires de sociétés ayant la personnalité juridique, une optimisation fiscale pourrait être mise en place. De plus, les scénarios tenant compte du rendement de parts sociales détenues, pourraient conduire, en fonction des dispositions cantonales, à une déductibilité plus grande dans certains cantons. Cela pose des problèmes en termes de répartition intercantonale.</p> <p>Aucune des propositions émises ne nous semble adéquate. Dans tous les cas, cela doit être une proposition cohérente avec une éventuelle suppression de la valeur locative. Il nous est difficile de nous positionner sur cette question puisque de nombreux scénarios existent en fonction de la suppression de la valeur locative et de la déductibilité ou non des frais d'entretien et d'économie d'énergie.</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	Nous n'y sommes pas favorable.

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	Il est évident que le calcul des prestations complémentaires serait impacté par ce projet, principalement au niveau du calcul du revenu imposable.

11.	Avez-vous des remarques concernant la mise en œuvre de l'avant-projet ?
Réponse	Non.

12.	Avez-vous d'autres remarques ou commentaires ?
Réponse	<p>Il est nécessaire de mieux évaluer les effets financiers pour la Confédération, les cantons et les communes y compris au niveau de la péréquation nationale. Il est aussi impératif d'envisager une réforme équilibrée dans sa globalité.</p> <p>Nous insistons également sur les inégalités entre les cantons et les problèmes d'harmonisation si une différence devait être faite dans le traitement de l'imposition des résidences secondaires et des domiciles principaux. En fonction des différentes hypothèses, un problème de constitutionnalité et d'inégalité de traitement pourrait se présenter.</p>

Lieu, date:

Neuchâtel, le 8 juillet 2019