

## 2.11. Changement de système d'imposition de la propriété du logement (dans le cadre du « Train de mesures fiscales 2001 »)

---

### Rappel :

*Le changement de système d'imposition de la valeur locative est un des points du train de mesures fiscales approuvé par le Conseil fédéral le 13 mars 2000.*

*En effet, l'imposition de la propriété du logement à usage personnel fait depuis des années l'objet de débats politiques. Considérée du point de vue de l'équité fiscale, l'imposition de la valeur locative est correcte : la plupart des critiques ne concernent donc pas le système en soi, mais les conséquences qu'il implique pour certains groupes de personnes (par ex. les rentiers qui ont amorti leurs hypothèques).*

*En février 1999, l'initiative "Propriété du logement pour tous" a été rejetée par le peuple et les cantons, principalement en raison de considérations liées à la politique budgétaire. À la suite du vote, le Chef du Département fédéral des finances (DFF) a institué une **commission "Imposition de la valeur locative/changement de système" (KES)** chargée de revoir l'imposition de la valeur locative et de proposer des solutions respectant la Constitution et n'ayant pas d'incidences sur le niveau des recettes fédérales.*

*En avril 2000, la KES a remis son rapport et s'est prononcée pour un changement total du système, impliquant un renoncement tant à l'imposition de la valeur locative qu'à la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien.*

*La procédure de consultation a été lancée le 15 mai et s'est terminée le 15 juillet. Elle portait sur le rapport de la KES, un questionnaire concernant le changement de système, un aperçu des modifications de la LIFD et de la LHID qui seraient nécessaires et sur un avis de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N).*

*Si les résultats de cette consultation ont montré que cette question ne fait pas l'unanimité parmi les participants, la majorité des cantons et tous les partis gouvernementaux admettent le principe du changement de système. C'est pourquoi le Conseil fédéral préconise un changement de système basé sur l'abolition de l'imposition de la valeur locative. Du même coup, la déduction des intérêts hypothécaires pour le logement occupé par son propriétaire serait supprimée, ce qui garantirait l'égalité de traitement prescrite par la Constitution entre les propriétaires fonciers d'une part, et entre les propriétaires fonciers et les locataires d'autre part.*

### **Message sur le train de mesures fiscales 2001**

---

(du 28 février 2001)

Le 28 février 2001, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message englobant la réforme de l'imposition du couple et de la famille, la révision du droit de timbre de négociation et les **nouvelles mesures d'imposition de la propriété du logement**.

Le projet contient également une modification de la LHID selon laquelle toute nouveauté introduite en matière d'IFD devrait aussi être reprise ou accordée par tous les cantons. Seul le principe est toutefois mentionné, et non pas les montants.

Les Chambres fédérales devront fixer la date d'entrée en vigueur de ces modifications. Les cantons disposeront alors d'un délai de cinq ans pour adapter leur législation.

Après examen des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a approuvé l'orientation générale du modèle élaboré par la KES et propose les réformes suivantes, comprenant également des mesures d'appoint pour les nouveaux propriétaires, prises dans le but de promouvoir l'accès à la propriété du logement :

- **Abolition de l'imposition de la valeur locative.**
- **Suppression de la déduction accordée pour les «intérêts hypothécaires»**, à savoir les intérêts des dettes privées destinées à financer les logements occupés par leurs propriétaires.
- **Limitation de la déductibilité des autres intérêts passifs privés**, qui ne seront dorénavant déductibles que jusqu'à concurrence du rendement brut imposable de la fortune (selon le système actuellement en vigueur, la totalité des intérêts des dettes privées - y compris les intérêts hypothécaires - peuvent être déduits à concurrence du rendement imposable de la fortune, augmenté d'un montant de 50'000 francs).
- **Suppression de la déduction illimitée pour les frais d'entretien des immeubles** et maintien d'une **déduction limitée des frais d'entretien apériodiques** (jusqu'à un montant maximal de 65'000 francs en cinq ans). Cette déduction limitée des frais d'entretien devrait permettre de tenir compte d'une part de l'obligation constitutionnelle de promouvoir et de sauvegarder la propriété du logement, et d'autre part des mesures prises en faveur de la protection de l'environnement, des économies d'énergie et de la restauration des monuments historiques.
- **Introduction, pour les nouveaux propriétaires, d'une déduction dégressive des intérêts des dettes privées liées à la résidence principale** au cours des 10 années suivant son acquisition (10'000 francs la première année, 9'000 francs la deuxième année, etc.).
- **Introduction d'une déduction sur l'épargne logement dans le cadre du 3e pilier A** : une déduction plus élevée sera accordée aux personnes susceptibles d'épargner en vue d'acquérir un logement, à savoir les personnes de moins de 45 ans.
- **Adoption d'une réglementation transitoire** : afin que les propriétaires de logement (actuels et futurs) et les cantons puissent prendre leurs dispositions, le changement de système ne doit entrer en vigueur que plusieurs années après l'adoption de la réforme. L'entrée en vigueur est ainsi prévue au 1er janvier 2008.
- **Possibilité pour les cantons d'instituer un impôt complémentaire sur les résidences secondaires** afin de compenser les inconvénients découlant de l'abolition de l'imposition de la valeur locative pour certains cantons.

La diminution des recettes découlant de ces diverses mesures devrait être d'environ 190 millions de francs par an en matière d'impôt fédéral direct (dont en fait 135 millions à la charge de la Confédération et 55 millions la charge des cantons, correspondant à leur part au produit de l'IFD).

Quant aux pertes de recettes cantonales et communales prévisibles en cas de suppression de l'imposition de la valeur locative, elles n'ont pas pu être estimées avec précision, mais elles devraient se monter à plusieurs centaines de millions.

### Délibérations parlementaires

---

- 2001, 26/27 mars : la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) procède à un premier examen de ce train de mesures et renvoie le projet à une sous-commission.
- 2001, 24 avril : la CER-N décide de réunir les projets touchant à l'imposition des couples et de la famille, l'imposition des sociétés et le droit de négociation ainsi que la fiscalité des entreprises dans un arrêté fédéral unique ( = projet «allégements fiscaux»), et de **traiter séparément le problème de l'imposition du logement** habité par son propriétaire (= projet «changement de système d'imposition de la propriété du logement»).

- 2001, 30 août : la CER-N met un terme à ses délibérations et apporte de profondes modifications au projet du Conseil fédéral.

Par 13 voix contre 4 et 8 abstentions, elle refuse en effet de changer complètement le système de l'imposition de la propriété immobilière et décide de maintenir l'imposition de la valeur locative et la déduction des intérêts des dettes privées que le Conseil fédéral voulait limiter, tout en apportant quelques corrections favorables aux propriétaires :

- La valeur locative devrait être fixée uniformément à 60 % de la valeur du marché, tant pour l'IFD que pour les impôts cantonaux (contre 70 % actuellement pour la Confédération et 60 à 80 % dans les cantons), mais elle pourrait être encore réduite pour les cas de rigueur, tels que par exemple les rentiers ne disposant que d'un revenu minimum.
- La valeur locative devrait être diminuée de moitié pour les nouveaux propriétaires pendant les six premières années après l'acquisition du premier logement (proposition acceptée par 12 voix contre 10).
- La déduction des frais d'entretien immobiliers subsiste sans changement, la «pratique Dumont» faisant l'objet d'une précision.
- La déduction des intérêts passifs est également maintenue, dans le cadre de la législation actuelle (IFD + LHID : jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune, augmenté d'un montant de 50'000 francs).
- Encouragement de l'accès à la propriété : la CER-N recommande en outre d'accorder aux contribuables – sous certaines conditions - la déduction des versements opérés sur un compte d'épargne logement, pour un montant annuel maximum de 12'000 francs (24'000 frs pour les mariés) et cela pendant une période de dix ans au plus.

La perte de recettes découlant de ces mesures se monte maintenant à 265 millions au total, dont 185 millions pour la Confédération et 80 millions pour les cantons à titre de perte de leur part d'IFD (selon projet initial du Conseil fédéral : 190 millions au total, dont respectivement 135 et 55 millions).

En plus des sommes perdues sur leur part d'IFD, les cantons encaisseront en outre probablement plusieurs centaines de millions de francs d'impôts cantonaux en moins.

- 2001, 26 septembre : à une seule voix de majorité, **le Conseil national refuse de suivre la proposition de sa commission** qui voulait maintenir – tout en l'aménageant - le système actuel de l'imposition de la valeur locative. **Il se prononce donc en faveur du changement de système** tel qu'il avait été proposé par le Conseil fédéral, tout en lui apportant quelques amendements non négligeables.

C'est ainsi que par 86 voix contre 85 et 2 abstentions, le Conseil national a accepté un système proposé par un porte-parole des propriétaires :

- L'imposition de la valeur locative est abolie ;
- Les intérêts des dettes privées liées aux immeubles occupés par le propriétaire (par ex. les intérêts hypothécaires) ne pourront dorénavant en principe plus être déduits ;
- Les nouveaux propriétaires se voient cependant accorder une déduction forfaitaire de 15'000 francs (7'500 frs pour les personnes seules) par année pour leurs intérêts passifs, et cela durant les cinq ans qui suivent l'acquisition de leur logement, déduction qui sera ensuite réduite progressivement de 1/5 par année.
- Les autres intérêts des dettes privées seront dorénavant déductibles jusqu'à concurrence du montant du rendement brut imposable de la fortune. Toutefois, les intérêts des dettes contractées par une personne physique pour financer un prêt en faveur d'une PME peuvent être déduits intégralement.
- Les frais d'entretien effectifs de l'immeuble dont le propriétaire se réserve l'usage (domicile principal) sont déductibles pour la part qui dépasse 4'000 francs et cela sans plafond.

Avec la version retenue, la facture s'élève au total pour l'IFD à près de 430 millions (dont 300 pour la Confédération et 130 pour les cantons) contre les 165 selon le projet initial du Conseil fédéral (115 + 50).

Le **Conseil national** accepte en revanche une autre proposition de sa commission et accorde également des allègements fiscaux en faveur de l'épargne logement, en ce sens que les contribuables âgés de moins de 45 ans pourront déduire les versements opérés sur un compte d'épargne logement, pour un montant annuel maximum de 12'000 francs par personne (mariés = 24'000 frs) cela pendant une période de dix ans au plus. Si ces fonds ne devaient pas être utilisés pour un achat immobilier, un rappel d'impôt serait opéré.

Cette mesure aurait pour conséquence des pertes de recettes supplémentaires de l'ordre de 50 millions de francs par an (35 millions pour la Confédération et 15 pour les cantons), soit 25 millions de pertes de plus que le projet initial du Conseil fédéral (respectivement 20 et 5 millions)

Au vote sur l'ensemble, le projet B, concernant le changement de système d'imposition de la propriété du logement, est approuvé par 75 voix contre 60 et 18 abstentions.

Les diminutions de recettes en matière d'IFD se montent maintenant à 480 millions au total (soit 335 millions pour la Confédération et 145 pour les cantons), sans compter les pertes que les cantons devront concéder sur leurs propres impôts, évaluées à quelque 800 millions.

Le projet passe maintenant au Conseil des Etats.

- 2001, 26 octobre: . La commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) estime que le Conseil national a prévu trop d'allègements fiscaux. La CER-E est entrée en matière par 8 voix contre 3 sur le projet B (imposition de la propriété du logement), mais désire encore se pencher de manière approfondie sur l'imposition de la famille, domaine dans lequel le National a également largement augmenté les pertes pour le fisc.

- 2002, 21 février : la CER-E parvient à la conclusion que la réforme de l'imposition de la famille requiert encore d'autres éclaircissements qu'elle demande à l'AFC. Elle ne pourra donc plus présenter ses propositions au Conseil des Etats avant la session d'été, de sorte que le nouveau mode d'imposition de la famille (= projet A) ne pourra pas entrer en vigueur au début de 2003, mais au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

En ce qui concerne le 3e volet du train de mesures, à savoir la réforme de l'imposition de la propriété du logement (= projet B), la CER-E a déjà voté l'entrée en matière mais elle en a repoussé l'examen article par article afin de traiter en priorité les deux autres volets.

- 2002, 3 mai : la CER-E poursuit son examen de la réforme de l'imposition de la propriété du logement. D'après son président, aucune décision n'a encore été prise, mais la tendance qui se dégage serait plutôt à un statu quo (= maintien du système d'imposition de la valeur locative et déduction des intérêts hypothécaires) avec quelques améliorations.

- 2002, 23 août : la CER-E met un terme à ses délibérations concernant la réforme de l'imposition de la propriété du logement.

Par 9 voix contre 3, elle propose de **renoncer à un changement de système** - jugé trop coûteux - et de **maintenir l'imposition de la valeur locative** en l'aménageant de quelques améliorations (= «statu quo amélioré»). Elle veut donc maintenir la valeur locative que le Conseil national avait supprimée (*cf. 26 septembre 2001*) tout en la réduisant à **60 %** de la valeur de marché, selon la règle «Valeur de marché moins 40 %».

Dans les cas de rigueur (disproportion coûts/liquidités), elle pourrait même être réduite d'un tiers au maximum.

La déduction pour l'épargne-logement devrait être réalisée dans le cadre du 3<sup>e</sup> pilier A (= selon projet du Conseil fédéral).

Ces mesures devraient entraîner une perte de recettes de 170 millions de francs pour l'IFD.

Une minorité de la commission propose de changer le système d'imposition et de suivre dans une large mesure le Conseil fédéral.

Le projet ne sera pas soumis au plénum du Conseil des Etats avant la session de décembre, car la CER-E veut d'abord consulter les cantons.

- 2002, 12 septembre : la CER-E auditionne une délégation de la Conférence des Directeurs cantonaux des finances, laquelle s'est exprimée en faveur de sa solution proposée le 23 août (= pas de changement de système – maintien du droit en vigueur avec quelques correctifs tels qu'une imposition de la valeur locative à 60 % de la valeur du marché), cela notamment pour des raisons financières (pertes limitées à 170 millions de francs en matière d'IFD par rapport aux 480 millions selon la version préconisée par le Conseil national).  
Au vote final, la CER-E approuve par 6 voix contre 5 son projet sans le modifier.  
Une minorité de la commission maintient toutefois sa proposition de changement de système avec des pertes fiscales de l'ordre de 185 millions de francs.
- 2002, 2 octobre : par 23 voix contre 13, le **Conseil des Etats** se rallie à sa commission et **rejette l'idée de changement de système**. Il rejette ainsi le projet du Conseil fédéral visant à supprimer la valeur locative et se prononce donc en faveur du maintien du système en vigueur tout en l'adaptant sur certains points (= «**statu quo amélioré**») :
  - La valeur locative devrait dorénavant être fixée à 60 % de la valeur du marché, contre 70 % en moyenne aujourd'hui (une proposition socialiste de compromis suggérant de la fixer à 66 % a été rejetée par 24 voix contre 5) ;
  - Le principe de la déduction des frais d'entretien, des primes d'assurances et des frais d'administration par des tiers est maintenu, moyennant quelques exceptions ;
  - Les intérêts hypothécaires peuvent être déduits, selon le droit actuel, soit jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune, augmenté de 50'000 francs ;
  - Pour les cas de rigueur, la valeur locative pourrait être réduite au maximum de la moitié ;
  - L'épargne-logement sera encouragée par des allègements fiscaux dans le cadre de la prévoyance individuelle liée (3<sup>e</sup> pilier A ; = comme le projet du Conseil fédéral).Ces mesures devraient entraîner une perte de recettes d'environ 170 millions de francs pour l'IFD, (à savoir 120 millions pour la Confédération et 50 pour les cantons ; rappel : décisions du Conseil national = 480 millions ; projet initial du Conseil fédéral = 190 millions).
- 2002, 3 octobre : par 21 voix contre 17, le Conseil des Etats décide de reconstituer un seul «**paquet fiscal**», en réunissant à nouveau en **un seul arrêté fédéral** les projets A (imposition de la famille), B (imposition de la propriété du logement) et C (révision des droits de timbre).  
Au vote sur l'ensemble, le projet ainsi ficelé est accepté par 32 voix sans opposition.  
Le projet retourne au Conseil national pour l'élimination des divergences.
- 2002, 29 octobre : par 15 voix contre 8, la CER-N préconise une nouvelle fois le changement de système (abolition de la valeur locative et de la déduction des intérêts passifs relatifs au logement) et maintient donc une profonde divergence avec le Conseil des Etats.  
La CER-N n'a en revanche pas rediscuté des propositions de détail du changement de système telles que le Conseil national les avait approuvées l'année dernière (*cf. 26 septembre 2001*).  
Elle a par contre examiné les diverses améliorations du système actuel qui ont été proposées par le Conseil des Etats, cela dans le cas où le Conseil national ne serait tout à coup plus favorable au changement de système mais se prononcerait lui aussi en faveur du maintien du statu quo.  
Dans cette hypothèse, la CER-N créerait quelques divergences, en donnant notamment sa préférence au modèle dit de Bâle-Campagne en ce qui concerne l'épargne-logement.
- 2002, 2 décembre : le **Conseil national** maintient, par 106 voix contre 75, son ancienne décision (*cf. 26 septembre 2001*) en faveur du **changement de système (abolition de la valeur locative** et de la déduction des intérêts passifs relatifs au logement) prévu pour 2008, complété de diverses mesures d'accompagnement (déduction des frais immobiliers qui dépassent 4'000 francs et déduction des intérêts hypothécaires durant les 10 premières années, avec un maximum de 15'000 francs par an pour les couples mariés durant les cinq premières années, plafond ensuite dégressif pendant les cinq années suivantes).

Avec la version retenue, les pertes de recettes attendues en matière d'IFD s'élèvent au total à près de 430 millions (dont 300 pour la Confédération et 130 pour les cantons) contre les 165 selon le projet initial du Conseil fédéral (115 + 50).

En ce qui concerne la déduction pour l'épargne-logement, le Conseil se prononce, par 104 voix contre 72, en faveur du modèle de BL (pertes de recettes fiscales en matière d'IFD estimées à 50 millions (dont 35 pour la Confédération et 15 pour les cantons) au lieu des 25 millions (20 + 5) selon le projet du Conseil fédéral).

Au total, les diminutions de recettes en matière d'IFD se montent donc maintenant à 480 millions (soit 335 millions pour la Confédération et 145 pour les cantons), sans compter les pertes que les cantons devront concéder sur leurs propres impôts, évaluées à quelque 800 millions.

Il y a donc là une divergence fondamentale par rapport au Conseil des Etats.

Le projet retourne au Conseil des Etats pour l'élimination des dernières divergences.

- 2003, 17 mars : par 24 voix contre 15, le **Conseil des Etats** confirme sa position (*cf. 2 octobre 2002*) et maintient ainsi une divergence fondamentale par rapport au Conseil national, en ce sens qu'il **renonce une nouvelle fois à changer de système** concernant l'imposition de la propriété du logement.

Il désire en effet poursuivre l'imposition de la valeur locative, tout en ramenant celle-ci à 60 % de la valeur du marché. Cette modification aurait pour conséquence des pertes financières limitées à 145 millions de francs (dont 100 pour la Confédération et 45 pour les cantons) au lieu des 430 millions découlant du changement de système préconisé par le Conseil national (300 pour la Confédération et 130 pour les cantons).

En matière d'épargne-logement, le Conseil des Etats propose également de s'en tenir à la variante décidée précédemment et défendue par le Conseil fédéral, à savoir l'épargne logement à travers le pilier 3a (= pertes fiscales de l'ordre de 25 millions de francs, soit 20 pour la Confédération et 5 pour les cantons) au détriment du projet du Conseil national (modèle d'épargne-logement inspiré du modèle de Bâle-Campagne, qui engendre des pertes de recettes de l'ordre de 50 millions, dont 35 pour la Confédération et 15 pour les cantons).

- 2003, 31 mars : la CER-N refuse de céder sur l'imposition du logement Elle maintient surtout le principe du changement de système (= abolition de la valeur locative).  
Le président de la commission a relevé que la divergence de fond qui oppose les deux Conseils pourrait mettre en danger l'ensemble du paquet fiscal, prévu pour entrer en vigueur au 1er janvier 2004.

Selon lui, si aucune des Chambres ne fait de concession, l'imposition du logement pourrait se terminer en conférence de conciliation. Ce volet pourrait alors être biffé mais en cas de compromis boiteux, il pourrait entraîner tout le paquet fiscal dans sa chute en votation finale.

Pour éviter un tel risque, une minorité de la commission a souhaité de séparer clairement le volet « famille » du volet « logement ». Par 10 voix contre 7 et 6 abstentions, la commission a toutefois refusé de suivre cette proposition.

- 2003, 8 mai : lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** se rallie largement à sa commission et maintient toutes les divergences par rapport aux dernières décisions du Conseil des Etats :
  - Par 111 voix contre 72 et 2 abstention, il campe sur ses positions et décide de supprimer à l'horizon 2008 l'imposition de la valeur locative (= **changement de système**).
  - Par 99 voix contre 80, il s'en tient à sa solution s'agissant de l'épargne logement (modèle BL), plus généreuse que celle adoptée par le Conseil des Etats.

Le projet retourne donc au Conseil des Etats. Dans le cas où celui-ci maintiendrait ces divergences au deuxième tour de la navette entre les Conseils, elles devront faire l'objet d'une conférence de conciliation.

- 2003, 3 juin : à la surprise générale et contrairement à la proposition de sa commission, le **Conseil des Etats** accepte, par 23 voix contre 20, le changement de système (= abolition de l'imposition de la valeur locative).  
Par 20 voix contre 18 et contre l'avis du Conseiller fédéral Villiger, il admet également que les propriétaires puissent déduire leurs frais d'entretien dans la mesure prévue par le Conseil national. S'agissant en revanche de la déduction des intérêts passifs, le Conseil des Etats se prononce pour une version moins onéreuse que celle du Conseil national, à savoir 10'000 francs la première année, 9'000 francs la deuxième année, etc. (= selon projet initial du Conseil fédéral).  
En ce qui concerne la déduction pour l'épargne logement, il s'en tient aussi à sa solution plus restrictive et rejette une nouvelle fois le modèle BL.  
Compte tenu des divergences qui subsistent, une Conférence de conciliation s'impose.
- 2003, 5 juin : lors de la **Conférence de conciliation**, les représentants des deux Conseils proposent le compromis suivant en matière d'imposition de la propriété du logement :
  - L'abolition de la valeur locative étant maintenant établie, la préférence est donnée à la version plus généreuse du Conseil national concernant la déduction des intérêts passifs pour les nouveaux propriétaires (décision prise par 16 voix contre 10) :
    - = Les nouveaux propriétaires pourront déduire les intérêts passifs à hauteur de 7'500 francs (15'000 frs. pour le couple) pendant les cinq premières années. A la suite de quoi ces montants seront réduits de 20 % par an.
    - = Les frais d'entretien effectifs pourront être déduits intégralement pour la part qui excède 4'000 francs.

Ces solutions entraîneront des pertes de recettes en matière d'IFD de l'ordre de 430 millions de francs, dont 300 pour la Confédération et 130 pour les cantons (projet du Conseil fédéral : pertes limitées à 165 millions, dont 115 pour la Confédération et 50 pour les cantons).  
Quant aux diminutions de recettes prévisibles en matière d'impôts cantonaux et communaux découlant du changement de système, elles n'ont pas pu être chiffrées avec précision, mais pourraient – selon certaines estimations – avoisiner le milliard de francs.

  - En manière d'encouragement de l'épargne-logement, la déduction accordée ne devrait pas se faire dans le cadre du pilier 3 a mais devrait être équivalente au double de la déduction admise pour le 3e pilier a (= modèle du Conseil national ; décision prise par 15 voix contre 10 avec 2 abstentions).  
La diminution de recettes concernant l'IFD découlant de cette mesure a été estimée à 50 millions de francs, dont 35 millions pour la Confédération et 15 millions pour les cantons (projet du Conseil fédéral : 25 millions, dont respectivement 20 + 5)

Ces propositions de la Conférence de conciliation sont maintenant transmises aux deux Conseils. Si l'une des deux Chambres les refuse, l'ensemble du projet passera à la trappe.
- 2003, 13 juin : par 91 voix contre 59 et 8 abstentions, le **Conseil national** accepte le projet de réforme de l'imposition de la famille tel qu'il a été présenté par la conférence de conciliation.
- 2003, 17 juin : par 26 voix contre 12, le **Conseil des Etats** accepte à son tour le projet présenté par la Conférence de conciliation.
- 2003, 20 juin : la **Loi fédérale sur la modification d'actes législatifs concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre** est accepté en votations finales par les Chambres fédérales, soit par 97 voix contre 69 au Conseil national et par 30 voix contre 13 et 2 abstentions au Conseil des Etats.

En ce qui concerne l'**imposition de la propriété du logement**, les nouveautés en matière d'impôt fédéral direct peuvent être résumées comme suit :

- **L'imposition de la valeur locative du logement occupé par son propriétaire est abolie.**
- La part des intérêts des dettes privées afférents aux immeubles occupés par le propriétaire ne pourra dorénavant en principe plus être déduite.
- Les **nouveaux propriétaires** se voient cependant accorder une **déduction forfaitaire** de 15'000 francs (7'500 frs pour les personnes seules) par année **pour leurs intérêts hypothécaires**, et cela durant les cinq ans qui suivent l'acquisition de leur logement, déduction qui sera ensuite réduite progressivement de 1/5 par année.
- Les **frais d'entretien effectifs** de l'immeuble dont le propriétaire se réserve l'usage (domicile principal) sont **déductibles** pour la part qui dépasse 4'000 francs et cela **sans plafond**. Les frais d'entretien d'une résidence secondaire ne peuvent en revanche pas être déduits.
- Les personnes qui épargnent dans le but d'acquérir leur logement pourront déduire l'équivalent du double de la déduction admise pour le 3e pilier a, soit environ 12'000 francs pour un célibataire et 24'000 francs pour un couple.
- Les autres intérêts des dettes privées seront dorénavant déductibles jusqu'à concurrence du montant du rendement brut imposable de la fortune. Toutefois, les intérêts des dettes contractées par une personne physique pour financer un prêt en faveur d'une PME peuvent, à certaines conditions, être déduits intégralement.

Toutes les modifications prévues en matière d'IFD s'appliquent par analogie aussi pour la LHID.

**Cela signifie que les cantons devront eux aussi supprimer l'imposition des valeurs locatives tout en maintenant certaines déductions.**

Les cantons devront en outre introduire un **nouvel impôt sur les résidences secondaires** : prélevé auprès des personnes physiques domiciliées hors du canton, cet impôt sera calculé sur la base de la valeur brute de l'immeuble, à un taux n'excédant pas 1 % de cette valeur.

La résidence secondaire et le produit de sa location éventuelle seront en outre imposables au titre des impôts sur le revenu et sur la fortune, au domicile des personnes physiques. Une double imposition sera toutefois évitée.

Les cantons devront adapter leur législation d'ici le 1er janvier 2008.

Sous réserve de l'aboutissement d'un référendum, l'entrée en vigueur de ces différentes mesures est prévue pour le 1er janvier 2008.

En matière d'IFD, les pertes de recettes prévues découlant de ces mesures sont de l'ordre de 480 millions de francs (dont 335 pour la Confédération et 145 pour les cantons), montants largement supérieurs aux sommes prévues dans le projet initial du Conseil fédéral (respectivement 190, 135 et 55), dus aux déductions plus généreuses accordées par le Parlement.

La future généralisation à tous les cantons du changement de système concernant l'imposition de la propriété du logement (abolition des valeurs locatives) entraînera en outre pour les impôts cantonaux et communaux des pertes de recettes évaluées entre 1,1 et 1,3 milliard de francs.

A cela viennent s'ajouter un montant de 510 millions à titre de quote-part cantonale aux moindres-recettes de l'impôt fédéral direct découlant du « Paquet fiscal » proprement dit (soit 145 millions s'agissant du changement de système d'imposition du logement et 365 millions pour ce qui est de la réforme de l'imposition de la famille) ainsi qu'un manque à gagner encore difficilement estimable provenant par l'application dans tous les cantons de la méthode du splitting.

A tel point que selon certaines estimations cantonales tenant compte en plus d'effets indirects évalués à quelque 500 millions,

En tenant compte de certaines estimations cantonales quant aux effets indirects de ces mesures, évalués à quelque 500 millions, Mme la Conseillère d'Etat Evelyne Widmer-Schlumpf, directrice des finances du canton des GR a évoqué une perte globale de recettes pour les cantons et les communes qui pourrait s'élever à 2,5 milliards de francs...

- 2003, 20 juin : la **Conférence des gouvernements cantonaux** (CdC) décide à l'unanimité de recommander aux cantons d'étudier la possibilité de lancer un **référendum cantonal**. De l'avis de la CdC, ce train de mesures fiscales est tout simplement insupportable pour les cantons. C'est avant tout la suppression de la valeur locative combinée avec le maintien d'un certain nombre de déductions qui passe très mal auprès de la CdC, tant sur le fond que sur la forme. Même au prix de l'échec de tout le paquet fiscal, les gouvernements cantonaux rejettent par conséquent un changement de système qualifié d'«injuste, anticonstitutionnel et insoutenable sur le plan financier».  
  
Les décisions des divers cantons devraient être prises d'ici mi-septembre 2003, car le délai de référendum échoit le 9 octobre.  
**La Constitution fédérale prévoit qu'il faut huit cantons pour demander le référendum.** En cas de succès, ce serait une première dans l'histoire de la Confédération qui, depuis sa création, n'a jamais vu les cantons s'unir contre une décision fédérale.  
  
Le canton de SG s'est prononcé immédiatement en faveur du référendum. Ceux de BE, LU, FR, SO, VD et VS ont déjà annoncé qu'ils soumettraient la question à leur Parlement lors de sa prochaine session.
- 2003, 21 juin : la Société suisse des propriétaires fonciers se réjouit du paquet d'allègements fiscaux adopté par le Parlement. Son assemblée des délégués a ainsi suspendu le lancement de l'initiative populaire prévue sur l'imposition de la valeur locative et l'épargne logement. Leur réactivation dépendra du sort du paquet d'allègements fiscaux contre lequel un référendum a toutes les chances d'être lancé.
- 2003, 28 juin : l'Assemblée des délégués du PS Suisse a approuvé à l'unanimité une résolution de soutien au référendum des cantons contre le paquet fiscal voté le 20 juin dernier par les Chambres fédérales. Pour le PS, ce paquet fiscal est tout à la fois malvenu, anticonstitutionnel, antisocial et hors de prix.  
  
Le PS suisse encourage par conséquent ses parlementaires cantonaux à tout mettre en œuvre pour faire aboutir ce référendum et les assure de son soutien.
- 2003, 3 juillet : un comité fondé à Berne par une coalition de gauche lance un référendum contre le «paquet fiscal», indépendamment de celui des cantons. Il a reçu le soutien de la Fédération alémanique de l'Association suisse des locataires. Ce référendum est d'ores et déjà soutenu par les Verts suisses, l'Union syndicale suisse USS et la coalition «A gauche toute!» (Alternative Liste, Parti du travail/POP, SolidaritéS), ainsi que par les mouvements écologistes de gauche SGA de Zoug et Basta de Bâle.  
  
Le comité salue les efforts en vue d'un référendum cantonal, mais pense que celui-ci restera incertain jusqu'à fin septembre.
- 2003, 28 août : les initiateurs du référendum populaire contre le paquet fiscal lancent un appel à la mobilisation. Ils n'ont plus que quelques semaines pour récolter des dizaines de milliers de signatures.  
  
La course aux signatures a démarré, mais lentement : depuis juillet, seuls quelques milliers de signatures ont été glanées à travers le pays.
- 2003, 1er septembre : un comité de parlementaires bourgeois monte aux barricades et crée une plate-forme visant à influencer les parlements cantonaux et le peuple si nécessaire.  
  
Le comité comprend des parlementaires radicaux, UDC, PDC et libéraux et veut donc lancer la campagne avant même les élections fédérales du 19 octobre.  
  
Selon la conseillère nationale Barbara Polla (PLS/GE), la seule raison qui motiverait un refus du paquet est qu'il ne prévoit aucune mesure en faveur des entreprises. Il faudra diminuer leur fiscalité dès que les mesures pour les propriétaires, les familles et dans le domaine du droit de timbre auront été mises en vigueur.

- 2003, 5 septembre : l'Union des villes suisses (UVS) déclare que la politique financière de la Confédération menace de plonger de nombreuses communes dans une grave situation financière. C'est pourquoi elle soutient le référendum des cantons contre le paquet fiscal. Son introduction conduirait à une diminution des recettes pour les villes et les communes de l'ordre de 1,25 milliard de francs, a expliqué à la presse à Kloten (ZH) le président de l'UVS Heinz Christen. Le plus grand manque à gagner est à imputer au nouveau système d'imposition de la propriété privée.
- 2003, 16 septembre : le Grand Conseil du canton de VD accepte en première lecture de s'associer au référendum cantonal. **Le minimum requis de huit cantons** pour valider cette demande de référendum contre le paquet financier **est donc atteint**, sous réserve de sa décision définitive en seconde lecture. Celle-ci intervient le 24 septembre à une large majorité, avec 77 voix contre 48 et 4 abstentions. Dans l'intervalle, d'autres cantons se sont encore prononcés en faveur du référendum.
- 2003, 22 septembre : le comité rose-vert salue l'aboutissement du référendum cantonal mais celui-ci ne modifie en rien sa stratégie. La gauche et les Verts sont toujours dans la course pour faire aboutir leur référendum populaire, pour lequel ils auraient déjà récolté 43'000 signatures. Pour la gauche, le paquet fiscal n'est ni social ni juste. Selon eux, il est inacceptable de diminuer les impôts pour les plus favorisés et d'économiser dans les domaines du social et de l'environnement, comme le prévoit le programme d'assainissement des finances fédérales.
- 2003, 26 septembre : compte tenu de l'aboutissement du référendum des cantons contre le train de mesures fiscales 2001, le Conseil fédéral propose aux Chambres un projet de loi visant à reporter au 1er janvier 2005 l'entrée en vigueur des modifications concernant l'imposition du couple et de la famille et les droits de timbre, cela afin d'éviter les éventuelles difficultés administratives. La proposition du Conseil fédéral de repousser la date de l'entrée en vigueur du projet est elle-même soumise au référendum facultatif. Le Parlement devra se prononcer au plus tard lors de sa session de décembre 2003.  
  
Les nouvelles dispositions régissant l'imposition du logement ne sont pas concernées par ce projet, car même si le peuple accepte le train de mesures fiscales 2001, elles n'entreront pas en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.
- 2003, 3 octobre : la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) annonce que les cantons favorables au référendum contre le paquet fiscal devront financer eux-mêmes la campagne de vote. La participation financière des cantons devra être réglée indépendamment par chaque gouvernement cantonal. La CdC fournira seulement un soutien administratif au futur comité de campagne. Un comité de campagne sera mis sur pied après les élections fédérales du 19 octobre. La CdC soutiendra la constitution de ce comité et lui fournira ensuite une aide administrative et organisationnelle. Le président de la CdC a par ailleurs exclu toute alliance entre les cantons et les partis politiques.
- 2003, 4 octobre : lors de leur assemblée annuelle, les délégués du PRD rejettent, par 138 voix contre 12, le référendum – accepté jusqu'ici par onze cantons - contre le paquet fiscal. A cette occasion, le Conseiller fédéral Villiger a mis le doigt sur « deux malformations de son enfant » engendrées par le Parlement : le fait de relier les trois objets de la réforme pour en faire un seul paquet, et la forme finale donnée au nouveau système d'imposition sur la propriété, pour avoir voulu « l'argent et l'argent du beurre ».
- 2003, 9 octobre (date-limite) : **le référendum des cantons a abouti**. La votation populaire aura vraisemblablement lieu le 16 mai 2004.

*(Pour les détails, cf. le chiffre 1.8 ci-devant)*

- 2003, 9 octobre : le comité de gauche opposé au paquet fiscal a réussi à mener à bien son **référendum populaire**, qui **a lui aussi abouti**. Près de 59'000 signatures ont en effet été déposées auprès de la Chancellerie fédérale, dont 57'658 seront par la suite déclarées valables. Un peu moins d'un quart de celles-ci a été réuni en Suisse romande. Outre les Verts, les socialistes, l'extrême gauche, les associations de locataires et le syndicat des services publics ont participé à la récolte des signatures.  
Avec ce second référendum, le comité de gauche veut garantir à la population « que non seulement les arguments des cantons seront pris en compte, mais qu'un débat de fond sur ce projet antisocial sera mené ».
- 2003, 15 octobre : en réponse à une question émanant d'une parlementaire, le Conseil fédéral relève qu'une actualisation des estimations montre qu'à l'entrée en vigueur du train de mesures, le manque à gagner sera globalement plus élevé que celui qui est prévu actuellement, y compris celui dû au changement du système d'imposition de la propriété du logement.  
« Pour ce qui est du manque à gagner dû au changement du système d'imposition de la propriété du logement, le Conseil fédéral relève que le calcul de cette perte se fonde sur l'analyse d'environ 300'000 déclarations d'impôt pour la période fiscale 1997/98. Étant donné qu'entre-temps, le produit escompté de l'impôt sur les personnes physiques a augmenté, la perte de recettes augmentera aussi au moment de l'entrée en vigueur du changement de système décidé par les Chambres. À défaut de nouvelles bases statistiques, il n'est pas possible de chiffrer cette augmentation. C'est la raison pour laquelle le Département fédéral des finances a renoncé à établir des projections pour l'avenir, d'autant que le changement de système ne devrait entrer en vigueur qu'en 2008.  
Pour ce qui est du manque à gagner probable pour les cantons et les communes, le Conseil fédéral n'est pas en mesure de se prononcer: les mesures à prendre (par ex. au niveau des barèmes pour les couples) différant trop d'un canton à un autre. En outre, les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre politique et financière pour aménager ces mesures. Enfin, l'Administration fédérale des contributions ne dispose pas des bases statistiques nécessaires pour estimer le manque à gagner des cantons et des communes: seuls les cantons sont à même d'effectuer cette estimation. »  
*(Extraits du communiqué de presse du DFF)*
- 2003, 27 octobre : les cantons à l'origine du référendum contre le paquet fiscal lancent la campagne. Ils sont prêts du point de vue de l'argumentation mais doivent encore régler la question des fonds nécessaires à leur croisade.  
Aucune campagne commune n'est prévue avec les mouvements de gauche qui ont aussi déposé un référendum populaire. La Conférence des gouvernements cantonaux ne consacrerait aucune partie de son budget à la campagne. Selon ses estimations, une enveloppe de 2 à 2,5 millions de francs serait nécessaire. Cette somme sera éventuellement fournie par les cantons impliqués, mais les contributions financières doivent principalement venir de tiers.
- 2003, 5 novembre : le Conseil fédéral annonce qu'il soutiendra « avec réserves » le projet de train de mesures fiscales, contre lequel un référendum a été lancé (votation populaire prévue en mai prochain). Selon Kaspar Villiger, le gouvernement est en effet confronté au dilemme suivant : « Il est satisfait des deux tiers du projet, à savoir la réforme de l'imposition de la famille et la révision du droit de timbre, mais pas du dernier tiers, soit le nouveau modèle d'imposition du logement ... » dont les mesures d'accompagnement décidées par le Parlement vont trop loin et heurtent le principe constitutionnel de l'égalité des droits. De plus, une telle restriction de la souveraineté des cantons va à l'encontre du fédéralisme, car la déductibilité des frais d'entretien et des intérêts hypothécaires serait inscrite dans la LHID et ne laisserait par conséquent aucune marge de manœuvre aux cantons pour l'aménagement de leur politique fiscale.  
C'est pourquoi, en cas d'acceptation en votation du paquet fiscal, le Conseil fédéral se propose de remédier aux problèmes induits au niveau constitutionnel et budgétaire par le changement de système en proposant des mesures correctives.

Cela permettra d'atténuer les conséquences financières d'un tel changement et de revenir ainsi au cadre prévu initialement dans le message du Conseil fédéral. Les cantons devront certes adopter le nouveau système, mais ils devront être libres de fixer le montant des déductions prévues (déductions des intérêts hypothécaires pour l'acquisition du premier logement, déduction des frais d'entretien, déduction des réserves d'épargne affectées à la construction). Le droit cantonal serait ainsi davantage pris en compte pour ce qui est des points délicats.

*(Pour les détails, cf. le chiffre 1.8 ci-devant)*

- 2003, 1er décembre : plus de 100 parlementaires, issus des rangs PDC, PRD, UDC et libéraux ont adhéré au comité « Soulager la classe moyenne – Oui au paquet fiscal ». Pour ce comité, le paquet fiscal met en place un système d'imposition plus juste et moins lourd. Il fait également office de politique familiale et encourage l'acquisition d'un logement. De plus, la modification de la loi sur les droits de timbre consoliderait la place financière suisse.
- 2003, 3 décembre : le **Conseil des Etats** accepte par 29 voix sans opposition le report à 2005 de l'entrée en vigueur du paquet fiscal 2001 *(cf. 26 septembre 2003)*.
- 2003, 17 décembre : le **Conseil national** accepte lui aussi, par 143 voix sans opposition, le report à 2005 de l'entrée en vigueur du paquet fiscal 2001. Il n'y a donc pas de divergence.
- 2003, 17 décembre : le groupe socialiste du Conseil national dépose une motion (03.3616) demandant un « paquet fiscal II équitable et financièrement supportable » en cas de rejet par le peuple du train de mesures fiscales 2001.

En ce qui concerne notamment l'imposition de la propriété du logement, ce nouveau projet fiscal devrait proposer la suppression de l'imposition de la valeur locative et de la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien (changement de système radical).

Ce nouveau train de mesures sera adapté aux perspectives financières de la Confédération. Il tiendra compte en outre des incidences financières sur les budgets cantonaux.

*(Pour les détails, cf. le chiffre 1.8 ci-devant)*

- 2003, 18 décembre : la modification de la Loi sur la révision de l'imposition du couple et de la famille, du droit de timbre et du logement reportant à 2005 l'entrée en vigueur des deux premiers volets de la réforme est **acceptée en votations finales**, par 193 voix sans opposition au Conseil national et par 40 voix sans opposition au Conseil des Etats.
- 2004, 7 janvier : l'Union syndicale suisse (USS) confirme l'importance que la gauche attache aux votations populaires du 16 mai prochain, qui devraient se révéler déterminantes pour le climat politique de la législature. L'USS combattra le train de mesures fiscales, au nom des salariés à bas et moyens revenus.

*(Pour les détails, cf. le chiffre 1.8 ci-devant)*

- 2004, 21 janvier : le Conseil fédéral décide que le paquet fiscal sera soumis au vote du peuple le 16 mai prochain, soit en même temps que la révision de l'AVS ainsi que les modifications constitutionnelles visant à la hausse de la TVA de 1 point en faveur de l'AVS et de 0,8 % en faveur de l'AI.  
Il est possible que d'ici la votation, le Conseil fédéral modifie quelque peu sa position vis-à-vis du paquet fiscal, et transforme son « oui mais » en un soutien plus clairement exprimé en faveur du projet.

- 2004, 11 février : le Conseil fédéral a redéfini sa position au sujet du train de mesures fiscales. Il soutient dorénavant sans réserve le paquet fiscal. Ce ne sera donc plus un «oui, mais» comme annoncé le 5 novembre 2003, mais un «oui tout court» et sans mesures de corrections, a déclaré devant la presse le Président de la Confédération Joseph Deiss.

En novembre 2003, le Conseil fédéral avait en effet fait savoir qu'il soutenait dans ses grandes lignes le train de mesures fiscales 2001, avec toutefois un bémol concernant les décisions des Chambres relatives au changement de système d'imposition de la propriété du logement, pour lesquels il se proposait d'apporter des mesures correctives en cas d'acceptation du paquet fiscal par peuple. Finalement, le Conseil fédéral renonce à présenter son propre projet de modification de l'imposition de la propriété du logement. Cela pour faciliter la décision du peuple et l'interprétation des résultats de la votation.

Le Conseil fédéral souligne en outre qu'il comprend les objections émises par les cantons quant aux aspects constitutionnels, fédéralistes et financiers de la réforme de l'imposition du logement. Dans sa brochure explicative officielle en vue de la votation du 16 mai, le Gouvernement rappellera notamment que le Parlement a introduit diverses mesures « qui vont bien au-delà de ce que le Conseil fédéral avait proposé ».

De sorte que si le paquet fiscal est accepté par le peuple, le Conseil fédéral «appuiera toute initiative constructive de nature à pallier les inconvénients des mesures d'accompagnement liées au nouveau système d'imposition. Comme celui-ci n'entrera pas en vigueur avant 2008, le temps devrait suffire pour corriger le tir».

- 2004, 10 mars : la Société suisse des entrepreneurs (SSE) recommande d'approuver le paquet fiscal. Les délégués de la SSE saluent tout particulièrement les mesures de promotion de l'accession à la propriété. Selon eux, la baisse d'impôt prévue donnera de nouvelles impulsions à la construction de logements, car le paquet fiscal supprime les distorsions actuelles, encourage le remboursement des dettes tout en récompensant la décapitalisation en vue de construire une maison.
- 2004, 12 mars : l'Association suisse pour l'habitat est contre le paquet fiscal. Selon elle, les locataires ont tout intérêt à le rejeter. L'association, qui regroupe 900 coopératives d'habitation et d'autres sociétés immobilières d'utilité publique qui administrent environ 130 000 appartements, craint en effet que les locataires devront supporter les milliards de pertes fiscales engendrées. A ses yeux, le paquet fiscal est «une arnaque», particulièrement pour les familles à revenu modeste.
- 2004, 16 mai : par 1'585'708 NON contre 821'683 OUI, la **Loi fédérale sur la modification d'actes législatifs concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre (= train de mesures fiscales ou «paquet fiscal») est rejetée en votation populaire par 65,87 % de non.** Le paquet fiscal n'a par ailleurs été accepté dans aucun canton.  
La participation au scrutin a été de 50,3 %.

Pour la suite, prière de se référer au chiffre suivant :

## **2.15. Imposition de la propriété du logement à partir de 2004 (après le rejet du « Train de mesures fiscales » en votation populaire)**