



06.04.2023

Iv. Pa.17.400

Mise à jour des estimations des conséquences financières

Résumé

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a chargé l'Administration fédérale des contributions (AFC) d'estimer les conséquences financières des variantes de la réforme de l'imposition de la valeur locative en se basant sur des données plus récentes et plus étendues. L'AFC a donc demandé à six cantons de lui fournir des données fiscales; AG, BE, LU et TG y ont consenti.

La réforme de l'imposition de la valeur locative proposée par le Conseil des États et celle présentée par la CER-N entraînent une diminution des recettes de plusieurs milliards pour un taux d'intérêt hypothécaire de 1,5 %. Le projet du Conseil des États évalue cette baisse à n peu moins de 2 milliards de francs, dont près de 1,4 milliard pour les impôts cantonaux et communaux. Dans le projet de la CER-N, les recettes reculeraient de quelque 4 milliards de francs (dont 2,7 à 3 milliards de francs pour les impôts cantonaux et communaux). Les taux d'intérêt ont toutefois sensiblement augmenté au cours de l'année écoulée. En considérant des taux d'intérêt de 3,5 %, le concept du Conseil des États serait quasiment neutre en termes de recettes dès que la plupart des hypothèques existantes auront été remplacées par de nouveaux contrats hypothécaires. Ce ne serait en revanche pas le cas si les décisions de la CER-N étaient mises en œuvre. Les taux d'intérêt devraient alors dépasser 5 % pour atteindre la neutralité des recettes.

Malgré l'amélioration de la base de données, les estimations sont entachées d'incertitudes importantes, car:

- 1. les changements de comportement n'ont pas été pris en compte, et car*
- 2. certains éléments de la réforme n'ont pas pu être illustrés en l'absence de données correspondantes (portée actuelle des mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement) ou n'ont pu l'être que de manière grossière en raison de données limitées (méconnaissance des frais d'entretien du logement effectifs des contribuables qui font valoir le forfait d'entretien; disponibilité des facteurs fiscaux relatifs aux résidences secondaires en Suisse que pour deux – et non pas quatre – cantons).*

La mise à jour confirme néanmoins dans une large mesure les estimations précédentes.

1. Contexte

Le rapport du 27 mai 2021 de la CER-E sur l'initiative parlementaire «Imposition du logement. Changement de système» (17.400) présente des estimations de l'AFC concernant une réforme de l'imposition de la valeur locative¹ qui se fondent sur les données des cantons de BE et de TG pour l'année fiscale 2010. Le 21 septembre 2021, le Conseil des États s'est prononcé pour l'abrogation de la valeur locative de la résidence principale. D'après les données alors disponibles, sa proposition serait quasiment neutre en termes de recettes pour un taux d'intérêt de 3,5 %. Si celui-ci s'inscrivait à 1,5 %, la diminution totale des recettes serait estimée à environ 1,7 milliard de francs.

La CER-N a ensuite examiné cet objet. Compte tenu des données obsolètes, elle a invité l'AFC à estimer les conséquences financières des variantes débattues de la réforme en se basant sur

¹ FF 2021 1631

des données plus récentes et plus étendues. C'est pourquoi l'AFC a demandé à six cantons de lui fournir des données fiscales. AG, BE, LU et TG y ont consenti (année fiscale 2019). L'évaluation des données des cantons d'AG et de BE a été présentée dans le rapport intermédiaire du 22 décembre 2022. Ce rapport comprend l'évaluation des données des quatre cantons².

De plus, l'AFC a mis à jour les données concernant le nombre de propriétaires fonciers en Suisse (nouvel état: 2020), le revenu imposable (état: 2018), les charges des impôts cantonaux et communaux (nouvel état: 2021) ainsi que les particularités cantonales relatives à la réduction de la valeur locative cantonale et la déduction forfaitaire des frais d'entretien du logement (état: 2020).

2. Résultats

Le tableau 1 présente certaines statistiques descriptives des cantons et la somme extrapolée à l'échelle nationale (dernière colonne). Sont pris en considération les propriétaires de leur résidence principale qui disposent, le cas échéant, d'autres logements³. En 2020, la Suisse comptait quelque 1,4 million de ménages propriétaires de leur résidence principale. Les ménages considérés dans les cantons représentent à peu près 440 000 propriétaires de leur résidence principale, soit un taux de couverture d'un tiers environ.

Si l'on compare les loyers moyens dans les cantons (cf. dernière ligne du tableau) avec la moyenne suisse, on constate qu'ils sont proches de la moyenne dans les cantons d'AG et de LU et un peu en dessous dans les cantons de BE et de TG. Au total, les valeurs locatives dans les cantons en question sont légèrement inférieures à la moyenne, en supposant qu'on puisse les estimer à partir des loyers. Cet effet a été corrigé dans la simulation (y c. pour les revenus imposables)⁴.

L'une des réformes envisagées n'imposerait plus la valeur locative. En contrepartie, les charges d'intérêts et d'entretien seraient limitées (cf. annexe I pour une présentation plus détaillée des deux projets de réforme). Selon le niveau des intérêts passifs et de la nouvelle déduction correspondante, entre 50 % et 70 % de ces intérêts ne seraient plus imputables dans l'une des réformes. La charge d'intérêts figurant dans le tableau 1 a été calculée pour un taux d'intérêt de 3,5 %⁵.

Le tableau indique les frais d'entretien effectifs moyens et le forfait d'entretien imputé en moyenne. Faute de données désagrégées, ce forfait ne peut être calculé que pour les cantons d'AG et de BE⁶. Près de la moitié des propriétaires de leur résidence principale utilisent les forfaits dans les deux cantons examinés, mais la situation est très hétéroclite. Par exemple, plus de la moitié des propriétaires de leur résidence principale du canton d'AG font valoir les forfaits, contre environ 40 % dans le canton de BE. Bien que près de la moitié des propriétaires de leur résidence principale imputent les forfaits, les charges d'entretien effectives sont sensiblement

² L'AFC remercie les cantons ayant fourni des données ainsi que les représentants cantonaux pour leurs réponses rapides et précises à ses questions.

³ Les données du canton de LU contiennent également des informations sur les ménages de locataires. En raison de la limitation de la déduction des intérêts passifs, la réforme aurait également des répercussions pour ce groupe. Celles-ci sont toutefois négligeables, car plus de 90 % des locataires ne déclarent pas d'intérêts passifs. De même, les données agrégées de la BNS indiquent que les crédits à la consommation sont insignifiants par rapport aux crédits hypothécaires.

⁴ Exemple: le loyer moyen est de 1597 francs dans le canton de ZH, mais de 1303 francs (après pondération) dans les quatre cantons évalués. La valeur locative cantonale pour ZH a donc été corrigée à la hausse d'environ 23 % (1597/1303). La même procédure a été appliquée aux déductions.

⁵ Les jeux de données fournissent des indications sur les dettes brutes et la charge d'intérêts. En divisant celle-ci par les dettes brutes, on obtient le taux d'intérêt auquel un ménage a emprunté. En 2019, le taux d'intérêt moyen était d'à peine 1,4 %. Un taux d'intérêt de 3,5 % par exemple a été simulé en augmentant l'intérêt individuel de 2,1 points de pourcentage pour chaque ménage.

⁶ Pour les deux autres cantons, le forfait a été estimé en utilisant la part du forfait dans les charges immobilières totales des deux cantons, AG et BE, et en la multipliant par les charges d'entretien moyennes du canton.

plus élevées. Le résultat est donc influencé par les rares propriétaires de leur résidence principale (< 1 %) dont les charges de rénovation sont supérieures à 100 000 francs.

Tableau 1: Statistiques descriptives des quatre cantons considérés et de la Suisse (respectivement moyennes et sommes)

Canton	AG	BE	LU	TG	CH (extrapolation)
Valeur locative brute					
Valeur locative Résidence principale LIFD	17 871	17 145	18 249	22 945	28,0 mia
Valeur locative Résidence secondaire	9065	10 639	NV	NV	1,5 mia
Intérêts					
Charge d'intérêts (taux: 3,5 %)	16 255	15 627	18 372	19 820	
Dont: plus déductible (projet du Conseil des États)	10 753	9729	10 537	11 893	16,4 mia
Entretien (y c. frais d'exploita- tion et d'adminis- tration)					
Charges d'entretien ré- sidence principale	7933	10 493	8555	7736	14,4 mia
Dont: forfait ¹	2077	1462	NV	NV	
Fortune brute	1 009 481	1 087 652	1 527 239	1 480 776	
Fortune nette	565 346	567 369	1'260'145	954 824	
Part fortune immobi- lière à fortune brute	72 %	68 %	67%	77%	
Marché immobilier					
Propriétaire de biens immobiliers (OFS, 2020)	141 080	184 130	61'900	55'750	1'397'831
Loyer moyen (OFS, 2020)	1381	1233	1 364	1'268	1'373

¹ = Les forfaits moyens ou les charges d'entretien effectives se rapportent à toutes les résidences principales. Étant donné que seule une partie des propriétaires de leur résidence principale utilisent les forfaits, le forfait moyen imputé par propriétaire foncier le faisant valoir est plus élevé.

Si l'on examine la structure de la fortune des propriétaires fonciers, la fortune immobilière en représente plus de deux tiers ⁷. Cette valeur moyenne ne devrait cependant pas faire oublier le fait qu'il existe une grande hétérogénéité et que le logement constitue la principale valeur patrimoniale d'une majorité des propriétaires de leur résidence principale. Si l'on considère la fortune nette (fortune brute moins les dettes brutes), les propriétaires de leur résidence principale des cantons étudiés sont en moyenne nettement plus fortunés que la moyenne de la population suisse⁸. Là encore, l'hétérogénéité est cependant considérable parmi les propriétaires de leur résidence principale.

⁷ La valeur du patrimoine immobilier étant plutôt conservatrice pour l'impôt sur la fortune, la part de la fortune immobilière devrait en fait être plus élevée, car la fortune mobilière est souvent indiquée au prix du marché.

La statistique de la Banque nationale suisse (BNS) selon laquelle la valorisation de la fortune immobilière s'appuierait davantage sur les prix du marché affiche une part de la fortune immobilière d'à peine 40 % entre 2000 et 2007, cette part progressant entre 2011 et 2021 pour s'établir à 44 % environ. Toutefois, cette statistique englobe non seulement la fortune des propriétaires fonciers, mais également l'intégralité de la fortune, c'est-à-dire celle des ménages qui sont (de simples) locataires.

⁸ Selon la statistique de l'impôt sur la fortune 2019, la fortune nette par contribuable (ménages locataires compris) s'élevait à environ 330 000 francs dans le canton d'AG, à environ 280 000 francs dans le canton de BE, à 430 000

Le tableau 2 présente les conséquences financières, pour des intérêts hypothécaires d'environ 1,5 %,

- des décisions de la CER-N par rapport au statu quo (colonne 2);
- des décisions du Conseil des États par rapport au statu quo (colonne 3); et
- des décisions de la CER-N par rapport aux décisions du Conseil des États (colonne 4).

En considérant uniquement l'impôt fédéral direct (les impôts cantonaux et communaux), l'abrogation de la valeur locative sur la résidence principale se traduirait par une diminution des recettes d'environ 1,7 milliard de francs (3,7 milliards). En contrepartie, les pouvoirs publics enregistreraient une augmentation des recettes en raison du durcissement de la déduction des intérêts passifs et de la déductibilité restreinte des charges d'entretien. La neutralité des recettes ne saurait cependant être atteinte en période de taux d'intérêt faibles. En supposant un taux de 1,5 % – qui devrait plus ou moins correspondre au taux d'intérêt moyen acquitté par les propriétaires de leur résidence principale en 2022 malgré l'inversion amorcée de la courbe des taux – la baisse des recettes induite par la décision du Conseil des États est estimée à près de 2 milliards de francs (cf. tableau 2, dernière ligne).

Tableau 2: Estimation des conséquences financières: décisions de la CER-N par rapport à celles du Conseil des États / au statu quo (en millions de francs; base de données: AG / BE / LU / TG, période 2019); niveau des taux d'intérêt: 1,5 %

Taux d'intérêt: 1,5 %	Décision de la CER-N par rapport au statu quo	Décision du Conseil des États par rapport au statu quo	Décision de la CER-N par rapport au Conseil des États
Valeur locative brute			
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LIFD	– 1680	– 1680	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LHID	– 3700	– 3700	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LIFD ¹	– 100	0	– 100
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LHID	– 260	0	– 260
Intérêts			
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs ² LIFD	380	400	– 20
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs LHID	970	1000	– 30
Déduction pour acquisition du pre- mier logement LIFD		– 140	140
Déduction pour acquisition du pre- mier logement LHID		– 340	340
Frais d'entretien			
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ³ résidence princi- pale, LIFD	0 à 140 (140 = suppression to- tale du forfait d'entre- tien)	880	– 740 à – 880

francs dans le canton de LU et à 400 000 francs dans le canton de TG. Pour le canton de LU, les données disponibles permettent également de tirer des conclusions pour la seule population des locataires: ceux-ci présentent une fortune nette clairement inférieure, de près de 200 000 francs.

Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ⁴ résidence principale, LHID	0 à 280 (280 = suppression totale du forfait d'entretien) ³	1600 ³	– 1320 à – 1600
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ³ résidences secondaires, LIFD	0 à 10		0 à 10
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ⁴ résidences secondaires, LHID	0 à 40		0 à 40
Total des modifications LIFD	– 1250 à – 1400	– 540	– 710 à – 860
Total des modifications LHID	– 2670 à – 2990	– 1440	– 1230 à – 1550
Total des modifications à l'échelle de la Suisse	– 3920 à – 4390	– 1980	– 1940 à – 2410

1. Les effets sur les recettes fiscales de la suppression de la valeur locative des résidences secondaires ont été estimés à l'aide des données des cantons AG et BE.

2. CER-N: limitation à 100 % du rendement imposable de la fortune; Conseil des États: limitation à 70 % du rendement imposable de la fortune.

3. Il existe d'importants chevauchements entre les déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement et celles relatives aux frais d'entretien généraux. N'entrent pas dans le champ des frais d'entretien, mais sont néanmoins déductibles en vertu du droit actuel: 1. les frais de démolition; 2. le report de la déduction des frais visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement sur trois années au maximum; 3. les mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement qui augmentent la valeur de l'immeuble. Dans le projet du Conseil des États, l'augmentation des recettes induite par la suppression, dans la LIFD, des déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement pour les bailleurs/propriétaires de résidences secondaires ne peut pas être estimée faute de données. Le projet de la CER-N ne prévoit aucune modification pour les frais d'entretien effectifs par rapport au statu quo, mais il supprime le forfait d'entretien. Le concept de la CER-N se fonde sur deux scénarios extrêmes: le premier se base sur un cas particulier, à savoir que toutes les dépenses imputables jusqu'à présent au titre du forfait d'entretien représentent désormais des frais d'entretien effectifs, de telle sorte qu'aucune recette ne résulte de la suppression du forfait d'entretien. Dans l'autre scénario, la suppression du forfait ne permettrait pas de faire valoir de nouvelles dépenses d'entretien effectives supplémentaires, de sorte que la suppression du forfait entraînerait des recettes. Toutefois, on n'a pas simulé une suppression de 100 %, car on a supposé que 30 % du forfait d'entretien servent à économiser de l'énergie. Selon le concept de la CER-N, ces 30 % resteraient déductibles. Au total, une suppression de 70 % du forfait pour frais d'entretien a donc été simulée dans ce scénario.

4. On suppose que les cantons font usage de la disposition potestative concernant les frais d'entretien (CER-N) ou les mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement (CER-N / Conseil des États). Selon la décision du Conseil des États, 70 % des frais d'entretien, c'est-à-dire la partie de ces frais qui n'est pas couverte par les déductions pour les mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, ne sont plus déductibles. L'hypothèse est donc que seuls 30 % des dépenses d'entretien servent à économiser l'énergie ou à protéger l'environnement. Cette hypothèse repose sur une base de données limitée, car les déclarations fiscales ne font pas de distinction entre les mesures d'économie d'énergie et les autres dépenses d'entretien. Selon la conclusion d'une ancienne étude d'Econcept (*Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen*, BEW, ZG, 1997), environ 20 à 30 % des frais d'entretien servent à économiser l'énergie.

Les précisions relatives aux chiffres 1 à 4 sont valables aussi pour les tableaux 3 à 7.

Les taux d'intérêt ont toutefois sensiblement augmenté au cours de l'année écoulée. Actuellement, il faut payer près de 3 % d'intérêts lors de la conclusion d'une hypothèque fixe de plusieurs années (état au 16 mars 2023). Avec un tel niveau d'intérêt, la réforme devrait atteindre la neutralité des recettes voulue par le Conseil des États (voir tableau 3). Toutefois, il faudra plusieurs années avant que cet effet ne se matérialise, car de nombreux propriétaires ont prévu un financement à long terme de leur logement. Pour que la réforme soit neutre en termes de recettes en ce qui concerne l'impôt fédéral direct, il faudrait un taux d'intérêt d'environ 3 % d'après les données du canton de BE, d'environ 3,5 % d'après les données des cantons d'AG et de LU et, enfin, d'un peu plus de 4 % d'après les données du canton de TG.

Au final, le projet de la CER-N est bien moins restrictif en ce qui concerne les déductions. En outre, la valeur locative est également supprimée pour les résidences secondaires, de sorte que la diminution des recettes induite par la réforme proposée par la CER-N est plus importante

et un taux d'intérêt hypothécaire plus élevé est nécessaire pour atteindre la neutralité des recettes avec cette réforme. Si le taux hypothécaire s'inscrit à 1,5 % (ou 3,5 %), cette diminution est estimée sommairement à 4 milliards de francs (ou 2 milliards; cf. tableaux 2 et 3, première colonne, dernière ligne). Même un taux hypothécaire d'environ 5 % ne permettrait pas une neutralité complète des recettes (cf. annexe II pour les effets d'autres taux sur les recettes).

Par rapport à la décision du Conseil des États, la mise en œuvre des décisions de la CER-N se traduirait à tous les échelons de l'État par un recul supplémentaire des recettes d'un peu plus de 2 milliards de francs, sans grande corrélation avec le niveau effectif des taux d'intérêt (cf. dernière colonne).

Tableau 3: Estimation des conséquences financières: décisions de la CER-N par rapport à celles du Conseil des États / au statu quo (en millions de francs; base de données: AG / BE / LU / TG, période 2019), **niveau des taux d'intérêt: 3,5 %**

Taux d'intérêt: 3,5 %	Décision de la CER-N par rapport au statu quo	Décision du Conseil des États par rapport au statu quo	Décision de la CER-N par rapport au Conseil des États
Valeur locative brute			
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LIFD	– 1680	– 1680	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LHID	– 3700	– 3700	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LIFD	– 100	0	– 100
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LHID	– 260	0	– 260
Intérêts			
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs ¹ LIFD	900	980	– 80
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs LHID	2280	2400	– 120
Déduction pour acquisition du premier logement LIFD		– 150	150
Déduction pour acquisition du premier logement LHID		– 370	370
Frais d'entretien			
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LIFD	0 à 140 (120 = suppression totale du forfait d'entretien)	880	– 740 à – 880
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LHID	0 à 280 (300 = suppression totale du forfait d'entretien)	1600 ³	– 1320 à – 1600
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LIFD	0 à 10		0 à 10

Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LHID	0 à 40		0 à 40
Total des modifications LIFD	– 730 à – 880	30	– 760 à – 910
Total des modifications LHID	– 1360 à – 1680	– 70	– 1290 à – 1610
Total des modifications à l'échelle de la Suisse	– 2090 à – 2560	– 40	– 2050 à – 2520

Les précisions sont identiques à celles du tableau 2.

3. Classement des résultats

En dépit de données mises à jour et plus étendues, les estimations doivent être interprétées avec prudence, car seules les données de quatre cantons ont été extrapolées à l'échelle nationale. Il convient en outre d'observer les points suivants:

Intérêts passifs déductibles: dans la simulation, la déductibilité des intérêts passifs résulte du rendement de fortune imposable (qui demeure constant), du niveau simulé des taux hypothécaires et de la règle précise concernant cette déductibilité selon le scénario de la réforme. Lorsque le rendement de fortune imposable reste stable, le pourcentage des intérêts passifs non déductibles croît à mesure que le niveau des taux hypothécaires progresse. On ignore comment évolue le rendement de fortune imposable en relation avec le niveau des taux. Il existe une forte corrélation positive entre les taux des obligations et ceux des hypothèques; elle devrait également être positive pour les dépôts à vue, mais dans une moindre mesure. Une hausse des taux réels pourrait se répercuter négativement sur les bénéfices des entreprises et donc sur la distribution de leurs dividendes. On ne sait pas comment évolueront les loyers. Ceux-ci dépendent certes d'un taux d'intérêt de référence, mais un relèvement des taux d'intérêt atténue le développement économique et, partant, les (nouveaux) loyers. Prise isolément, l'hypothèse d'un rendement de fortune imposable constant reviendrait à sous-estimer au plus de 0,5 point de pourcentage le taux d'intérêt neutre du point de vue des recettes, si ce rendement progressait lui aussi en cas de hausse des taux.

Résidences secondaires en Suisse: le projet de la CER-N prévoit également de supprimer la valeur locative pour les résidences secondaires. Les données disponibles des cantons d'AG et de BE englobent les résidences secondaires en Suisse et à l'étranger des personnes assujetties à l'impôt de manière illimitée dans le canton ainsi que les biens immobiliers détenus dans le canton par des personnes assujetties à l'impôt de manière illimitée à l'étranger. Elles ne comprennent cependant pas les biens immobiliers des personnes qui sont assujetties à l'impôt de manière illimitée dans un autre canton⁹. Sur la base des données de deux cantons, seule une estimation très sommaire des conséquences d'une suppression de la valeur locative des résidences secondaires peut donc être réalisée en se basant sur l'imposition d'environ 150 000 résidences secondaires à usage propre¹⁰. Par rapport aux autres chiffres figurant dans les tableaux, l'impact d'une telle suppression sur les recettes est dès lors beaucoup plus incertain.

⁹ Exemple pour BE: la résidence secondaire d'un étranger située dans le canton de BE est recensée. De même, les données de ce dernier englobent la résidence secondaire (en Suisse ou à l'étranger) d'une personne assujettie à l'impôt de manière illimitée dans ce canton. En revanche, elles ne répertorient pas les personnes qui sont assujetties à l'impôt de manière illimitée en Suisse, mais pas dans le canton de BE (p. ex. dans celui de Zoug) et qui disposent d'une résidence secondaire à BE.

¹⁰ Pour l'analyse des données des cantons AG et BE et l'extrapolation à l'échelle nationale. Il existe également une estimation du canton VS. Celui-ci calcule le rendement total des immeubles sur son territoire (résidences principales et secondaires et revenus locatifs), dont 56 % proviennent de la valeur locative. En revanche, 44 % des rendements bruts sont liés à des objets loués. En outre, environ 60 % des rendements issus de la valeur locative découlent de résidences secondaires. Les frais des immeubles et les intérêts passifs n'ont pas été considérés séparément. En d'autres termes, on suppose qu'en cas de changement de système, 56 % d'entre eux ne seront plus déductibles. Sur son territoire et pour la période fiscale 2019, le canton VS estime que la suppression de la valeur locative des résidences secondaires entraînera, à tous les échelons de l'État, une diminution des recettes d'environ

Les données disponibles pour les deux cantons indiquent en outre que les effets sur les recettes pourraient se révéler fortement agglomérés. Les données indiquent en effet qu'environ 80 % des résidences secondaires suisses se trouvent dans les cantons de BE, des GR, du TI et du VS. De plus, dans ces quatre cantons, quelques communes sont beaucoup plus exposées que d'autres.

Déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement: le Conseil des États les a supprimées au niveau de la LIFD. Cette suppression concerne non seulement les propriétaires d'un logement à usage propre, mais également les détenteurs de résidences secondaires et les bailleurs. Les estimations ne comprennent pas les effets de cette suppression sur les recettes, car on ignore la part des éléments générant une plus-value dans ces déductions¹¹. Considérée isolément, l'omission de ces catégories se traduit par une surestimation du taux d'intérêt neutre du point de vue des recettes dans le projet du Conseil des États.

Forfait d'entretien / primes d'assurance et frais d'administration par des tiers: le projet de la CER-N prévoit la suppression du forfait d'entretien et le maintien des frais d'entretien effectifs au niveau de la LIFD (LHID: disposition potestative). Comme dans la décision du Conseil des États, les primes d'assurance et les frais d'administration par des tiers ne sont plus déductibles. Les frais d'exploitation restent déductibles, car ils font partie des frais d'entretien effectifs.

Les données étant trop agrégées, il est cependant impossible de déterminer la répartition de ces éléments (en partie déductibles / en partie plus déductibles) dans les frais d'exploitation et d'administration et les frais d'entretien effectifs. C'est pourquoi les estimations partent du principe que tous les éléments du forfait d'entretien restent déductibles ou qu'ils ne le sont pas. Si l'on retient l'hypothèse selon laquelle les forfaits sont abrogés et leurs composantes ne peuvent désormais pas être imputées en tant que charges d'entretien effectives, on suppose néanmoins que 30 % des forfaits d'entretien servent aux économies d'énergie. L'autre cas extrême, à savoir l'hypothèse d'une omission du potentiel de recettes découlant de la suppression, se justifie par le fait que les forfaits d'entretien comprennent également des petites réparations (p. ex. chasse d'eau défectueuse) ou des travaux d'entretien récurrents bon marché (p. ex. ramonnage). Si les forfaits sont supprimés, ces charges seraient dorénavant imputables au titre de l'entretien effectif de l'immeuble. Les tableaux 2 à 7 présentant les cas extrêmes, il peut en résulter une surestimation ou une sous-estimation du taux d'intérêt neutre du point de vue des recettes.

Le projet de la CER-N conserve la déductibilité des charges d'entretien effectives. Dans les données fournies, ces charges englobent toutefois les frais d'exploitation et d'administration et les primes d'assurance. Ces dernières et les frais d'administration ne seraient plus déductibles, de sorte que la diminution des recettes est un peu surestimée.

Autres éléments de la réforme non pris en compte: les scénarios de réforme de la CER-N et du Conseil des États négligent les propriétaires fonciers qui n'ont qu'un logement de vacances à l'étranger. Quel que soit le projet considéré, les conséquences fiscales sont faibles, car l'immeuble à l'étranger est comptabilisé pour déterminer le taux d'imposition des revenus et de la fortune. De même, les ménages qui sont de simples locataires n'ont pas été pris en compte dans l'analyse¹².

Changements de comportement: les estimations font abstraction des changements de comportement des sujets économiques (cf. à ce sujet les indications détaillées figurant aux pp. 34 et

55 millions de francs, dont à peu près 26 (22) millions pour les recettes fiscales cantonales (communales). Cette estimation n'est pas directement comparable avec celle de l'AFC, car i) les déductions sont proportionnelles, ii) l'estimation se fonde sur des montants nets et iii) se limite au Valais.

¹¹ De plus, le report de la déduction et la déductibilité des frais de démolition n'ont été mis en place qu'à partir de la période fiscale 2020, tandis que les données de la simulation se réfèrent à la période fiscale 2019.

¹² Les locataires qui possèdent une résidence secondaire en Suisse et/ou un immeuble mis en location sont pris en considération. La majorité des locataires n'a cependant aucun bien immobilier. Les conséquences de la réforme sont toutefois négligeables à leur niveau, car les crédits à la consommation sont insignifiants sur une base quantitative par rapport aux crédits hypothécaires.

35 du rapport de la commission¹³). Or, ces changements entraînent en soi une sous-estimation du taux d'intérêt neutre du point de vue des recettes dans les deux projets de réforme si à la suite du changement de système, la fortune liquide, qui génère (en partie) des rendements de fortune imposables, est utilisée pour rembourser l'hypothèque.

En fin de compte, on ne saurait déterminer s'il y a une quelconque surestimation ou sous-estimation du taux d'intérêt neutre du point de vue des recettes, ni son ampleur. L'incertitude des estimations est cependant encore plus grande pour les impôts cantonaux et communaux. L'évaluation des nouvelles données semble néanmoins indiquer que ce taux d'intérêt présente un ordre de grandeur relativement similaire à celui des estimations précédentes.

¹³ FF 2021 1631

Annexe I: Structure des scénarios de réforme

Projet de réforme du Conseil des États

Le scénario de réforme du Conseil des États repose sur les principaux points suivants:

- Pour les logements occupés par leurs propriétaires à leur domicile, la valeur locative sera supprimée aux niveaux fédéral et cantonal. Parallèlement, les frais d'entretien, les frais de remise en état d'un immeuble nouvellement acquis, les primes d'assurances et les frais d'administration par des tiers concernant ces logements ne pourront plus être déduits.
- Les déductions motivées par des motifs non fiscaux qui concernent les économies d'énergie, la protection de l'environnement et la démolition en vue d'une construction de remplacement, y compris le report de la déduction, sont abrogées au niveau fédéral pour tous les biens immobiliers. En revanche, les cantons peuvent continuer à les autoriser dans leur législation fiscale (disposition potestative). Pour ce qui est des déductions relatives à des mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, le Conseil des États est favorable à la fixation d'une échéance (au plus tard jusqu'en 2050).
- La déduction pour travaux de restauration de monuments historiques n'est pas modifiée par rapport au droit en vigueur.
- Il est possible de faire valoir les intérêts passifs de la fortune privée jusqu'à concurrence de 70 % des rendements de fortune imposable. La valeur locative ne constitue plus un tel rendement.
- Une déduction pour première acquisition peut s'appliquer pendant une durée limitée aux intérêts passifs pour l'acquisition du premier logement principal occupé durablement par le propriétaire. Elle est fixée à 10 000 francs au plus pour les contribuables mariés et à 5000 francs au plus pour une personne seule la première année après l'acquisition, puis diminue progressivement de 10 % pendant dix ans.
- Le changement de système ne concerne pas les résidences secondaires à usage propre. Leur valeur locative reste imposable au niveau tant fédéral que cantonal.

Projet de la CER-N

La CER-N a décidé de modifier comme suit le projet du Conseil des États:

- LIFD et LHID: suppression de l'imposition de la valeur locative, aussi pour les résidences secondaires.
- LIFD: maintien de la déductibilité des frais d'entretien effectifs. La LHID habilite les cantons à décider s'ils veulent la maintenir à leur échelon.
- Dans la LIFD, les déductions relatives aux économies d'énergie, à la protection de l'environnement, à une démolition en vue d'une construction de remplacement et le report de la déduction sur les dépenses citées restent déductibles (= droit en vigueur).
- Dans la LIFD et dans la LHID, la déductibilité des intérêts de la dette privée doit être maintenue, à hauteur des rendements imposables de la fortune.
- Pas de déduction pour l'acquisition d'un premier logement.

Annexe II:

Tableau 4: Estimation des conséquences financières: décisions de la CER-N par rapport à celles du Conseil des États / au statu quo (en millions de francs; base de données: AG / BE / LU / TG, période 2019), **niveau des taux d'intérêt: 2 %**

Taux d'intérêt: 2 %	Décision de la CER-N par rapport au statu quo	Décision du Conseil des États par rapport au statu quo	Décision de la CER-N par rapport au Conseil des États
Valeur locative brute			
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LIFD	- 1680	- 1680	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LHID	- 3700	- 3700	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LIFD	- 100	0	- 100
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LHID	- 260	0	- 260
Intérêts			
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs ¹ LIFD	510	530	- 20
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs LHID	1260	1300	- 40
Déduction pour acquisition du premier logement LIFD		- 140	140
Déduction pour acquisition du premier logement LHID		- 340	340
Frais d'entretien			
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LIFD	0 à 140 (140 = suppression totale du forfait d'entretien)	880	- 740 à - 880
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LHID	0 à 280 (280 = suppression totale du forfait d'entretien ³)	1600 ³	- 1320 à - 1600
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LIFD	0 à 10		0 à 10
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LHID	0 à 40		0 à 40
Total des modifications LIFD	- 1120 à - 1270	- 410	- 710 à - 860
Total des modifications LHID	- 2380 à - 2700	- 1140	- 1240 à - 1560
Total des modifications à l'échelle de la Suisse	- 3500 à - 3970	- 1550	- 1950 à - 2420

Les précisions sont identiques à celles du tableau 2.

Tableau 5: Estimation des conséquences financières: décisions de la CER-N par rapport à celles du Conseil des États / au statu quo (en millions de francs; base de données: AG / BE, période 2019), **niveau des taux d'intérêt: 3 % (interpolation)**

Taux d'intérêt: 3 %	Décision de la CER-N par rapport au statu quo	Décision du Conseil des États par rapport au statu quo	Décision de la CER-N par rapport au Conseil des États
Valeur locative brute			
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LIFD	– 1680	– 1680	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LHID	– 3700	– 3700	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LIFD	– 100	0	– 100
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LHID	– 260	0	– 260
Intérêts			
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs ¹ LIFD	760	830	– 70
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs LHID	1900	2050	– 150
Déduction pour acquisition du premier logement LIFD		– 150	150
Déduction pour acquisition du premier logement LHID		– 370	370
Frais d'entretien			
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LIFD	0 à 140 (140 = suppression totale du forfait d'entretien)	880	– 740 à – 880
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LHID	0 à 280 (280 = suppression totale du forfait d'entretien ³)	1600 ³	– 1320 à – 1600
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LIFD	0 à 10		0 à 10
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LHID	0 à 40		0 à 40
Total des modifications LIFD	– 870 à – 1020	– 120	– 750 à – 900
Total des modifications LHID	– 1740 à – 2060	– 420	– 1320 à – 1640
Total des modifications à l'échelle de la Suisse	– 2610 à – 3080	– 540	– 2070 à – 2540

Les précisions sont identiques à celles du tableau 2.

Tableau 6: Estimation des conséquences financières: décisions de la CER-N par rapport à celles du Conseil des États / au statu quo (en millions de francs; base de données: AG / BE / LU / TG, période 2019), **niveau des taux d'intérêt: 4 %**

Taux d'intérêt: 4 %	Décision de la CER-N par rapport au statu quo	Décision du Conseil des États par rapport au statu quo	Décision de la CER-N par rapport au Conseil des États
Valeur locative brute			
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LIFD	– 1680	– 1680	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LHID	– 3700	– 3700	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LIFD	– 100	0	– 100
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LHID	– 260	0	– 260
Intérêts			
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs ¹ LIFD	1050	1150	– 100
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs LHID	2650	2800	– 150
Déduction pour acquisition du premier logement LIFD		– 150	150
Déduction pour acquisition du premier logement LHID		– 380	380
Frais d'entretien			
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LIFD	0 à 140 (120 = suppression totale du forfait d'entretien)	880	– 740 à – 880
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LHID	0 à 280 (280 = suppression totale du forfait d'entretien ³)	1600 ³	– 1320 à – 1600
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LIFD	0 à 10		0 à 10
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LHID	0 à 40		0 à 40
Total des modifications LIFD	– 580 à – 730	200	– 780 à – 930
Total des modifications LHID	– 990 à – 1310	320	– 1310 à – 1630
Total des modifications à l'échelle de la Suisse	– 1570 à – 2040	520	– 2090 à – 2560

Les précisions sont identiques à celles du tableau 2.

Tableau 7: Estimation des conséquences financières: décisions de la CER-N par rapport à celles du Conseil des États / au statu quo (en millions de francs; base de données: AG / BE /LU TG, période 2019), **niveau des taux d'intérêt: 5 %**

Taux d'intérêt: 5 %	Décision de la CER-N par rapport au statu quo	Décision du Conseil des États par rapport au statu quo	Décision de la CER-N par rapport au Conseil des États
Valeur locative brute			
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LIFD	– 1680	– 1680	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidence principale, LHID	– 3700	– 3700	0
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LIFD	– 100	0	– 100
Suppr. de l'impôt sur la val. loc. sur résidences secondaires, LHID	– 260	0	– 260
Intérêts			
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs ¹ LIFD	1420	1500	– 80
Limitation de la déductibilité des intérêts passifs LHID	3450	3650	– 200
Déduction pour acquisition du premier logement LIFD		– 150	150
Déduction pour acquisition du premier logement LHID		– 380	380
Frais d'entretien			
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LIFD	0 à 140 (140 = suppression totale du forfait d'entretien)	880	– 740 à – 880
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidence principale, LHID	0 à 280 (280 = suppression totale du forfait d'entretien ³)	1600 ³	– 1320 à – 1600
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LIFD	0 à 10		0 à 10
Frais d'entretien (y c. déductions énergétiques) ² résidences secondaires, LHID	0 à 40		0 à 40
Total des modifications LIFD	– 210 à – 360	550	– 760 à – 910
Total des modifications LHID	– 190 à – 510	1170	– 1360 à – 1680
Total des modifications à l'échelle de la Suisse	– 400 à – 870	1720	– 2120 à – 2590

Les précisions sont identiques à celles du tableau 2.