



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des contributions AFC

Division principale Politique fiscale

Berne, le 31 octobre 2023

Effets de répartition d'une réforme de l'imposition de la valeur locative

Matthias Krapf
Eigerstr. 65
3003 Bern
Tel. +41 (0)58 465 71 22
matthias.krapf@estv.admin.ch
Peter Schwarz
Eigerstr. 65
3003 Bern
Tel. +41 (0)58 465 12 31
peter.schwarz@estv.admin.ch

Condensé

La présente note d'information quantifie les effets de répartition d'une réforme de l'imposition des logements à usage propre sur la base des données de quelques cantons. L'analyse de ces données permet de tirer les conclusions suivantes dans l'optique des effets de répartition.

- **Données disponibles:** l'analyse des effets de répartition souffre d'incertitudes (tout comme l'évaluation des effets sur les recettes fiscales, et peut-être même plus). Ces incertitudes s'expliquent notamment par la disponibilité limitée des données (peu d'informations sur les résidences secondaires; données uniquement pour la période fiscale 2019; absence d'informations sur la structure des ménages; uniquement données sur l'IFD). L'analyse se limite aux effets de répartition concernant l'impôt fédéral direct (IFD).
- **Modifications du comportement:** l'analyse fait abstraction des modifications de comportement des contribuables consécutives à une réforme. D'une part, ces modifications pourraient affecter les effets de répartition. Elles sont plus probables pour les déciles supérieurs de revenu et de fortune, car les ménages concernés ont plus de marge pour adapter leur taux de financement par l'emprunt en fonction de l'évolution des taux d'intérêt ou des impulsions données par les réformes. D'autre part, les modifications du comportement pourraient engendrer des pertes de recettes fiscales.
- **Effets de la réforme en fonction de l'évolution des taux d'intérêt:** la part des gagnants et des perdants d'un changement de système au sein de la population des propriétaires d'un logement à usage propre dépend fortement du niveau des taux d'intérêt. Il en va donc de même du volume des recettes fiscales correspondant. Dans le cas d'une réforme neutre du point de vue des recettes fiscales (avant les modifications de comportement), les locataires ne seraient touchés que s'ils ont des dettes et qu'ils ne peuvent plus déduire entièrement les intérêts passifs. Pour les locataires qui ne possèdent pas d'immeubles, cet effet devrait être pratiquement négligeable. Celles et ceux qui possèdent des immeubles (en tant que bailleur ou propriétaire d'une résidence secondaire) seraient en revanche affectés par un changement de système.
- **Jeunes et vieux propriétaires d'un logement à usage propre:** les avantages d'un changement de système au sein de la population des propriétaires d'un logement à usage propre dépendent du niveau des taux d'intérêt, tant pour les jeunes propriétaires que pour les propriétaires âgés. Pour que la réforme entraîne une augmentation du revenu imposable, le niveau des taux d'intérêt doit cependant être nettement plus élevé chez les propriétaires âgés que chez les jeunes propriétaires. Les propriétaires d'un logement à usage propre âgés profitent plus, et plus souvent, d'une réforme de l'imposition de la valeur locative et ce, pour divers scénarios de taux d'intérêt.
- **Effets de répartition en fonction des déciles de revenu et de fortune:** la comparaison entre les propriétaires de logement à usage propre en fonction de leur revenu et de leur fortune, avant les modifications de comportement, débouche sur des résultats hétérogènes qui dépendent fortement de l'indicateur choisi.

- *Si l'on distribue les ménages en fonction du revenu imposable sans la valeur locative, la réforme conduit à une plus forte réduction, en termes absolus, du revenu imposable pour les ménages à faible revenu que pour les ménages à haut revenu. Pour ces derniers, elle se traduit même souvent par une augmentation du revenu imposable. Les effets de répartition à moyen et long termes sont toutefois incertains, car les ménages à haut revenu devraient pouvoir s'adapter plus facilement aux nouvelles conditions-cadres dues à la réforme.*
- *Les résultats sont complètement inversés si l'on distribue les ménages en fonction de leur fortune nette: avec le changement de système, les ménages des déciles de fortune nette supérieurs profiteraient d'une réduction plus importante de leur revenu imposable, en termes absolus, que les ménages peu fortunés.*
- *Ces résultats divergents s'expliquent, du moins en partie, par l'âge des propriétaires d'un immeuble à usage propre. Les propriétaires immobiliers âgés ont généralement un taux d'endettement plus faible et, par conséquent, une fortune nette plus élevée. De plus, vers la retraite, ils retirent plus souvent des capitaux issus du deuxième pilier et du pilier 3a, ce qui se traduit par une augmentation de la fortune et, simultanément, par une baisse du revenu (provenant des rentes).*
- *Dans les deux cas (analyse selon les déciles de revenu ou de fortune), l'intensité des effets de répartition au sein de la population des propriétaires d'un logement à usage propre dépend aussi du niveau des taux d'intérêt: elle est moins forte lorsque les taux sont bas que lorsqu'ils sont élevés.*
- *Globalement, les différences concernant les effets de répartition (mais aussi les effets sur le volume des recettes fiscales, du moins lorsque le niveau des taux d'intérêt n'est pas trop élevé, voir annexe) ne sont pas très marquées entre le modèle du Conseil national et celui du Conseil des États. Il faut toutefois tenir compte du fait que les données disponibles sur les résidences secondaires sont nettement plus limitées, de sorte que ce résultat doit être pris avec précaution.*

1 Introduction

La présente note d'information quantifie les effets de répartition d'une réforme de l'imposition de la valeur locative sur la base des données de quelques cantons relatives à la période fiscale 2019¹. Les estimations reposent sur l'analyse de données des cantons d'AG, BE, LU et TG. Le ch. 2 fait le point sur l'avancement des travaux parlementaires. Le ch. 3 aborde la question des données disponibles et des différents types d'effets de répartition qui peuvent être examinés sur cette base. Le ch. 4 décrit les effets en fonction du niveau des taux d'intérêt. Le ch. 5 traite des effets de répartition entre les jeunes

¹ La présente analyse a été effectuée à la suite d'une requête du CN Cédric Wermuth. Elle s'appuie sur une précédente étude présentée par le professeur Brühlhart le 18.10.2021 lors d'une audition devant la CER-N. Celle-ci s'appuyait sur l'analyse des données des cantons de TG et de BE concernant l'IFD pour la période fiscale 2010.

propriétaires de logement et les propriétaires plus âgés, et enfin, le ch. 6 examine ces effets entre les propriétaires plus ou moins riches.

Les résultats présentés ici comportent de nombreuses restrictions qui doivent être prises en considération lors de leur interprétation.

2 État des travaux parlementaires

L'état des délibérations à fin août 2023 était le suivant: le Conseil national a adopté un modèle de réforme de l'imposition de la valeur locative qui se différencie de la version adoptée par le Conseil des États sur les questions de la déduction des intérêts passifs et du traitement des résidences secondaires à usage personnel. Contrairement au Conseil des États, le Conseil national voudrait aussi abolir la valeur locative pour les résidences secondaires. S'agissant de la déduction des intérêts passifs, la version du Conseil national est plus stricte puisque la déductibilité devrait être limitée à 40 % du rendement imposable de la fortune (contre 70 % pour le Conseil des États). Ces différences font actuellement l'objet d'une procédure d'élimination des divergences.

3 Types d'effets de répartition et données disponibles

Les effets de répartition d'une réforme de l'imposition de la valeur locative sont nombreux et variés car ils affectent les relations

- entre locataires et propriétaires

et, parmi les propriétaires,

- entre les ménages jeunes et plus âgés, ou entre primo-accédants et anciens propriétaires², mais aussi
- entre les propriétaires à haut revenu ou fortunés et les propriétaires moins bien lotis.

Les effets de répartition dépendent des hypothèses en matière de taux hypothécaires en Suisse. Les hypothèses concernant l'évolution des revenus financiers provenant de placements alternatifs peuvent aussi jouer un rôle. Il faut ajouter que l'analyse des effets de répartition n'a pas pu tenir compte des changements de comportement, faute de données. Or, de tels changements sont très probables, surtout pour les ménages aisés. Les analyses sur les effets de répartition ne sont donc que le reflet d'une situation à un moment donné.

² Le rapport entre jeunes propriétaires d'un logement à usage propre et propriétaires âgés est étroitement corrélé au rapport entre propriétaires fortement autofinancés et très endettés.

Parmi les nombreuses restrictions liées aux données, il convient en outre de relever les points ci-dessous.

- Les données fournies par les quatre cantons concernent l'impôt fédéral direct (IFD). Par conséquent, les commentaires qui suivent se limitent aux effets sur l'IFD³.
- Les modèles du Conseil des États et du Conseil national prévoient tous deux une déduction pour les primo-accédants. Les données disponibles ne contiennent toutefois aucune indication permettant de déterminer si les immeubles acquis par les ménages sont une première acquisition réalisée dans un passé récent. Pour cette raison, la déduction pour les primo-accédants a dû être simulée de manière stochastique, en admettant que les ménages jeunes et ceux ayant un taux d'endettement élevés pourraient bénéficier de cette déduction avec une plus grande probabilité.
- Les analyses de répartition se concentrent avant tout sur les ménages qui ont une résidence principale (et éventuellement aussi une résidence secondaire). Les ménages de locataires sans propriété immobilière ont été exclus. Les locataires sont touchés par la réforme à cause de la limitation de la déductibilité des intérêts passifs. Si un ménage de locataires ne possède pas d'immeubles – ce qui est le cas pour la grande majorité des ménages de locataires –, ces effets sont toutefois négligeables, car la plupart des locataires ne déduisent pas d'intérêts passifs. Toutefois, ceux qui louent un immeuble à des tiers ou qui possèdent une résidence secondaire à usage personnel pourraient être affectés plus durement par la limitation de la déductibilité des intérêts passifs. En raison du frein à l'endettement, tous les ménages de locataires sont concernés par les effets de la réforme sur les recettes fiscales. Si la réforme conduit à une hausse des recettes (lorsque les taux d'intérêt sont élevés), cela pourrait déboucher sur des baisses d'impôts ou sur des dépenses supplémentaires dont les ménages de locataires pourraient (aussi) bénéficier. Les conséquences seraient inversées si la réforme devait se traduire par une baisse des recettes fiscales (lorsque les taux d'intérêt sont bas).
- La population des propriétaires d'un logement à usage propre est considérée à un moment précis, à savoir la période fiscale 2019. Il serait pourtant souhaitable de pouvoir observer la situation des contribuables sur une plus longue période, afin de tirer des conclusions sur l'ensemble d'une vie. Cette restriction doit être prise en considération, parce qu'au moment de la retraite, les contribuables disposent souvent d'une fortune nette élevée mais voient aussi leurs revenus baisser en raison de la cessation de leur activité lucrative.

³ Plusieurs raisons invitent à ne pas étendre les conclusions aux impôts cantonaux et communaux. Tout d'abord, les revenus soumis à l'IFD et aux impôts cantonaux et communaux ne sont souvent pas identiques. De plus, les deux modèles proposés comportent une disposition potestative concernant les déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement. Jusqu'à présent, l'hypothèse était que ces déductions représentent 30 % de l'ensemble des charges d'entretien. On ne connaît cependant pas le pourcentage concret pour chaque contribuable.

- Les données sur les propriétaires de résidences secondaires ne sont exploitables que pour les cantons d'AG et de BE. Les analyses concernant cet aspect se basent donc uniquement sur les données de ces deux cantons⁴.
- L'effet sur le volume des recettes fiscales repose sur une extrapolation des données pour la Suisse; la prudence est donc de mise. Il est également difficile de transposer à la Suisse les effets de répartition déterminés pour les quatre cantons, car les taux de propriétaires et le contexte économique sont parfois très différents d'un canton à l'autre.
- Comparé à d'autres projets de réforme, celui qui concerne la valeur locative présente une très forte hétérogénéité des groupes dans chaque décile de fortune et de revenu. Autrement dit, on constate dans chaque groupe des écarts considérables par rapport aux valeurs moyennes. Cela est dû au fait que les comptes immobiliers sont très variables.

Toutes ces restrictions doivent aussi être prises en considération dans l'interprétation des résultats.

4 Influence des taux d'intérêt sur les effets de la réforme

Si l'on compare la situation selon le droit en vigueur (statu quo) avec les deux modèles de réforme concurrents, les propriétaires d'un logement à usage propre peuvent être répartis entre gagnants et perdants, sans chercher à savoir combien les propriétaires gagnent ou perdent en raison de la réforme, et ce pour différents niveaux des taux d'intérêt.

Le graphique 1 illustre les résultats obtenus avec la version du Conseil des États et le graphique 2, avec la version du Conseil national. On peut observer que les effets de la réforme dépendent très fortement du niveau des taux d'intérêt. Si ce niveau se situe à 1,5 %, la grande majorité des propriétaires de logement à usage propre profiterait d'une réforme, autrement dit d'une réduction de leur revenu imposable. Avec des taux d'intérêt de 3,5 % (CN) et 4 % (CE) respectivement, il y aurait à peu près autant de gagnants que de perdants. Au-delà de ces taux, la majorité des propriétaires concernés verrait sa situation se détériorer.

L'annexe présente des estimations des effets sur le volume des recettes fiscales basées sur des estimations que l'AFC avait effectuées pour la CER-N⁵. Ces anciennes estimations ont été extrapolées pour l'année 2023 en tenant compte de la croissance des valeurs sous-jacentes, autrement dit de l'augmentation du nombre de propriétaires d'un logement à usage propre entre 2019 et 2023⁶. Les résultats correspondent globalement

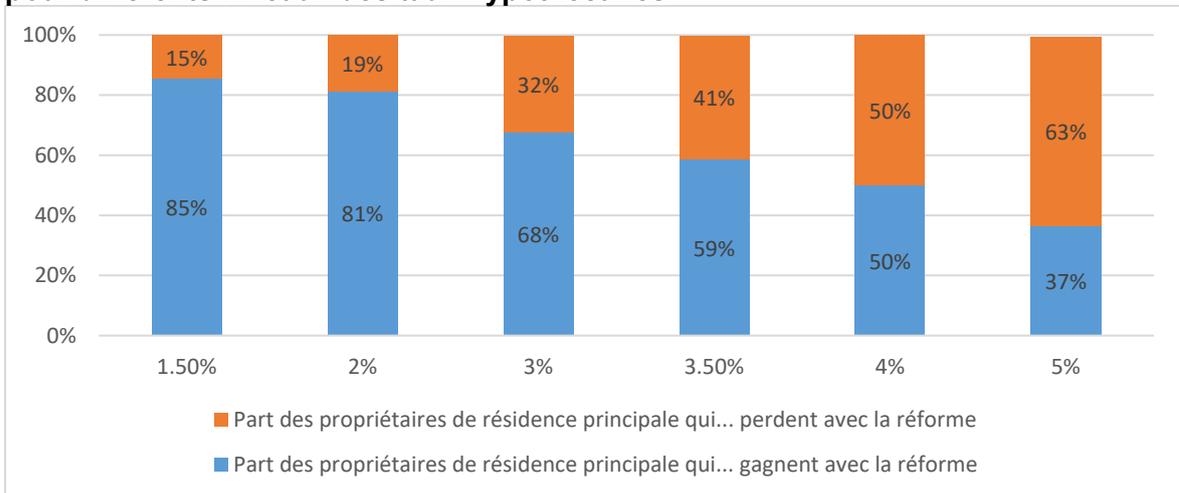
⁴ L'analyse des propriétaires de résidences secondaires (graphique 3) tient aussi compte des ménages de locataires, par exemple si une personne vit dans un logement loué en ville de Berne et possède un logement de vacances au Tessin.

⁵ https://www.parlament.ch/centers/documents/de/2017-0400_Schaetzung_der_finanziellen_Auswirkungen_de_fr.pdf

⁶ Vu que les effets de la réforme sur le volume des recettes fiscales changent de signe en fonction du niveau des taux d'intérêt, les résultats en moyenne ne changent pas. Comparé aux estimations qui avaient été présentées à la CER-N, seule la variance des estimations augmente.

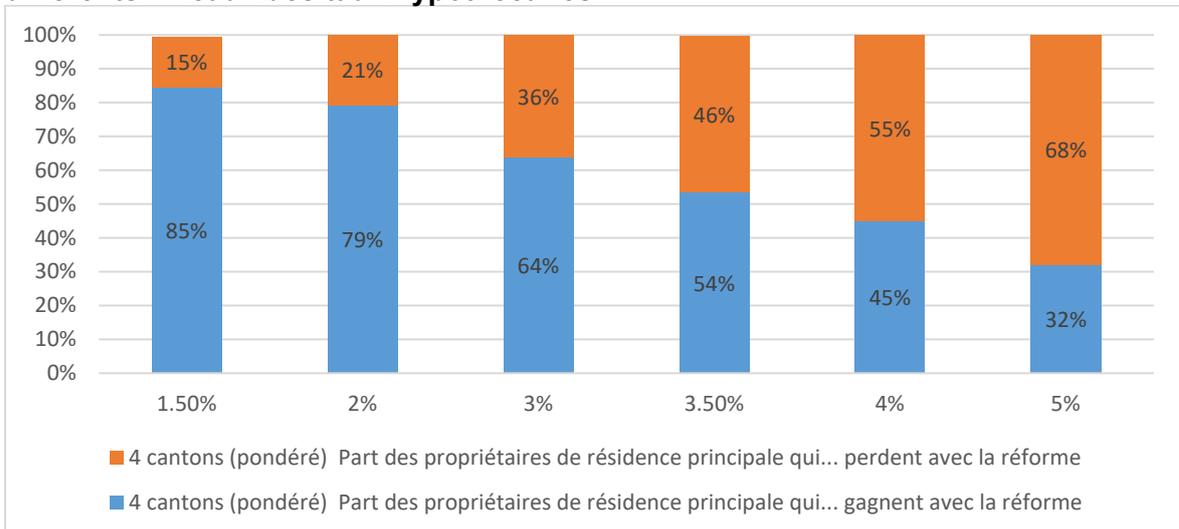
aux commentaires fournis pour les graphiques 1 et 2. Pour que les effets de la réforme soient neutres sur le plan des recettes fiscales, il faudrait que le niveau des taux d'intérêt atteigne environ 3,5 % avec la version du Conseil des États, tandis qu'un niveau un peu plus faible suffirait déjà avec le modèle du Conseil national.

Graphique 1 – Modèle du Conseil des États: propriétaires gagnants et perdants pour différents niveaux des taux hypothécaires



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 4 cantons (AG, BE, LU, TG) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; IFD. Un ménage est réputé gagnant lorsque son revenu imposable diminue sous l'effet de la réforme pour un niveau donné des taux hypothécaires.

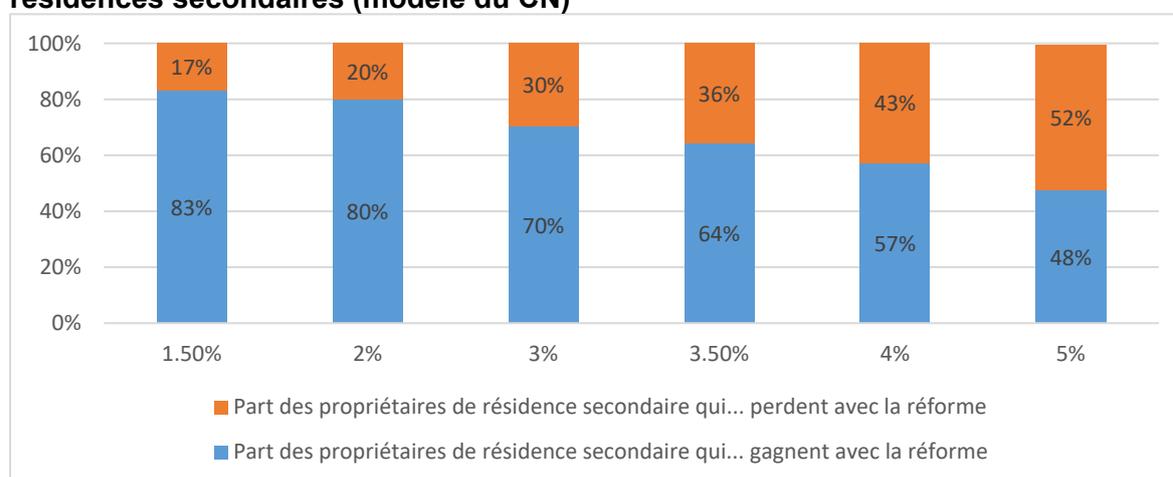
Graphique 2 – Modèle du Conseil national: propriétaires gagnants et perdants pour différents niveaux des taux hypothécaires



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 4 cantons (AG, BE, LU, TG) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; IFD. Un ménage est réputé gagnant lorsque son revenu imposable diminue sous l'effet de la réforme pour un niveau donné des taux hypothécaires.

Les effets de répartition de la réforme peuvent aussi être représentés pour les propriétaires de résidences secondaires. Les données à ce sujet ne sont toutefois exploitables que pour les cantons d'AG et de BE. Le graphique 3 concerne donc uniquement les personnes assujetties de manière illimitée dans ces deux cantons et qui possèdent une résidence secondaire dans l'un des 26 cantons, ainsi que les personnes assujetties de manière limitée qui résident à l'étranger et possèdent un logement de vacances dans l'un de ces deux cantons. Dans la mesure où ils disposent d'un logement de vacances, les ménages de locataires entrent donc aussi dans l'analyse. Seule la version adoptée par le Conseil national est examinée ici, puisque le Conseil des États a décidé de maintenir l'imposition de la valeur locative sur les résidences secondaires. La structure de ce graphique ressemble à celle des graphiques 1 et 2. On relèvera toutefois que le niveau des taux hypothécaires devrait augmenter bien plus pour qu'une majorité de propriétaires de résidences secondaires ne puissent pas profiter de la réforme. L'équilibre entre gagnants et perdants de la réforme s'établit en effet aux alentours d'un taux d'intérêt de 5 % pour cette catégorie de propriétaires.

Graphique 3 – Effets de répartition de la réforme pour les propriétaires de résidences secondaires (modèle du CN)



Remarques: uniquement propriétaires qui disposent (aussi) d'une résidence secondaire; 2 cantons (AG, BE) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence secondaire; IFD. Un ménage est réputé gagnant lorsque son revenu imposable diminue sous l'effet de la réforme pour un niveau donné des taux hypothécaires.

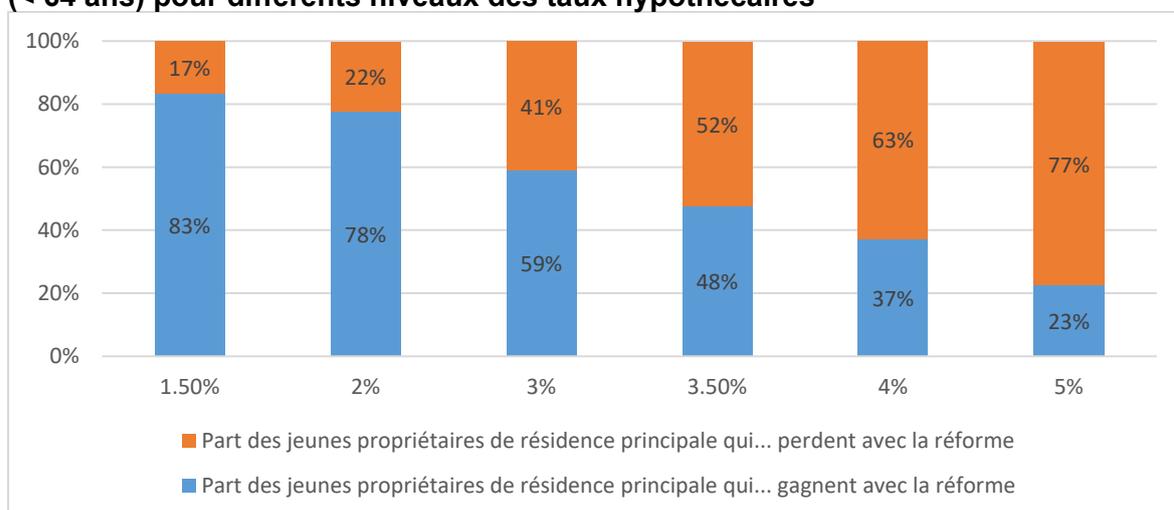
Conclusions

- La part des gagnants et des perdants d'un changement de système au sein de la population des propriétaires d'un logement à usage propre dépend du niveau des taux. Il en va donc de même du volume des recettes fiscales qui en dépend (avant tout changement de comportement). Avec des taux d'intérêt de 3,5 % (CN) et 4 % (CE) respectivement, il y aurait à peu près autant de gagnants que de perdants.
- Pour les ménages qui possèdent (aussi) une résidence secondaire, l'équilibre entre gagnants et perdants se situe aux alentours d'un taux hypothécaire de 5 %. Pour ce groupe, la réforme devrait donc être plus souvent avantageuse.

5 Effets de répartition de la réforme entre les propriétaires d'un logement à usage propre: jeunes et vieux propriétaires

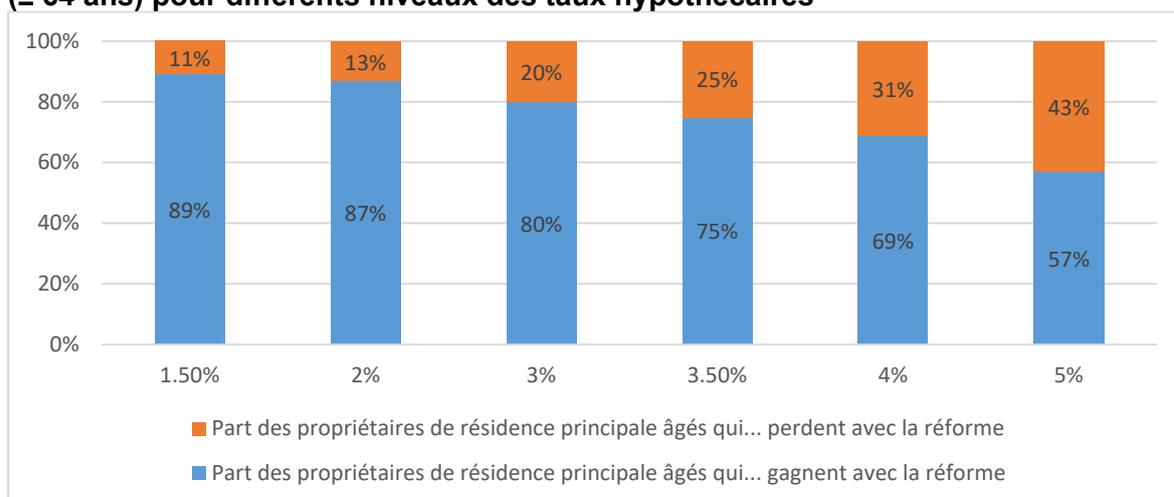
Les graphiques 4 à 7 illustrent la part des gagnants et des perdants de la réforme en considérant séparément les propriétaires d'un logement à usage propre qui ont 64 ans ou plus (graphiques 5 et 7) et ceux qui ont moins de 64 ans (graphiques 4 et 6), et ce pour le modèle du Conseil des États et pour celui du Conseil national. Pour les jeunes propriétaires, la réforme pourrait se révéler désavantageuse dès que le niveau des taux d'intérêt atteint respectivement 3 % (CN) et 3,5 % (CE). Pour les propriétaires plus âgés, il faudrait en revanche que le niveau des taux dépasse 5 % pour qu'une majorité des ménages concernés soit moins bien lotie qu'aujourd'hui.

Graphique 4 – Effets du modèle du Conseil des États pour les jeunes propriétaires (< 64 ans) pour différents niveaux des taux hypothécaires



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 4 cantons (AG, BE, LU, TG) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; IFD. Un ménage est réputé gagnant lorsque son revenu imposable diminue sous l'effet de la réforme pour un niveau donné des taux hypothécaires.

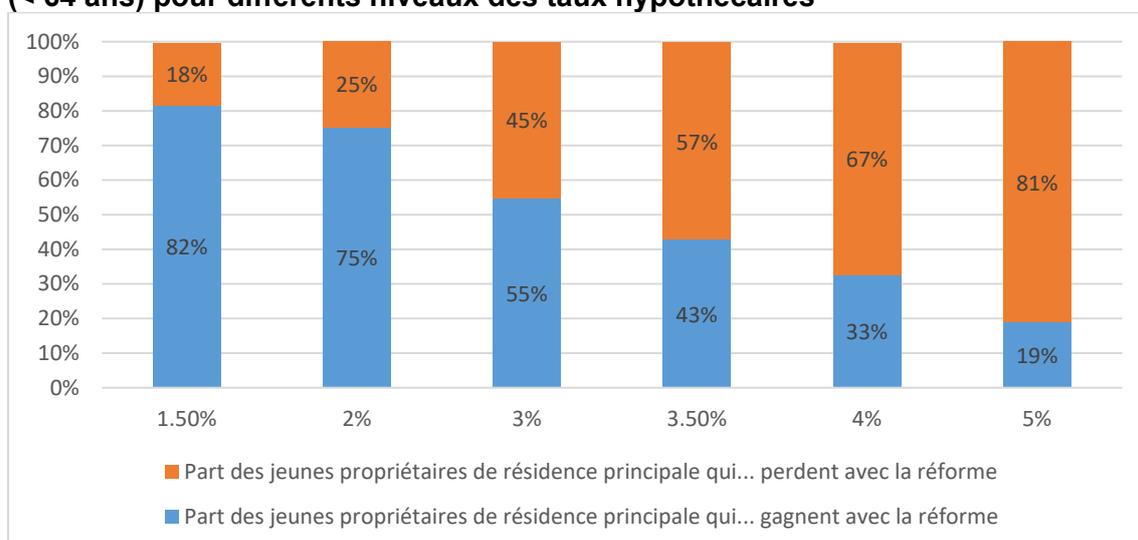
Graphique 5 – Effets du modèle du Conseil des États pour les propriétaires âgés (≥ 64 ans) pour différents niveaux des taux hypothécaires



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 4 cantons (AG, BE, LU, TG) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; IFD. Un ménage est réputé gagnant lorsque son revenu imposable diminue sous l'effet de la réforme pour un niveau donné des taux hypothécaires.

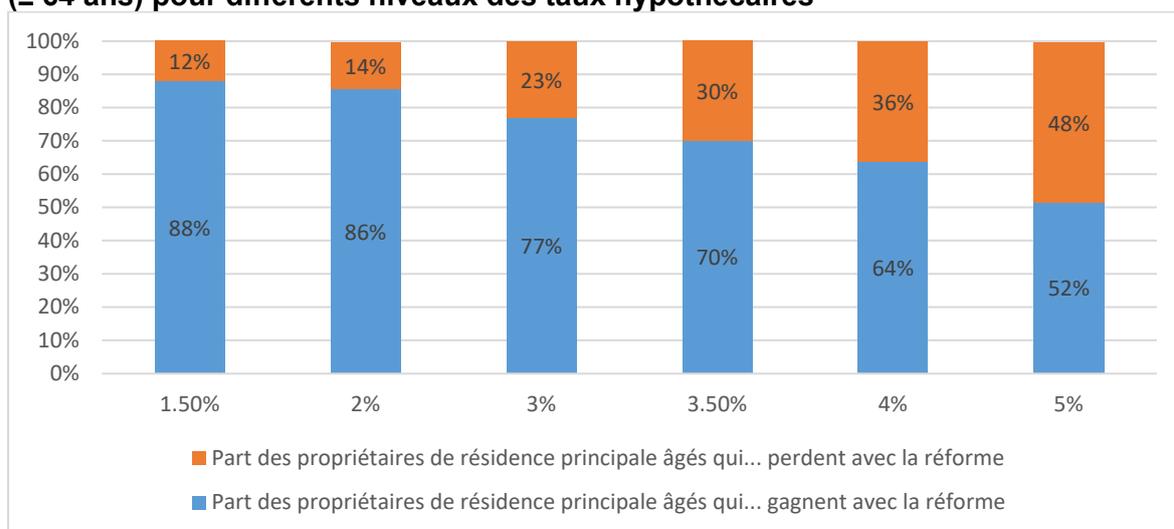
Les résultats sont très semblables pour le modèle du Conseil national (graphiques 6 et 7), mais, dans ce cas, les propriétaires à la retraite ne verraient leur situation se détériorer que si les taux hypothécaires atteignent un niveau très élevé.

Graphique 6 – Effets du modèle du Conseil national pour les jeunes propriétaires (< 64 ans) pour différents niveaux des taux hypothécaires



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 4 cantons (AG, BE, LU, TG) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; IFD. Un ménage est réputé gagnant lorsque son revenu imposable diminue sous l'effet de la réforme pour un niveau donné des taux hypothécaires.

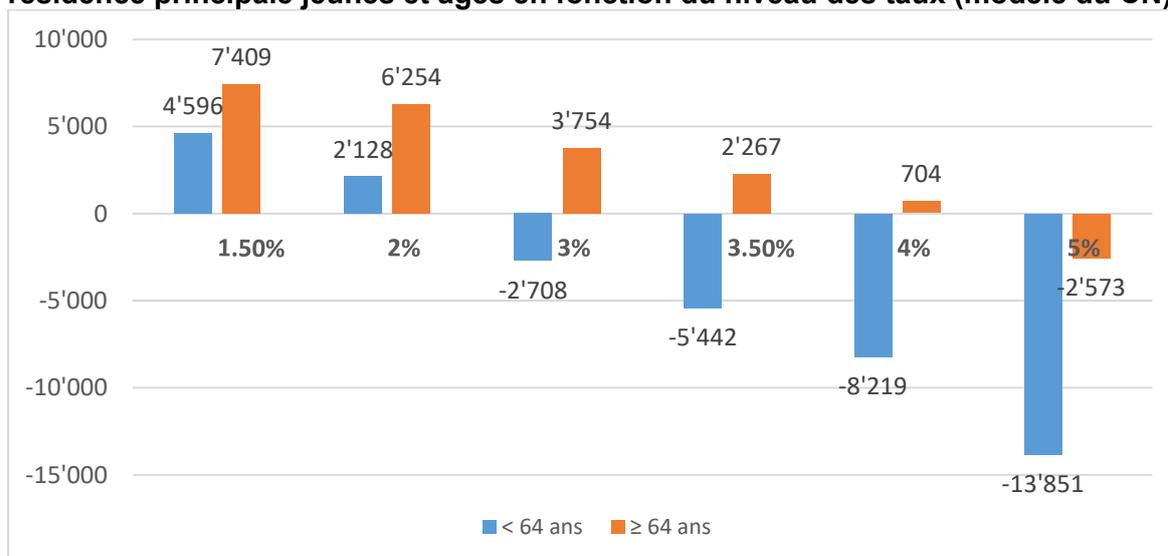
Graphique 7 – Effets du modèle du Conseil national pour les propriétaires âgés (≥ 64 ans) pour différents niveaux des taux hypothécaires



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 4 cantons (AG, BE, LU, TG) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; IFD. Un ménage est réputé gagnant lorsque son revenu imposable diminue sous l'effet de la réforme pour un niveau donné des taux hypothécaires.

Au lieu de considérer les gagnants et les perdants de la réforme, on peut aussi examiner la hausse ou la diminution moyenne du revenu imposable induite par la réforme en fonction du niveau des taux, pour les deux groupes de population. Le résultat illustré par le graphique 8 – fourni à titre d'exemple pour le modèle du Conseil national – est toutefois comparable à celui qui est présenté aux graphiques 6 et 7. Avec des taux d'intérêt se situant par exemple à 3 %, les jeunes propriétaires d'une résidence principale voient leur revenu imposable augmenter d'environ 2700 francs en moyenne, tandis que les propriétaires âgés profitent d'une diminution de près de 3800 francs. L'hétérogénéité, autrement dit l'écart par rapport à la moyenne, est toutefois très importante dans les deux groupes.

Graphique 8 – Variation moyenne du revenu imposable des propriétaires d'une résidence principale jeunes et âgés en fonction du niveau des taux (modèle du CN)



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 4 cantons (AG, BE, LU, TG) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; IFD. Valeurs positives = réduction moyenne du revenu imposable par rapport au statu quo. Valeurs négatives = augmentation moyenne du revenu imposable. Abscisse: niveau des taux hypothécaires.

La cause de ce résultat est à rechercher dans l'endettement des groupes de population concernés. Le taux de financement par l'emprunt est plutôt élevé pour les jeunes ménages, alors que les propriétaires plus âgés ont souvent fini de rembourser leur immeuble, ou ont à tout le moins fortement réduit leur taux d'endettement. Par conséquent, ils déduisent aussi moins d'intérêts passifs et, de ce fait, leur compte immobilier est plus souvent positif, voire très positif, de sorte que le niveau des taux d'intérêt devrait beaucoup augmenter pour que la réforme ait un impact négatif pour eux.

En raison d'un taux d'endettement plus faible, la sensibilité du compte immobilier aux variations du niveau des taux hypothécaires est moins marquée chez les propriétaires d'une résidence principale âgés que chez les jeunes.

Conclusions

- Les avantages d'un changement de système au sein de la population des propriétaires d'un logement à usage propre dépendent du niveau des taux d'intérêt, tant pour les jeunes propriétaires que pour les propriétaires âgés.
- Le compte immobilier des jeunes propriétaires d'une résidence principale réagit plus fortement aux variations du niveau des taux.
- Pour que la réforme entraîne une augmentation du revenu imposable, le niveau des taux d'intérêt doit être nettement plus élevé (> 5 %) chez les propriétaires âgés que chez les jeunes propriétaires, puisque ces derniers verraient déjà leur situation se détériorer sous l'effet de la réforme à partir d'un taux d'intérêt d'à peine 3 % (CN) et 3,5 % (CE) respectivement.

6 Effets de répartition de la réforme entre les propriétaires d'un logement à usage propre: effets par déciles de revenu et de fortune

Si l'on veut analyser les effets de répartition en fonction du bien-être matériel des propriétaires d'un logement à usage propre, les indicateurs de la capacité économique dont on dispose sont la fortune et le revenu. Dans la suite, nous présentons les effets de répartition en fonction de ces deux grandeurs.

La distribution des contribuables par déciles de revenu sur la base du revenu imposable sans la valeur locative⁷ s'impose pour des questions de planification fiscale, étant donné que le système actuel comporte par exemple des incitations à s'endetter sur son bien immobilier pour investir ensuite le montant correspondant en titres dont les revenus sont essentiellement des gains en capitaux exonérés d'impôt. Les facteurs ci-après pourraient ainsi avoir une influence sur les résultats présentés aux ch. 6.1 et 6.2.

Type de revenu: utilisation du revenu imposable sans ou avec la valeur locative en vue de la répartition en fonction des déciles de revenu.

Modifications du comportement: plutôt vraisemblable pour les déciles supérieurs de revenu et de fortune.

Période de référence: les analyses opposent le statu quo aux modèles de réforme proposés (du CE et du CN). La période de référence choisie est donc le statu quo. Les valeurs locatives s'élèvent à environ 70 % des loyers du marché. Tendanciellement, les ménages qui disposent d'un revenu et/ou d'une fortune élevés ont toutefois un logement en propriété plutôt cher, si bien que l'analyse ignore les incitations implicites qui sont inhérentes au système actuel et qui favorisent ces ménages.

Structure du ménage: les données disponibles ne contiennent pas d'informations détaillées sur la taille des ménages. La distribution des propriétaires entre les déciles de revenu ou de fortune peut toutefois être sensible à la (non) prise en compte de la structure des ménages⁸.

Il convient enfin de relever que l'analyse débouche sur des moyennes pour un décile de revenu ou de fortune donné. L'hétérogénéité à l'intérieur d'un décile est toutefois très élevée.

Les graphiques concernant les propriétaires de résidences secondaires ressemblent à ceux établis pour les propriétaires d'une résidence principale, que l'on prenne en considération

⁷ Pour être précis, il s'agit du revenu imposable dont on déduit la valeur locative et auquel on ajoute les charges d'entretien (y compris les déductions relatives aux mesures visant à économiser l'énergie et à ménager l'environnement) et les intérêts passifs.

⁸ La distribution s'effectue au niveau des contribuables, sans tenir compte de la taille des ménages. Un célibataire ayant un revenu imposable de 100 000 sans la valeur locative se retrouvera donc dans le même décile qu'une famille de sept personnes ayant le même revenu. Or, si l'on calculait des revenus d'équivalence, la famille serait intégrée dans un décile de revenu inférieur.

la fortune nette ou le revenu imposable sans la valeur locative. Nous avons donc renoncé à les présenter ici.

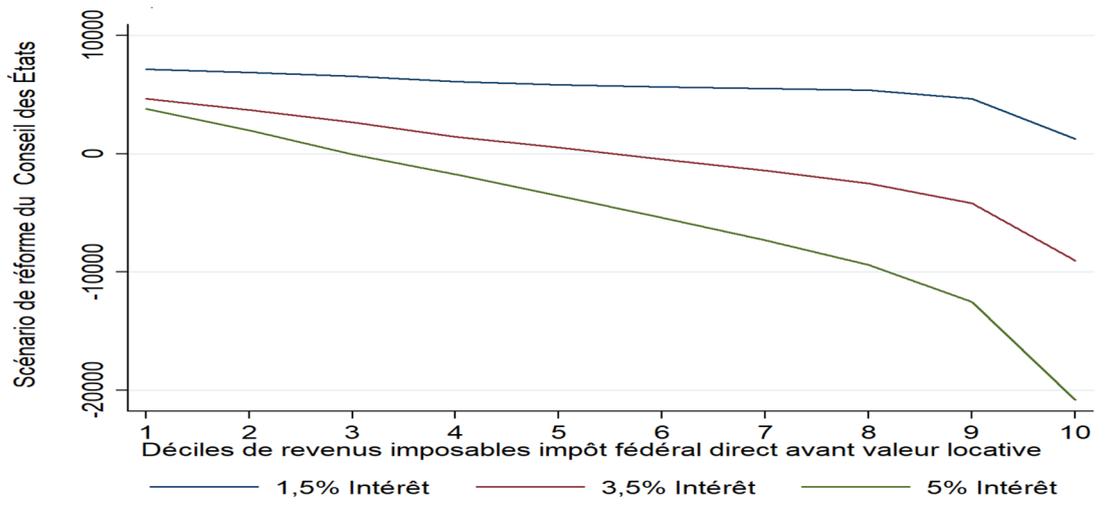
6.1 Effets de répartition en fonction du revenu imposable sans la valeur locative

Le graphique 9 présente les effets de répartition induits par le modèle du Conseil des États. Comme pour l'estimation de l'effet sur le volume des recettes fiscales, le revenu de la fortune est réputé être constant⁹.

- Si l'on distribue les ménages en fonction du revenu imposable sans la valeur locative, la réforme conduit à une plus forte réduction du revenu imposable pour les ménages à faible revenu que pour les ménages à haut revenu. Pour ces derniers, elle se traduit même souvent par une augmentation du revenu imposable.
- La réforme n'améliore la situation du décile de revenu supérieur que si le niveau des taux d'intérêt est bas. Dans ce cas, elle est toutefois avantageuse pour tous les déciles de revenu. Cela revient à dire que, lorsque le niveau des taux est bas, la réforme entraîne des pertes de recettes fiscales qu'il faut compenser.
- Pour les propriétaires à faible revenu, l'avantage découlant d'un changement de système dépend peu du niveau des taux, mais l'avantage en termes absolus augmente par rapport aux propriétaires à revenu élevé à mesure que le niveau des taux monte. Le compte immobilier des propriétaires à haut revenu réagit plus aux variations des taux d'intérêt que celui des propriétaires à faible revenu.
- De manière générale, les différences concernant les effets de répartition sur les personnes (mais également le volume des recettes fiscales, du moins lorsque le niveau des taux d'intérêt n'est pas trop élevé) ne sont pas énormes entre les modèles du Conseil national et du Conseil des États (graphiques 9 et 10). Seule l'augmentation du revenu imposable serait un peu plus marquée avec la version du Conseil national, car la règle relative aux intérêts passifs y est un peu plus stricte que dans la version du Conseil des États. Ce résultat doit toutefois être interprété avec une certaine prudence, car les données disponibles sur les résidences secondaires sont limitées.

⁹ Selon cette hypothèse, le revenu de la fortune ne varie pas lorsque le niveau des taux d'intérêt change. Pourtant, en cas de hausse du niveau des taux hypothécaires, les revenus des intérêts (dépôts à vue, emprunts obligataires) devraient augmenter. C'est pourquoi les estimations sous-jacentes des graphiques ont été réexaminées sur la base de l'hypothèse que les revenus de la fortune augmentent aussi en cas de hausse du niveau des taux d'intérêt. Dans ce cas également, les conclusions essentielles que l'on peut tirer des graphiques ne changent pas. S'agissant des graphiques 1 à 7, un pourcentage légèrement plus élevé de ménages profite de la réforme à tous les niveaux de taux. Les conclusions tirées des graphiques 9 à 12 sur les déciles de revenu et de fortune restent également vraies. Les courbes sont toutefois un peu plus aplaties, de sorte que l'avantage découlant de la disparition de l'impôt sur la valeur locative est un peu moins marqué pour les propriétaires à faible revenu que pour les propriétaires à haut revenu. En d'autres termes, les principales conclusions tirées des graphiques sont tout aussi solides lorsqu'on utilise d'autres hypothèses concernant l'évolution du revenu de la fortune.

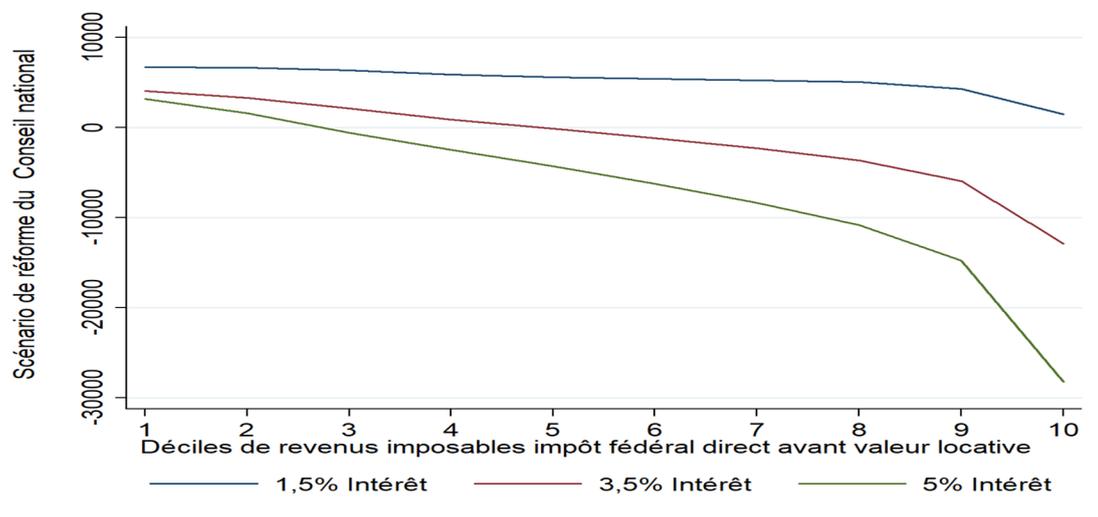
Graphique 9 – Effets de répartition en fonction des déciles de revenu selon le modèle du Conseil des États



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 3 cantons (AG, BE, LU) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; revenu imposable selon IFD corrigé de la valeur locative pour la distribution des déciles de revenu.

Aide à la lecture: le graphique illustre la variation du revenu imposable pour plusieurs déciles de revenu et divers niveaux des taux hypothécaires à la suite d'une réforme selon le modèle du Conseil des États. Valeurs positives = réduction du revenu imposable par rapport au statu quo. Valeurs négatives = augmentation du revenu imposable.

Graphique 10 – Effets de répartition en fonction des déciles de revenu selon le modèle du Conseil national



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 3 cantons (AG, BE, LU) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; revenu imposable selon IFD corrigé de la valeur locative pour la distribution des déciles de revenu.

Aide à la lecture: le graphique illustre la variation du revenu imposable pour plusieurs déciles de revenu et divers niveaux des taux hypothécaires à la suite d'une réforme selon le modèle du Conseil national. Valeurs

positives = réduction du revenu imposable par rapport au statu quo. Valeurs négatives = augmentation du revenu imposable.

Conclusions

- Si l'on distribue les ménages en fonction du revenu imposable sans la valeur locative, la réforme conduit à une plus forte réduction, en termes absolus, du revenu imposable pour les ménages à faible revenu que pour les ménages à haut revenu. Pour ces derniers, elle se traduit même souvent par une augmentation du revenu imposable, en fonction du niveau des taux d'intérêt.
- Il faut cependant relever que les effets négatifs mis en évidence par les simulations de la réforme sont dus à la composition du portefeuille des ménages à haut revenu, et en particulier au niveau élevé de leurs hypothèques. En cas de réforme de l'imposition de la valeur locative, on peut toutefois supposer que ces ménages s'adapteront au nouveau cadre en amortissant plus rapidement leurs prêts hypothécaires. Les effets de répartition sont donc nettement moins certains sur le long terme.

6.2 Effets de répartition en fonction de la fortune nette

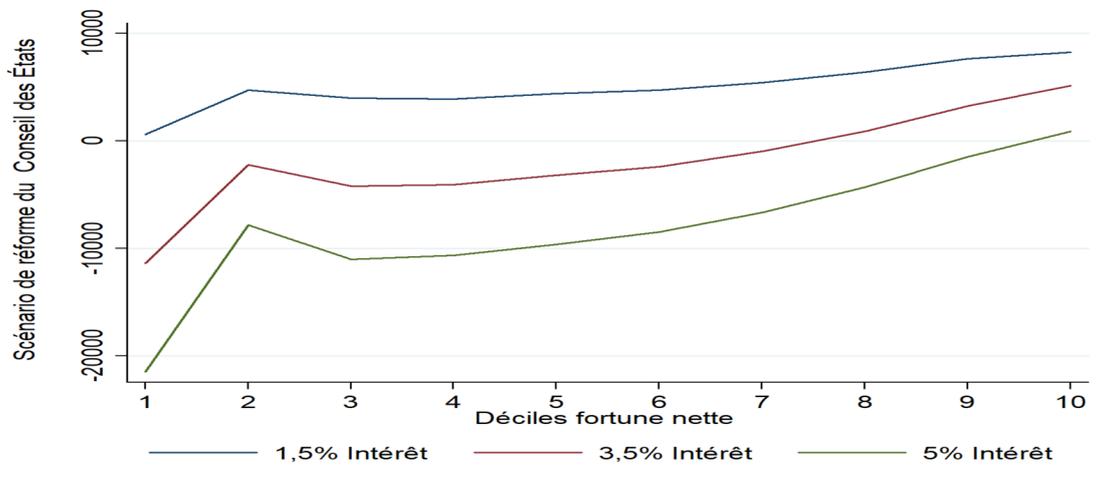
Les graphiques 11 et 12 illustrent les effets de répartition lorsqu'on utilise la fortune nette au lieu du revenu imposable sans la valeur locative comme indicateur de la capacité économique et, donc, comme critère de distribution.

- Si l'on distribue les ménages en fonction de leur fortune nette, les résultats sont complètement inversés: les ménages des déciles de fortune nette supérieurs profitent plus d'un changement de système que les ménages peu fortunés. Les ménages des déciles de fortune nette inférieurs ne bénéficient ainsi d'une réduction de leur revenu imposable que si le niveau des taux d'intérêt est bas.
- Un autre aspect contraste fortement avec les analyses effectuées pour les déciles de revenu: la variation du revenu imposable en fonction du niveau des taux d'intérêt est ici le moins marquée pour le décile de fortune le plus élevé, tandis que pour le décile de fortune le plus bas, le niveau des taux a un fort impact sur le compte immobilier et sur le revenu imposable.
- Comme pour l'analyse par déciles de revenu, on constate toutefois que lorsque le niveau des taux d'intérêt est bas, les effets de répartition sont moins significatifs pour tous les déciles de revenu et de fortune. L'intensité des effets de répartition dépend donc aussi du niveau des taux d'intérêt¹⁰.
- Avec le modèle du Conseil national, la situation des propriétaires immobiliers se détériore pour tous les déciles de fortune lorsque le niveau des taux d'intérêt atteint 5 %. Avec le modèle du Conseil des États, la réforme serait neutre sur le plan des recettes fiscales, au moins pour le décile de fortune le plus élevé. Cela

¹⁰ Une hypothèse selon laquelle le revenu de la fortune augmente en cas de hausse des taux d'intérêt affaiblirait ce constat, mais celui-ci resterait tout de même correct.

revient à dire que la réforme conduit à une augmentation des recettes fiscales lorsque les taux d'intérêt atteignent 5 %.

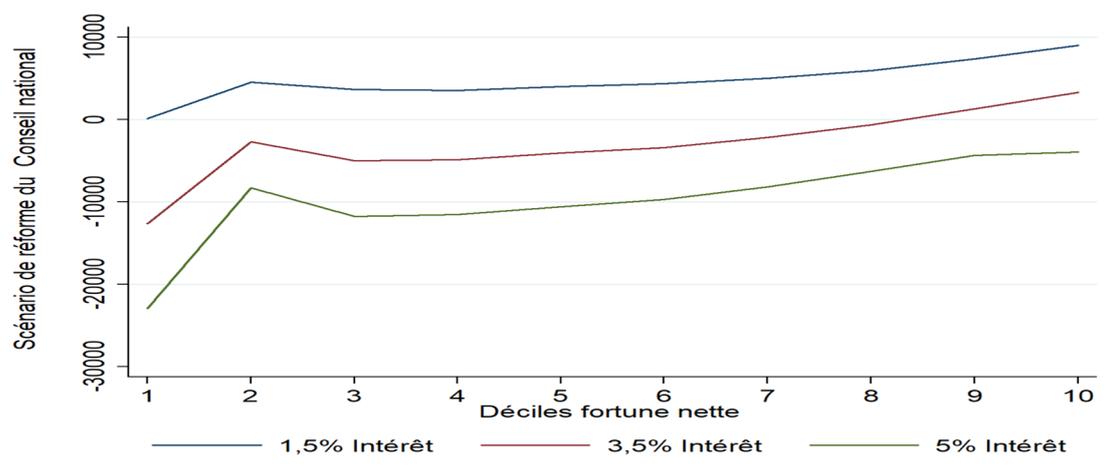
Graphique 11 – Effets de répartition en fonction des déciles de fortune selon le modèle du Conseil des États



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 3 cantons (AG, BE, LU) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; fortune nette pour la distribution en déciles de fortune.

Aide à la lecture: le graphique illustre la variation du revenu imposable pour plusieurs déciles de fortune et divers niveaux des taux hypothécaires à la suite d'une réforme selon le modèle du Conseil des États. Valeurs positives = réduction du revenu imposable par rapport au statu quo. Valeurs négatives = augmentation du revenu imposable.

Graphique 12 – Effets de répartition en fonction des déciles de fortune selon le modèle du Conseil national



Remarques: uniquement propriétaires d'une résidence principale; 3 cantons (AG, BE, LU) pondérés en fonction du nombre de propriétaires d'une résidence principale; fortune nette pour la distribution en déciles de fortune.

Aide à la lecture: le graphique illustre la variation du revenu imposable pour plusieurs déciles de fortune et divers niveaux des taux hypothécaires à la suite d'une réforme selon le modèle du Conseil national. Valeurs positives = réduction du revenu imposable par rapport au statu quo. Valeurs négatives = augmentation du revenu imposable.

Conclusions

- Une réforme de l'imposition de la valeur locative est plus avantageuse, en termes absolus, pour les déciles de fortune supérieurs que pour les déciles inférieurs.
- En outre, les déciles de fortune supérieurs devraient avoir plus de facilité à s'adapter à la réforme que les ménages moins fortunés.
- La comparaison des effets de répartition selon les déciles de revenu et de fortune débouche sur des résultats divergents. L'une des causes pourrait être que la fortune nette est corrélée positivement avec l'âge de la personne, car les propriétaires immobiliers âgés ont généralement un taux d'endettement plus faible et, par conséquent, une fortune nette plus élevée. De plus, vers la retraite, ils retirent plus souvent des capitaux issus du deuxième pilier et du pilier 3a. Cela se traduit, par rapport à une personne qui n'effectue pas de retrait anticipé de ses avoirs de prévoyance, par une fortune nette plus élevée ainsi que par une rente plus faible et, par conséquent, par un revenu imposable plus bas aussi. Cela pourrait expliquer (en partie) ces résultats divergents.

Annexe – Extrapolation des estimations des effets d’une réforme de l’imposition de la valeur locative sur le volume des recettes fiscales pour l’année 2023

Tableau 1 – Effets sur le volume des recettes fiscales pour différents niveaux des taux hypothécaires selon les modèles du Conseil des États et du Conseil national (extrapolation des valeurs de simulation pour 2023)

Modèle	Taux d’intérêt	1,50 %	2 %	3 %	3,50 %	4 %	5 %
CE vs. statu quo	IFD	-570	-430	-130	30	210	580
	ICC	-1 510	-1 200	-440	-70	340	1 230
	Tous impôts confondus	-2 080	-1 630	-570	-40	550	1 810
CN vs. statu quo	IFD	-540	-370	-30	170	390	810
	ICC	-1 470	-1 070	-200	270	760	1 800
	Tous impôts confondus	-2 010	-1 440	-230	440	1 150	2 610
CE vs. CN	IFD	-30	-60	-100	-140	-180	-230
	ICC	-40	-130	-240	-340	-420	-570
	Tous impôts confondus	-70	-190	-340	-480	-600	-800

Remarques: les données se rapportent à la période fiscale 2019. Les données de simulation ont été extrapolées pour l’année 2023 en tenant compte de la croissance estimée du nombre de propriétaires d’un logement à usage propre entre 2019 et 2023 (env. 5,2 %). L’estimation prend aussi en compte les ménages de locataires qui louent un immeuble à des tiers et/ou qui possèdent une résidence secondaire. Si la réforme entrait en vigueur en 2023, un niveau des taux de 1,5 % (en gras) serait approprié pour illustrer l’effet sur les recettes fiscales l’année de l’entrée en vigueur.