



Berne, le 7 décembre 2010

---

# **La politique d'encouragement à la propriété du logement en Suisse**

Rapport de l'Administration fédérale des  
contributions, de l'Office fédéral des assurances  
sociales et de l'Office fédéral du logement

---

Martin Baur (AFC)

François Donini (OFAS)

Christoph Enzler (OFL)

Mylène Hader (OFAS)

Jacques B. Méry (OFAS)

Mario Morger (AFC, direction du projet)

Bruno Nydegger Lory (OFAS)

Jérôme Piegai (OFAS)

Lukas M. Schneider (AFC)

Le présent rapport ne reflète pas forcément la position officielle des offices, des départements ou du Conseil fédéral.

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Politique d'encouragement à la propriété du logement en Suisse.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Évaluation de la propriété du logement et des instruments d'encouragement public du point de vue économique et social .....</b>	<b>7</b>
3.1	<i>Situation actuelle du marché immobilier et risques financiers pour les ménages privés.....</i>	7
3.2	<i>Évaluation des instruments d'encouragement public de l'accession à la propriété du logement du point de vue de la politique sociale .....</i>	9
3.3	<i>Évaluation des instruments d'encouragement public de l'accession à la propriété du logement d'un point de vue économique.....</i>	10
<b>4</b>	<b>Les instruments d'encouragement à la propriété du logement .....</b>	<b>14</b>
4.1	<i>L'encouragement à la propriété du logement liée aux avoirs du 2<sup>e</sup> pilier .....</i>	14
4.1.1	<i>Aménagement de cet instrument .....</i>	14
4.1.1.1	<i>Introduction.....</i>	14
4.1.1.2	<i>Limites fixées au versement anticipé .....</i>	15
4.1.1.3	<i>Mise en gage.....</i>	15
4.1.1.4	<i>Effets du versement anticipé sur la prévoyance, remboursement et rachat.....</i>	16
4.1.2	<i>Conséquences financières sur les ménages privés .....</i>	16
4.1.3	<i>Conséquences financières sur le budget public.....</i>	17
4.2	<i>L'encouragement à la propriété du logement liée aux avoirs du pilier 3a .....</i>	18
4.2.1	<i>Aménagement de cet instrument .....</i>	18
4.2.2	<i>Conséquences financières sur les ménages privés .....</i>	19
4.2.3	<i>Conséquences financières sur le budget public.....</i>	21
4.3	<i>Imposition de la valeur locative.....</i>	22
4.3.1	<i>Aménagement de cet instrument .....</i>	22
4.3.2	<i>Conséquences financières du changement de système sur les ménages privés.....</i>	23
4.3.3	<i>Conséquences financières sur le budget public.....</i>	24
4.4	<i>Épargne-logement.....</i>	24
4.4.1	<i>Aménagement de cet instrument .....</i>	24
4.4.2	<i>Conséquences financières sur les ménages privés .....</i>	25
4.4.3	<i>Conséquences financières sur le budget public.....</i>	27
4.5	<i>Encouragement extrafiscal de l'accession à la propriété du logement dans la LCAP et la LOG.....</i>	27
4.5.1	<i>LCAP .....</i>	27
4.5.1.1	<i>Aménagement de cet instrument .....</i>	27
4.5.1.2	<i>Conséquences financières sur les ménages privés .....</i>	28
4.5.1.3	<i>Conséquences financières sur le budget public .....</i>	28
4.5.2	<i>LOG .....</i>	28
4.5.2.1	<i>Aménagement de cet instrument .....</i>	28
4.5.2.2	<i>Conséquences financières sur les ménages privés .....</i>	28
4.5.2.3	<i>Conséquences financières sur le budget public .....</i>	29
<b>5</b>	<b>Discussion: les mesures relevant du domaine de la construction de logements d'utilité publique et de logements coopératifs.....</b>	<b>29</b>
5.1.1	<i>Aménagement de cet instrument .....</i>	29
5.1.2	<i>Conséquences financières sur les ménages privés .....</i>	29
5.1.3	<i>Conséquences financières sur le budget public.....</i>	30
<b>6</b>	<b>Conclusions.....</b>	<b>31</b>

<b>7 Bibliographie .....</b>	<b>33</b>
<b>Annexe: les instruments de la politique d'encouragement à la propriété du logement en Suisse.....</b>	<b>35</b>
<b>Annexe II: Statistique des versements anticipés de la prévoyance professionnelle réalisés dans le cadre de l'encouragement au logement .....</b>	<b>45</b>

## 1 Introduction

D'après l'art. 108 de la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération doit encourager l'acquisition de logements à usage personnel. Elle s'acquitte de ce mandat au moyen de trois instruments: le versement anticipé fiscalement privilégié des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et de ceux du pilier 3a et l'imposition aménagée favorablement de la valeur locative. D'après le Conseil fédéral, celle-ci devrait être supprimée et une déduction temporaire en faveur de l'acquéreur d'un premier logement devrait être introduite, ce qui constitue une autre mesure d'encouragement. Pour la construction de logements d'utilité publique, la Confédération met des fonds à disposition.

L'encouragement de l'acquisition du logement reste un sujet politique durable malgré les mesures d'encouragement existantes. Une partie du public estime que le mandat de l'art. 108 Cst. n'est pas suffisamment rempli et qu'il faut demander à la Confédération d'affecter plus de fonds à l'augmentation du taux des logements en propriété en Suisse. Le peuple sera donc appelé à voter prochainement sur deux initiatives populaires préconisant l'épargne-logement si le Parlement ne leur oppose pas un contre-projet indirect comme celui qui est en discussion pour le moment.

Ce rapport a pour but d'évaluer systématiquement les instruments actuels et les possibilités en discussion d'encourager l'acquisition du logement. En l'occurrence, la question qui se pose en particulier est de savoir si l'Etat doit vraiment encourager l'acquisition du logement et dans quelle mesure. Des aspects de politique sociale et économique sont pertinents en l'occurrence. D'un point de vue qualitatif, toutes les mesures d'encouragement doivent être jugées de la même manière. Elles se distinguent cependant par leurs conséquences sur les finances publiques et par leurs effets de répartition. Ces conséquences sont exposées pour chaque mesure et mises en regard dans des tableaux récapitulatifs.

Le rapport est structuré de la manière qui suit. La partie 2 est consacrée à l'évolution du taux de logements en propriété en Suisse. La partie 3 analyse la situation du marché de l'immobilier suisse et met en évidence les risques éventuels liés à l'acquisition du logement. Dans ce contexte, le rapport répond à la question: dans quelle mesure est-il nécessaire d'encourager l'acquisition du logement d'un point de vue économique et du point de vue de la politique sociale ? La partie 4 comporte l'évaluation des différentes mesures d'encouragement de l'accession à la propriété du logement au regard de leurs conséquences financières et sociales. Outre la question du recours au versement anticipé des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a, les points suivants sont notamment abordés: l'imposition de la valeur locative en vigueur ainsi que le changement de système proposé par le Conseil fédéral (contre-projet indirect à l'initiative populaire «Sécurité du logement à la retraite»), l'épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E), ainsi que les mesures de promotion extrafiscale que comportent la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) et la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG). En marge, la partie 5 offre une discussion sur les instruments de la politique du logement en matière de construction de logements d'utilité publique. La partie 6 présente les conclusions de ce rapport. Les différents instruments sont réunis dans l'annexe 1. L'annexe 2 est consacrée à une analyse socioéconomique des versements anticipés des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et de ceux du pilier 3a.

## 2 Politique d'encouragement à la propriété du logement en Suisse

En 2000, 34,6 % des ménages suisses habitaient un appartement ou une maison qui leur appartenait en propre. Malgré une hausse prononcée depuis 1990 (31,3 %), le taux de logements en propriété estimé entre 40 et 41 % demeure peu élevé en comparaison internationale en 2010, mais pas très inférieur à celui de l'Allemagne (43 %), par exemple.

Environ la moitié des cantons présente un taux proche du taux moyen des pays voisins. Ce taux était supérieur à la moyenne suisse dans 19 cantons en 2000, laquelle était surtout diminuée par les valeurs faibles des cantons urbains de Bâle-Ville, Genève et Zurich.

En réalité, il y a davantage de propriétaires que la statistique ne le révèle. Lorsque par exemple deux propriétaires déménagent pour des raisons professionnelles et se louent l'un à l'autre leur appartement ou leur maison, la statistique fait apparaître deux ménages de locataires, bien que ces deux ménages soient propriétaires de leur logement premier. De plus, dans certains cas, des personnes qui louent leur logement principal possèdent une résidence secondaire. Si l'on prend en compte ces propriétaires, on obtient ce que l'on appelle un «taux de logements en propriété au sens large». Selon une enquête sur les revenus et la consommation en 1998, celui-ci s'élevait à environ cinq points de pourcentage de plus que le taux de logements en propriété au sens strict. Le taux de logements en propriété varie beaucoup d'une catégorie de ménages à l'autre. Il s'élevait en moyenne à 44 % pour les familles avec enfants en 2000. Pour cette catégorie, on peut donc estimer que le «taux de logements en propriété au sens large» doit atteindre au moins 50 % aujourd'hui. Si l'on tient compte non pas de la part des ménages qui habitent le logement qu'ils possèdent mais de la part de la population qui se trouve dans ces mêmes logements, alors, on constate que, du fait que les ménages propriétaires sont constitués d'un beaucoup plus grand nombre de personnes, une part de la population d'autant plus grande habite dans le logement qu'elle possède.

Plusieurs éléments expliquent la forte augmentation du taux de logements en propriété depuis 1990. D'une part, la Suisse connaît depuis une assez longue période des taux d'intérêt hypothécaires extrêmement bas. Du point de vue de la demande, l'évolution démographique a aussi contribué à ce changement. Les personnes qui sont nées pendant les années à forte natalité ont depuis atteint l'âge de 40 ans et plus. C'est pour cette classe d'âge que la propriété du logement est la plus répandue. Puis, en raison de la diminution de la taille des familles, les générations suivantes reçoivent des montants plus substantiels dans le cadre des successions, ce qui leur permet souvent d'envisager l'acquisition d'un logement. En outre, depuis 1990, les avoirs du pilier 3a, et, depuis 1995, les fonds de la prévoyance professionnelle peuvent être utilisés pour l'acquisition du logement.

Enfin, le système fiscal actuel concourt à un encouragement indirect, en ce que les valeurs locatives modérées sont plus que compensées par la déduction des frais d'entretien et des intérêts hypothécaires, en cas d'endettement élevé, comme c'est généralement le cas dans la première phase d'acquisition du logement.

Il n'existe pas de lien direct entre la proportion de propriétaires et la prospérité sociale. On peut attribuer le taux de logements en propriété encore faible en Suisse en particulier aux raisons qui suivent (selon l'OFL en 2005):

- l'introduction relativement tardive de la propriété par étages (1965): dans les villes où dominant les grands immeubles, ce taux est par conséquent plus faible;
- un marché locatif relativement libéral et fonctionnel: la tendance à l'investissement locatif est généralement élevée;
- les logements à louer sont de bonne qualité et d'un prix raisonnable: la charge du loyer brut s'élève de manière relativement constante à 20 % du revenu brut du ménage;
- la proportion élevée de population étrangère: un cinquième de la population est d'origine étrangère. En raison de divers facteurs, seuls 13 % des ménages étrangers sont propriétaires de leur logement. Ce taux s'élève à 39 % pour les ménages suisses<sup>1</sup>. Les pays à forte population étrangère ont tendance à présenter des taux de logements en propriété plus faibles;

---

<sup>1</sup> Ces chiffres se rapportent au taux de logements en propriété de 34,7 % en 2000 que nous avons évoqué.

- le dilemme de la politique en faveur de l'accès à la propriété du logement: pour augmenter nettement le taux de logements en propriété, il faudrait protéger un peu moins la propriété, or l'introduction d'un droit de préemption pour les locataires, par exemple, n'a aucune chance d'être acceptée. Un dernier problème se pose: dans certaines régions, il existe trop peu de terrains constructibles.

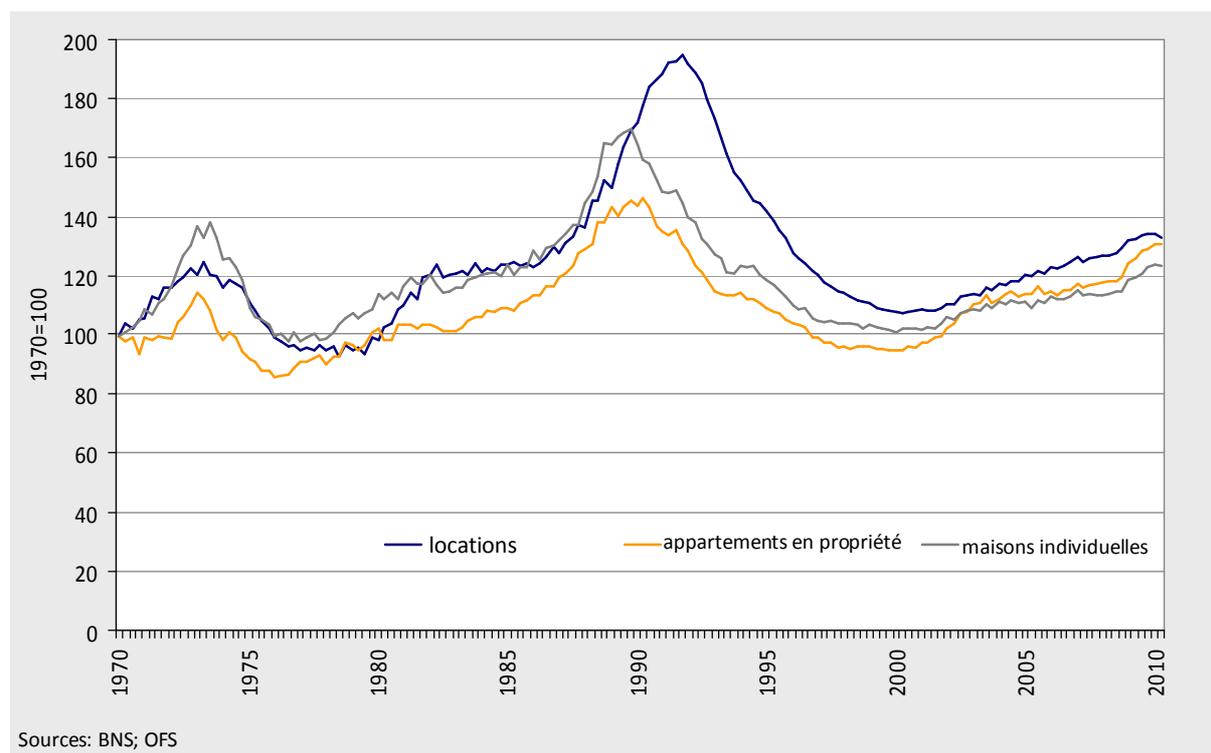
L'augmentation du taux de logements en propriété impliquerait nécessairement que moins de biens immobiliers seraient loués; elle va donc de pair avec un recul du marché locatif. Les comparaisons internationales permettent de conclure qu'un taux de logements en propriété élevé résulte souvent d'un droit du bail restrictif. Actuellement, dans de nombreux pays qui connaissent un taux de logements en propriété élevé (par exemple l'Espagne ou l'Italie), le secteur locatif doit encore être développé.

### 3 Évaluation de la propriété du logement et des instruments d'encouragement public du point de vue économique et social

#### 3.1 Situation actuelle du marché immobilier et risques financiers pour les ménages privés

En Suisse, les taux d'intérêt hypothécaires se trouvent à un niveau historiquement bas. Ce faible niveau a renforcé la demande en biens immobiliers: malgré le fléchissement de la conjoncture, le volume national des hypothèques a augmenté de plus de 5 % en 2009 et les prix réels des maisons individuelles et de l'immobilier ont augmenté de 3,8 % et 5,1 % respectivement. Si l'on observe le phénomène dans la durée, on constate que les prix réels de l'immobilier sont encore nettement en dessous du niveau des années 90, lorsque la dernière bulle immobilière a éclaté en Suisse (voir l'illustration 1).

**Illustration 1: évolution des prix réels de l'immobilier en Suisse (1970 = 100)**



Néanmoins, quelques facteurs annoncent déjà la constitution d'un risque (BNS 2010): en cas de normalisation des taux d'intérêt, la BNS estime que les prix de l'immobilier connaîtront probablement un léger recul, qui, s'il devait être associé à un autre ralentissement de la conjoncture, pourrait aller jusqu'à un effondrement des prix. En cas d'adaptation des taux d'intérêt, il faudrait en outre s'attendre à une augmentation des taux de couverture des défaillances.

La société comparis a mené en 2010 un sondage auprès des propriétaires. Quelque 8 % des personnes interrogées ont reconnu qu'elles ne pourraient plus payer leurs intérêts hypothécaires si leur taux augmentait de deux points de pourcentage. Pour 20 % d'entre elles, il serait nécessaire de limiter leur consommation (en particulier en matière de vacances, voiture, sorties dans des restaurants) pour pouvoir continuer d'être en mesure de rembourser leur dette.

L'évaluation du marché par la BNS ainsi que les résultats du sondage mené par comparis mettent en évidence les risques économiques liés à une forte hausse des prix immobiliers suivie par une baisse. Sur ce point, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'encouragement de l'acquisition du logement peut aggraver les effets négatifs des crises immobilières et si, de ce point de vue, les mesures d'encouragement ne sont pas d'un intérêt discutable, voire susceptibles d'avoir des répercussions néfastes sur les finances des ménages. Dans ce contexte, les aspects financiers qui suivent sont importants.

- L'acquisition du logement nécessite d'investir une somme considérable dans un placement immobilier unique. Cet investissement de la fortune comporte un risque important, et, comparé à un portefeuille d'investissement, ne permet pas la diffusion des risques, ou seulement dans le cadre de la composition du financement. On peut cependant objecter à cela que dans les périodes où les taux de rendement sont faibles et les marchés financiers incertains, un investissement immobilier sur une longue période peut constituer un investissement protégé de l'inflation pour de nombreux ménages. Par ailleurs, le graphique qui précède montre que les taux de rendement restent très faibles même à long terme (période 1970-2009: 0,76 % par an) et peuvent tout à fait être nettement négatifs, en fonction du moment de l'acquisition ou de celui de l'aliénation.
- Si l'octroi du crédit a lieu à une période où les taux d'intérêt sont à un niveau très bas, les ménages peuvent être tentés de surestimer le caractère supportable de leur charge hypothécaire à long terme. Les résultats du sondage mené par comparis (voir supra) mettent aussi cet aspect en évidence. La solvabilité des ménages privés est alors mise à l'épreuve lorsque les intérêts augmentent. La tendance est alors à la baisse des prix immobiliers. En cas de vente forcée à un tel moment, ils courent le danger que le logement ne puisse être vendu qu'à perte (le prix de vente est inférieur au prix d'acquisition).
- L'encouragement public de l'accession à la propriété du logement rend plus avantageuse l'acquisition de la propriété que la location et augmente la disposition à payer des acheteurs potentiels. Ainsi le danger existe que l'encouragement public de l'accession à la propriété du logement conduise à renforcer le phénomène de bulle immobilière (FMI 2009; OCDE 2009).

Il est possible d'objecter contre ce risque de surendettement, que l'institution qui octroie le crédit a le devoir de vérifier la solvabilité des futurs propriétaires. Avant l'octroi, ces institutions vérifient si leurs débiteurs pourront supporter la charge que constituera le crédit. En outre, selon les conditions habituelles du marché, le montant d'une hypothèque en premier rang est plafonné à 65 % de la valeur vénale d'un bien immobilier, et à 15 % de celle-ci pour une hypothèque de second rang. Une enquête menée conjointement par comparis et l'institut de recherche GfS en 2006 montre que quelque 8 % des personnes qui prennent une hypothèque se voient avancer plus de 80 % de la valeur du bien immobilier. Pour la moyenne, cette part s'élève à 54 %. Dans l'ensemble, il n'est donc pas possible de se prononcer clairement sur la question de savoir dans quelle mesure l'acquisition d'un logement peut comporter un risque

financier élevé pour certains groupes de ménages. Il faut en outre mentionner que l'augmentation du niveau des intérêts a tendance à s'accompagner d'une hausse des prix des loyers. L'illustration 1 montre que les prix de l'immobilier et des loyers évoluent dans la même direction à plus long terme.

Les aspects financiers concrets liés pour les ménages privés, dans chaque cas, aux différents instruments d'encouragement sont mis en évidence dans la partie 4, ainsi que dans l'annexe, où ils sont résumés sous forme de tableau. Dans ce qui suit, il est procédé à une évaluation générale de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement d'un point de vue économique et du point de vue de la politique sociale.

### 3.2 Évaluation des instruments d'encouragement public de l'accession à la propriété du logement du point de vue de la politique sociale

Les partisans de l'encouragement public de l'accession à la propriété du logement mettent particulièrement en avant l'utilité publique liée selon eux à un taux élevé de logements en propriété, ainsi que le mandat constitutionnel. Dans ce cas, il convient de faire la distinction entre les deux plans différents qui suivent.

- **La propriété du logement crée un bénéfice personnel pour chaque propriétaire:** la sécurité du logement (protection contre le congé) et la satisfaction concernant le logement (liberté d'aménager son lieu de vie) sont notamment évoqués à ce titre. Par ailleurs, il faut mentionner dans ce contexte que le bénéfice personnel créé par la propriété du logement ne justifie pas en soi une intervention publique. Car chaque forme de consommation (voyages, achat d'un véhicule, etc.) est liée à un bénéfice personnel qui varie beaucoup d'un individu à l'autre. Les fonds publics qui seraient nécessaires pour financer le logement ne seraient plus à la disposition des ménages à d'autres fins de consommation parce que la charge fiscale de ces derniers serait plus élevée. Il faut cependant admettre que les ménages privés savent mieux que l'État ce qu'ils veulent consommer et dans quelle mesure ils souhaitent le faire. Il conviendrait donc de leurs laisser le choix d'affecter leurs moyens à l'acquisition du logement ou à d'autres fins de consommation.
- **La propriété du logement a des effets extérieurs positifs et renforce la stabilité sociale** (voir Voigtländer 2006, p. 31 et suivantes): scientifiquement, on n'a pas encore établi dans quelle mesure une proportion plus élevée des logements en propriété s'accompagne d'une plus grande stabilité sociale dans les quartiers et permet donc d'atteindre un objectif d'utilité publique (effet extérieur positif). Les arguments dans ce contexte sont que les propriétaires ne souhaitent pas seulement conserver leur bien immobilier mais aussi entretenir des contacts avec leurs voisins et intervenir dans la politique communale et scolaire.

Voigtländer (2006), en se référant à l'Allemagne, parvient à la conclusion que l'utilité publique liée de l'accession à la propriété du logement est minime:

«Le fait qu'un quartier gagne souvent en stabilité sociale lorsque le nombre de propriétaires qui y habitent augmente ne dépend pas tant des rapports de ces derniers entre eux, que du fait qu'une autre catégorie sociale emménage dans ce quartier. En effet, le revenu, le niveau de formation et la stabilité familiale des ménages propriétaires de leur logement sont souvent plus élevés, ce qui peut avoir un effet stabilisant sur le voisinage. Cet effet ne peut cependant pas être atteint uniquement par un taux de logements en propriété plus élevé; il faut également mettre à disposition pour cela des unités de logement plus attractives du point de vue de la qualité.» (Voigtländer 2006, p. 33, traduction)

En outre, on ignore quel serait le degré de ce bénéfice éventuellement atteint par l'engagement social<sup>2</sup> et celui des impôts qui devraient être affectés aux mesures d'encouragement de l'accession à la propriété du logement. En ce qui concerne la propriété par étages, un autre problème qui se pose est que les propriétaires, dans certaines circonstances, ne s'accordent pas sur la question de savoir si, quand et dans quelle mesure une rénovation du bien immobilier doit être entreprise.

Cependant, la propriété du logement peut avoir d'autres effets extérieurs positifs, notamment lorsqu'elle sert à la prévoyance vieillesse et permet d'éviter que des personnes ne relèvent de l'assistance sociale lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite et ne dépendent ainsi de l'aide publique. Néanmoins, ces effets extérieurs positifs sont déjà obtenus au moyen du deuxième et du troisième piliers; étendre encore les mesures d'encouragement à la propriété du logement ne devrait donc pas réduire encore le risque de pauvreté liée à l'âge. Les personnes qui recourent à leurs avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a pour acquérir le logement devraient en outre avoir la liberté de décider quelle forme de prévoyance elles souhaitent mettre en œuvre. Comme l'acquisition du logement donne simplement lieu à une nouvelle répartition des avoirs de la prévoyance et non pas à l'utilisation de la fortune<sup>3</sup>, le but de la prévoyance est maintenu et avec lui les effets extérieurs positifs de l'assurance vieillesse pour la société. Indépendamment de cette évaluation, il faut constater que le traitement fiscal privilégié du recours au versement anticipé de ces avoirs doit être dûment justifié.

Dans l'ensemble, on peut constater que l'encouragement public de l'accession à la propriété du logement doit être examiné sous divers aspects sociaux. On ne peut pas en dire autant de la liberté de recourir au versement anticipé des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a.

### **3.3 Évaluation des instruments d'encouragement public de l'accession à la propriété du logement d'un point de vue économique**

Les critères pour évaluer les avantages et les inconvénients de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement d'un point de vue économique peuvent être: l'efficacité, l'incidence, la croissance, la mobilité et l'utilisation des ressources<sup>4</sup>.

Pour l'évaluation économique, il convient de faire la distinction entre l'encouragement du sujet et celui de l'objet. L'encouragement du sujet vise directement les acquéreurs de leur logement, tandis que l'encouragement de l'objet s'attache à la propriété du logement. L'encouragement du sujet peut être mis en œuvre par des mesures fiscales et s'attacher au revenu imposable des ménages, ou être mis en œuvre par des instruments extrafiscaux (encouragement direct). Il est plus aisé d'associer les instruments de promotion extrafiscaux à des critères précis (restrictions liées au logement ou à la superficie, nombre de personnes dans le ménage, revenu du ménage, directives en matière de construction, etc.) que ce n'est le cas dans le cadre des mesures fiscales. Il est aussi plus aisé de contrôler les effets d'aubaine indésirés et l'utilisation des ressources en mettant en œuvre des mesures extrafiscales que fiscales.

Dans le tableau comparatif en annexe, les divers instruments de l'encouragement à la propriété du logement sont évalués selon ces critères. Les considérations qui suivent se rapportent à une analyse générale des effets économiques que l'on peut observer pour l'ensemble des mesures

---

<sup>2</sup> Ainsi, la question se pose par exemple de savoir si le fait que les jardins des propriétaires soient bien entretenus constitue un bénéfice pour tous les habitants d'un quartier.

<sup>3</sup> Les dangers potentiels que comporte le recours aux avoirs du deuxième pilier sont évalués au point 4.1.

<sup>4</sup> Les conséquences financières sur les recettes publiques et sur les ménages privés (les effets de répartition) sont examinées dans la partie 4, dans le cadre de chacune de ces mesures d'encouragement.

d'encouragement de l'accession à la propriété du logement, quoique dans une plus ou moins grande mesure.

1. **L'encouragement de l'accession à la propriété du logement est inefficace en raison des distorsions qu'elle entraîne:** premièrement, l'encouragement public de l'accession à la propriété du logement modifie les choix des ménages privés, notamment le choix d'une forme d'habitat. Avec l'encouragement public, les ménages sont plus nombreux à opter pour l'acquisition du logement que pour la location, même si, au vu des prix du marché, ils préféreraient louer. Deuxièmement, l'encouragement de l'accession à la propriété du logement incite les futurs propriétaires à acquérir un logement plus grand que celui qu'ils achèteraient sans privilège fiscal. Troisièmement, cela crée une incitation à l'épargne pour les ménages privés qui renoncent à d'autres biens de consommation au profit de l'acquisition future du logement. Par conséquent, le choix des ménages privés entre la consommation et l'épargne est modifié. Enfin, le choix de la répartition du portefeuille d'investissement est influencé par l'encouragement de l'accession à la propriété du logement: les ménages ont tendance à renoncer à des investissements à plus fort taux de rendement sur le marché au profit de la propriété du logement (distorsions du choix entre différentes formes d'épargne) et sont davantage disposés à encourir un risque plus élevé.

Encourager l'accession à la propriété du logement, c'est aussi modifier artificiellement la demande et intervenir dans un marché jusqu'alors efficient, ce dont il peut résulter une perte de prospérité (Daepf 2006). À ceci s'ajoute le fait qu'une partie des ménages privés reçoit des subsides de l'Etat pour une action qu'elle aurait entreprise même sans l'encouragement de l'Etat. Les effets d'aubaine peuvent être plus ou moins élevés selon les modalités de l'encouragement. Tout ceci diminue l'efficacité et l'efficience des mesures liées à la propriété du logement.

2. **L'encouragement de l'accession à la propriété du logement n'a pas uniquement des incidences sur les personnes qui acquièrent leur logement:** même lorsque l'effet d'aubaine est faible et que la demande en logements en propriété augmente en raison de l'instrument d'encouragement, cela ne signifie pas encore que le taux de logements en propriété croît dans la même mesure que la demande. Si l'offre en logements ne peut être étendue ou seulement de manière insuffisante, en raison de contraintes spatiales et topographiques (en particulier pour les grands centres économiques), alors les prix de l'immobilier augmentent avec la demande. Cela signifie que l'objectif d'encouragement public n'est pas atteint ou seulement en partie, parce que les personnes qui acquièrent leur logement font face à des prix d'achat plus élevés. Une partie de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement, par conséquent, est capitalisée dans les prix de l'immobilier. En d'autres termes, les subventions sont en partie perdues au profit de prix immobiliers plus élevés, ce qui revient à apporter une aide aux personnes qui sont actuellement propriétaires de leur logement. Des études empiriques ont confirmé statistiquement la capitalisation des différences de charges fiscales (Feld und Kirchgässner 1997; Hilber 1998; Salvi et al. 2004)<sup>5</sup>. Par ailleurs, il n'existe pas d'études montrant avec certitude quel est le degré de capitalisation.

Encourager l'épargne à des fins d'acquisition du logement par un traitement fiscal privilégié (pilier 3a, épargne-logement) et inciter à un financement présentant une part élevée de capital emprunté (imposition de la valeur locative actuelle) augmente la demande en produits fiscalement attractifs par rapport à d'autres formes d'investissement. Subventionner certaines formes d'épargne a pour effet d'avantager

---

<sup>5</sup> Les études citées portaient sur la manière dont les écarts entre les charges fiscales étaient capitalisés dans le prix des terrains dans les différentes régions. Tant que les mesures d'encouragement dépendent de la région (par exemple, les économies d'impôt en cas de déduction du revenu imposable sont différentes en raison des écarts entre les charges fiscales), les résultats cités peuvent également s'appliquer aux mesures d'encouragement.

indirectement les fournisseurs de produits destinés à l'épargne-logement (banques et autres instituts financiers). En effet, une personne qui épargne de manière rationnelle devra, en cas d'encouragement public de certaines formes d'épargne, s'accommoder du taux de rendement plus faible de ces formes d'épargne, parce que cette personne tiendra compte du rendement global (y compris l'encouragement public). Les fournisseurs des produits faisant l'objet d'un encouragement pourront donc offrir des conditions moins bonnes que celles du marché en fonction de la situation de la concurrence qui resteront néanmoins intéressantes. Ils pourront ainsi générer un revenu assimilable à une «rente de situation». Ceci est particulièrement clair dans le contexte de l'imposition de la valeur locative en vigueur: des ménages sont incités par des mesures fiscales à maintenir un degré élevé de mise en gage de leur bien immobilier et à investir différemment les moyens qu'ils ne consacrent pas à l'amortissement de leurs dettes hypothécaires. Par contre, ils prennent leur parti d'avoir à supporter une charge hypothécaire plus élevée. Pour les banques, il en résulte un accroissement du bilan et, grâce aux marges qu'il leur est possible de réaliser, des bénéfices plus élevés.

3. **Effets négatifs sur la croissance:** À première vue, une politique d'encouragement public de l'accession à la propriété du logement, en stimulant la branche de la construction, semble exercer des effets positifs sur la croissance économique (Füeg et Studer 2005). Cependant, il faut tenir compte du fait que les ressources affectées par les ménages privés et par l'État à la propriété du logement pourraient également être employées à d'autres fins de consommation et/ou à des projets d'investissement (valeur des opportunités non réalisées). L'encouragement public à la construction de logements aurait pour effet de remplacer les investissements qui favorisent la productivité et la croissance des entreprises par des investissements dans la construction de logements du secteur privé, sans effet direct sur la productivité.
4. **Les propriétaires de logements sont généralement moins mobiles que les locataires:** Les résultats de l'enquête menée par l'institut de recherche GfS en 2002 mettent aussi cet aspect en évidence (voir l'illustration 2). En tout, 39 % de la population interrogée réside en effet depuis au moins 16 ans dans le même logement. Si l'on ne considère que les propriétaires de leur logement, cette part grimpe à 44 %. En revanche, 33 % de la population habite depuis moins de six ans dans le même logement, et cette part chute à 26 % si l'on considère les propriétaires de leur logement.<sup>6</sup>

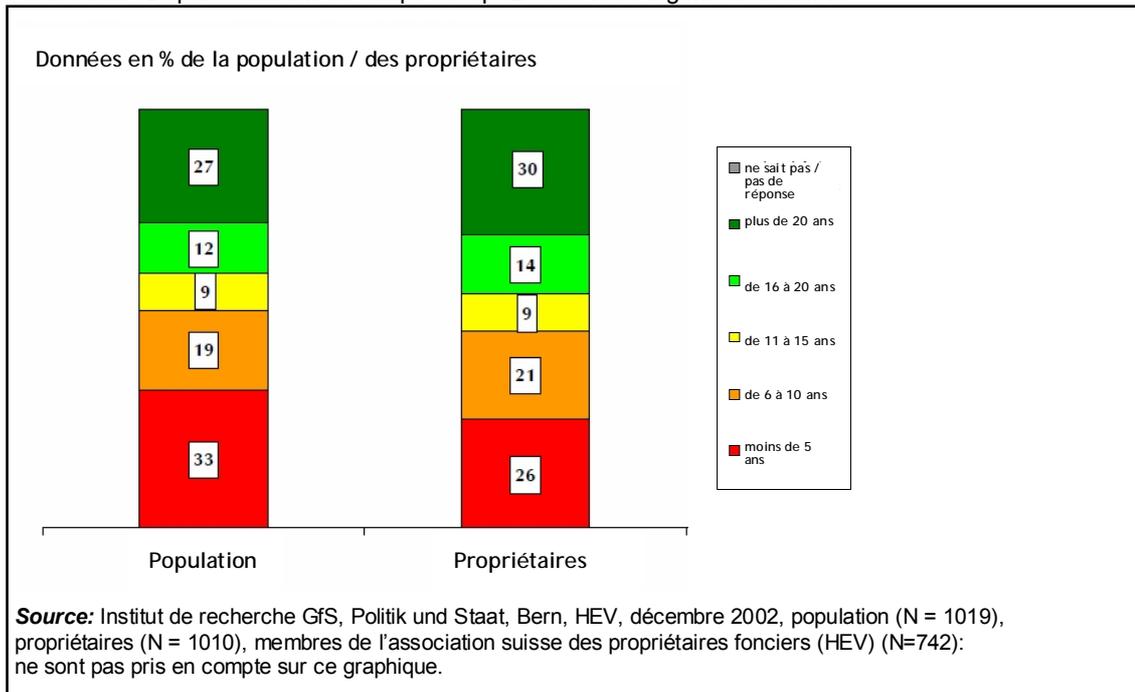
En général, les locataires peuvent changer à court terme de domicile. En revanche, la vente d'une maison peut durer plus longtemps, sans parler du temps que prend la décision de vendre elle-même. Dans les régions isolées dont le marché de l'immobilier n'est pas générateur de liquidités, il existe en plus un risque que le bien immobilier ne doive être vendu à un prix considérablement plus bas (Schellenbauer 2008). Les résultats de recherches menées à l'échelle internationale ont permis d'établir qu'un taux de logements en propriété plus élevé s'accompagne également d'un plus fort taux de chômage (Oswald 1996; Pehkonen 1999). Reste à savoir si ce résultat s'applique aussi à la Suisse qui constitue une zone géographique plus restreinte.

---

<sup>6</sup> L'enquête montre également, en ce qui concerne la mobilité géographique, que les propriétaires, soit 77 % des personnes interrogées, estiment qu'ils habiteront encore le même logement dans les 10 ans qui viennent, ou, à tout le moins, la même région. Pour l'ensemble de la population, ce taux est de 72 %. Ce que ne montre pas le sondage, c'est si la sédentarité des personnes interrogées est aussi due à d'autres facteurs que les conditions d'accession à la propriété du logement, comme la sédentarisation qui augmente avec l'âge (les propriétaires sont en général plus âgés que les locataires).

## Illustration 2: enquête sur la durée d'occupation du logement réalisée par l'institut de recherche GfS

Question: «Depuis combien de temps occupez-vous votre logement actuel ?»



5. **Un taux de logements en propriété plus élevé conduit à une utilisation des ressources accrue (utilisation du sol):** Le besoin moyen de surface d'habitation par personne est de 39 m<sup>2</sup> pour les locataires. Il est de 50 m<sup>2</sup> pour les propriétaires, soit 28 % de plus (voir l'illustration 3). Les différences les plus prononcées sont constatées dans les ménages les plus petits. Les personnes seules revendiquent en moyenne 110 m<sup>2</sup> de surface habitable, lorsqu'elles sont propriétaires, contre 67 m<sup>2</sup> lorsqu'elles sont locataires. Si deux personnes occupent le bien immobilier, chaque propriétaire a besoin de 64 m<sup>2</sup> supplémentaires, contre 43 m<sup>2</sup> supplémentaires pour les locataires<sup>7</sup>.

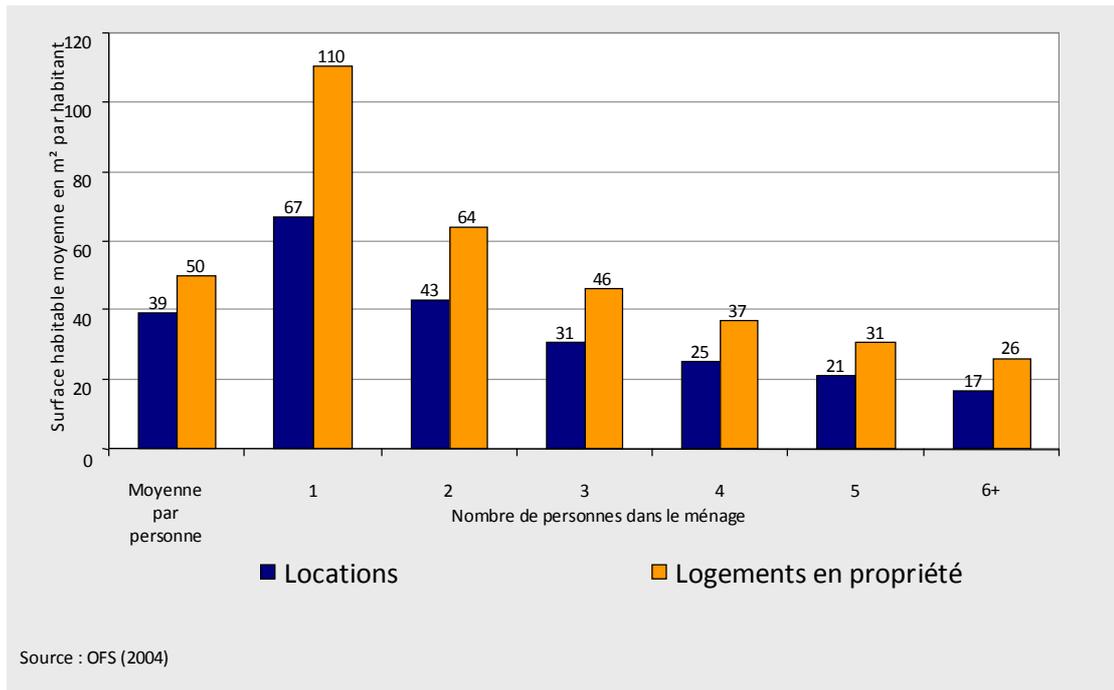
Mais dans les ménages plus nombreux aussi, on constate des différences: le besoin moyen de surface d'habitation par personne est donc nettement plus élevé dans les ménages des propriétaires que dans les ménages de locataires comparables, comportant le même nombre de personnes. La conséquence en est que si le taux de logements en propriété augmente, des efforts plus grands doivent être entrepris pour densifier les constructions, à défaut de quoi il faudra aménager de nouvelles zones à bâtir. Les chiffres du recensement de la population 2000 (OFS 2004, p. 27) montrent que deux tiers des propriétaires sont les propriétaires uniques d'une maison individuelle. Par conséquent, seul un tiers des personnes interrogées habitent un immeuble détenu en propriété par étages (22,7 %) ou sont copropriétaires d'une maison individuelle (10,7 %). Ces chiffres montrent qu'un taux de logements en propriété plus élevé, sans changement de l'environnement économique (en particulier du prix des terrains, plus élevé) conduit inévitablement à une hausse de la demande de terrains, ce qui favorise le mitage. Du point de vue de l'utilisation durable des ressources, les mesures d'encouragement de l'accession à la propriété du logement ont un impact négatif.

Ce qui frappe en particulier c'est le besoin moyen de surface d'habitation par personne des propriétaires âgés de plus de 65 ans (OFS 2004). Quelque 55,8 % d'entre eux

<sup>7</sup> Une partie des différences entre propriétaires et locataires en ce qui concerne le besoin moyen de surface d'habitation par personne s'explique peut-être par d'autres facteurs, tels que l'âge et les différences de revenus entre les deux groupes.

occupent un immeuble à faible densité d'occupation par pièce, c'est-à-dire qu'un ménage dispose en moyenne de trois pièces de plus qu'il comporte de personnes. Pour comparaison, cette part ne s'élève qu'à 17,6 % des ménages de locataires de la même tranche d'âge.

### Illustration 3: surface habitable moyenne en m<sup>2</sup> par habitant selon la composition du ménage 2000



Comme l'évaluation qui précède le montre, une politique d'encouragement de l'accèsion à la propriété du logement est négative au regard des cinq critères économiques définis. L'encouragement de l'accèsion à la propriété du logement ne peut donc pas se justifier par des arguments économiques<sup>8</sup>.

## 4 Les instruments d'encouragement à la propriété du logement

### 4.1 L'encouragement à la propriété du logement liée aux avoirs du 2<sup>e</sup> pilier

#### 4.1.1 Aménagement de cet instrument

##### 4.1.1.1 Introduction

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) permet d'utiliser les avoirs de la prévoyance professionnelle pour:

- acquérir, construire, rénover ou agrandir un logement en propriété,
- rembourser des prêts hypothécaires,

<sup>8</sup> L'aspect de la répartition ou du changement de la répartition sera traité dans le cadre des conséquences financières des mesures d'encouragement à l'accèsion à la propriété du logement dans les sous-parties consacrées aux mesures d'encouragement.

- acquérir des participations à la propriété du logement.

L'utilisation des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier pour l'accession à la propriété du logement est possible sous deux formes: soit un versement anticipé (art. 30c LPP et 331e CO), soit une mise en gage (art. 30b LPP et 331d CO) des avoirs de prévoyance.

Une des exigences fondamentales, tant pour le versement anticipé que pour la mise en gage, est que l'assuré occupe personnellement le logement, c'est-à-dire «pour ses propres besoins» (art. 30c, al. 1, LPP et art. 4 OEPL). Les avoirs de la prévoyance professionnelle ne peuvent donc pas être utilisés pour financer un deuxième logement (résidence secondaire ou logement de vacances). L'art. 2, al. 1, OEPL précise que les objets sur lesquels peut porter la propriété sont soit l'appartement, soit la maison familiale. Selon l'al. 2 de ce même article, les formes autorisées de propriété du logement sont:

- la propriété;
- la copropriété, notamment la propriété par étages;
- la propriété commune de la personne assurée avec son conjoint ou son partenaire enregistré;
- le droit de superficie distinct et permanent.

Les art. 30c, al. 3, LPP et 331e, al. 3, CO permettent également à l'assuré de demander un versement anticipé pour acquérir des parts d'une coopérative de construction et d'habitation ou s'engager dans des formes similaires de participation s'il utilise personnellement le logement cofinancé de la sorte.

#### 4.1.1.2 *Limites fixées au versement anticipé*

Un versement anticipé ne peut être demandé que tous les 5 ans (art. 5, al. 3, OEPL).

La loi limite le montant du versement anticipé après 50 ans afin de maintenir une prévoyance vieillesse minimale lorsque l'assuré atteindra l'âge de la retraite. D'après les art. 30c, al. 2, LPP et 331e, al. 2, CO, les assurés âgés de plus de 50 ans peuvent obtenir au maximum le montant le plus élevé entre: 1) la prestation de libre passage à laquelle ils avaient droit à l'âge de 50 ans ou 2) la moitié de la prestation de libre passage à laquelle ils ont droit actuellement au moment du versement. Par exemple, une personne dispose d'un avoir de 300 000 francs à 50 ans et d'un avoir de 400 000 francs à 55 ans: à l'âge de 55 ans, elle pourra demander un versement anticipé de 300 000 francs au maximum. Prenons un second exemple: une personne a un avoir de 100 000 francs à 50 ans et de 250 000 francs à 60 ans, elle pourra obtenir un versement anticipé de 125 000 francs au maximum à 60 ans.

D'après l'art. 30c, al. 1, LPP, un versement anticipé n'est plus possible si la personne assurée est à moins de 3 ans de l'âge fixé par le règlement pour avoir droit à des prestations de vieillesse.

Il y a également lieu de préciser qu'en cas de découvert, une institution de prévoyance a la possibilité de prévoir dans son règlement que les versements anticipés pour rembourser des prêts hypothécaires (et les mises en gage) seront limités dans le temps, réduits ou refusés aussi longtemps qu'elle se trouve en découvert (art. 30f LPP et art. 6a OEPL).

#### 4.1.1.3 *Mise en gage*

Selon l'art. 30b LPP, l'assuré peut mettre en gage le droit aux prestations de prévoyance ou un montant à concurrence de sa prestation de libre passage conformément à l'art. 331d CO.

L'assuré peut, au plus tard trois ans avant la naissance du droit aux prestations de vieillesse, mettre en gage le droit aux prestations de prévoyance ou un montant à concurrence de sa prestation de libre passage pour la propriété d'un logement pour ses propres besoins (art. 30b LPP et 331d, al. 1, CO). Il y a aussi une limitation du gage après 50 ans. La couverture

d'assurance n'est en principe pas affectée par la mise en gage. Elle ne sera touchée qu'en cas de réalisation du gage.

#### 4.1.1.4 Effets du versement anticipé sur la prévoyance, remboursement et rachat

Le versement anticipé diminue d'autant le droit aux prestations de la prévoyance. Par ailleurs, les personnes ayant recours au versement anticipé ont, d'une part, la possibilité de prévenir la diminution éventuelle des prestations en cas de décès ou d'invalidité au moyen d'une assurance complémentaire, et, d'autre part, ils ont en tout temps la possibilité (jusqu'à trois ans avant l'échéance du droit au versement des rentes) d'entreprendre de rembourser leur avoir de prévoyance.

Si l'assuré désire encore effectuer des rachats pour augmenter sa prévoyance, il doit d'abord rembourser un éventuel versement anticipé qu'il aurait effectué auparavant (art. 79b, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase, LPP).

#### 4.1.2 Conséquences financières sur les ménages privés

Pour une analyse socio-économique détaillée de l'utilisation du versement anticipé des avoirs de prévoyance, on se référera à l'annexe 2. Les commentaires suivants se fondent sur les résultats d'une étude (Hornung et al.) effectuée en 2003, qui présente une **analyse** des effets de l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle.

Les conclusions de cette analyse (Hornung et al. 2003, p. 34 et 71) sont les suivantes:

L'encouragement à la propriété du logement au moyen de fonds de la prévoyance professionnelle (EPL) est une **mesure globalement positive**, qui a permis d'atteindre un grand nombre d'effets souhaités:

- Une part importante des personnes qui ont profité de l'EPL sont des ménages «seuil» qui n'auraient pu, sans cela, accéder à la propriété du logement. Comme le capital du 2<sup>e</sup> pilier peut être utilisé comme fonds propres en vue de l'acquisition d'un logement il réduit le besoin en capitaux empruntés, et donc la charge d'intérêts sur le logement en propriété.
- l'EPL a contribué notablement à augmenter le taux de logements en propriété;
- l'EPL n'a pas servi à financer des objets de luxe;
- l'EPL a eu l'effet souhaité au plan de l'aménagement du territoire: les logements en propriété qu'il a servi à financer sont moins dispersés sur le territoire que l'ensemble des nouvelles maisons familiales construites depuis 1995.

Par ailleurs, l'EPL crée aussi certains problèmes secondaires et a des effets indésirés qui ne ternissent toutefois guère son bilan positif. Ces effets non voulus sont les suivants:

- Les assurances complémentaires permettant de combler les lacunes d'assurance résultant d'un versement anticipé ou d'une mise en gage sont relativement chères.
- Le versement anticipé entraîne une diminution des futures prestations de prévoyance. Pour éviter une telle diminution, la personne assurée peut procéder au remboursement du versement anticipé, puis effectuer encore des rachats. Le montant acquitté peut, selon le règlement de l'institution de prévoyance, être supérieur à celui du versement anticipé, intérêts compris.

**Les effets produits par la réduction des prestations de vieillesse ne peuvent pas être évalués définitivement à l'heure actuelle, la majorité des bénéficiaires n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite.** Néanmoins, les questionnaires soumis aux bénéficiaires indiquent que certains bénéficiaires ont dû réduire leurs dépenses suite à un versement anticipé du 2<sup>e</sup> pilier: 12,9 % de la classe d'âge 63 ans et plus (femmes) et 65 ans et plus (hommes) et 24,2 %

de la classe d'âge 60 à 62 ans (femmes) et 60 à 64 ans (hommes) (Hornung et al. 2003, p. 44 ; tableau 21). Du reste, ces résultats doivent être interprétés avec précaution, car l'enquête portait sur un très petit échantillon<sup>9</sup>. On peut aussi se demander si la situation financière des personnes interrogées serait meilleure si elles n'avaient pas eu recours au versement anticipé et devaient verser aujourd'hui un loyer.

En ce qui concerne les prestations en cas d'invalidité, moins de 2/3 des institutions de prévoyance interrogées (61,7 %) réduisent les prestations à leurs assurés, et en cas de décès, 69,6 % (rente de veuf ou de veuve) et 63 % (rentes d'orphelin). Certaines institutions continuent de garantir la pleine couverture d'assurance pour les risques invalidité et décès (Hornung et al. 2003, p. 35 et suivantes; tableau 19).

L'utilisation du 2<sup>e</sup> pilier pour financer un logement peut donc générer une certaine précarité sociale au moment de la retraite (prestations de vieillesse plus basses), mais également au moment du versement anticipé (baisse des prestations d'invalidité ou de décès si celles-ci sont calculées sur la base du capital épargne). Au vu de ces conséquences et du mandat constitutionnel, il n'est pas exclu que, à terme, le versement sous forme de capital des avoirs de la prévoyance professionnelle soit limité, d'une manière ou d'une autre, par exemple à la partie subobligatoire.

L'analyse de Hornung et al. (2003) sur les effets de l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle contient aussi de nombreuses statistiques sur les **versements anticipés** et les mises en gage: en résumé, **un assuré sur cent** environ demande un versement anticipé (moyenne annuelle). La majeure partie des versements sont inférieurs à 60 000 francs. Les **mises en gage sont beaucoup moins fréquentes** (15 % du nombre total des versements anticipés). Plus de la moitié des personnes ayant bénéficié d'un versement anticipé disposaient d'un revenu annuel brut de moins de 100 000 francs durant la période de l'analyse (1995–2002). Un peu plus d'un cinquième de tous les versements anticipés ont été réalisés en faveur de la classe de revenu 80 000 à 100 000 francs, un peu moins d'un cinquième en faveur de la classe de revenu 60 000 à 80 000 francs. Sans la possibilité de recourir aux avoirs disponibles du 2<sup>e</sup> pilier, les ménages «seuil», c'est-à-dire ceux dont le revenu se situe entre 60 000 et 100 000 francs, n'auraient probablement pas pu acquérir de logement, faute de capital propre. Les bénéficiaires étaient âgés de 30 à 44 ans pour la plupart, les 35 à 39 ans étaient fortement représentés.

D'après l'analyse, la mise à disposition du capital de la prévoyance professionnelle se révèle être un moyen ciblé et approprié pour aider les ménages «seuil» à acquérir un logement et elle participe considérablement à augmenter la proportion de propriétaires.<sup>10</sup>

#### 4.1.3 Conséquences financières sur le budget public

Le versement anticipé des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et le versement de prestations en capital du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a bénéficient d'un traitement fiscal privilégié: dans le cadre de l'impôt fédéral direct, il sont imposés séparément du reste du revenu, à un taux représentant le cinquième du taux du barème ordinaire.

Il n'existe pas de chiffres sur le montant annuel des pertes de recettes que subissent les pouvoirs publics en raison du versement des prestations en capital et du versement anticipé des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier. Par contre, les valeurs approximatives suivantes peuvent être déterminées:

---

<sup>9</sup> Sur 7102 questionnaires envoyés, 1939 ont pu être utilisés, ce qui correspond à un taux de réponse d'environ 27 %. Les 1939 réponses utilisables du sondage écrit représentent le 1,1 % du total des 175 312 personnes qui ont obtenu des versements anticipés du 2<sup>e</sup> pilier entre 1995 et 2001 selon la banque de données de l'AFC (cf. Hornung et al. 2003, p. 5).

<sup>10</sup> Voir p. 6326 du message du 18 septembre 2009 sur les initiatives populaires «Pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (initiative sur l'épargne-logement)» et «Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement» (FF 2009 6313 et suivantes).

1. D'après la statistique de l'impôt fédéral direct en 2006, le montant des prestations en capital de la prévoyance professionnelle (du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a) versées est de 12 milliards de francs. Les recettes fiscales de la Confédération provenant de ces prestations en capital s'élevaient à 158,6 millions de francs. D'après le concept de l'impôt sur le revenu net d'épargne (ou impôt à la consommation: exonération pendant la phase de constitution de l'épargne, puis pleine imposition au moment du versement du capital) le barème ordinaire de l'impôt devrait s'appliquer. De ce point de vue, la Confédération perd chaque année des recettes d'un montant de 634,3 millions de francs. À ceci s'ajoute la diminution des recettes fiscales dues à l'imposition séparée des prestations en capital de la prévoyance du reste du revenu (taux d'imposition marginal plus faible)<sup>11</sup>.
2. Le montant total des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier qui ont fait l'objet d'un versement anticipé à des fins d'acquisition du logement s'élevait en 2006 à 2,5 milliards de francs et à 21,2 % (soit 2,5 milliards sur 12 milliards) de l'ensemble des prestations en capital versées. La diminution des recettes fiscales de la Confédération liée au versement anticipé des avoirs à des fins d'acquisition du logement s'élevait donc au moins à 134,2 millions de francs (634 millions x 21,2 %).

## **4.2 L'encouragement à la propriété du logement liée aux avoirs du pilier 3a**

### *4.2.1 Aménagement de cet instrument*

La loi permet la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986 (ordonnance du 13 novembre 1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance, OPP3). Les avoirs constitutifs du pilier 3a peuvent être investis auprès d'une fondation bancaire ou d'un établissement d'assurances.

En principe, toute personne exerçant une activité lucrative peut épargner dans le cadre du pilier 3a. Pour les travailleurs, le pilier 3a constitue un complément à la prévoyance des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers. Pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, pour lesquelles le 2<sup>e</sup> pilier est facultatif, le pilier 3a a une grande importance car il remplace leur 2<sup>e</sup> pilier. Les personnes qui touchent des indemnités de l'assurance-chômage peuvent aussi constituer un pilier 3a. Les prestations de vieillesse peuvent être versées au plus tôt cinq ans avant que l'assuré n'atteigne l'âge ordinaire de la retraite de l'AVS, en vertu de l'art. 3, OPP3. Elles sont échues au moment où l'assuré atteint cet âge. Lorsque le preneur de prévoyance prouve qu'il continue d'exercer une activité lucrative, le versement des prestations peut être différé jusqu'à cinq ans au plus à compter de l'âge ordinaire de la retraite de l'AVS.

Le versement anticipé des prestations de vieillesse est possible aussi sous certaines conditions. C'est entre autres le cas lorsque ces prestations sont utilisées pour:

- acquérir ou construire un logement en propriété pour ses propres besoins;
- acquérir des participations à la propriété d'un logement pour ses propres besoins;
- rembourser des prêts hypothécaires (art. 3, al. 3, OPP3).

En tant que prestations en capital de la prévoyance, ces montants versés par anticipation sont imposés séparément du reste du revenu et soumis à un impôt annuel entier. Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, ils sont imposés à un taux représentant le cinquième du taux du barème

---

<sup>11</sup> En outre, le montant du produit de l'impôt à la source n'est pas pris en compte. L'impôt est prélevé à la source lorsque le contribuable auquel est versée la prestation en capital réside à l'étranger. Dans la mesure où l'impôt à la source est remboursé en vertu des conventions de double imposition, les pouvoirs publics n'en tirent pas de ressources fiscales, c'est pourquoi le traitement fiscal privilégié dans ces cas n'est pas synonyme de diminution des recettes.

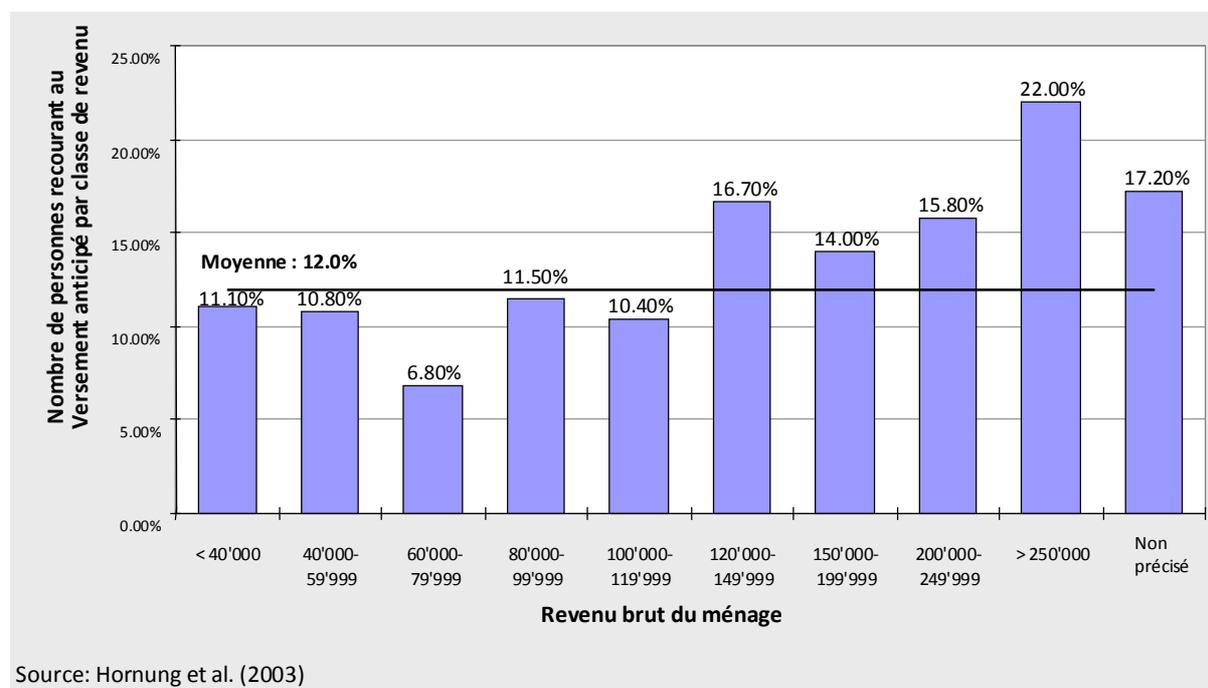
ordinaire (art. 38 LIFD). Dans les lois cantonales, la souveraineté constitutionnelle des cantons en matière de barèmes prévaut. L'art. 11, al. 3, LHID ne prévoit qu'un seul principe, à savoir que les versements anticipés sont imposés séparément du reste du revenu et soumis à un impôt annuel entier.

Comme dans le 2<sup>e</sup> pilier, un versement anticipé du pilier 3a est possible seulement tous les cinq ans. Par contre, il n'y a pas de remboursement du versement anticipé dans le cadre du pilier 3a. L'ordonnance OPP3 ne prévoit pas non plus de limitation après l'âge de 50 ans, vu qu'il s'agit là de prévoyance volontaire individuelle, par opposition à la prévoyance professionnelle obligatoire.

#### 4.2.2 Conséquences financières sur les ménages privés

Pendant la période 1995-2002, selon Hornung et al. (2003), 12 % de toutes les personnes qui ont eu recours au versement anticipé de leurs avoirs du 2<sup>e</sup> pilier ont également recouru à ceux du pilier 3a. Comme le montre l'illustration 4, les ménages dont le revenu est supérieur à 120 000 francs recourent davantage que la moyenne à cette possibilité et les ménages dont le revenu est inférieur y recourent moins que la moyenne.

#### Illustration 4: utilisation des avoirs du pilier 3a pour le financement du logement (part des personnes qui ont recouru à la fois au versement anticipé de leurs avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a), 1995-2002



Il n'existe pas de données indiquant quelle part de la population a eu recours au versement anticipé des avoirs du pilier 3a à des fins de financement du logement. C'est pourquoi les informations qui suivent se rapportent à l'utilisation de l'épargne en général. Selon une analyse portant sur les données fiscales de l'année 2005, environ 40 % des contribuables actifs cotisaient au troisième pilier. Ce taux est étroitement corrélé avec le revenu imposable. En outre, en cotisant au pilier 3a, ils ne déduisent pas toujours le montant maximal. Par exemple, parmi les contribuables de type personne seule salariée, seule la moitié des cotisants au pilier 3a déduisaient le maximum. Là aussi il apparaît que le montant déduit est en général étroitement corrélé avec le revenu imposable. La moitié du montant total des cotisations versées pour le pilier 3a provient des 20 % des contribuables aux plus forts revenus (Peters 2009). Ce chiffre montre que le pilier 3a est tout particulièrement utilisé par les classes de revenus moyens à élevés.

L'effet dégressif de la déduction des cotisations versées pour le pilier 3a est donc dû à deux facteurs: tout d'abord, à la progressivité de l'impôt et ensuite, au fait que les montants des cotisations de prévoyance augmentent parallèlement au revenu (autrement dit la probabilité que des contributions soient versées et le montant de celles-ci, le cas échéant, augmentent au fur et à mesure que le revenu augmente).

Dans le tableau 1 se trouvent des exemples de calcul, sur l'évolution de la charge fiscale sur le revenu d'un ménage à deux revenus et deux enfants, lorsque ce ménage fait valoir la déduction de ses cotisations pour le pilier 3a à hauteur de 13 132 francs<sup>12</sup>. À chaque fois, on a choisi un chef-lieu du canton présentant une charge fiscale sur le revenu basse (Zoug), moyenne (Schaffhouse) et élevée (Neuchâtel).

Il est vrai que la déduction des cotisations au pilier 3a constitue pour les catégories de revenus les plus basses une réduction d'impôt proportionnellement plus importante. Mais si l'on considère les montants, les groupes de revenus les plus élevés tirent un profit nettement plus grand, en raison de la progressivité de l'impôt, que les groupes de revenus les plus bas. Ainsi, par exemple, l'économie d'impôt des ménages disposant d'un revenu brut de 500 000 francs à Schaffhouse s'élève à 4630 francs, tandis que celle des ménages disposant d'un revenu brut de 80 000 francs s'élève à 1804 francs. Le montant de l'encouragement est donc environ 2,6 fois plus élevé pour les groupes à hauts revenus que pour les groupes à bas revenus, bien que les deux groupes de ménages aient versé une cotisation d'épargne d'un montant égal. Dans le canton de Zoug, le montant de l'encouragement à un ménage dont le revenu s'élève à 500 000 francs est même environ égal à 5,2 fois celui de l'encouragement à un ménage dont le revenu est de 80 000 francs.

---

<sup>12</sup> Le montant maximal de la déduction admis pour un couple marié s'élève à 13 132 francs (année fiscale 2010), pour autant que chacun des époux exerce une activité lucrative dépendante (6566 francs chacun).

**Tableau 1: économie d'impôt annuelle pour une famille à deux revenus et deux enfants (impôt fédéral direct, impôts cantonaux et communaux) réalisée grâce à la déduction d'une contribution d'un montant de 13 132 francs versée pour le pilier 3a**

Revenu brut du ménage (M)	<b>Zoug</b>				
	Impôt en francs avant la déduction	Impôt en francs après la déduction	Économie d'impôt en %	Économie d'impôt en francs	Encouragement en % de l'économie réalisée par M1
M 1: 80 000 Fr.	717	74	90 %	<b>643</b>	100 %
M 2: 120 000 Fr.	4012	2369	41 %	<b>1643</b>	256 %
M 3: 200 000 Fr.	17 013	13 874	18 %	<b>3138</b>	488 %
M 4: 500 000 Fr.	87 141	83 831	4 %	<b>3311</b>	515 %

Revenu brut du ménage (M)	<b>Schaffhouse</b>				
	Impôt en francs avant la déduction	Impôt en francs après la déduction	Économie d'impôt en %	Économie d'impôt en francs	Encouragement en % de l'économie réalisée par M1
M 1: 80 000 Fr.	4217	2413	43 %	<b>1804</b>	100 %
M 2: 120 000 Fr.	10 312	7666	26 %	<b>2645</b>	147 %
M 3: 200 000 Fr.	30 758	26 102	15 %	<b>4656</b>	258 %
M 4: 500 000 Fr.	132 814	128 183	3 %	<b>4630</b>	257 %

Revenu brut du ménage (M)	<b>Neuchâtel</b>				
	Impôt en francs avant la déduction	Impôt en francs après la déduction	Économie d'impôt en %	Économie d'impôt en francs	Encouragement en % de l'économie réalisée par M1
M 1: 80 000 Fr.	5578	2446	56 %	<b>3132</b>	100 %
M 2: 120 000 Fr.	15 194	11 302	26 %	<b>3891</b>	124 %
M 3: 200 000 Fr.	40 315	34 834	14 %	<b>5481</b>	175 %
M 4: 500 000 Fr.	156 471	151 080	3 %	<b>5391</b>	172 %

Hypothèse: 70 % du revenu du ménage proviennent de l'un des époux et 30 % de l'autre.

En cas de versement de prestations en capital à des fins d'acquisition du logement, le montant de ces prestations bénéficie d'un traitement fiscal privilégié, fixé indépendamment du reste du revenu imposable de l'année concernée. Ceci a pour effet que les trois groupes de ménages, dans la mesure où ils recourent au versement anticipé d'un capital du même montant, devront acquitter un même montant d'impôt. Le dégrèvement fiscal accordé pendant la phase de constitution de l'épargne a un effet dégressif, tandis que l'imposition au moment du versement anticipé n'a pas d'effet sur l'imposition du revenu. Plus ce dégrèvement est élevé, plus le caractère avantageux relatif de la déduction liée au pilier 3a pour les classes de revenu inférieur par rapport aux classes de revenu supérieur baisse, ce qui augmente encore l'effet dégressif de la déduction.

En outre, on constate que le montant réel investi dans le pilier 3a ne correspond que dans très peu de cas au montant maximal qui donne droit à la déduction. Il en résulte que l'encouragement de l'accession à la propriété du logement est plus dégressif qu'il n'y paraît dans le tableau 1 supra.

#### 4.2.3 Conséquences financières sur le budget public

Les contributions versées pour le pilier 3a diminuent les recettes de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques d'environ 6 % (voir Peters 2009; en 2005, cela se traduisait par une diminution d'environ 450 millions de francs). Cette diminution des recettes n'est compensée qu'en partie par l'imposition des prestations en capital, puisque celle-ci se fait à un taux plus bas (voir aussi le point 4.1.3). Selon les estimations, les recettes fiscales provenant de l'ensemble des prestations en capital du troisième pilier s'élevaient à environ 88 millions de

francs en 2005<sup>13</sup>, ce qui permet de chiffrer à environ 360 millions de francs par an la diminution des recettes fiscales dans le cadre de l'impôt fédéral direct. La part de la diminution des recettes en faveur du versement anticipé pour l'acquisition du logement ne peut être chiffrée faute de données.

### 4.3 Imposition de la valeur locative

#### 4.3.1 Aménagement de cet instrument

Le système actuel de l'imposition de la valeur locative est fortement lié à l'imposition privilégiée de la propriété du logement, ce qui fait de l'imposition de la valeur locative un instrument de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement et permet de tenir compte du mandat constitutionnel correspondant. Le point de départ de l'encouragement fiscal est la définition légèrement à la baisse de la valeur locative, ainsi qu'une série de charges entièrement déductibles.

- Les valeurs locatives imposables se situent en effet parfois nettement en dessous de la valeur du marché dans les cantons. La jurisprudence du Tribunal fédéral met pourtant des limites à cette forme d'encouragement afin de garantir l'égalité de traitement entre les locataires et les propriétaires. La valeur locative fixée par les cantons dans le cadre de l'impôt sur le revenu ne peut pas être inférieure à 60 % de celle du marché. L'Administration fédérale des contributions en tant qu'autorité de surveillance a le devoir de veiller à une taxation uniforme dans le cadre de l'impôt fédéral direct. A cette fin, elle mène régulièrement des enquêtes auprès des cantons pour vérifier la fixation des valeurs locatives et intervient lorsque les cantons outrepassent leur marge d'appréciation. Selon la pratique courante, c'est le cas lorsque les valeurs locatives établies se situent en dessous de 70 % de celles du marché en moyenne cantonale.
- Fait pendant à l'imposition de la valeur locative réduite, la possibilité de déduire en totalité toute une série de charges: les frais d'entretien<sup>14</sup>, les primes d'assurance, les frais d'administration par des tiers et les intérêts passifs. Cependant, la déduction des intérêts passifs est soumise à une limite supérieure, laquelle correspond à la totalité du rendement de la fortune privée imposable, augmentée de 50 000 francs supplémentaires. S'y ajoutent des déductions extrafiscales pour la protection de l'environnement, les mesures d'économie d'énergie et la restauration des monuments historiques.

Ainsi le droit fiscal en vigueur se révèle être un encouragement de l'accession à la propriété du logement, spécialement dans les cas présentant un compte immobilier déficitaire, c'est-à-dire lorsque les frais déductibles liés à la propriété du logement dépassent le montant de la valeur locative.

---

<sup>13</sup> Selon les statistiques des caisses de pension de l'Office fédéral de la statistique, les versements anticipés du 2<sup>e</sup> pilier s'élevaient à 4294 millions de francs en 2005. Le montant de l'ensemble des prestations en capital de la prévoyance s'élevait à 10 978 millions de francs et les recettes sur ces prestations à 144,8 millions de francs selon les statistiques fiscales. On estime ainsi à 60,9 % des recettes fiscales (1- (4294/10 978)) soit environ 88 millions de francs le montant qui revient au 3<sup>e</sup> pilier.

<sup>14</sup> La déductibilité des frais d'entretien a été étendue davantage encore avec l'abrogation de la pratique Dumont votée par le Parlement le 3 octobre 2008. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, et à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au plus tard, pour ce qui est des impôts cantonaux, les dépenses engagées pour remettre en état un bien immobilier se trouvant dans un état d'entretien négligé au moment de l'acquisition (frais encourus peu après l'acquisition) donneront droit à une déduction également pendant les cinq années suivant l'acquisition. La suppression de la pratique Dumont permet en outre de déduire dès l'acquisition de bâtiments existants la totalité des investissements visant à économiser l'énergie et à protéger l'environnement qui y sont effectués.

Le Conseil fédéral propose un changement du système de l'imposition de la valeur locative dans le contre-projet à l'initiative populaire «Sécurité du logement à la retraite» de l'Association suisse des propriétaires fonciers (HEV) (FF 2010 4841). La discussion qui suit est tirée de ce contre-projet. Nous renvoyons au tableau comparatif en annexe pour les comparaisons entre l'imposition de la valeur locative actuelle et les mesures que propose le contre-projet indirect du Conseil fédéral.

Le contre-projet indirect est conçu de la manière suivante: la suppression de l'imposition de la valeur locative entraînera la suppression de la déduction des frais d'entretien, des primes d'assurance et des frais d'administration par des tiers. Les mesures servant à économiser l'énergie et à préserver l'environnement seront déductibles si elles respectent des exigences énergétiques et écologiques concrètes. Par rapport au droit actuel, il n'y a aucun changement pour les travaux de restauration des monuments historiques. En revanche, la déduction des intérêts passifs privés sera subordonnée à la condition que ces frais servent à générer un produit imposable de la fortune. En l'occurrence, ils seront déductibles à concurrence de 80 % du rendement imposable de la fortune. Seules les personnes qui achèteront pour la première fois un logement en Suisse auront droit à une déduction plafonnée et limitée dans le temps des intérêts passifs afférents à cette acquisition (déduction pour l'acquisition du logement).

#### 4.3.2 Conséquences financières du changement de système sur les ménages privés

Le changement du système d'imposition du logement proposé a les conséquences financières suivantes sur les ménages privés. La nouvelle réglementation de la déduction des intérêts passifs entraînera une modification du coût relatif du financement par fonds propres et du financement par fonds empruntés. Cette modification des prix relatifs affectera différemment les ménages suivant leur revenu et leur fortune.

- **Fortune des ménages:** à court terme ce sont surtout les propriétaires qui jouissent d'une valeur locative nette positive qui seront avantagés par le changement de système. L'incitation à amortir leur dette augmente pour les ménages qui possèdent d'autres placements en plus de leur logement. Ils auront donc tendance à affecter leurs économies à l'amortissement de leurs hypothèques plutôt qu'à d'autres placements.
- **Revenu des ménages:** les calculs de l'Administration fédérale des contributions (Peters 2009) montrent que les déductions pour les frais immobiliers et les intérêts passifs se révèlent avantageuses surtout pour les contribuables à revenu élevé et que la suppression de ces déductions pèsera plus lourd pour les contribuables de ces classes de revenu. Les contribuables des classes supérieures de revenu sont cependant aussi ceux qui peuvent s'adapter le mieux aux nouvelles conditions en modifiant la structure de leurs placements.

Un changement de système irait de pair avec des restructurations importantes du patrimoine, en particulier de celui des ménages fortunés et à revenus élevés. Au vu des multiples instruments financiers disponibles permettant l'optimisation de la charge fiscale en prenant en compte la dette hypothécaire, on peut admettre en effet qu'une part non négligeable des ménages dispose d'une marge de manœuvre importante<sup>15</sup>. Pour le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> pilier par exemple, les demandes de versement anticipé du capital de prévoyance augmenteraient, s'il était plus avantageux de posséder une maison sans avoir de dette hypothécaire.

Pour les ménages qui ont peu de fortune, qui n'ont pu acquérir ou ne peuvent conserver leur logement qu'avec une part élevée de capital emprunté, un changement de système conduirait à une hausse des coûts, ce qui aurait tendance à diminuer l'attrait de la propriété du logement. L'octroi d'une déduction plafonnée et limitée dans le temps pour l'acquisition du logement

---

<sup>15</sup> La recomposition des portefeuilles des ménages s'exprimera cependant sous la forme d'une réduction du bilan brut (et à l'échelon inférieur sous la forme d'une modification de la structure du bilan) des intermédiaires financiers (banques, assurances, institutions de prévoyance, conseillers financiers). Ce processus diminuera la capacité des banques à accorder des crédits et tendra à se traduire par un impact négatif sur la croissance.

atténue ce problème et constitue donc aussi un instrument d'encouragement de l'accès à la propriété du logement.

Il faut s'attendre à ce que le changement du système contribue dans l'ensemble, sur une longue période, à réduire la part de capital emprunté, c'est-à-dire augmenter les fonds propres affectés à l'acquisition du logement, ce qui diminue le danger de marchés immobiliers surchauffés et les risques inhérents aux placements liés à un investissement immobilier (voir le point 3.1).

#### 4.3.3 Conséquences financières sur le budget public

**Conséquences pour la Confédération:** d'après le message du Conseil fédéral (FF 2010 4841), la Confédération doit compter en cas de changement du système sur une augmentation des recettes pouvant aller jusqu'à 85 millions de francs – sans tenir compte des charges supplémentaires résultant des modifications de la LPC qui s'élèvent à 4,3 millions de francs par an. Étant donné que ce supplément de recettes est le résultat de diverses estimations, on peut supposer avec le Conseil fédéral que le produit de l'impôt ne changera guère.

**Conséquences pour les cantons:** la suppression de l'imposition de la valeur locative concerne aussi bien l'immeuble habité au domicile fiscal que la résidence secondaire à usage individuel (ou d'autres immeubles occupés par leur propriétaire). Les conséquences financières de la suppression de l'imposition de la valeur locative seront particulièrement lourdes pour les cantons où se trouvent de très nombreuses résidences secondaires utilisées par des étrangers ou des personnes qui habitent dans un autre canton. En effet, les résidences secondaires présentent en général un compte immobilier positif, c'est-à-dire que leur valeur locative dépasse les frais déductibles afférents à la résidence. En l'absence de données statistiques, il n'est pas possible de chiffrer les conséquences financières du contre-projet indirect pour les cantons.<sup>16</sup> Pour les cantons, les frais supplémentaires découlant des modifications de la LPC s'élèveront à 3,2 millions de francs.

## 4.4 Épargne-logement

### 4.4.1 Aménagement de cet instrument

L'initiative de la Société suisse pour la Promotion de l'épargne-logement (initiative SGFB) déposée le 29 septembre 2008 prévoit l'introduction facultative par les cantons de la déduction du revenu imposable de l'épargne-logement constituée pour l'acquisition à titre onéreux d'un premier logement à usage personnel en Suisse (maximum 15 000 francs par an, le double pour les couples) et pour le financement de mesures visant à économiser l'énergie et à protéger l'environnement (maximum 5000 francs par an, le double pour les couples). Une épargne peut être constituée une seule fois à chacune de ces deux fins, pendant 10 ans au maximum, mais pas simultanément. De plus, les cantons ont la possibilité d'exonérer les primes d'épargne-logement de l'impôt sur le revenu.

L'initiative de HEV Suisse «Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement» (initiative HEV) déposée le 23 janvier 2009 se limite en revanche à demander une imposition privilégiée des dépôts effectués au titre de l'épargne-logement pour l'acquisition d'un premier logement à usage personnel en Suisse (maximum 10 000 francs par an, le double pour les couples) pendant 10 ans au plus. Au contraire de l'initiative SGFB, l'initiative HEV ne propose pas que cet avantage fiscal soit facultatif; elle demande qu'il soit introduit obligatoirement par la Confédération et les cantons.

---

<sup>16</sup> La diminution des recettes des cantons touristiques résultant d'un changement de système a été estimée à environ 100 millions de francs dans le train de mesures fiscales 2001 (FF 2010 4868).

Le contre-projet de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) sera opposé aux deux initiatives populaires sur l'épargne-logement. Les arguments de cette proposition sont largement inspirés de l'initiative HEV en ce qui concerne le traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement. Concrètement, tout contribuable domicilié en Suisse peut déduire de ses revenus imposables, à concurrence de 10 000 francs par an, l'épargne affectée à l'acquisition à titre onéreux d'un premier logement situé en Suisse qu'il habitera durablement pendant 10 ans au maximum; les couples peuvent déduire le double. Ces paramètres s'appliquent tant pour l'impôt sur le revenu fédéral que cantonal. Le montant effectivement versé donne droit à une déduction du revenu imposable, tout comme les avoirs du pilier 3a. En revanche, contrairement aux avoirs du pilier 3a, l'épargne-logement constituée (dépôts d'épargne-logement, rendement de la fortune compris) n'est pas exonérée de l'impôt cantonal sur la fortune et le rendement de la fortune est soumis à l'impôt sur le revenu. Tandis que les avoirs du pilier 3a sont toujours imposés, même de manière privilégiée, les dépôts d'épargne-logement sont exonérés, pourvu qu'ils soient utilisés de manière conforme. En cas d'utilisation non conforme aux fins prévues, une imposition a lieu a posteriori. En l'occurrence, pour le calcul du taux applicable, on ajoute au reste du revenu la part des dépôts d'épargne-logement qui correspond à la moyenne annuelle (somme totale des dépôts d'épargne-logement divisée par la durée du contrat d'épargne-logement). La CER-E a décidé le 21 octobre 2010 de mettre en consultation l'avant-projet de loi. La procédure de consultation prendra fin le 10 décembre 2010<sup>17</sup>.

#### 4.4.2 Conséquences financières sur les ménages privés

Selon l'enquête sur le budget des ménages menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2007, les ménages disposant d'un revenu annuel brut de 93 000 francs environ épargnent en moyenne 2000 francs par an. Pour un revenu brut de 120 000 francs, l'épargne s'élève à 10 000 francs par an à peu près. Ces données montrent que ce sont plutôt les ménages des classes de revenus moyens et élevés qui seront en mesure d'épargner chaque année au maximum 20 000 francs (pour un couple), dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement.

À ceci s'ajoute que le compte du pilier 3a constitue déjà une forme de placement fiscalement privilégié qui présente des éléments d'épargne-logement. Cependant, même pour le pilier 3a, on constate que les classes de revenus moyens et élevés ont davantage recours à cet instrument et que seuls 10 % de la population active épuisent le montant maximal (voir le point 4.2). Comme, pour la plupart des contribuables (pour toutes les personnes exerçant une activité lucrative dépendante), le montant maximal donnant droit à une déduction dans le cadre du pilier 3a est moins élevé que la déduction prévue par le modèle d'épargne-logement, l'alternative de l'épargne-logement est évaluée de manière négative du point de vue de son efficacité (effet d'aubaine) et du point de vue de la répartition, en comparaison avec la déduction liée au pilier 3a. Seuls peu de ménages seront financièrement en mesure de faire valoir à la fois la déduction maximale pour le pilier 3a et la déduction maximale dans le cadre de l'épargne-logement.

Dans le tableau 3 se trouvent des exemples de calcul, sur l'évolution de la charge fiscale sur le revenu d'un ménage à deux revenus et deux enfants, lorsque ce ménage fait valoir la déduction pour l'épargne-logement à hauteur de 20 000 francs. À chaque fois, on a choisi un chef-lieu du canton présentant une charge fiscale sur le revenu basse (Zoug), moyenne (Schaffhouse) et élevée (Neuchâtel).

Il est vrai que la déduction pour l'épargne-logement constitue pour les catégories de revenus les plus basses une réduction d'impôt proportionnellement plus importante. Mais si l'on considère les montants, les groupes de revenus les plus élevés tirent un profit nettement plus grand, en raison de la progressivité de l'impôt, que les groupes de revenus les plus bas. Ainsi, par exemple, le montant de l'encouragement à la propriété du logement (économie d'impôt) des

---

<sup>17</sup> Le projet soumis à la consultation peut être téléchargé à l'adresse: <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html#DFF>.

ménages disposant d'un revenu brut de 500 000 francs à Schaffhouse s'élève à 7015 francs, tandis que celui des ménages disposant d'un revenu brut de 80 000 francs s'élève seulement à 2572 francs. Le montant de l'encouragement public est donc environ 2,7 fois plus élevé pour les groupes à hauts revenus que pour les groupes à bas revenus, bien que les deux groupes de ménages aient versé un dépôt d'épargne d'un montant égal. Dans le canton de Zoug, le montant de l'encouragement public est même sept fois plus élevé. En outre, on constate qu'un ménage familial disposant d'un revenu brut de 80 000 francs n'est guère en mesure de verser régulièrement 20 000 francs. Il en résulte que l'encouragement de l'accession à la propriété du logement est encore plus dégressif qu'il n'y paraît dans le tableau 3.

En comparaison avec les économies d'impôt résultant des déductions dans le cadre du pilier 3a, on constate que les déductions pour l'épargne-logement favorisent encore plus fortement les classes de revenus élevés<sup>18</sup>.

**Tableau 2: économie d'impôt annuelle pour une famille à deux revenus et deux enfants (impôt fédéral direct, impôts cantonaux et communaux) réalisée grâce à la déduction pour l'épargne-logement d'un montant de 20 000 francs**

Revenu brut du ménage (M)	Zoug				Encouragement en % de l'économie réalisée par M1
	Impôt en francs avant la déduction	Impôt en francs après la déduction	Économie d'impôt en %	Économie d'impôt en francs	
M 1: 80 000 Fr.	717	0	100 %	<b>717</b>	100 %
M 2: 120 000 Fr.	4012	1668	58 %	<b>2344</b>	327 %
M 3: 200 000 Fr.	17 013	12 429	27 %	<b>4584</b>	639 %
M 4: 500 000 Fr.	87 141	82 125	6 %	<b>5016</b>	700 %

Revenu brut du ménage (M)	Schaffhouse				Encouragement en % de l'économie réalisée par M1
	Impôt en francs avant la déduction	Impôt en francs après la déduction	Économie d'impôt en %	Économie d'impôt en francs	
M 1: 80 000 Fr.	4217	1645	61 %	<b>2572</b>	100 %
M 2: 120 000 Fr.	10 312	6467	37 %	<b>3844</b>	149 %
M 3: 200 000 Fr.	30 758	23 813	23 %	<b>6945</b>	270 %
M 4: 500 000 Fr.	132 814	125 798	5 %	<b>7015</b>	273 %

Revenu brut du ménage (M)	Neuchâtel				Encouragement en % de l'économie réalisée par M1
	Impôt en francs avant la déduction	Impôt en francs après la déduction	Économie d'impôt en %	Économie d'impôt en francs	
M 1: 80 000 Fr.	5578	1385	75 %	<b>4193</b>	100 %
M 2: 120 000 Fr.	15 194	9415	38 %	<b>5779</b>	138 %
M 3: 200 000 Fr.	40 315	32 154	20 %	<b>8161</b>	195 %
M 4: 500 000 Fr.	156 471	148 303	5 %	<b>8168</b>	195 %

Remarque: Ce tableau ne tient pas compte de l'impôt cantonal sur la fortune, ni d'éventuels rendements de l'épargne-logement imposables. Hypothèse: 70 % du revenu du ménage proviennent de l'un des époux et 30 % de l'autre.

<sup>18</sup> En revanche, la durée des mesures d'encouragement déploie un effet inverse: tandis que le modèle d'épargne-logement prévoit une durée maximale de 10 ans, le contribuable a la possibilité de faire valoir la déduction dans le cadre du pilier 3a aussi longtemps qu'il exerce une activité lucrative. C'est pourquoi, à plus long terme, en fonction de la durée d'épargne et du ménage, le montant de l'encouragement obtenu dans le cadre du pilier 3a peut même être plus élevé que celui atteint grâce à l'épargne-logement.

L'introduction de la déduction fiscale des dépôts d'épargne-logement profite donc en premier lieu aux contribuables qui disposent de moyens suffisants pour acquérir un logement à usage personnel même sans bénéficier de cette mesure. On estime que l'effet d'aubaine sera d'autant plus élevé. Du fait que les montants maximaux sont plus élevés, cet effet d'aubaine est plus fort, tout comme la dégressivité de la déduction pour l'épargne-logement en comparaison avec la déduction dans le cadre du pilier 3a. L'épargne-logement a donc des effets négatifs en termes de politique sociale et de politique des revenus.

Un autre point qu'il faut considérer pour juger l'efficacité de l'épargne-logement est à qui profite en définitive un tel avantage fiscal («incidence», voir à ce sujet le point 3.2). Subventionner des formes d'épargne précises comme l'épargne-logement ou l'épargne-logement énergie entraîne un avantage indirect pour le fournisseur (banques et autres instituts financiers) et ses produits. Une partie des effets souhaités de l'encouragement à l'épargne grâce à l'épargne-logement ne bénéficie pas au véritable groupe cible mais aux fournisseurs de produits correspondants destinés à l'épargne.

#### *4.4.3 Conséquences financières sur le budget public*

Etant donné que l'initiative SGFB demande une introduction facultative de l'épargne-logement à l'échelon des cantons et qu'on ne peut pas prévoir quels cantons introduiront l'épargne-logement si l'initiative est acceptée, il n'est pas possible de procéder à une estimation fiable de la diminution des recettes fiscales. En ce qui concerne l'initiative HEV, une évaluation approximative est mentionnée dans le message du Conseil fédéral sur les initiatives concernant l'épargne-logement (FF 2009 6913): la diminution annuelle des recettes se chiffre environ à 96 millions de francs pour l'impôt cantonal sur le revenu, et environ à 36 millions de francs pour l'impôt fédéral direct.

Avec le contre-projet indirect de la CER-E, la diminution des recettes fiscales serait un peu moins importante. La durée maximale de l'épargne-logement et le montant maximal annuel sont certes identiques à ceux préconisés par l'initiative HEV, en revanche, dans le cadre du contre-projet indirect, le rendement de la fortune réalisé pendant la phase d'épargne est soumis à l'impôt sur le revenu et l'épargne-logement constituée à l'impôt cantonal sur la fortune, ce qui explique que la diminution des recettes fiscales sera un peu moins élevée qu'avec la solution défendue par l'initiative HEV.

## **4.5 Encouragement extrafiscal de l'accession à la propriété du logement dans la LCAP et la LOG**

### *4.5.1 LCAP*

#### *4.5.1.1 Aménagement de cet instrument*

L'encouragement de l'accession à la propriété du logement se fonde sur l'art. 108 de la Constitution fédérale (Cst.). Entre 1975 et 2001, le principe contenu dans cet article a été mis en œuvre dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Outre des mesures dans le domaine des logements locatifs et des coopératives de construction et d'habitation, un abaissement de base du loyer et des avances remboursables ont été octroyés, ainsi qu'un abaissement supplémentaire non remboursable (contributions à fonds perdu), dont l'octroi est soumis à la condition de ne pas dépasser les plafonds de revenu et de fortune définis. L'instrument du cautionnement a également été mis en œuvre. Il a été utilisé pour la dernière fois pendant l'année 2001.

#### 4.5.1.2 Conséquences financières sur les ménages privés

L'instrument de l'abaissement de base remboursable du loyer a eu pour résultat que la charge a été reportée dans le temps, en ceci que les charges de propriété ont d'abord été plus basses que les coûts mais ont ensuite augmenté de 6 % tous les deux ans, conformément à une planification. L'abaissement de base a été remboursé avec les intérêts. En revanche, les contributions versées à fonds perdu (abaissement supplémentaire) doivent être considérées comme des subventions. Elles constituent une part des frais d'investissement.

#### 4.5.1.3 Conséquences financières sur le budget public

Aujourd'hui, pas moins de 70 000 logements sont encore régis par la LCAP, dont un tiers sont des logements en propriété, et deux tiers des logements loués. Actuellement (novembre 2010), en matière de propriété du logement, 30 millions de francs d'abaissement de base du loyer sont encore dus avec les intérêts et, en 2009, environ 11 millions de francs ont été octroyés au titre de l'abaissement supplémentaire. Un total d'environ 650 millions de francs a été versé depuis 1975 au titre de l'abaissement supplémentaire.

### 4.5.2 LOG

#### 4.5.2.1 Aménagement de cet instrument

Après que la Commission fédérale du logement a procédé à un examen approfondi des enjeux de la future politique du logement, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une nouvelle loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) qui était destinée à prendre le relais de la LCAP. Cette loi a été adoptée par le Parlement le 21 mars 2003 et est entrée en vigueur par décision du Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> octobre 2003. En raison de la situation et des besoins de l'époque, la LOG comporte quatre formes d'encouragement. Elle soutient, outre des mesures dans le domaine des logements locatifs et des coopératives de construction et d'habitation (voir à ce sujet la cinquième partie), la construction, la rénovation et l'acquisition de logements bon marché.

À l'origine, en ce qui concerne les prêts prévus par la LOG, l'idée était de mettre en place **deux voies d'encouragement, l'une directe et l'autre indirecte**. La première devait permettre à l'Office fédéral du logement (OFL) d'octroyer des prêts directs aux maîtres d'ouvrage à des taux d'intérêt modérés ou sans intérêt en vue de promouvoir globalement les logements en propriété à prix modérés. La seconde devait permettre à la Confédération de garantir par des arrièrecautiionnements les cautionnements des coopératives de cautionnement hypothécaire HBW et CRCI, dont le but est d'encourager la propriété immobilière à usage personnel. Cet instrument permet d'accéder à la propriété avec des fonds propres moins élevés que ceux normalement exigés par les banques. Les coopératives HBW et CRCI accordent aux prêteurs des cautionnements solidaires jusqu'à concurrence de 90 % du prix d'achat. Elles-mêmes bénéficient d'un arrièrecautiionnement de la Confédération.

Le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, adopté quelques mois seulement après la LOG, a toutefois limité les prêts aux prêts indirects et donc a suspendu les mesures d'encouragement direct à la propriété du logement (prêts). Quant aux mesures d'encouragement indirect à la propriété du logement (arrièrecautiionnements des coopératives de cautionnement immobilier), elles ont été totalement suspendues entre 2006 et fin 2008, puis, faute de demande, jusqu'à nouvel ordre depuis lors.

#### 4.5.2.2 Conséquences financières sur les ménages privés

Les **mesures d'encouragement direct** ne sont jamais entrées en application, c'est pourquoi on ne peut chiffrer leurs conséquences. On peut dire qu'en principe, ces mesures permettraient d'atteindre le groupe cible, étant donné qu'elles fixent des plafonds de fortune et de revenu des bénéficiaires potentiels. L'effet d'aubaine devrait donc être faible. Des limites en matière de coûts et des prescriptions concernant les justificatifs auraient aussi dû s'appliquer. Les prêts

directs auraient d'abord bénéficié aux ménages peu fortunés des zones rurales, qui, faute d'une alternative sous forme de logement loué, sont contraints d'accéder à la propriété, ou ne peuvent entreprendre de rénovation de leur logement en propriété sans subvention.

Les **mesures d'encouragement indirect**, suspendues comme nous l'avons mentionné depuis 2008, sont destinées à faciliter le financement par emprunt. Cependant, ces mesures doivent permettre l'accession à la propriété à long terme. Certains effets d'aubaine ne peuvent pas être entièrement exclus dans ce cadre, il faut cependant retenir qu'un plafond s'applique en ce qui concerne la fortune et permet de lutter contre ces effets.

#### *4.5.2.3 Conséquences financières sur le budget public*

Puisque l'encouragement public indirect s'effectue au moyen de garanties auxquelles on n'a pas besoin de prétendre normalement, les conséquences financières sur le budget public sont limitées.

Seul un petit nombre de cautionnements des coopératives de cautionnement hypothécaire HBW et CRCI, dont le but est d'encourager la propriété immobilière à usage personnel, a été garanti par la Confédération sous forme d'arrière-cautionnements. Faute de demande, cet encouragement a été suspendu jusqu'à nouvel ordre en 2008.

## **5 Discussion: les mesures relevant du domaine de la construction de logements d'utilité publique et de logements coopératifs**

### *5.1.1 Aménagement de cet instrument*

En encourageant les sociétés qui construisent des logements d'utilité publique, la Confédération se concentre sur une «troisième voie» en matière de construction de logements, à savoir les coopératives de logement. Quelques mois seulement après avoir adopté la LOG, le Parlement, dans le cadre du programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, a toutefois limité les mesures d'encouragement aux mesures indirectes et entre 2006 et fin 2008, plus aucuns nouveaux moyens n'ont été mis à disposition. Pendant ce temps, le Conseil fédéral réexaminait la situation et il décida le 28 février 2007 de réinscrire au plan financier des fonds destinés à l'aide au logement à compter de 2009. Les aides étaient cependant définitivement limitées aux mesures d'encouragement indirectes en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (par des prêts du fonds de roulement et des prestations de garantie) et tous les nouveaux crédits-cadre devaient prendre la forme d'engagements conditionnels (cautionnements).

En ce qui concerne l'encouragement dans le domaine des logements loués, les prêts de la Confédération sont allés approvisionner les fonds de roulement gérés à titre fiduciaire par les trois organisations faïtières de la construction de logements d'utilité publique, sur mandat de la Confédération. Ces fonds doivent en outre contribuer à répondre aux besoins de financement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique membres des organisations faïtières. En font partie les sociétés coopératives d'habitation traditionnelles, quelques fondations en petit nombre et diverses sociétés coopératives d'habitation du personnel de la Confédération.

### *5.1.2 Conséquences financières sur les ménages privés*

Pour financer l'acquisition du logement ou de droits de participation à des sociétés coopératives, les assurés peuvent recourir au versement anticipé des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier (voir le point 4.1) et de ceux du pilier 3a (voir le point 4.2). Cependant ces deux piliers sont initialement conçus pour assurer la prévoyance vieillesse et se fondent sur les art. 111 et 113 de la Constitution fédérale. Le versement anticipé des avoirs pour acquérir des droits de participation

à des sociétés coopératives ne constitue cependant qu'une part infime d'environ 1 % de tous les versements anticipés.

La construction de logements coopératifs réunit les avantages de la propriété et de la location et se distingue par d'autres prestations accessoires. De plus, elle présente une sécurité du logement et une liberté d'aménager son lieu de vie plus grandes qu'une location normale, ainsi qu'une possibilité de déménager en respectant les délais de congé qui offre plus de flexibilité que la propriété du logement. Comme dans le domaine de la construction de logements d'utilité publique et de logements coopératifs le coût du loyer est utilisé, les loyers sont généralement plus bas que sur le marché et présentent également une fonction stabilisante ou un rôle d'amortisseur à long terme pour tout le marché immobilier. En outre, de nombreuses sociétés coopératives offrent des prestations supplémentaires comme des installations collectives et des services à la communauté. Elles prennent également en charge des missions d'intégration et d'encadrement qui seraient sinon du ressort de la collectivité.

### *5.1.3 Conséquences financières sur le budget public*

En même temps que la LOG, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003, le Parlement a adopté un crédit-cadre d'un montant total de 2,075 milliards de francs. Ce montant se répartissait entre les fonds destinés aux prêts, soit 300 millions de francs et ceux destinés à des engagements conditionnels, soit 1,775 milliards de francs. Ces derniers ont servi pour l'essentiel à cautionner les émissions d'emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) et, dans une moindre mesure, à financer les arrièr-cautionnements de la coopérative de cautionnement hypothécaire (HBG). De plus, jusqu'en 2008, seul un petit nombre de cautionnements des coopératives de cautionnement hypothécaire HBW et CRCI, dont le but est d'encourager la propriété immobilière à usage personnel, a été garanti par la Confédération sous forme d'arrièr-cautionnements. Faute de demande, cette dernière forme d'encouragement a été suspendue jusqu'à nouvel ordre en 2008 (voir le point 4.5.2.3).

Après la constitution des fonds sous la LCAP et après l'épuisement complet du crédit-cadre de la LOG destiné aux emprunts (300 millions de francs), les organisations faïtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et leurs membres ont donc dû se contenter d'un fonds s'élevant tout de même à près d'un demi-milliard de francs. Celui-ci aura permis, une fois l'ancien crédit-cadre épuisé, d'octroyer chaque année des prêts pour quelque 25 millions de francs. La volonté d'épuiser le crédit-cadre encore disponible en faveur de prêts n'est pas abordée en détail dans le message relatif au programme de consolidation 2012-2013 (FF 2010 6433), bien que le message propose sa prolongation jusqu'en 2017 au lieu de 2015, comme prévu initialement. En outre, il faudra immédiatement épargner à nouveau pendant les années 2011 et 2012 pour réunir les moyens pour le programme spécial en faveur de la rénovation énergétique des logements construits par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, dans le cadre de la première phase des mesures de stabilisation de 2009, moyens qui ont été augmentés de 5 à 50 millions à titre de mesure de compensation.

Conformément à la décision du 28 février 2007 de limiter les aides à la construction aux mesures d'encouragement indirect et, après l'épuisement du crédit-cadre (prêts et engagements conditionnels) de ne plus les affecter qu'à des engagements conditionnels, le Conseil fédéral a adopté le 18 août 2010 un message concernant un crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements (FF 2010 5041). Le montant de 1,4 milliard de francs demandé devra essentiellement servir à cautionner les émissions d'emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), dont l'activité a par ailleurs fait l'objet d'une évaluation au printemps 2010. Enfin, la Confédération pourra continuer à accorder les arrièr-cautionnements des coopératives de cautionnement hypothécaire œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

## 6 Conclusions

Le taux de logements en propriété en Suisse dépend de plusieurs facteurs. Il varie de plus fortement en fonction de la taille de la commune ou du canton. Environ la moitié des cantons présente un taux proche du taux moyen des pays voisins.

Du point de vue de la politique sociale, il faut faire preuve d'esprit critique en ce qui concerne les mesures d'encouragement de la propriété du logement: le bénéfice individuel qui résulte de la propriété du logement pour chaque ménage (par exemple la sécurité du logement et la satisfaction concernant le logement) ne justifie pas l'encouragement public de l'accession à la propriété du logement. Si la propriété du logement déployait aussi des effets externes positifs, par exemple si un taux de logements en propriété plus élevé était synonyme d'une meilleure stabilité sociale dans les quartiers, alors bien sûr, on devrait envisager un encouragement public. En ce cas, l'ensemble de la population serait bénéficiaire et non pas les seuls propriétaires. Mais l'existence d'une interaction entre la stabilité sociale et le taux de logements en propriété est très controversée dans la recherche.

En outre, il faut toujours opposer le coût économique à un éventuel bénéfice social. L'encouragement de l'accession à la propriété du logement est négatif d'un point de vue économique: premièrement, les mesures de promotion sont inefficaces car elles modifient les choix des ménages. Deuxièmement, une part des mesures d'encouragement tombe à plat, en raison des prix de l'immobilier qui augmentent, et /ou accroissent l'attractivité de certains produits des instituts financiers qui seraient moins avantageux sans mesures d'encouragement. Troisièmement, les moyens financiers affectés à l'encouragement de l'accession à la propriété du logement ne peuvent plus être mis en œuvre à d'autres fins de consommation ou pour d'autres projets d'investissement, ce qui se traduit par une tendance à des effets négatifs sur la croissance économique. Enfin, un taux de logements en propriété plus élevé conduit à une augmentation du besoin de surface d'habitation par personne et donc au mitage du tissu urbain. Du point de vue de l'utilisation durable des ressources, les mesures d'encouragement de l'accession à la propriété du logement ont donc un impact négatif.

Il est plus aisé d'associer les instruments de promotion extrafiscaux à des critères précis (restrictions liées au logement ou à la superficie, nombre de personnes dans le ménage, revenu du ménage, directives en matière de construction, etc.) que ce n'est le cas dans le cadre des mesures fiscales. Il est aussi plus aisé de contrôler les effets d'aubaine indésirés et l'utilisation des ressources en mettant en œuvre des mesures extrafiscales que fiscales (voir également à ce sujet Econcept 1997; Interface 2008; Baur et al. 2009).

Dans la mesure où l'encouragement public de l'accession à la propriété du logement rend plus avantageuse l'acquisition de la propriété que la location, on peut craindre qu'il n'aggrave le phénomène de bulle immobilière. Il est cependant impossible de juger s'il existe actuellement un danger de cet ordre. Le risque de surendettement des ménages privés en cas de hausse des taux d'intérêt ne doit cependant pas être sous-estimé: environ 8 % des personnes interrogées ont reconnu qu'elles ne pourraient plus payer leurs intérêts hypothécaires si leur taux augmentait de deux points de pourcentage (comparis 2010). Cependant la vaste majorité des propriétaires est prête à affronter une hausse des taux d'intérêt: la part moyenne de capital emprunté se situe autour de 54 % (comparis et GfS 2006).

Dans l'ensemble, il n'est donc pas possible de se prononcer clairement sur la question de savoir dans quelle mesure l'acquisition d'un logement, avec ou sans recours aux avoirs du 2<sup>e</sup> pilier, peut comporter un risque financier élevé pour certains groupes de ménages. Une enquête de l'année 2003 (Hornung et al. 2003) révèle des indices selon lesquels une partie des retraités qui ont utilisé leurs avoirs du 2<sup>e</sup> pilier pour accéder à la propriété du logement sont contraints de réduire considérablement leurs dépenses. Du reste, ces résultats doivent être interprétés avec précaution, car l'enquête portait sur un très petit échantillon. On peut aussi se

demander si la situation financière des personnes interrogées serait meilleure si elles n'avaient pas eu recours au versement anticipé et devaient verser aujourd'hui un loyer.

Lorsqu'on compare les divers instruments d'encouragement, on constate à propos des effets de répartition que le versement anticipé des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier est la mesure la mieux ciblée pour répondre aux besoins des ménages seuil.

En revanche, la possibilité de constituer une épargne fiscalement privilégiée dans le cadre du pilier 3a déploie des effets dégressifs marqués. Comme, pour la plupart des contribuables (pour toutes les personnes exerçant une activité lucrative dépendante), le montant maximal donnant droit à une déduction dans le cadre du pilier 3a est moins élevé que la déduction prévue par le modèle d'épargne-logement, on constate que les déductions pour l'épargne-logement favorisent encore plus fortement les classes de revenus élevés.

L'introduction de la déduction fiscale des dépôts d'épargne-logement profite donc en premier lieu aux contribuables qui disposent de moyens suffisants pour acquérir un logement à usage personnel même sans bénéficier de cette mesure. On estime que l'effet d'aubaine est d'autant plus élevé. En raison de la limitation prévue dans le temps du contrat d'épargne-logement, en fonction de la durée de la phase de constitution d'épargne, la déduction dans le cadre du pilier 3a, considérée sur une longue période, peut avoir des effets plus dégressifs que l'épargne-logement.

Enfin, un troisième instrument d'encouragement de l'accession à la propriété du logement existe, à savoir l'imposition de la valeur locative sous sa forme actuelle, en plus des possibilités de versement anticipé du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a. Le Conseil fédéral propose au Parlement un changement du système de l'imposition de la valeur locative. Ce changement apporterait une simplification considérable de la taxation, et, au delà de la déduction pour l'acquisition du logement, limitée dans le temps et quant à son montant, il continuerait de constituer une mesure d'encouragement de la propriété du logement modérée.

Les subventions fédérales directes dans le cadre de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG), qui ont tout d'abord été suspendues dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération, ont été arrêtées par le Conseil fédéral en 2007. Quant aux aides indirectes sous forme d'arrière-cautionnements des coopératives de cautionnement immobilier dans le domaine de la propriété, elles sont actuellement suspendues. En ce qui concerne les prêts dans le cadre de la LOG, les ménages seuil en auraient été les premiers bénéficiaires. Les effets de répartition sont analogues à ceux du versement anticipé des avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et dépendent des conditions d'aménagement de ces instruments d'encouragement en matière de revenu et de fortune.

Parallèlement à l'alternative entre propriété et location, les coopératives de logements offrent une troisième forme d'habitat. Comme dans le domaine de la construction de logements coopératifs le coût du loyer est utilisé, les loyers sont généralement plus bas que sur le marché et présentent également une fonction stabilisante ou un rôle d'amortisseur à long terme pour tout le marché immobilier. La Confédération encourage également la construction de logements coopératifs dans le cadre de la LOG; le Conseil fédéral a proposé un nouveau crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels à hauteur de 1,4 milliard de francs en août 2010 dans le cadre d'un message.

## 7 Bibliographie

- Baur, Martin, Lukas Schneider, Margit Himmel, Lukas Gutzwiller, Stefan Wiederkehr et Felix König** (2009), Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden – étude du groupe de travail interdépartemental (en allemand, avec résumé en français). Berne, Ittigen, Granges: AFC, AFF, OFEN et OFL
- OFS** (2004), Recensement fédéral de la population 2000 – L'offre de logements et les conditions de logement. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Office fédéral du logement** (2005), Briefing – Combien de ménages suisses sont-ils propriétaires de leur logement et pourquoi ne sont-ils pas plus nombreux ? Granges: OFL.
- Comparis & GfS** (2006), Hypotheken-Landschaft Schweiz, Zurich, 14 mars 2006.
- Comparis** (2010), communiqué de presse de comparis.ch sur les conséquences d'une hausse des intérêts hypothécaires: La moitié des propriétaires immobiliers ne pourraient pas faire face à une hausse des taux de 3 points. Zurich: comparis.ch.
- Daepf, Martin**, (2006), Avis sur l'étude «Bausparen im Kanton Baselland». Berne, AFC.
- Delbaggio, K. et Wanzenried, G.** (2009), Bausparen: Eine ökonomische Wirkungsanalyse kantonaler Bausparmodelle. Mimeo, Haute école de Lucerne.
- econcept** (1997), Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, sur mandat de l'OFEN. Zurich.
- Feld, Lars P. et Gebhard Kirchgässner** (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz. In Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, Hrsg. H. Schmid und T. Slembeck, 63–92. Berne, Stuttgart: Haupt.
- Füeg, Rainer et Tobias Studer** (2005), Bausparen im Kanton Baselland. Etude réalisée sur mandat de la Société suisse pour la promotion de l'épargne-logement SGFB. Liestal: SGFB.
- GfS** (2003), Wohneigentumsförderung erwünscht, konkrete Umsetzung umstritten. Berne et Zurich: institut de recherche GfS.
- Hilber, Christian** (1998), Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise – Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung. Coire: Rüegger.
- Hornung, Daniel, Thomas Röthlisberger, Rolf Gurtner et Paul Kläger** (2003), Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF). Berne: Office fédéral des assurances sociales, Rapport de recherche n° 17/03.
- Interface (2008)**, Analyse financière Massnahmen im Energiebereich: Theoretische Reflexion der Wirkungsweise und Auswertung empirischer Studien, sur mandat de l'OFEN, Berne.
- FMI** (2009), Debt bias and other distortions: Crisis-related issues in tax policy. Washington: Fonds monétaire international.
- OCDE** (2009), Moving beyond the crisis: Using tax policy to support financial stability. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.
- Oswald, A.J.** (1996), A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialised nations: Part I. Mimeo, Warwick University.
- Pehkonen, J.** (1999), Unemployment and homeownership. Applied Economics Letters, 6, p. 263 à 265.
- Peters, Rudi** (2009), Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification. Berne: AFC.
- Salvi, Marco, Patrik Schellenbauer et Hansjörg Schmidt** (2004), Preise, Mieten und Renditen. Der Immobilienmarkt transparent gemacht. Zurich: Banque cantonale de Zurich.
- Schellenbauer, Patrik** (2008), Kaufen oder mieten – was ist günstiger? Neue Zürcher Zeitung, édition du 31 mars 2008.
- BNS** (2010), Rapport sur la stabilité financière. Zurich: Banque nationale suisse, juin 2010.

**Voigtländer, Michael** (2006), Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Seiten einer Medaille – Gutachten für den Verband deutscher Pfandbriefbanken. Cologne: Institut der deutschen Wirtschaft.

## Annexe I: les instruments de la politique d'encouragement à la propriété du logement en Suisse

	Versement anticipé 2 <sup>e</sup> pilier	Versement anticipé pilier 3a	Imposition de la valeur locative	Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)	Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)	LOG encouragement direct (jamais appliqué)	LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)
<b>1. Concept et définition des mesures</b>							
<b>Concept général</b>	Les personnes qui disposent d'avoirs de la prévoyance professionnelle peuvent y recourir pour l'acquisition du logement à usage personnel.	Encouragement dans le cadre de la prévoyance individuelle liée	Encouragement de l'accession à la propriété privée du logement (art. 108, al. 1, Cst.)	Simplification du système fiscal: - suppression de l'imposition de la valeur locative - suppression de la déduction pour frais d'entretien pour le logement à usage personnel. Encouragement sous forme de déduction pour l'acquisition du logement	Encouragement de l'accession à la propriété privée du logement (art. 108, al. 1, Cst.)	Octroi d'aides au financement (prêt)	Cautionnement facilitant le financement du logement
<b>Bases juridiques</b>	- Art. 108, al. 1, Cst. - Art. 30c LPP et 331e CO. - Ordonnance sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (OEPL).	- Art. 111, al. 4, Cst. - Art. 33, al. 1, let. e, LIFD et art. 9, al. 2, let. e, LHID. - Ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance (OPP3).	- Art. 108, al. 1, Cst. - Art. 21, al. 1, let. b (valeur locative), art. 32, al. 2 et 3 et art. 33, al. 1, let. a (déductions relatives au logement), LIFD. - Art. 7, al. 1, phrase 1 (valeur locative), art. 9, al. 2, let. a et al. 3, let. a et b (déductions relatives au logement), LHID. - Ordonnances sur les frais d'entretien liés à la propriété du logement.	- Art. 108, al. 1, Cst. - Art. 32a, al. 1 et 2, 32b et art. 33, al. 1, let. a et al. 3 à 5, P-LIFD (déductions relatives au logement). - Art. 9, al. 2, let. a et al. 3 et 3 <sup>ter-quinquies</sup> , P-LIFD (déductions relatives au logement). - Révision prévue des ordonnances en vigueur sur les frais d'entretien liés à la propriété du logement.	- Art. 108, al. 1, Cst. - Art. 33b P-LIFD et art. 9a P-LHID. - Ordonnance du Conseil fédéral prévue.	- Art. 108 Cst. - Art. 23a et 24, LOG.	- Art. 108 Cst. - Art. 23b et 26, LOG.

	<b>Versement anticipé 2<sup>e</sup> pilier</b>	<b>Versement anticipé pilier 3a</b>	<b>Imposition de la valeur locative</b>	<b>Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)</b>	<b>Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)</b>	<b>LOG encouragement direct (jamais appliqué)</b>	<b>LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)</b>
<b>Point de départ de la mesure (sujet ou objet de l'encouragement, base de calcul fiscal)</b>	Avoirs de prévoyance de la personne assurée	Revenu imposable du ménage	Valeur locative imposable du logement en propriété / revenu imposable du ménage	Revenu imposable du ménage une fois effectuées les déductions relatives au logement.	Revenu imposable du ménage.	Revenu et fortune du ménage; association éventuelle à des critères définis spécifiques en fonction de l'objet.	
<b>Aménagement concret et fonctionnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les cotisations du 2<sup>e</sup> pilier sont déductibles (selon le concept de l'imposition à la consommation).</li> <li>- Possibilité de versement anticipé (VA) ou mise en gage du 2<sup>e</sup> pilier pour acquérir la propriété du logement ou rembourser un prêt hypothécaire.</li> <li>- La prestation en capital de la prévoyance versée est imposée séparément du reste du revenu à un taux réduit (impôt fédéral: un cinquième du barème ordinaire).</li> <li>- Le remboursement du VA donne à l'assuré le droit au remboursement des impôts fédéraux, cantonaux et communaux payés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le montant épargné au titre du pilier 3a est déductible du revenu imposable pendant la phase de constitution de l'épargne (selon le concept de l'imposition à la consommation).</li> <li>- Traitement fiscal privilégié en cas de versement anticipé aux fins d'acquisition du logement: la prestation en capital de la prévoyance versée est imposée séparément du reste du revenu à un taux réduit (impôt fédéral: un cinquième du barème ordinaire).</li> <li>- Les intérêts sont exonérés de l'impôt sur le revenu, de même que les avoirs du pilier 3a de l'impôt cantonal sur la fortune.</li> <li>- Le pilier 3a peut être</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fixation d'une valeur locative nettement en dessous de la valeur du marché.</li> <li>- Il est possible de déduire les frais d'entretien (forfait alternatif admis) et les frais de financement (intérêts hypothécaires).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La suppression de la valeur locative des logements à usage personnel, selon le principe de l'accroissement de la fortune nette, rend l'acquisition du logement plus avantageuse que la location.</li> <li>- Il est possible de déduire les intérêts passifs privés jusqu'à concurrence de 80 % du rendement imposable de la fortune.</li> <li>- Déduction pour l'acquisition du logement plafonnée et limitée dans le temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le montant épargné au titre de l'épargne-logement (dépôts) est déduit du revenu imposable pendant la phase de l'épargne et il est traité fiscalement de manière privilégiée puisqu'il est exonéré au moment du versement s'il est utilisé conformément aux fins prévues (acquisition à titre onéreux d'un premier logement situé en Suisse que le propriétaire habitera durablement).</li> <li>à rappel d'impôt en cas d'utilisation des fonds d'épargne-logement à d'autres fins</li> <li>- Les rendements de la fortune ne sont pas exonérés de l'impôt sur le revenu,</li> </ul>	Octroi de prêts à des taux d'intérêt modérés ou sans intérêt pour promouvoir globalement les logements en propriété à prix modérés.	L'arrière-cautionnement de cautionnements des coopératives de cautionnement hypothécaire (HBW, CRCI) est accordé pour combler un défaut de fonds propres et diminuer la charge initiale.

	<b>Versement anticipé 2<sup>e</sup> pilier</b>	<b>Versement anticipé pilier 3a</b>	<b>Imposition de la valeur locative</b>	<b>Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)</b>	<b>Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)</b>	<b>LOG encouragement direct (jamais appliqué)</b>	<b>LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)</b>
	lors du VA.	utilisé comme «amortissement indirect» de l'hypothèque.			pas plus que les avoirs d'épargne-logement de l'impôt cantonal sur la fortune.		
<b>Instruments d'encouragement supplémentaires (par exemple pour des rénovations énergétiques, etc.)</b>			Les frais d'entretien sont traités comme les mesures servant à économiser l'énergie et à préserver l'environnement (voir le catalogue de mesures de l'ordonnance du DFF sur les mesures en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et sur le recours aux énergies renouvelables).	- Les coûts d'investissements des mesures particulièrement efficaces visant à réduire la consommation d'énergie et à protéger l'environnement seront déductibles si les mesures respectent des exigences énergétiques et écologiques concrètes. Les travaux de restauration des monuments historiques demeurent déductibles.		Le soutien pourrait dépendre du respect de certains critères énergétiques. à Ils peuvent être imposables en fonction de divers critères (par exemple uniquement s'il s'agit de propriété par étages, de groupes de ménages définis, etc.).	
<b>2. Portée des mesures</b>							
<b>Groupe ciblé par les mesures (intention du législateur ou dérivé de l'aménagement-</b>	L'EPL est ouvert à tous les assurés mais on vise en particulier les ménages «seuil», c'est-à-dire ceux qui ne pourraient pas devenir propriétaires	Ensemble des salariés et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante	Tous les propriétaires de leur logement en Suisse (propriétaires actuels et futurs acquéreurs).		Futurs acquéreurs d'un premier logement situé en Suisse qu'ils habiteront durablement (les épargnants n'ont pas	Ménages à revenus faibles, qui en raison de l'absence d'offre de location sont contraints d'acquérir leur	Ménages seuil, c'est-à-dire personnes disposant de peu de fortune / fonds propres, mais dont le revenu

	Versement anticipé 2 <sup>e</sup> pilier	Versement anticipé pilier 3a	Imposition de la valeur locative	Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)	Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)	LOG encouragement direct (jamais appliqué)	LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)
<b>ent concret)</b>	sans le 2 <sup>e</sup> pilier.				le droit d'être déjà propriétaires de leur logement).	logement ou propriétaires à revenus faibles qui doivent rénover leur maison ou leur appartement.	permettrait de supporter l'acquisition du logement (soit avant tout les jeunes ménages à revenus moyens).
<b>Dans quelle mesure les groupes-cibles sont ils atteints ?</b>	<p>Hornung et al. (2003):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les fonds EPL cofinancent près d'un cinquième de l'ensemble des achats de logements <u>existants</u> (avec changement de propriétaire).</li> <li>- 1 achat sur 3 de nouvelle maison ou d'appartement <u>neuf</u> a été cofinancé par un VA ou une mise en gage du 2<sup>e</sup> pilier.</li> <li>- La mise en gage est très peu utilisée: seulement 14,7 % des VA resp. 17,3 % de la somme globale des VA.</li> <li>- Surtout des personnes qui avaient entre 35 et 44 ans au moment du VA.</li> <li>- Ménages aux revenus moyens: ménages percevant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- On ne connaît pas les chiffres des versements anticipés du pilier 3a.</li> <li>- 12 % des personnes qui recourent au versement anticipé du 2<sup>e</sup> pilier recourent aussi au pilier 3a pour financer leur logement (cf. Hornung et al. 2003)</li> <li>Recours au pilier 3a en général, année de référence 2005 (Peters 2009):</li> <li>- 40% des contribuables constitués d'au moins un actif cotisent au 3<sup>e</sup> pilier.</li> <li>- Le volume des cotisations en 2005 avoisinait 6 milliards de francs, soit environ un quart des cotisations à l'AVS et 16% des</li> </ul>	<p>Selon un rapport de 2000 de la Commission chargée de revoir le système d'imposition de la propriété du logement, 42% des contribuables concernés déclarent une valeur locative nette négative (valeur locative brute moins les intérêts passifs et les frais d'entretien).</p>	<p>Tous les propriétaires sont concernés par cette mesure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- D'après Füeg et Studer (2005): La part de 20-65 ans bénéficiant du programme d'épargne-logement dans le canton de Bâle-Campagne est de 1,7 %.</li> <li>- Entre le 1<sup>er</sup> novembre 1991 et le 27 janvier 2005, 668 primes d'épargne-logement ont été versées par L'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail (KIGA) du canton de Bâle-Campagne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indéterminé faute d'introduction de cette mesure d'encouragement</li> <li>- On s'attend à ce que les groupes cibles soient atteints dans une proportion élevée, car la mesure bénéficie uniquement aux classes de revenus ciblées (plafonds de revenus et fortune).</li> </ul>	<p>Instrument suspendu en 2008, faute d'intérêt des clients et / ou des banques.</p>

	<b>Versement anticipé 2<sup>e</sup> pilier</b>	<b>Versement anticipé pilier 3a</b>	<b>Imposition de la valeur locative</b>	<b>Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)</b>	<b>Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)</b>	<b>LOG encouragement direct (jamais appliqué)</b>	<b>LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)</b>
	un revenu de 60 000 à 100 000 fr. par année.	cotisations à la prévoyance professionnelle cette année-là.					
<b>Montants minimal et maximal de l'encouragement, ou de la déduction fiscale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limites à partir de 50 ans (soit la totalité de l'avoir à 50 ans, soit la moitié de l'avoir au moment du VA).</li> <li>- Montant minimal du versement anticipé 20 000 francs.</li> <li>- Un versement anticipé tous les 5 ans au maximum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déduction maximale 2010: 6566 francs pour personnes ayant un 2<sup>e</sup> pilier et 32 832 francs pour contribuables sans 2<sup>e</sup> pilier.</li> <li>- Un versement anticipé tous les 5 ans au maximum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intérêts passifs privés: à concurrence du rendement de la fortune augmenté de 50 000 francs.</li> <li>- Frais d'entretien: frais effectifs ou forfait (forfait alternatif admis).</li> <li>- Mesures destinées à économiser l'énergie et préserver l'environnement: comme pour les frais d'entretien.</li> <li>- Travaux de restauration de monuments historiques: frais effectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intérêts passifs privés: 80% du rendement imposable de la fortune.</li> <li>- Le montant maximal admis de la déduction pour l'acquisition du logement (déduction des intérêts hypothécaires la première année suivant l'acquisition du logement) s'élève à 10 000 francs pour un couple marié et à 5000 francs pour les autres contribuables. Pendant les dix années fiscales suivantes, le montant maximal de la déduction diminue de 10 % par an.</li> <li>- Mesures particulièrement efficaces visant à réduire la consommation d'énergie et à préserver l'environnement et travaux de restauration des</li> </ul>	Déduction maximale annuelle de 10 000 francs pour les contribuables épargnants, et de 20 000 francs pour les couples mariés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prêts à des taux d'intérêt modérés ou sans intérêt</li> <li>- Prêts forfaitaires en fonction de la taille du logement</li> </ul>	Couverture de l'hypothèque de deuxième rang, c'est-à-dire d'entre 65 et 90 % des frais d'investissement ou du prix d'achat, limites en matière de coûts.

	Versement anticipé 2 <sup>e</sup> pilier	Versement anticipé pilier 3a	Imposition de la valeur locative	Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)	Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)	LOG encouragement direct (jamais appliqué)	LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)
				monuments historiques: frais effectifs.			
<b>3. Conséquences des mesures</b>							
<b>Incidences (à qui profitent en fin de compte les mesures d'encouragement ?)</b>	<p><i>En général (indépendamment de la mesure d'encouragement):</i>  Les allégements fiscaux augmentent la disposition à payer des acheteurs potentiels, de telle sorte qu'une partie des mesures d'encouragement est capitalisée dans les prix de l'immobilier. à Incidence partielle sur les personnes qui vendent les terrains et les biens immobiliers</p>						
	Les instituts financiers peuvent dans certains cas offrir des conditions moins bonnes que celles du marché (taux d'intérêt peu avantageux, frais d'administration plus élevés) qui resteront néanmoins intéressantes. à Incidence partielle sur les instituts de financement, en fonction de la situation de la concurrence.	La déduction des intérêts passifs profite aux instituts financiers. à Augmentation parallèle de la part de capitaux empruntés par les propriétaires à celle des titres et des dépôts. à Accroissement du bilan et des bénéfices des banques.	Élimination des incitations indésirables actuelles à l'endettement. à Ceci se fait au détriment des fournisseurs d'hypothèques (réduction du bilan des banques).	Les instituts financiers peuvent dans certains cas offrir des conditions moins bonnes que celles du marché (taux d'intérêt peu avantageux, frais d'administration plus élevés) qui resteront néanmoins intéressantes. à Incidence partielle sur les instituts de financement, en fonction de la situation de la concurrence.	Des limites en matière de coûts peuvent permettre de limiter les conséquences qui viennent d'être décrites.		
<b>Efficience (effets de distorsion)</b>	<p><i>En général (indépendamment de la mesure d'encouragement):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- augmentation des prix de l'immobilier</li> <li>- distorsion des choix de consommation des ménages: tant en ce qui concerne le choix d'une forme d'habitat (location / propriété) que le choix entre le logement et d'autres biens de consommation</li> <li>- distorsion des choix entre l'épargne et l'investissement et des choix relatifs aux montants épargnés</li> <li>- valeur des opportunités non réalisées: fondamentalement, les mesures d'encouragement ont pour effet de remplacer les investissements qui favorisent la productivité et la croissance des entreprises par des investissements dans le secteur privé de la construction de logements, sans effet sur la productivité.</li> </ul>						
			Incitations fiscales à la rénovation d'immeubles existants				

	Versement anticipé 2 <sup>e</sup> pilier	Versement anticipé pilier 3a	Imposition de la valeur locative	Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)	Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)	LOG encouragement direct (jamais appliqué)	LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)
			Une part de capital emprunté élevée permet une optimisation fiscale. à Du point de vue de l'efficacité, le taux d'endettement est élevé (les individus versent davantage d'intérêts hypothécaires que dans un système sans incitation fiscale).	Pour parer à ce manque d'efficacité, il faut diminuer le taux d'endettement élevé (qui entraîne une plus grande charge hypothécaire pour les ménages et une diminution des recettes fiscales pour l'État).	On doit s'attendre à un fort effet d'aubaine.	- Incitation à la rénovation puisque cette priorité a été prévue lors de l'octroi du prêt. - Effet d'aubaine moindre par la limitation du droit au prêt au moyen de plafonds de revenus et de fortune.	Les effets d'aubaine sont limités grâce au plafond en matière de fortune.
<b>Conséquences pour la Confédération</b>	La diminution des recettes fiscales de la Confédération liée au versement anticipé des avoirs à des fins d'acquisition du logement s'élève au moins à 134,2 millions de francs (diminution des recettes fiscales en raison du barème spécial, sans compter la diminution des recettes fiscales due à l'imposition séparée du revenu. Données de 2006).	La diminution des recettes fiscales de <u>tous</u> les versements anticipés du 3 <sup>e</sup> pilier s'élève environ à 360 millions de francs par an (données de 2005).  à La part de la diminution des recettes en faveur du versement anticipé pour l'acquisition du logement ne peut être chiffrée faute de données.	Les informations suivantes sur tous les contribuables, en partie incomplètes, en partie inexistantes, sont nécessaires pour calculer le montant de la diminution des recettes résultant de l'actuelle imposition de la valeur locative par rapport à une imposition de la valeur locative neutre du point de vue fiscal: - différence entre la valeur locative et la valeur vénale actuelle du bien immobilier.  - Montant du	En fin de compte, le changement de système n'a guère de conséquence sur l'impôt fédéral direct.	- La diminution des recettes de l'impôt fédéral direct liée à l'initiative HEV est estimée à environ 36 millions de francs. - Les diminutions de recettes fiscales liées au contre-projet indirect devraient être un peu moindres que celles liées à l'initiative HEV.	- Ce sont les pouvoirs publics qui octroient les prêts à des taux d'intérêt modérés ou sans intérêt et qui supportent le risque d'augmentation du taux de couverture des défaillances. - Le risque peut en partie être maîtrisé au moyen du crédit cadre, et le risque d'augmentation du taux de couverture des défaillances peut	Les pouvoirs publics ne se portent garants que dans le cadre d'un cautionnement / arrièrecautionnement; le risque est restreint par des limites en matière de coûts.

	<b>Versement anticipé 2<sup>e</sup> pilier</b>	<b>Versement anticipé pilier 3a</b>	<b>Imposition de la valeur locative</b>	<b>Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)</b>	<b>Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)</b>	<b>LOG encouragement direct (jamais appliqué)</b>	<b>LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)</b>
			dégrèvement fiscal dû à la fixation d'une valeur locative moindre.			être restreint par des limites en matière de coûts.	
<b>Conséquences pour les cantons et les communes</b>	Indéterminées; le traitement fiscal des versements anticipés de capitaux diffère d'un canton à l'autre.		Elles sont analogues aux conséquences financières pour la Confédération.	Ne peuvent être estimées faute de données.	- La diminution des recettes des impôts cantonaux sur le revenu liée à l'initiative HEV est estimée à environ 96 millions de francs. - Les diminutions de recettes fiscales liées au contre-projet indirect devraient être un peu moindres que celles liées à l'initiative HEV.		
<b>Conséquences pour les ménages (effets de répartition)</b>	Analyse de Hornung et al. (2003): - 71 % des personnes n'auraient pas pu acquérir leur logement sans un VA de leur 2 <sup>e</sup> pilier. - Les questionnaires indiquent que certains bénéficiaires ont dû réduire leurs dépenses suite à un versement anticipé du 2 <sup>e</sup> pilier. - Selon l'AFC, on a dénombré entre 35 000 et 40 000	- Accroissement des moyens d'acquérir le logement. - Le versement anticipé a un caractère dégressif : 1. les ménages à revenus élevés profitent davantage de la mesure en raison de la progressivité de l'impôt que les ménages à bas revenus ; 2. la probabilité que des contributions soient versées et	La déduction des intérêts passifs offre plusieurs possibilités de planification fiscale avantageuse aux personnes qui disposent de suffisamment de fonds pour renoncer à amortir leur dette et placer leurs fonds d'une manière plus rentable. - La part de contribuables qui ont un revenu imposable inférieur à 50 000 francs et présentent	- Les classes de revenus moyens et élevés ont tendance à être désavantagées par la suppression de l'imposition de la valeur locative (moins de marge d'optimisation fiscale). - Par ailleurs, les classes de revenus moyens et élevés peuvent s'adapter le mieux aux nouvelles conditions en modifiant la structure de leurs placements. - La déduction pour	- Accroissement des moyens d'acquérir à titre onéreux un premier logement situé en Suisse et habité durablement par le propriétaire - La déduction a un caractère dégressif: 1. Les ménages à revenus élevés profitent davantage de la mesure en raison de la progressivité de l'impôt que les ménages à bas revenus ;	Octroi de prêts à des taux d'intérêt modéré pour les ménages de propriétaires à faible revenu limité au moyen de plafonds en matière de revenus et de fortune et par le montant forfaitaire des prêts.	- Il est possible d'acquérir le logement plus tôt dans une vie. - Le taux d'intérêt de l'hypothèque de second rang est réduit à celui de l'hypothèque de premier rang.

	<b>Versement anticipé 2<sup>e</sup> pilier</b>	<b>Versement anticipé pilier 3a</b>	<b>Imposition de la valeur locative</b>	<b>Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)</b>	<b>Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)</b>	<b>LOG encouragement direct (jamais appliqué)</b>	<b>LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)</b>
	<p>versements anticipés EPL annuels (2<sup>e</sup> pilier) par année sur la période 2005 et 2009 dans les caisses de pension et les fondations de libre passage. La somme annuelle versée était stable autour de 2,5 milliards de francs par an.</p> <p>- Pour les caisses de pension, cela représente (par année) moins de 1 % des assurés et du capital de prévoyance des actifs. Le retrait moyen se montait à un peu plus de 70 000 francs.</p> <p>à Voir tableaux statistiques sur les bénéficiaires EPL.</p>	<p>3. le montant de celles-ci, le cas échéant, augmentent au fur et à mesure que le revenu augmente.</p> <p><i>Évaluation de l'OFAS:</i> La probabilité de cotiser et le montant cotisé sont étroitement corrélés aux revenus. Parmi les revenus imposables de 100 000 francs et plus, plus de 60 % des contribuables cotisent au troisième pilier, dans près de 80 % des cas ils déduisent le montant maximum.</p>	<p>une valeur locative nette négative s'élève en moyenne à 34 %;</p> <p>- La part de contribuables qui ont un revenu imposable supérieur à 150 000 francs et présentent une valeur locative nette négative s'élève en moyenne à 52% (rapport de 2000 de la Commission chargée de revoir le système d'imposition de la propriété du logement).</p>	<p>l'acquisition du logement plafonnée et limitée dans le temps permet de garantir que les classes de revenus moyens et inférieurs ne sont pas désavantagées à court terme.</p> <p>- À long terme, ce sont les ménages qui ont un taux d'endettement plus faible qui profitent le mieux de la mesure par rapport au statu quo.</p>	<p>2. la probabilité que des contributions soient versées et</p> <p>3. le montant de celles-ci, le cas échéant, augmentent au fur et à mesure que le revenu augmente.</p> <p>Les dépôts d'épargne-logement sont exonérés de l'impôt uniquement en cas d'usage conforme aux fins prévues. à La difficulté d'entreprendre l'achat du logement visé dans le laps de temps prescrit est d'autant plus grande pour les ménages à revenus faibles et à capacité d'épargne modeste.</p> <p>- En cas d'utilisation non conforme aux fins prévues, une imposition a lieu a posteriori (cf. documentation relative au contre-projet: <a href="http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html#DF">http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html#DF</a>).</p>		
<b>Frais d'acquittement et de</b>	Hornung et al. (2003, p. 68 et suivante): Les frais	- Autorités: les coûts sont principalement supportés par les	- Autorités: un travail important est nécessaire pour la	- Autorités: la suppression de l'imposition de la	- Autorités: cette mesure engendre un surcroît de dépense	Examen des demandes individuelles.	

	<b>Versement anticipé 2<sup>e</sup> pilier</b>	<b>Versement anticipé pilier 3a</b>	<b>Imposition de la valeur locative</b>	<b>Suppression de la valeur locative (contre-projet indirect du Conseil fédéral)</b>	<b>Épargne-logement (contre-projet indirect de la CER-E)</b>	<b>LOG encouragement direct (jamais appliqué)</b>	<b>LOG encouragement indirect (actuellement suspendu)</b>
<b>perception liés à l'imposition (pour les autorités et contribuables)</b>	d'administration varient selon le genre et la taille de l'institution de prévoyance. Un versement anticipé EPL entraîne en moyenne 3,9 heures de travail, une mise en gage, 2,3 heures, et un remboursement, 1,5 heures.	assurances. - Contribuables: faibles charges	perception. - Contribuables: temps consacré à remplir la déclaration d'impôt.	valeur locative rend de nombreuses tâches caduques pour les autorités cantonales de taxation (fixation de la valeur locative et contrôle des frais d'entretien donnant droit à une déduction). Il demeure cependant nécessaire de conserver un certain appareil d'estimation pour l'impôt sur la fortune. - Contribuables: la déclaration d'impôt est facilitée.	pour les autorités cantonales de taxation qui est difficile à quantifier. - Contribuables: faible surcroît de charges		
<b>Conséquences en matière de mobilité</b>	Plus cette mesure sera aménagée de manière attrayante, plus la tendance à la sédentarité augmentera, du fait de la hausse du taux de logements en propriété.						
<b>Conséquences sur l'aménagement du territoire et le développement de l'environnement construit</b>	Le besoin moyen de surface d'habitation par personne augmente parallèlement à la disposition à payer à des efforts plus grands doivent être entrepris pour densifier les constructions, c'est-à-dire pour une utilisation optimale du sol. Hornung et al. (2003, p. 61 et suivante): Les nouveaux bâtiments financés par l'EPL pendant les années 1995-2002 ont moins contribué que la moyenne au mitage du tissu urbain.					Des limites en matière de coûts des prescriptions concernant les justificatifs permettent de limiter l'impact négatif sur le tissu urbain. à Incitation à densifier les constructions.	Evolution maîtrisable grâce à des limites en matière de coûts.

## **Annexe 2: Statistique des versements anticipés de la prévoyance professionnelle réalisés dans le cadre de l'encouragement au logement**

Évaluation statistique des données sur les versements anticipé pour l'encouragement de la propriété du logement et données du 1<sup>er</sup> pilier, 2007-2008

---

## 1 Contexte

L'OFAS a proposé pour ce rapport d'approfondir les connaissances que l'on pourrait avoir des personnes bénéficiant d'un versement anticipé de la prévoyance professionnelle dans le cadre de l'encouragement au logement. Les données individuelles sur les versements anticipés disponibles en 2007 et en 2008 et identifiées sur la base du numéro AVS) servent de base à cette enquête. Cette statistique est tenue par l'AFC. Ces données ont été remises à l'OFAS de manière à ce qu'elles puissent être liées à certains paramètres de base des registres administratifs des assurances sociales du premier pilier (sexe, âge, nationalité, revenu du travail).

Il en ressort une présentation statistique du profil des personnes ayant recours à un dispositif important de l'encouragement au logement de la prévoyance professionnelle au cours d'une année. Cette statistique ne couvre par contre pas le deuxième dispositif de l'EPL qui est celui de la mise en gage. Ce deuxième volet semble jouer cependant un rôle plutôt mineur (le nombre des mises en gage représentait environ 15 % des versements anticipés EPL entre 1995 et 2001)<sup>19</sup>. Par ailleurs, cette analyse ne couvre pas l'utilisation du pilier 3a.

---

<sup>19</sup> Analyse des effets de l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, (EPL), Hornung, BSV, 2003 (Berichtnummer17/03)

## 2 Résultats globaux

Le dispositif EPL s'adresse aux personnes avec ou sans activité professionnelle (mais pas encore à la retraite) en possession d'un avoir-vieillesse accumulé dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Il vise à faciliter l'accès au logement en permettant l'utilisation sous certaines conditions (formes de l'engagement du bien, montants minimaux et maximaux, etc.) de cette épargne contrainte.

Pour ce qui concerne les versements anticipés, les données permettent de constater qu'environ 35 000 retraits sont effectués par année, pour une somme d'environ 2,6 milliards de francs. Le versement moyen se situe entre 70 000 et 75 000 francs. Au niveau des remboursements EPL (qui peuvent être obligatoires en cas de vente du bien, mais aussi volontaires), on a enregistré annuellement environ 4500 annonces pour une somme d'environ 250 millions. Le montant moyen du remboursement s'élevait autour de 60 000 francs. On peut ainsi d'ores et déjà constater que les montants remboursés représentent environ 10 % des sommes retirées par an pour la période 2007-2008.

### T2a: Nombre d'inscriptions, somme et montants moyens des versements et des remboursements, 2007 et 2008

	Versements EPL			Remboursements EPL		
	Nombre	Montant (millions de fr.)	Moyenne (fr.)	Nombre	Montant (millions de fr.)	Moyenne (fr.)
<b>2007</b>	35'779	2'522.8	70'511	4'515	273,1	60'484
<b>2008</b>	34'935	2'604.3	74'548	4'244	246,3	58'032

Du fait que seules deux années soient disponibles et qu'au niveau des structures, ces deux années se distinguent très peu l'une de l'autre, on s'est concentré pour la suite du rapport sur l'année 2008. Les institutions couvertes par ces données sont les institutions de prévoyance et les institutions de libre-passage. Le pilier 3a n'est pas pris en compte. Le tableau 2b montre que ce soit au niveau des retraits ou des remboursements, environ 80 % des montants concernées le sont à travers les caisses de pension, 20 % à travers les fondations de libre passage.

### T2b: Nombre d'inscriptions et somme des retraits et des remboursements selon l'institution concernée, 2008

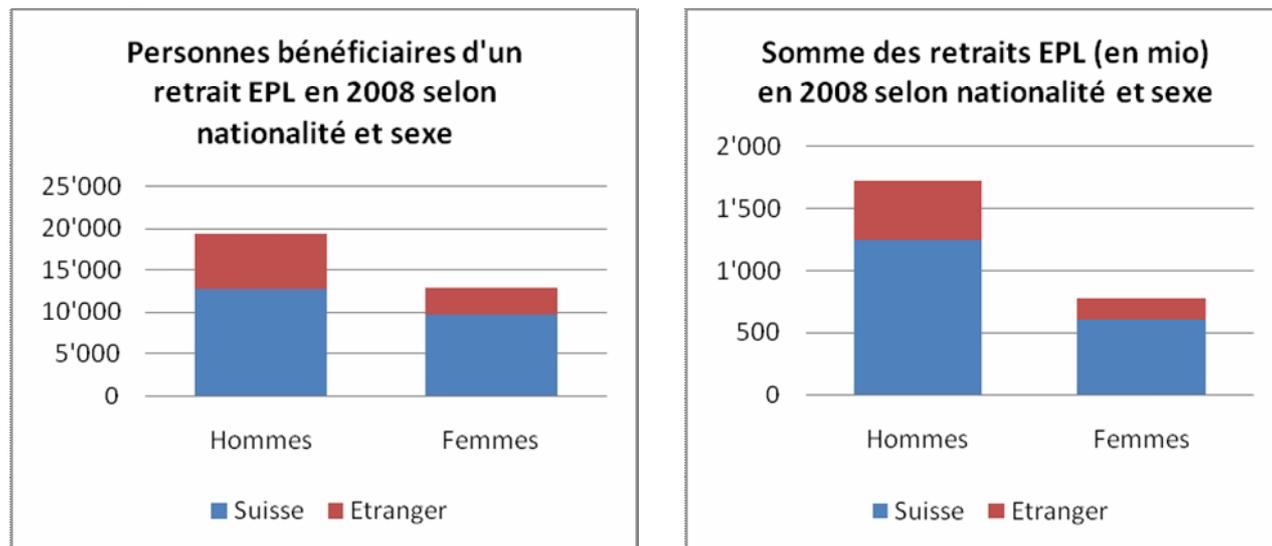
	Versements EPL		Remboursements EPL	
	Nombre d'inscriptions	Montants (en millions)	Nombre d'inscriptions	Montants (en millions)
<b>Institutions de prévoyance</b>	25'680	2'095,1	3'436	205,9
<b>Institutions de libre passage</b>	8'695	465,6	687	34,3
<b>Inconnu</b>	560	43,6	121	6,1
<b>Total</b>	34'935	2'604,3	4'244	246,3

La liaison des données de l'administration fiscale avec les registres des assurances sociales n'a pour certaines raisons techniques pas pu être exhaustive (voir annexe), mais avec un taux d'un peu plus de 95 % d'identification des annonces et de 96 % du volume, on peut considérer la procédure comme réussie. Le passage du niveau des annonces à celui des personnes pose bien entendu le problème des personnes ayant plusieurs annonces. Après examen, ce cas de figure était très rare: il représente 3 % des personnes, ce qui n'étonne pas vu les limites légales temporelles existantes mises aux versements anticipés successifs.

### 3 Nombre, somme et montant moyen des versements EPL

En 2008, un peu plus de 32 000 *personnes*<sup>20</sup> ont bénéficié d'un versement anticipé dans le cadre de l'EPL pour une somme de 2,5 milliards de francs. Par sexe, il s'agissait dans 60 % des cas d'hommes et dans 40 % des cas de femmes. Avec un peu plus de 60 000 francs, les montants moyens retirés par les femmes étaient environ un tiers inférieur à celui des hommes (près de 90 000 francs).

Au niveau de la nationalité, 70 % des bénéficiaires sont des personnes suisses, qui ont retiré près des trois-quarts de la somme totale en 2008; les montants moyens retirés par les personnes étrangères sont en moyenne plus faibles. Cette différence au niveau des nationalités est cependant moins importante chez les femmes que chez les hommes.



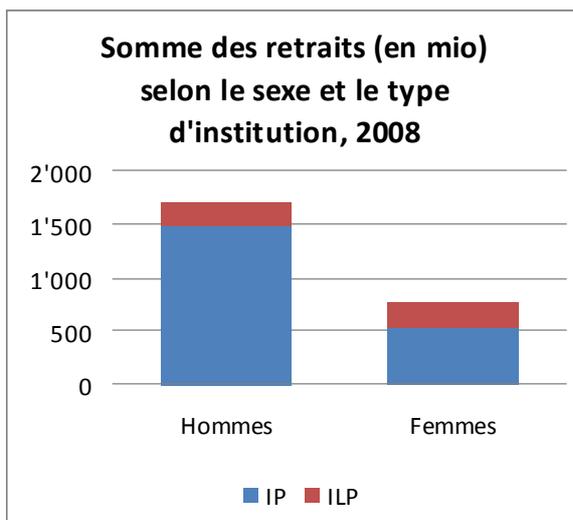
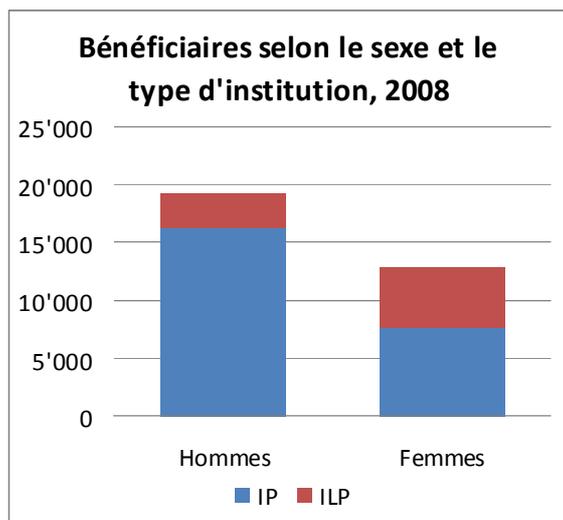
T3: Nombre et sommes des versements en 2008 selon la nationalité, le sexe

	Nombre de bénéficiaires				Montants versés (en millions)				Montants moyens		
	Hommes	Femmes	Total	en %	Hommes	Femmes	Total	en %	Hommes	Femmes	Total
<b>Suisse</b>	12'785	9'807	22'592	70,0 %	1'256	609	1'865	74,7%	98'240	62'099	82'551
<b>Etranger</b>	6'590	3'087	9'677	30,0 %	464	167	631	25,3%	70'410	54'098	65'206
<b>Total</b>	19'375	12'894	32'269	100,0 %	1'720	776	2'496	100,0%	88'774	60'183	77'350
<b>En %</b>	60,0 %	40,0 %	100,0 %		68,9 %	31,1 %	100,0 %				

<sup>20</sup> Pour rappel, cela représente le 95 % des annonces qu'il a été possible d'identifier.

#### 4 Versements EPL et type d'institution

Les versements peuvent être soit effectués auprès d'institutions de prévoyance (IP) ou auprès d'institutions de libre passage (ILP)<sup>21</sup>. 75 % des versements (80 % des sommes concernées) sont effectués par des caisses de pensions. La part des versements par des institutions de libre-passage est plus élevée parmi les femmes, ce qui peut s'expliquer par leur fonction plus fréquente de «revenu d'appoint» dans les ménages.



#### T4: Nombre et sommes des versements en 2008 selon le type d'institution et le sexe, 2008

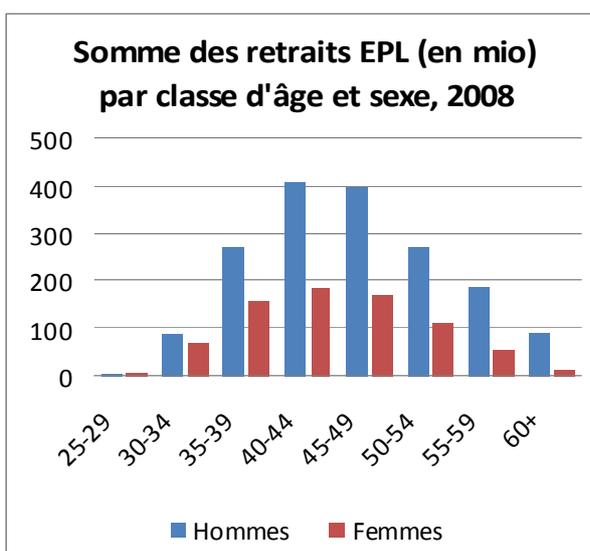
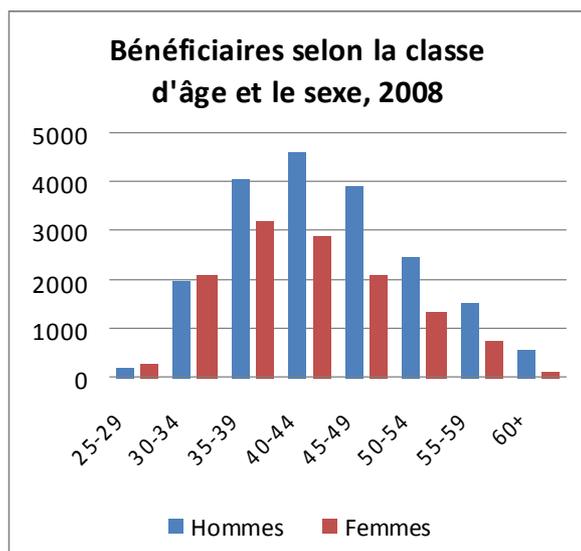
	Nombre de bénéficiaires				Sommes versées			
	Hommes	Femmes	Total	en %	Hommes	Femmes	Total	en %
IP	16'454	7'839	24'293	75,3 %	1'489	541	2'030	81,4 %
ILP	2'921	5'055	7'976	24,7 %	230	235	465	18,6 %
Total	19'375	12'894	32'269	100,0 %	1'719	776	2'495	100,0%
en%	60,0 %	40,0 %	100,0 %		68,9 %	31,1 %	100,0 %	

<sup>21</sup> Les quelques cas pour lesquels l'institution ne peut pas être définie ont été attribués aux institutions de libre-passage.

## 5 Versements EPL par classe d'âge

C'est dans les classes d'âge situées entre 40 et 44 ans pour les hommes, 35 et 39 ans pour les femmes que le nombre des versements est le plus important. Ce léger décalage reflète certainement les différences d'âge dans les couples au moment de la décision d'accéder à la propriété.

Il est intéressant de constater que le système EPL ne joue par contre pratiquement aucun rôle avant l'âge de 30 ans. Il diminue aussi relativement rapidement après le pic de la quarantaine. Au niveau des sommes par âge, on observe un profil équivalent, mais un peu moins marqué, ce qui est lié au fait que les sommes moyennes retirées ont tendance à croître avec l'âge.



### T5a: Bénéficiaires selon la nationalité, le sexe et l'âge, 2008

	Suisse			Etranger			Total		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
25-29	130	247	377	75	54	129	205	301	506
30-34	1'263	1'597	2'860	719	503	1'222	1'982	2'100	4'082
35-39	2'708	2'435	5'143	1'389	808	2'197	4'097	3'243	7'340
40-44	2'859	2'135	4'994	1'760	753	2'513	4'619	2'888	7'507
45-49	2'521	1'576	4'097	1'408	551	1'959	3'929	2'127	6'056
50-54	1'721	1'086	2'807	741	274	1'015	2'462	1'360	3'822
55-59	1'121	624	1'745	391	125	516	1'512	749	2'261
60+	462	107	569	107	19	126	569	126	695
Total	12'785	9'807	22'592	6'590	3'087	9'677	19'375	12'894	32'269

### T5b: Montants en million selon la nationalité, le sexe et l'âge, 2008

	Suisse			Etranger			Total		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
25-29	4	5	9	2	2	4	6	7	13
30-34	60	54	113	27	17	44	87	70	157
35-39	190	122	312	81	36	117	271	158	429
40-44	283	143	427	124	41	166	408	185	592
45-49	281	131	412	118	39	156	399	169	568
50-54	205	94	299	67	22	88	272	115	387
55-59	153	50	203	34	8	43	188	58	246
60+	78	10	89	11	2	13	90	12	102
Total	1'256	609	1'865	464	167	631	1'720	776	2'496

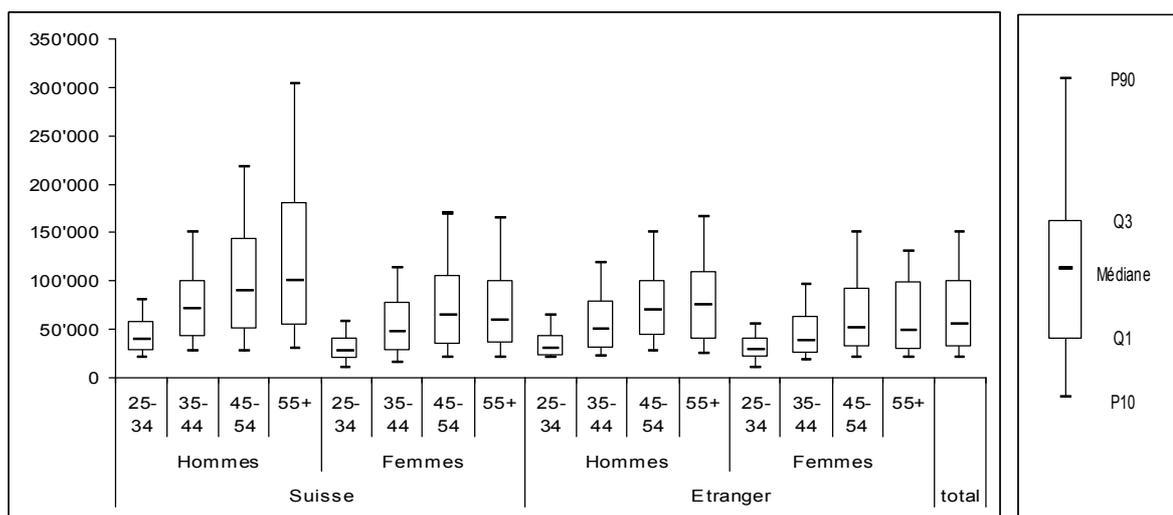
## 6 Box-plot des versements EPL selon la classe d'âge, 2008

Le box-plot du montant des versements par âge montre une augmentation des montants corrélée avec l'âge, ce qui reflète l'augmentation de l'avoir-vieillesse (déterminant le montant maximum pouvant être retiré). Au-delà de 50 ans, les montants retirés ont par contre tendance à se stabiliser, ce qui peut être la conséquence du plafonnement du versement maximum (art 30c LPP) à partir de cet âge. Si cette tendance est générale, elle est particulièrement marquée chez les hommes suisses.

Un deuxième élément à relever est l'augmentation générale de la dispersion des versements avec l'âge. Du fait du système, le montant maximum disponible augmente avec l'âge, mais il reste aux assurés la possibilité de ne retirer toujours qu'une partie de son avoir, ce que les personnes semblent effectivement toujours faire : pour les hommes suisses par exemple, 10 % des versements sont inférieurs à 30 000 francs, et ceci quel que soit l'âge.

### T6: Montants des versements, par âge, sexe et nationalité en 2008<sup>22</sup>

			p10	Q1	médiane	Q3	P90
Suisse	Hommes	25-34	20'000	26'500	39'000	57'900	80'000
		35-44	27'000	42'017	70'000	100'000	150'000
		45-54	27'710	50'000	90'000	143'686	218'500
		55+	30'000	54'000	100'000	180'000	303'580
	Femmes	25-34	9'108	18'384	27'028	41'000	58'105
		35-44	15'490	26'896	47'177	77'400	113'329
		45-54	20'000	34'000	64'053	106'099	170'000
		55+	20'000	35'000	60'150	100'060	165'000
Etranger	Hommes	25-34	20'000	22'262	29'718	42'950	63'600
		35-44	22'200	30'240	50'000	78'800	118'000
		45-54	27'642	43'000	69'309	100'000	150'000
		55+	24'969	40'000	74'826	110'000	167'000
	Femmes	25-34	10'070	20'000	28'181	40'500	56'178
		35-44	17'144	25'000	38'540	62'246	96'279
		45-54	20'000	31'160	51'538	91'950	150'000
		55+	20'445	28'067	49'500	98'884	130'000
<b>Total</b>		20'000	30'564	55'000	100'000	150'000	



<sup>22</sup>

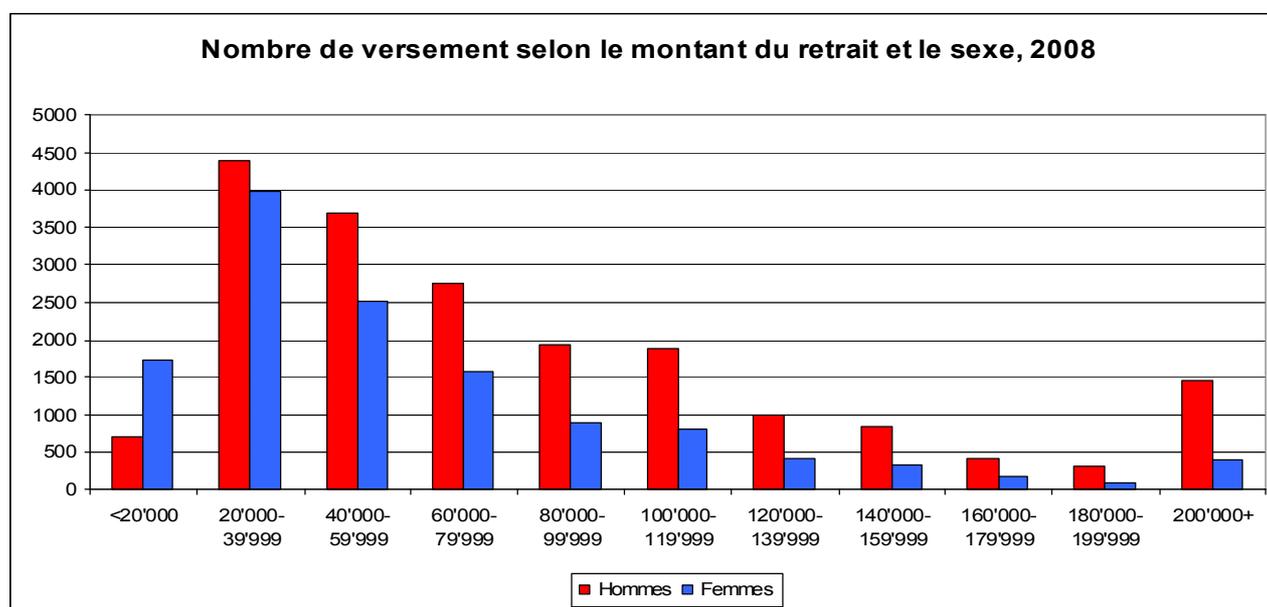
P10: 1<sup>er</sup> décile: 10 % des personnes obtiennent des versements en dessous de cette limite.  
 Q1: 1<sup>er</sup> quartile: un quart des personnes obtiennent des versements en dessous de cette limite  
 médiane: la moitié des personnes obtiennent des versements en dessous de cette limite  
 Q3: 3<sup>e</sup> quartile: trois-quarts des personnes obtiennent des versements en dessous de cette limite  
 P90: 9<sup>e</sup> décile: 90 % des personnes obtiennent des versements en dessous de cette limite / 10 % au-dessus.

## 7 Répartition des montant des versements EPL

Un des éléments à retenir est que les montants des versements EPL ne sont de loin pas toujours des montants très importants. L'EPL peut financer une partie de l'accès à la propriété mais aussi les travaux d'aménagement ou de rénovation d'un logement par exemple, ce qui peut représenter des montants plus modestes. D'un autre côté, il faut rappeler que l'ordonnance sur l'encouragement à la propriété du logement fixe en principe le montant minimal du versement à 20 000 francs (art 5, al. 1, OEPL), ce qui explique l'effet de seuil à cette valeur. Les versements provenant des fondations de libre passage ne sont cependant pas concernés par cette règle, ce qui explique la part plus importante des femmes dans la catégorie des versements en dessous de 20 000 francs.

Pour rappel, la médiane des versements EPL est de 55 000 francs, pour une moyenne d'un peu plus de 77'000 francs. Un tiers des retraits concernent ainsi des montants inférieurs à 40 000 francs.

Cette constatation doit être cependant en partie tempérée dans la mesure où on ne connaît pas le montant total qu'une personne aurait pu retirer de son capital vieillesse. Pour cela, il faudrait disposer de données rétrospectives qui ne sont pas disponibles.



### T7: Bénéficiaires en 2008 selon le montant du versement, la nationalité et le sexe

	Suisse			Etranger			Total		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
<20'000	497	1'409	1'906	204	338	542	701	1'747	2'448
20'000-39'999	2'278	2'763	5'041	2'103	1'223	3'326	4'381	3'986	8'367
40'000-59'999	2'346	1'891	4'237	1'346	623	1'969	3'692	2'514	6'206
60'000-79'999	1'757	1'221	2'978	992	337	1'329	2'749	1'558	4'307
80'000-99'999	1'279	703	1'982	646	183	829	1'925	886	2'811
100'000-119'999	1'428	664	2'092	462	136	598	1'890	800	2'690
120'000-139'999	750	352	1'102	241	74	315	991	426	1'417
140'000-159'999	645	275	920	202	57	259	847	332	1'179
160'000-179'999	322	130	452	97	30	127	419	160	579
180000-199999	242	69	311	66	18	84	308	87	395
200000+	1'241	330	1'571	231	68	299	1'472	398	1'870
Total	12'785	9'807	22'592	6'590	3'087	9'677	19'375	12'894	32'269

## 8 Versements EPL selon le «revenu potentiel», 2008

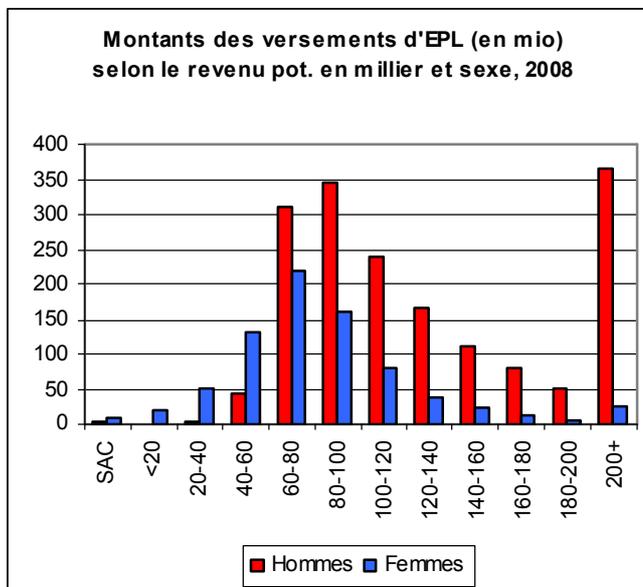
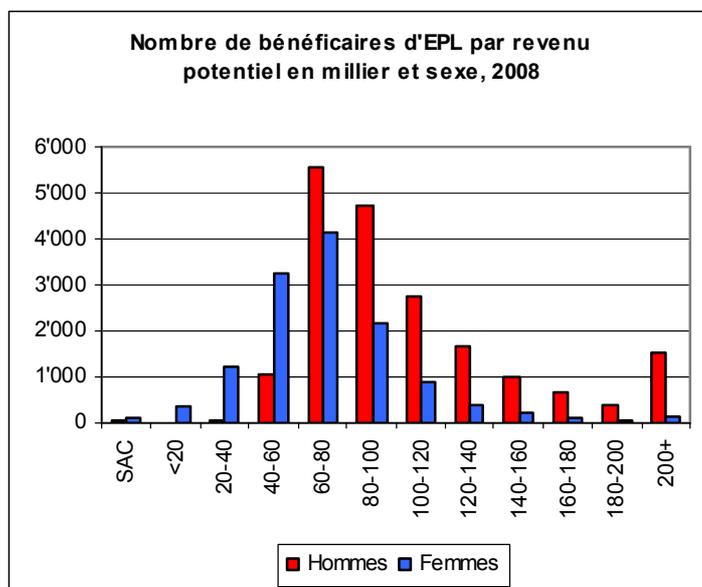
Pour avoir une idée approximative de la situation économique des personnes bénéficiant d'un versement, on a recherché sur les 10 années précédentes le revenu lucratif soumis à cotisation AVS le plus élevé de la personne. L'idée est que ce revenu donne une indication approximative du «potentiel économique» sur le marché du travail. La base de données des revenus AVS ne permet pas de distinguer les personnes ayant une activité à temps partiel ou à temps plein, de sorte qu'en particulier pour les femmes, l'interprétation réclame une certaine prudence.

Pour ce qui est des hommes, on constate qu'il est pratiquement exclu qu'un versement soit réalisé avec un «revenu potentiel» annuel inférieur à 60 000 francs. C'est dans la tranche des personnes avec des revenus allant de 60 000 à 100 000 francs que le recours à l'EPL est le plus fréquent: cela illustre vraisemblablement le fait qu'en Suisse, l'accès à la propriété n'est réellement ouvert qu'aux personnes bénéficiant d'une situation financière plutôt favorable.

Chez les femmes, la situation est un peu différente dans la mesure où les versements se présentent déjà dans les classes de revenu plus faibles. Cela est certainement lié à la fréquence du temps partiel parmi les couples décidant d'acquérir un logement.

Au niveau des montants, la répartition est plus ou moins celle des bénéficiaires, à relever cependant l'ampleur des versements aux hommes ayant un revenu potentiel de plus de 200 000 francs.

La catégorie SAC signifie «sans activité connue».



**T8a: Bénéficiaires de versements en 2008 selon le revenu potentiel, la nationalité et le sexe**

	Suisse			Etranger			Total		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
<b>SAC</b>	8	85	93	36	16	52	44	101	145
<b>&lt;20'000</b>	13	293	306	8	42	50	21	335	356
<b>20'000-39'999</b>	34	951	985	26	260	286	60	1'211	1'271
<b>40'000-59'999</b>	375	2'305	2'680	682	958	1'640	1'057	3'263	4'320
<b>60'000-79'999</b>	2'937	3'197	6'134	2'639	917	3'556	5'576	4'114	9'690
<b>80'000-99'999</b>	3'299	1'681	4'980	1'435	488	1'923	4'734	2'169	6'903
<b>100'000-119'999</b>	2'109	664	2'773	623	188	811	2'732	852	3'584
<b>120'000-139'999</b>	1'309	266	1'575	322	106	428	1'631	372	2'003
<b>140'000-159'999</b>	778	153	931	202	44	246	980	197	1'177
<b>160'000-179'999</b>	475	77	552	163	19	182	638	96	734
<b>180'000-199'999</b>	302	42	344	98	17	115	400	59	459
<b>200'000+</b>	1'146	93	1'239	356	32	388	1'502	125	1'627
<b>Total</b>	12'785	9'807	22'592	6'590	3'087	9'677	19'375	12'894	32'269

**T8b: Montants en millions selon le revenu potentiel, la nationalité et le sexe**

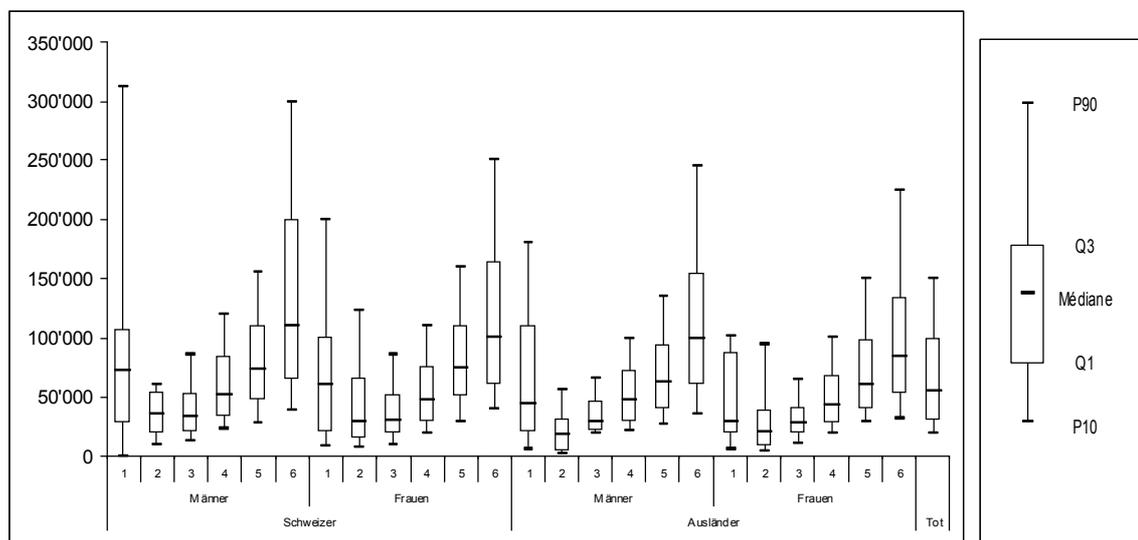
	Suisse			Etranger			Total		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
<b>SAC</b>	1	7	8	3	1	3	3	8	12
<b>&lt;20'000</b>	1	18	19	0	2	2	1	20	21
<b>20'000-39'999</b>	1	44	45	1	8	9	2	52	54
<b>40'000-59'999</b>	16	96	112	26	35	61	42	131	172
<b>60'000-79'999</b>	173	172	345	140	48	188	313	220	533
<b>80'000-99'999</b>	248	127	376	96	32	128	345	159	504
<b>100'000-119'999</b>	192	63	255	48	16	63	240	79	319
<b>120'000-139'999</b>	138	29	166	28	9	38	166	38	204
<b>140'000-159'999</b>	92	19	111	20	4	23	111	23	135
<b>160'000-179'999</b>	62	10	72	19	2	21	81	13	93
<b>180'000-199'999</b>	40	5	45	11	2	13	51	7	58
<b>200'000+</b>	292	18	310	73	8	81	365	26	391
<b>Total</b>	1'256	609	1'865	464	167	631	1'720	776	2'496

## 9 Box-plot des versements 2008 selon le «revenu potentiel»

Lorsqu'on étudie les versements en fonction du revenu du bénéficiaire, on constate qu'en général les montants médians des versements ont tendance à croître de manière importante en proportion du revenu, quelle que soit la catégorie observée. Cela s'explique bien entendu par le fait que le capital disponible croît de manière directe avec le revenu. De l'autre côté, on constate aussi une augmentation de la dispersion avec le revenu, ce qui indique que les personnes avec des hauts revenus retirent aussi fréquemment des petits montants.

### T9: Versements EPL 2008 selon le revenu potentiel (en francs)<sup>23</sup>

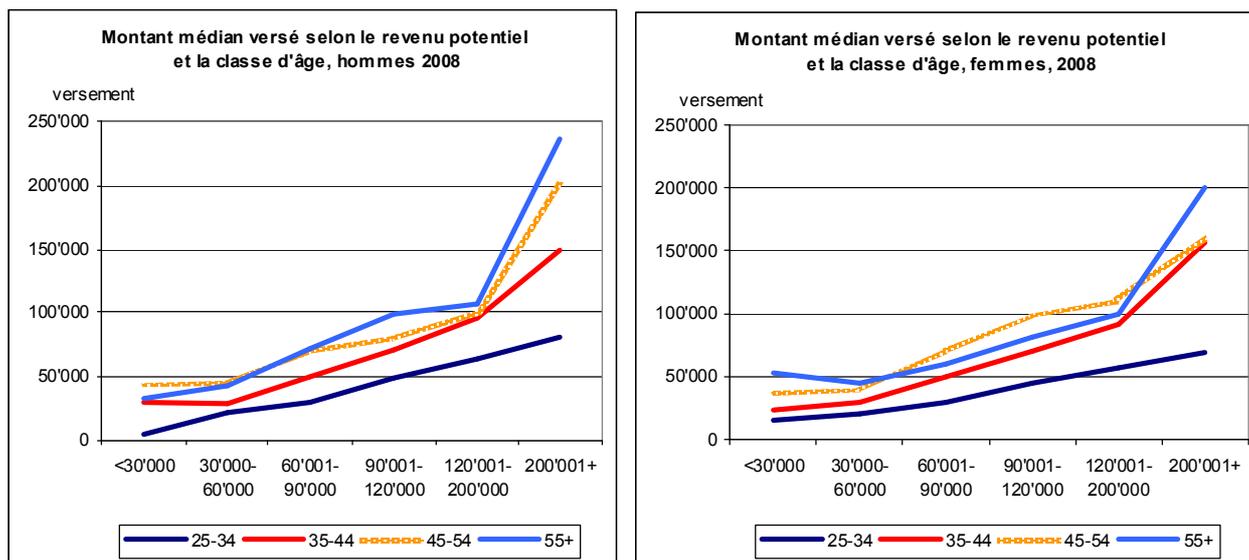
				p10	Q1	médiane	Q3	P90
Suisse	Hommes	SAC	1	590	27'672	72'663	107'357	311'348
		<30'000	2	9'800	19'042	35'250	54'500	60'000
		30'000-60'000	3	13'297	20'933	33'439	52'927	86'548
		60'001-90'000	4	23'000	33'600	52'000	85'000	120'000
		90'001-120'000	5	28'000	48'000	74'200	110'000	156'000
		120'001+	6	38'720	65'400	110'000	200'000	300'000
	Femmes	SAC	1	8'322	21'035	60'000	100'400	200'000
		<30'000	2	6'800	14'568	30'000	65'708	122'849
		30'000-60'000	3	9'515	20'000	30'189	51'000	85'642
		60'001-90'000	4	19'570	29'086	48'000	75'608	110'000
		90'001-120'000	5	30'000	50'000	75'000	110'000	160'000
		120'001+	6	40'000	60'000	100'099	165'000	250'000
Etranger	Hommes	SAC	1	5'874	20'300	44'200	110'000	180'000
		<30'000	2	2'647	5'019	17'845	32'499	55'923
		30'000-60'000	3	20'000	22'262	30'000	47'000	66'600
		60'001-90'000	4	22'000	30'000	47'824	73'000	100'000
		90'001-120'000	5	26'600	40'000	62'500	95'000	135'000
		120'001+	6	36'000	60'000	100'000	154'682	245'796
	Femmes	SAC	1	6'116	19'493	29'080	87'649	102'216
		<30'000	2	4'349	8'823	20'560	39'003	95'044
		30'000-60'000	3	10'782	20'152	28'201	42'037	65'000
		60'001-90'000	4	20'097	28'596	43'178	69'170	101'210
		90'001-120'000	5	29'363	40'146	60'000	98'044	150'000
		120'001+	6	31'840	53'000	84'200	133'500	225'300
Total				20'000	30'564	55'000	100'000	150'000



<sup>23</sup> Pour des raisons de présentation, les classes de revenus ont été resserrées, ce qui ne change cependant rien aux conclusions.

## 10 Montant médian des versements EPL selon la classe d'âge et le «revenu potentiel» 2008

Les chapitres précédents ont montré de manière séparée l'influence de l'âge et du «revenu potentiel» sur les montants anticipés. En croisant ces variables, la chose apparaît de manière particulièrement claire dans les deux graphiques ci-dessous: pour les hommes et pour les femmes, le montant médian versé augmente fortement en fonction du «revenu potentiel»<sup>24</sup>. Par ailleurs, le passage d'une classe d'âge à l'autre se manifeste par une translation des courbes vers le haut, avec cependant une tendance à un léger plafonnement sur les dernières classes d'âge.



T10: Versements EPL médians, selon le sexe, le revenu potentiel et la classe d'âge, 2008

		25-34	35-44	45-54	55+	Total
<b>Hommes</b>	<b>SAC</b>	42'500	44'200	51'756	57'689	49'200
	<30'000	4'754	30'011	44'516	32'786	30'150
	30'000-60'000	21'614	28'612	44'740	42'392	30'720
	60'001-90'000	30'000	50'000	70'000	71'479	50'000
	90'001-120'000	48'529	70'000	80'000	99'683	70'000
	120'001-200'000	63'900	95'000	100'000	107'407	100'000
	200'001+	80'357	150'000	200'000	236'000	178'315
<b>Total</b>	34'968	60'000	80'000	100'000	64'065	
		25-34	35-44	45-54	55+	Total
<b>Femmes</b>	<b>SAC</b>	36'310	24'708	73'753	91'527	52'895
	<30'000	15'167	22'536	36'921	51'930	29'083
	30'000-60'000	20'000	29'773	40'100	45'150	30'000
	60'001-90'000	30'000	50'000	70'150	60'150	46'938
	90'001-120'000	45'000	71'000	99'000	80'150	70'000
	120'001-200'000	56'178	90'852	110'000	100'000	95'000
	200'001+	69'300	156'317	160'150	200'000	162'633
<b>Total</b>	27'220	44'120	60'000	60'000	44'000	
		25-34	35-44	45-54	55+	Total
<b>Total</b>	<b>SAC</b>	38'060	28'536	69'180	87'864	51'120
	<30'000	10'205	22'971	37'352	43'500	29'303
	30'000-60'000	20'000	29'410	41'274	45'000	30'000
	60'001-90'000	30'000	50'000	70'000	69'089	50'000
	90'001-120'000	47'481	70'078	83'409	92'637	70'000
	120'001-200'000	61'483	95'000	100'000	106'925	99'617
	200'001+	79'678	150'000	200'000	217'000	175'000
<b>Total</b>	30'000	53'000	72'600	82'149	55'000	

<sup>24</sup> Les personnes définies comme sans activité lucrative ne sont pas intégrées dans le graphique.

## 11 Part des assurés de la prévoyance professionnelle avec versement EPL

La statistique des caisses de pension (CP) a relevé en 2005 l'effectif des personnes assurées dans les institutions de prévoyance (IP). Elle peut servir de référence (la discussion de la validité d'une comparaison des deux relevés figure au chapitre 13) pour évaluer la probabilité d'effectuer un versement EPL.

On constate ainsi que la probabilité annuelle d'effectuer un versement EPL est inférieure à 1 % des assurés. Elle reste donc relativement modeste. On constate en outre que la fréquence est la plus élevée chez les hommes, et, indépendamment du sexe, dans la classe d'âge située entre 35 et 44 ans, ce qui est consistant avec les informations figurant dans le rapport.

### T11: Proportion des assurés de la prévoyance professionnelle recourant à l'EPL

	Nombre d'assurés dans les IP source : Statistique CP 2005			Versements EPL des IP en 2008			Probabilité de versement EPL		
	homme	femme	total	homme	femme	total	homme	femme	total
<b>25-34</b>	439'804	341'265	781'069	1'971	1'360	3'331	0,4 %	0,4 %	0,4 %
<b>35-44</b>	585'848	364'577	950'425	7'628	3'638	11'266	1,3 %	1,0 %	1,2 %
<b>45-54</b>	473'540	310'826	784'366	5'304	2'329	7'633	1,1 %	0,7 %	1,0 %
<b>55-63/64</b>	308'540	167'156	475'696	1'551	512	2'063	0,5 %	0,3 %	0,4 %
<b>Total</b>	1'807'732	1'183'824	2'991'556	16'454	7'839	24'293	0,9 %	0,7 %	0,8 %

Enfin, la statistique des caisses de pension montre qu'en 2008, l'avoir de vieillesse des actifs dans les caisses de pension se montait à 300 000 millions de francs. Ce montant est à mettre en relation avec les 2095,1 millions de francs (compte tenu des remboursements: 1889,2 millions) de francs retirés cette année pour l'EPL. Cette année-là, les assurés ont donc placé directement 0,7 % environ de l'avoir-vieillesse disponible dans leur logement.

## 12 Conclusions

Cette analyse présente le profil des personnes bénéficiant d'un versement anticipé dans le cadre de l'encouragement au logement de la prévoyance professionnelle. On constate en général que les versements concernent des personnes ayant une situation économique potentielle plutôt favorable, et qu'ils ne sont de loin pas tous d'un montant «très important». L'âge auquel le versement est le plus fréquent se situe entre 40 et 44 ans, ce qui devrait correspondre à l'âge d'accession à la propriété en Suisse. Les montants médians retirés croissent avec l'âge, et sont beaucoup plus importants pour les hommes de nationalité suisse que, successivement, pour les hommes étrangers, les femmes suisses et étrangères. Dans les grandes lignes, les conclusions de l'évaluation réalisée début des années 2000 se trouvent donc confirmées quelque 10 ans plus tard.

Cette présentation statistique ne peut bien entendu pas prétendre à être une analyse des risques de l'EPL. Parmi les raisons les plus importantes:

- Absence de données longitudinales: on ne connaît pas le total des montants EPL qu'une personne aurait pu retirer au cours de toute sa carrière d'assuré à la prévoyance professionnelle (y compris les remboursements)<sup>25</sup>.
- Absence d'informations statistiques sur la mise en gage qui permettrait d'avoir une appréciation complète de l'EPL de la prévoyance professionnelle.
- Pas de mise en relation possible avec l'avoir individuel de vieillesse. Le calcul d'un tel ratio permettrait de connaître la part du capital de prévoyance mobilisée dans le logement. Les informations individuelles à ce niveau sur la prévoyance professionnelle n'existent malheureusement pas.
- Pas de connaissance des circonstances du remboursement de l'EPL et de ses conséquences financières sur l'assuré.
- La liaison avec les prestations complémentaires n'a pas été réalisée dans la mesure où cela n'a un sens que (longtemps) après la retraite. Une telle approche pose cependant aussi des problèmes conceptuels importants vu la difficulté qu'il y aurait à établir scientifiquement un lien de causalité entre l'événement EPL/PC.

Une évaluation du risque devrait par ailleurs aussi tenir compte de la sécurité économique réelle que peut offrir un logement par rapport à des formes de placement uniquement financières.

---

<sup>25</sup> Pour rappel, un retrait anticipé dans le cadre de la prévoyance professionnelle ne peut être réalisé que tous les 5 ans (art 5, al. 3, OEPL).

## 13 Aspects méthodologiques

### Qualité des données fournies

Pour pouvoir analyser les inscriptions, il a fallu trouver identifier de manière univoque l'identité des bénéficiaires. La livraison des données sur les versements EPL de l'AFC contenait 75 898 records avec le nom et tout ou partie d'un numéro AVS (ancien ou nouveau). Plus exactement:

Records avec un numéro AVS à 11 chiffres: 62'951 annonces (83 %).

Ce NAVS a permis de retrouver les personnes dans 95,1% des cas (59 897). Pour le reste, le numéro était inconsistant et n'a pas été retrouvé dans le registre des assurés.

Records avec un nouveau numéro de sécurité sociale à 13 chiffres: 979 annonces (1 %).

Ce NNSS a permis de retrouver les personnes dans 97,7 % des cas (956). Pour le reste, le numéro était inconsistant et n'a pas été retrouvé dans le registre des assurés.

Records avec numéro AVS à 8 chiffres (numéros incomplets): 11 880 annonces (16 %).

Un NAVS à 8 chiffres ne permet pas d'identification univoque automatique. L'ensemble des options ont été vérifiées sur la base d'un contrôle visuel impliquant le nom. Il a été possible de faire une identification probable dans 94,4% des cas (11'295).

Au total, l'identification a été possible dans 95,1 % des cas, ce qui représente 95,6 % du volume des retraits EPL. La procédure de liaison peut être ainsi considérée comme bonne.

### Comparaison données EPL AFC et statistique des caisses de pension

La statistique des caisses de pension fait un relevé annuel auprès des institutions de prévoyance avec des assurés actifs. La somme retirée, remboursée et le nombre des retraits sont relevés. La mise en relation des deux relevés montre une sous estimation légère mais constante des montants. Cela peut éventuellement s'expliquer par des problèmes de comptabilisation. Pour ce qui est du nombre des retraits, la différence est plus conséquente et tend à croître. Elle pourrait être liée au fait que les institutions comptent les personnes, mais non les annonces de retraits.

### T13: Comparaison PC et actes administratifs de retrait

Retraits en millions de fr.	EPL (AFC)		Stat CP (OFS, sans ILP)	Différence en % (EPL sans ILP)
	selon date retrait			
Année	Total	dont ILP		
2004	2'945'876'222	380'713'612	2'607'000'000	-1.6 %
2005	2'682'672'609	384'769'065	2'332'000'000	-1.5 %
2006	2'546'863'685	409'517'769	2'189'000'000	-2.4 %
2007	2'515'143'225	449'211'907	2'133'000'000	-3.1 %
2008	2'602'446'604	467'067'032	2'198'000'000	-2.8 %

Nombre de retraits	EPL (AFC)		Stat CP (OFS, sans ILP)	Différence en %
	selon date retrait			
Année	Total	dont ILP		
2004	40'580	8'272	33'495	-3.5 %
2005	38'061	8'189	30'974	-3.6 %
2006	37'086	8'393	30'076	-4.6 %
2007	35'643	8'639	28'861	-6.4 %
2008	34'884	8'697	28'581	-8.4 %