



20.6.2022

COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DES REDEVANCES DU CONSEIL NATIONAL

Estimations de l'AFC concernant le modèle alternatif avec valeur locative réduite

Contexte

Lors de sa séance du 6 mai 2022, la CER-N a approuvé à l'unanimité une motion d'ordre chargeant l'administration d'estimer les pertes fiscales pour la Confédération et les cantons si l'imposition de la valeur locative (VL) était fixée à 60 % ou 70 % du loyer sur le marché dans le cadre de l'impôt fédéral direct (IFD) et des impôts cantonaux et communaux, selon la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Les estimations doivent être disponibles pour la séance de la CER-N des 15 et 16 août 2022.

Résultats

L'AFC remplit son mandat sur la base des données existantes. Elle l'interprète comme se référant aux résidences principales, mais pas aux résidences secondaires. Si la valeur locative est fixée à 70 % du loyer sur le marché, les recettes supplémentaires pour tous les échelons de l'État s'élèveront à près de 200 millions de francs par an (IFD: - 60 millions de francs; impôts cantonaux et communaux: 250 millions de francs). Si elle est fixée à 60 % du loyer sur le marché, il en résultera un manque à gagner d'environ 620 millions de francs par an (IFD: - 300 millions de francs; impôts cantonaux et communaux: - 320 millions de francs).

L'estimation des effets sur les recettes est entâchée d'incertitudes considérables pour plusieurs raisons.

- En ce qui concerne les pratiques cantonales, l'administration sait souvent à quel pourcentage de la VL pour l'IFD s'élève la VL cantonale (par ex. 90 % de la VL pour l'IFD si le canton accorde un abattement; 100 % dans le cas contraire). Dans environ la moitié des cantons, la valeur retenue est inférieure à celle de la VL pour l'IFD. Cependant, l'AFC n'a pas toujours connaissance du pourcentage de la VL pour l'IFD par rapport au loyer sur le marché. Dans ces cas, une valeur de 70 % a été supposée.
- En ce qui concerne la VL cantonale, les imprécisions sont encore plus grandes. D'une part, les imprécisions mentionnées précédemment se répercutent sur la valeur de la VL pour l'IFD, puisque les VL cantonales sont exprimées en pourcentage de la VL pour l'IFD¹. D'autre part, il n'est pas possible d'obtenir pour tous les cantons des données exactes sur le pourcentage de la VL cantonale par rapport à la VL pour l'IFD.
- La fréquence à laquelle les VL sont adaptées dans les cantons diffère d'un canton à l'autre. Quelques cantons les adaptent chaque année, d'autres, tous les 10 ans (ou plus) et dans un autre groupe de cantons, la VL est fixée par une décision du pouvoir exécutif ou législatif cantonal. Cela signifie à l'inverse que si, par exemple, la VL a été fixée à 70 % du loyer sur le marché en 2014 et n'a subi aucune adaptation depuis lors, elle représente probablement moins de 70 % en 2022, car les loyers sur le marché ont vraisemblablement augmenté entre-temps. Cet effet n'est pas pris en compte dans les estimations. La motion d'ordre ne précise pas non plus si la fréquence doit être modifiée ou harmonisée à l'avenir.

¹ Si on ne sait pas si la VL pour l'IFD est par exemple de 70 % ou 75 % du loyer sur le marché et si la VL cantonale – l'AFC dispose en général de ces données – s'élève par exemple à 90 % de la VL pour l'IFD, alors on ne sait pas clairement si, pour exprimer la VL cantonale par rapport au loyer sur le marché, les 90 % doivent être multipliés par 70 % ou 75 %. Dans le premier cas, la VL cantonale s'élève à 63 % du loyer sur le marché; dans le second cas, à 67,5 % du loyer sur le marché. Dans la majorité des cas, l'AFC dispose des informations nécessaires.

- Outre les deux sources d'incertitude mentionnées précédemment, l'AFC ne connaît pas non plus la VL moyenne dans les cantons ni la charge fiscale marginale des ménages. Ces deux paramètres doivent être estimés.

Les loyers moyens cantonaux pour l'année 2020 (source OFS) servent de point de départ à l'estimation de la VL. Ceux-ci ont été majorés de 50 % dans un premier temps, car les propriétaires sont en moyenne plus aisés que les locataires et habitent par conséquent dans des biens immobiliers plus grands ou plus chers². À partir de ces loyers majorés, on a simulé l'effet sur les recettes si la VL pour l'IFD ou la VL cantonale était fixée à 60 % ou 70 % du loyer sur le marché. Comme dans le rapport de la CER-E³, une charge fiscale marginale de 7 % pour l'IFD et une charge fiscale marginale moyenne de 16 % pour les impôts cantonaux et communaux (en tenant compte de l'hétérogénéité correspondante des charges fiscales cantonales) ont été supposées.

Si la VL est fixée à 70 % du loyer sur le marché, les recettes supplémentaires pour tous les échelons de l'État sont estimées à environ 190 millions de francs par an par rapport au système actuel (tableau 1). Le manque à gagner pour l'IFD d'environ 60 millions de francs est compensé par une augmentation des recettes des impôts cantonaux et communaux d'environ 250 millions de francs. Ce résultat s'explique par le fait que, dans une petite majorité de cantons, la VL cantonale est inférieure à 70 % du loyer sur le marché et qu'elle n'est supérieure à 70 % que dans un seul canton. En revanche, l'IFD subit un léger manque à gagner, étant donné qu'aucun canton n'impose ou ne peut imposer moins que 70 % du loyer sur le marché et que quelques cantons se fondent sur une VL supérieure à 70 % du loyer sur le marché pour déterminer l'IFD.

Si la VL est fixée à 60 % du loyer sur le marché, le manque à gagner pour tous les échelons de l'État est estimé à environ 620 millions par an. Pour l'IFD, ils s'élève à environ 300 millions de francs, tandis que pour les impôts cantonaux et communaux, il est estimé à 320 millions de francs. Le manque à gagner est à peu près identique pour l'IFD, étant donné qu'environ la moitié des cantons accordent pour la VL cantonale un abattement par rapport à la VL pour l'IFD et que certains cantons n'imposent déjà que 60 % du loyer sur le marché.

Tableau 1: Effets sur les recettes de l'imposition de la valeur locative fixée à 60 % et 70 % du loyer sur le marché (en millions de francs)

Est imposé...	70 % du loyer sur le marché	60 % du loyer sur le marché
IFD	- 60	- 300
Impôts cantonaux et communaux	250	- 320
Effet sur les recettes publiques totales	190	- 620

² La plausibilité de la démarche a été vérifiée à l'aide de données plus anciennes, datant de 2010, pour les cantons de BE et TG. En partant de VL moyennes de 15 226 (BE) et 16 450 (TG) pour l'IFD en 2010, on obtient des loyers sur le marché estimés à 21 751 pour BE et 20 563 pour TG pour l'année 2010. Ceux-ci sont légèrement inférieurs aux loyers sur le marché augmentés de 50 % de 22 194 (BE) et 22 824 (TG) pour l'année 2020. La différence d'environ 500 francs (BE) à environ 2000 francs (TG) peut être attribuée à l'augmentation des loyers sur le marché entre 2010 et 2020. Une majoration des loyers de 50 % semble donc justifiée pour refléter la consommation de logement plus onéreuse des propriétaires occupant leur logement.

³ 17.400 Initiative parlementaire: Imposition du logement. Changement de système. Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, du 27.5.2021. FF 2021 1631.