

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 21 novembre 2018

Projet de loi

ouvrant un crédit d'investissement de 2 100 000 F pour l'intégration de nouvelles modalités d'évaluation du parc immobilier dans le système d'information fiscal

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Crédit d'investissement

Un crédit global de 2 100 000 francs (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'intégration de nouvelles modalités d'évaluation du parc immobilier dans le système d'information fiscal.

Art. 2 Planification financière

¹ Ce crédit d'investissement est ouvert dès 2019. Il est inscrit sous la politique publique I – Impôts et finances et la rubrique 06.15.5200 « Logiciels et applications ».

² L'exécution de ce crédit sera suivie au travers d'un numéro de projet correspondant au numéro de la présente loi.

Art. 3 Amortissement

L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

Art. 4 Suivi périodique

¹ Une fois l'an, les bénéficiaires du crédit d'investissement rendent compte de son utilisation à la commission du Grand Conseil qui a préavisé le projet de loi. Ce suivi porte notamment sur l'état de réalisation des projets, la consommation des ressources accordées et la planification retenue pour l'année suivante.

² Ce bilan conditionne la libération de la tranche prévue pour l'année suivante, selon la planification retenue.

Art. 5 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

La loi fédérale en matière d'harmonisation des impôts directs prévoit une imposition des immeubles à leur valeur vénale (art. 14 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes).

Or, la dernière estimation fiscale du parc immobilier a été faite pour les immeubles agricoles et les immeubles non locatifs en 1964. Hormis dans le cas d'une acquisition, d'une succession, d'une donation, ou d'une expertise agricole, la valeur des immeubles est basée sur cette estimation à laquelle des indexations périodiques ont été ajoutées (+ 20% pour chacune des périodes allant de 1974 à 1985, puis de 1985 à 1994 et de 1994 à 2004). Depuis 2004, l'estimation est restée inchangée. Le Conseil d'Etat doit, avant le 1^{er} janvier 2019, prendre en compte une nouvelle estimation conformément à la loi 11397 adoptée en 2014, afin de garantir une plus grande égalité de traitement entre contribuables.

A cette fin, le Grand Conseil a adopté la loi relative à la préparation de l'estimation des immeubles (loi 11313) qui permet à l'administration fiscale de collecter les éléments nécessaires pour estimer le plus justement possible la valeur vénale de chaque immeuble.

La détermination de cette valeur vénale prend en compte différentes composantes. L'administration doit conserver tous les éléments de cette valorisation et être capable de les mettre à jour, faute de quoi la problématique qui se pose aujourd'hui se posera à nouveau demain.

Grâce à une mise à jour périodique des composantes de la valorisation, l'estimation de la valeur vénale des immeubles pourra se faire régulièrement évitant de facto des situations d'iniquité fiscale.

Cependant, cette intégration de tous les éléments permettant de déterminer la valeur des biens immobiliers entraîne de nombreuses modifications dans les outils de production de l'administration fiscale. Le présent projet de loi a pour but de financer ces modifications.

Valorisation différente selon le type d'immeuble

La méthode d'estimation d'un bien immobilier varie selon sa destination :

- Pour les immeubles agricoles : la valeur de rendement est retenue. Cette valeur est déterminée lors de chaque transaction foncière par un groupe d'experts. Cette valeur de rendement va devoir être actualisée pour tous les biens n'ayant pas fait l'objet d'une transaction ces dernières années.
- Pour les immeubles locatifs : l'estimation fiscale est basée sur l'état locatif remis lors de la déclaration. A ce résultat est appliqué un taux de capitalisation qui est déterminé chaque année par un groupe d'experts.
- Pour les immeubles non locatifs : l'estimation fiscale est faite sur la base de la valeur vénale du bien (c'est-à-dire la valeur du marché) comme l'impose la loi fédérale en matière d'harmonisation des impôts directs. Il convient de traiter différemment les villas et les propriétés par étage (PPE). Pour les villas, il s'agira de rajouter au prix du terrain le coût de la construction à neuf moins la vétusté. Pour les PPE, la méthode retenue est basée sur le produit du nombre de mètres carrés de l'immeuble par le coût moyen du m². Pour les garages, une estimation forfaitaire est appliquée. Par ailleurs, la méthode devra permettre une estimation périodique.

Du fait de la pluralité des méthodes d'estimation, il est nécessaire de disposer d'un référentiel dédié aux estimations fiscales dans le système d'information fiscal permettant de catégoriser les immeubles et d'appliquer les règles susmentionnées.

Pour calculer et mettre à jour régulièrement l'estimation, le système d'information doit stocker l'ensemble des composantes de chaque immeuble. Ce référentiel doit permettre de communiquer avec d'autres services de l'administration cantonale comme la direction de l'information du territoire et l'office du registre foncier.

Il doit aussi permettre une interaction entre les différents services de l'administration fiscale : le service de l'enregistrement, les successions, l'imposition sur les bénéfices et gains immobiliers et, bien sûr, sur la taxation immobilière.

Situation actuelle

Le système d'information fiscal ne dispose actuellement pas de référentiel immobilier centralisé. L'architecture mise en place il y a 13 ans a conduit au fait que les informations utiles à la taxation sont stockées en partie sur le poste de l'utilisateur et, pour certaines informations, dans le module centralisé de taxation. Ce choix visait à garantir un niveau de performance satisfaisant. Ce

système montre aujourd'hui ses limites et ne permet ni une taxation efficace, ni une nouvelle méthode de valorisation. En conséquence, la mise en place de ce référentiel nécessite une refonte du module de taxation immobilier traitant à la fois de la part foncière de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu, mais également de l'impôt immobilier complémentaire.

Le système d'information fiscal est au bénéfice d'un crédit d'investissement 2016-2019 adopté par le Grand Conseil (loi 11792). L'exposé des motifs de cette loi exclut explicitement la refonte du module de taxation immobilière (page 4/19).

Gains pour l'administration fiscale

Le système d'information fiscal doit apporter des réponses concrètes à la nécessité de valoriser régulièrement les immeubles.

Au-delà du fait que ce projet permet la mise en œuvre d'augmentation de revenus fiscaux découlant d'obligations fédérales présentés dans le rapport divers RD 1250 sur le plan financier quadriennal 2019-2022 du Conseil d'Etat, ce projet répond à des exigences opérationnelles très concrètes.

En effet, grâce à ce référentiel centralisé et à la mise à jour automatisée d'informations nécessaires au calcul de l'estimation, l'informatique est en mesure d'offrir une solution pour cette valorisation dans la plupart des cas. Seules les estimations individuelles, rendues nécessaires de par la spécificité des biens considérés, devront continuer à faire l'objet d'une mise à jour manuelle après un travail d'investigation.

Le deuxième volet de l'automatisme réside dans la taxation. Aujourd'hui, pour des raisons de qualité des informations, mais aussi pour des raisons techniques, la taxation automatique n'est pas possible. Avec la réécriture du module de taxation de l'immobilier, conformément aux normes désormais mises en œuvre pour tous les autres impôts, cet automatisme, source de productivité, sera alors possible. Ainsi par exemple, toute déclaration ne présentant pas de changement par rapport à l'année fiscale antérieure pourrait bénéficier d'une taxation automatique. Alors qu'en 2007, 64 000 contribuables (personnes physiques ou personnes morales) faisaient l'objet d'une taxation du fait d'un patrimoine foncier, c'est plus de 86 000 contribuables qui remplissent cette condition en 2015. Toute automatisation de la taxation des biens immobiliers ne peut que réduire la charge de travail de l'administration fiscale, tout en garantissant sa qualité.

Le troisième volet concerne la mise à jour manuelle d'informations qui sera limitée du fait des interfaces prévues avec le registre foncier, notamment. Dès

lors, les collaboratrices et les collaborateurs qui passent du temps à cette mise à jour se verront confier des tâches à plus forte valeur ajoutée.

Une gestion des risques projet maîtrisée

Depuis plus de 10 ans, des développements sur l'application fiscale sont réalisés. Cette expérience a permis de mettre en place une solution robuste et maîtrisée. Une équipe pluridisciplinaire, intégrant des personnes du département des finances et des ressources humaines et des personnes de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique, a adopté la méthode de gestion de projet Hermès en vigueur au sein de l'Etat de Genève. Les rôles et responsabilités sont clairement établis.

Une étude préalable a été réalisée par l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique afin de mesurer le coût des modifications, l'impact sur l'architecture actuelle du système d'information et les risques associés.

Planning

Le processus de développement mis en place depuis plusieurs années conduit à proposer le planning ci-après (en semestre), lequel tient compte de la durée de couverture du crédit sollicité.

	S1	S2	S3	S4
Mise en place d'un référentiel immobilier pour l'administration fiscale avec prise en compte des composantes de la valorisation et des règles de gestion associées				
Mise en place des interfaces pour la mise à jour des éléments issus des partenaires internes et externes				
Refonte du module de taxation de l'impôt immobilier (fortune et revenu) et de l'impôt immobilier complémentaire afin de tenir compte du référentiel				
Mise en œuvre de la possibilité d'un visa automatique et pré-remplissage de la déclaration				
Mise à disposition d'outils d'analyse basés sur le référentiel créé et d'un outil de planification pour le service de l'estimation immobilière				

Coûts des investissements

La valorisation de la charge de travail pour chaque thème a été faite par l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique, sur la base de son expérience avec ce système d'information. En conséquence, aucune surprise n'est attendue sachant que le périmètre précis des modifications, des ajouts est connu et détaillé.

Le chiffrage des différents thèmes se présente comme suit :

	Investissement
Mise en place d'un référentiel immobilier pour l'administration fiscale avec prise en compte des composantes de la valorisation et des règles de gestion associées	400 000 fr.
Mise en place des interfaces pour la mise à jour des éléments issus des partenaires internes et externes	300 000 fr.
Refonte du module de taxation de l'impôt immobilier (fortune et revenu) et de l'impôt immobilier complémentaire afin de tenir compte du référentiel	1 100 000 fr.
Mise en œuvre de la possibilité d'un visa automatique et pré-remplissage de la déclaration	200 000 fr.
Mise à disposition d'outils d'analyse basés sur le référentiel créé et d'un outil de planification pour le service de l'estimation immobilière	100 000 fr.
Total	2 100 000 fr.

La nature des travaux à entreprendre sur ce système d'information mature ne nécessitera pas de coûts de licence ou d'infrastructure supplémentaire, les coûts d'investissement concernant uniquement la charge de travail des ressources de l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique.

Ce chiffrage a été soumis à l'expertise d'une société externe. Cette dernière confirme la qualité du chiffrage réalisé.

L'activation des charges de personnel de l'Etat représente 67% de ce crédit d'investissement, soit un montant de 1 400 000 francs. En effet, les équipes de développement de l'Etat de Genève sont constituées majoritairement de personnel interne. Ainsi, la part de ce crédit d'investissement qui va donner lieu à des mandats externes est estimée à 700 000 francs.

Les coûts de fonctionnement nécessaires pendant la réalisation du projet sont estimés à 500 000 francs.

Une fois la solution mise en service, du fait de l'ajout de fonctionnalités complémentaires (actualisation possible de l'estimation fiscale, alimentation automatique de cette valeur pour les impôts l'utilisant) et dans un contexte de données rendues anonymes, les coûts d'exploitation de la solution actuelle devront être augmentés d'un montant de 107 000 francs par année.

Le tableau ci-dessous donne la planification en millions des dépenses d'investissement ainsi que des charges de fonctionnement lié et induit :

Année	1^{re} année	2^e année	3^e année
Investissement	0,4	1,2	0,5
Fonctionnement lié	0,2	0,2	0,1
Fonctionnement induit	0,0	0,0	0,1

Retour sur investissement

Le retour sur investissement porte sur 2 volets. Le premier a trait à la non-dépense lors des prochaines campagnes de valorisation. Le second est lié à l'économie de moyens pour tenir à jour le référentiel des bâtiments et aux possibilités de traitement automatisé.

Une estimation régulière plutôt que ponctuelle

Le principal retour sur investissement au terme de la réalisation de ce projet découlera du fait que l'administration fiscale sera en mesure de procéder régulièrement à une estimation des immeubles à leur juste valeur. Ce travail régulier permettra d'éviter la mise en place d'une « task force » ponctuelle, beaucoup plus onéreuse, du fait même de la nécessité de mettre en place une équipe ad hoc, de former ces personnes, d'en assurer la coordination ainsi qu'aux risques sous-jacents à ce type de projet. A contrario, si l'estimation est faite « au fil de l'eau » alors elle est inscrite dans des processus rodés avec un suivi de l'activité régulier, comme tout le reste de l'administration fiscale.

La valorisation du coût de l'estimation en cours des biens immobiliers est la suivante (en écartant les coûts liés à la définition de la méthode de valorisation qui ne sont pas récurrents) sans solution informatique :

	Coût de fonctionnement
Détermination du coût moyen du terrain par commune et par classe de situation ainsi que du coût moyen du m ² pour les PPE (dont 200 000 francs de mandat externe)	400 000 fr.
Collecte des informations utiles pour déterminer le coût du bâti (26 000 formulaires envoyés à traiter à raison de 30 minutes par formulaire)	1 200 000 fr.
Saisie de la valeur calculée dans le système d'information fiscal (15 minutes par saisie du fait de la complexité actuelle du module comme évoqué)	600 000 fr.
Total	2 200 000 fr.

Ce coût de fonctionnement n'est pas absorbable par l'administration fiscale.

Avec la réalisation de ce projet, il est évident que la détermination des coûts moyens subsistera, mais les 2 autres postes de charge ne seront plus d'actualité. En conséquence, l'administration fiscale évitera 1 800 000 francs lors de la prochaine estimation et à chaque nouvelle réestimation.

Des gains de productivité du fait d'automatismes

Il convient également de prendre en compte les gains de productivité induits par la mise en place d'un système de taxation automatique. Le processus automatisé évitera au contribuable de valider le calcul de l'impôt avec ses différentes composantes. L'objectif est d'avoir une taxation automatique sur environ 30% des taxations, soit environ 25 000 taxations. Alors que le service de l'immobilier est composé de 23,7 ETP dont plus de 17 ETP pour la taxation, la mise en place de cette fonctionnalité permettrait d'économiser 4 ETP (la taxation automatique traite en grande majorité les cas simples, les cas complexes exigent un traitement manuel). Cependant, il est indispensable de renforcer simultanément le service des estimations immobilières afin de prendre en compte la nécessaire mise à jour plus fréquente des estimations individuelles, de contrôler la qualité du référentiel des immeubles créés, et surtout de faire face à l'augmentation constante du nombre de dossiers à traiter.

L'AFC prévoit une économie de 2 ETP, 24 mois après la fin de ce projet. A cette économie, il conviendra d'ôter les surcoûts liés à la maintenance informatique de la nouvelle solution mise en place qui sont estimés à 107 000 francs par année, comme évoqué précédemment.

Conclusion

Une nouvelle estimation de la valeur vénale du parc immobilier est indispensable afin de respecter les dispositions de la loi fédérale en matière d'harmonisation des impôts directs. Afin de pouvoir enregistrer toutes les informations nécessaires et permettre le traitement automatique d'une partie des dossiers, il est indispensable de disposer d'un référentiel immobilier centralisé et de refondre les programmes de taxation de l'impôt immobilier (fortune et revenu) et de l'impôt immobilier complémentaire.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Préavis financier (art. 30 RPFGB – D 1 05.04)*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet (art. 31 RPFGB – D 1 05.04)*
- 3) *Planification des dépenses et recettes d'investissement découlant du projet, le cas échéant (art. 31 RPFGB – D 1 05.04)*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département des infrastructures.
- ♦ Objet : Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 2 100 000 F pour l'intégration de nouvelles modalités d'évaluation du parc immobilier dans le système d'information fiscal
- ♦ Rubrique(s) budgétaire(s) concernée(s) : 0615.5200
- ♦ Politique publique concernée : I - impôts et finances
- ♦ Coût total du projet d'investissement : 2 100 000 F

Dépenses d'investissement	2'100'000
- Recettes d'investissement	0
= Investissements nets	2'100'000

- ♦ Coût total du fonctionnement lié :

Charges liées de fonctionnement	500'000
- Revenus liés de fonctionnement	0
= Impacts nets sur les résultats annuels	500'000

- ♦ Planification pluriannuelle de l'investissement :

(en mios de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Dépense brute	0.4	1.2	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1
Recette brute	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Invest. net	0.4	1.2	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1

- ♦ Planification des charges et revenus de fonctionnement liés et induits :

oui non Les tableaux financiers annexés au projet de loi intègrent la totalité des impacts financiers découlant du projet.

1/3

(en mios de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dès 2026
NET LIE et INDUIT	-0.20	-0.22	-0.38	-0.40	-0.40	-0.10	-0.10	-0.10

♦ Planification financière (modifier et cocher ce qui convient) :

- oui non Le crédit d'investissement sera ouvert dès 2019, conformément aux données des tableaux financier.
- oui non Les charges et revenus de fonctionnement liés et induits de ce projet sont inscrits au projet de budget de fonctionnement 2019.
- oui non Le crédit d'investissement et les charges et revenus de fonctionnement liés et induits de ce projet sont inscrits au plan financier quadriennal 2019-2022.
- oui non Ce projet génère des charges de fonctionnement liées nécessaires à sa réalisation (ces charges n'étant pas comprises dans la demande de crédit du présent projet de loi, elles doivent faire l'objet d'une inscription annuelle au budget de fonctionnement).
- oui non Autre remarque : ce projet est prévu au PDI 2018-2027.

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le : *17.10.2018*

Signature du responsable financier du département investisseur

Genève, le : *17.10.2018*

Signature du responsable financier du département utilisateur :

2. Approbation / Avis du département des finances

- oui non Remarque complémentaire du département des finances :
- Durant la période de réalisation de ce nouveau module AFC Immobilier, les charges de fonctionnement liées sont évaluées à 0.5 million (coût total de 2020 à 2021).
- Dès 2024, le projet génère des charges de fonctionnement induit évaluées à 0.1 million/an. Elles se répartissent entre :

A.O. *20* 2/3

- une augmentation de 0.3 million/an des charges financières (intérêts de la dette et amortissements)
- une économie nette de 1.3 ETP pour un montant de 0.2 million/an.

Genève, le : 16.10.2018

Visa du département des finances :

A. ROSSET



N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, les tableaux financiers et ses annexes transmis le 15.10.2018.

1. PLANIFICATION DES DEPENSES ET RECETTES D'INVESTISSEMENT DU PROJET

Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 2 100 000 F pour l'intégration de nouvelles modalités d'évaluation du parc immobilier dans le système d'information fiscal

Projet présenté par le département des infrastructures

(montants annuels, en mios de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
Dépenses d'investissement	0.4	1.2	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1
Recettes d'investissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Investissement net	0.4	1.2	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1
Informatique (DGS1) - Application 8 ans	0.4	1.2	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aucun	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aucun	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Aucun	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Recettes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Remarques :

Date et signature direction financière (investisseur)

Date et signature direction financière (utilisateur) :

17.10.2018

17.10.2018

2. PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DU PROJET

Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 2 100 000 F pour l'intégration de nouvelles modalités d'évaluation du parc immobilier dans le système d'information fiscal

Projet présenté par le département des infrastructures

(montants annuels, en mios de F)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dès 2026
TOTAL charges liées et induites	0.20	0.22	0.38	0.40	0.40	0.10	0.10	0.10
Charges en personnel [30]	0.10	0.10	0.16	0.11	0.11	-0.20	-0.20	-0.20
30 Salaires	0.10	0.10	0.16	0.11	0.11	-0.20	-0.20	-0.20
ETI Nombre Equivalent Temps Plein	0.65	0.65	1.05	0.70	0.70	-1.30	-1.30	-1.30
Biens et services et autres charges [31]	0.10	0.10	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.01	0.03	0.17	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
Intérêts [34] 1.750%	0.01	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.13	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26
Subventions [363 + 369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30 à 36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus liés et induits	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET LIE ET INDUIT	-0.20	-0.22	-0.38	-0.40	-0.40	-0.10	-0.10	-0.10
RESULTAT NET LIE	-0.20	-0.20	-0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET INDUIT	-0.01	-0.03	-0.27	-0.40	-0.40	-0.10	-0.10	-0.10

Remarques :

Date et signature direction financière (investisseur) :

Date et signature direction financière (utilisateur) :

17.10.2018

17.10.19