



Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Eigerstrasse 65, CH-3003 Bern
Administration fédérale des contributions AFC, Eigerstrasse 65, CH-3003 Berne
Amministrazione federale delle contribuzioni AFC, Eigerstrasse 65, CH-3003 Berna
Swiss Federal Tax Administration FTA, Eigerstrasse 65, CH-3003 Bern

Prise de position sur l'étude
«Bausparen im Kanton Baselland»
de MM. Rainer Füeg et Tobias Studer

Martin Daepf

Tél. +41 (0)31 322 73 88

Fax +41 (0)31 324 92 50

martin.daepf@estv.admin.ch

20 mars 2006

Resumé

Dans le cadre de cette prise de position sur l'étude «Bausparen im Kanton Baselland» (FÜEG et STUDER, 2005), il s'agit d'examiner les trois thèses principales de cette étude (cf. ch. 3):

- (1) le mandat constitutionnel d'encouragement à l'accession à la propriété du logement n'est pas rempli;
- (2) l'épargne-construction est un moyen effectif et efficace de promouvoir l'accession à la propriété du logement;
- (3) l'épargne-construction exerce des effets positifs sur la croissance économique.

La prise de position souligne que le cadre légal en relation avec la propriété du logement comprend plusieurs voies favorisant à la fois l'acquisition de la propriété ainsi que les propriétaires qui possèdent déjà leur logement (cf. ch. 4.1). Dans ces conditions, on peut considérer que le mandat constitutionnel est rempli. Globalement, on garde cependant l'impression que l'encouragement actuel à l'accession à la propriété du logement n'est pratiquement pas coordonné au niveau des politiques en matière de construction, de subventions et de fiscalité et que son effectivité et son efficacité restent par conséquent douteuses.

Concernant l'impératif constitutionnel d'encourager l'accession à la propriété du logement, le modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne est relativement bien loti par rapport à d'autres mesures, car ses effets sont relativement bien ciblés sur les personnes qui décident d'acquérir un logement (cf. ch. 4.2.1 à 4.2.3). Le multiplicateur de l'épargne-construction calculé dans l'étude surestime toutefois son effet effectif, car une partie des fonds que le canton affecte à l'épargne-construction ne vient pas augmenter l'épargne-construction, mais tombe dans l'escarcelle des banques habilitées à gérer l'épargne-construction ou dans celle de leurs fournisseurs (cf. ch. 4.2.4) et, en raison d'une capitalisation partielle dans le prix du terrain, dans celle des propriétaires de longue date (cf. ch. 4.2.5).

Avec la déduction pour l'épargne-construction, le modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne contient également un élément de dispersion, qui diminue l'efficacité de cet instrument. L'effectivité et l'efficacité de ce modèle d'épargne-construction pourraient donc être nettement améliorées s'il était amputé de son pilier fiscal et si le canal des paiements directs était développé (cf. ch. 4.2.6). Ces mesures permettraient d'éliminer le conflit entre ce modèle d'épargne-construction et la loi sur l'harmonisation des impôts directs.

Les effets positifs sur la croissance économique indiqués dans l'étude résultent de l'absence de contre-financement. L'étude ne tient donc pas compte des coûts d'opportunité de l'épargne-construction. En revanche, la littérature spécialisée dans l'encouragement fiscal à l'accession à la propriété du logement tient compte du contre-financement et mentionne les effets négatifs sur la croissance et la richesse (cf. ch. 4.3).

Sommaire

1	Objectif de la prise de position	1
2	Remarques préalables sur l'étude «Bausparen im Kanton Baselland»	1
2.1	Objectif de cette étude	1
2.2	Objectif: encouragement à l'accession à la propriété	1
3	Thèses principales de l'étude	2
4	Prise de position sur les principales thèses de l'étude	3
4.1	Thèse 1: «le mandat constitutionnel d'encouragement à l'accession à la propriété du logement n'est pas rempli»	3
4.1.1	Loi sur l'encouragement au logement	3
4.1.2	Encouragement à l'accession à la propriété du logement dans le cadre de la prévoyance	4
4.1.3	Encouragement à l'accession à la propriété du logement par des mesures fiscales	5
4.1.4	Conclusion	7
4.2	Thèse 2: «L'épargne-construction est un moyen effectif et efficace pour promouvoir l'accession à la propriété du logement»	7
4.2.1	Les éléments du modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne	7
4.2.2	Recours à l'épargne-construction selon les catégories de revenu	8
4.2.3	Calcul de l'effectivité et de l'efficacité de l'épargne-construction	9
4.2.3.1	Coûts pour le canton	9
4.2.3.2	Répercussions effectives de l'épargne-construction	9
4.2.3.3	Effets multiplicateurs des prestations du canton	10
4.2.4	Avantage indirect en faveur des institutions proposant des contrats d'épargne-construction	10
4.2.5	Capitalisation de l'encouragement à l'épargne sur les prix fonciers	11
4.2.6	Effectivité et efficacité du modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne	12
4.3	Thèse 3: «l'épargne-construction exerce des effets positifs sur la croissance économique»	13
4.3.1	Résultats de l'étude	13
4.3.2	Non prise en compte des coûts d'opportunité	13
4.3.3	Effets négatifs de l'encouragement à l'accession à la propriété sur la croissance et sur la richesse	14

Index des illustrations

Graphique 1: Encouragement de l'accession à la propriété du logement: objectifs et groupes visés	2
--	---

Index des tableaux

Tableau 1: Épargnants et autres contribuables par catégories de revenu	8
--	---

1 Objectif de la prise de position

L'étude «Bausparen im Kanton Baselland»¹ (FÜEG et STUDER, 2005) contient des éléments factuels sur les thèmes de l'épargne-construction dans le canton de Bâle-Campagne et y adjoint de nouvelles données. Cette prise de position a pour objectif de porter un regard critique sur l'interprétation de ces données et sur l'argumentation avancée par les auteurs de l'étude en faveur de l'épargne-construction. Elle nous permet, si besoin est, d'apporter une interprétation différente aux éléments de l'étude et de pointer les faiblesses de son argumentaire. Elle permet enfin d'éclairer ces points à la lumière d'autres résultats et études tirés de la littérature spécialisée.

2 Remarques préalables sur l'étude «Bausparen im Kanton Baselland»

2.1 Objectif de cette étude

En s'appuyant sur l'exemple du canton de Bâle-Campagne, l'étude tente d'analyser l'efficacité et les effets économiques de l'épargne-construction et, ainsi, d'apporter une contribution scientifique à la discussion en cours sur la possible adoption de l'épargne-construction par d'autres cantons (FÜEG et STUDER, 2005, p. 5).

Cette étude ne se penche pas explicitement sur l'opportunité d'un encouragement à la propriété du logement sur les plans politiques et économiques, qu'elles que soit d'ailleurs les mesures envisagées pour y parvenir. Elle se borne à souligner le fait que le mandat constitutionnel d'encouragement à l'accession à la propriété du logement n'est pas rempli - d'après les auteurs - et rappelle que, selon un sondage effectué sur mandat de la Société suisse des propriétaires fonciers, les Suisses souhaitent largement accéder à la propriété et qu'ils sont favorables à une politique fiscale favorisant l'épargne-construction (FÜEG et STUDER, 2005, p. 14 s.). Enfin, l'effet positif qu'aurait, toujours selon les auteurs de l'étude, l'épargne-construction sur l'économie de la Suisse peut aussi être vu comme une réponse implicite à la question du sens à donner à l'encouragement à la propriété du logement, ce qui est inadéquat, comme nous le montrerons au ch. 4.3.

2.2 Objectif: encouragement à l'accession à la propriété

Le terme «d'encouragement à l'accession à la propriété du logement» n'est pas utilisé uniformément dans les discussions politiques. Le graphique 1 montre qu'il existe quatre orientations possibles, différenciées selon les groupes visés:

- Premièrement, les mesures d'encouragement à l'accession à la propriété (ou les mesures favorisant cette accession) peuvent s'adresser à tous les propriétaires qui habitent leur

¹ N.d.T: texte publié en allemand uniquement

logement, soit les «anciens» propriétaires, soit les nouveaux propriétaires, nouveaux acquéreurs compris, qui vont habiter leur logement.

- Deuxièmement, elles peuvent aussi s’adresser à tous les propriétaires qui habitent leur logement ou à une partie déterminée de ces propriétaires, tels que les propriétaires ayant un revenu modeste.

Graphique 1: Encouragement à l’accession à la propriété du logement: objectifs et groupes visés

Totalité	Objectif: Augmenter le nombre de propriétaires Groupe visé: <ul style="list-style-type: none"> • Tous les nouveaux acquéreurs potentiels qui veulent occuper leur logement 	Objectif: Privilégier les propriétaires occupant leur logement par rapport aux locataires Groupe visé: <ul style="list-style-type: none"> • Tous les propriétaires qui occupent leur logement
	Objectif: Privilégier les propriétaires occupant leur logement par rapport aux locataires Groupes visés: <ul style="list-style-type: none"> • Nouveaux acquéreurs ayant un revenu modeste; • Jeunes «ménages seuils» ayant un capital propre limité et dont le revenu leur permet de faire face, à long terme, à la propriété du logement (par ex. objectif LOG) 	Objectif: Faciliter l’accession à la propriété pour les personnes ayant un revenu ou un capital insuffisant Groupe visé: Propriétaires occupant leur logement ayant un revenu modeste par rapport à la valeur locative, par ex. via <ul style="list-style-type: none"> • une réglementation des cas de rigueur (rapport «BODENPOLITIK, 1994, p. 42 s.) • une réglementation spéciale pour les bénéficiaires de l’AVS occupant leur logement (ANGELLINI et al., p. 51 note 27) • une déduction pour sous-occupation du logement selon art. 21, al. 2, LIFD • une contribution à la rénovation des locaux selon art. 24, al., LOG
Sélective	Nouveau propriétaire occupant son logement	Propriétaire occupant son logement

Source: graphique ad hoc

L’étude n’examine pas explicitement les objectifs et les groupes visés. Toutefois, elle laisse implicitement entendre que les nouveaux acquéreurs qui occupent leur logement et qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants, doivent bénéficier des mesures d’encouragement. Elle va donc dans le sens des objectifs fixés par la loi sur le logement (LOG)².

3 Thèses principales de l’étude

L’étude présente trois thèses principales résumées ci-dessous.

- (1) Le mandat constitutionnel d’encouragement à l’accession à la propriété du logement n’est pas rempli: l’encouragement à l’accession à la propriété est un mandat constitutionnel obligatoire pour la Confédération comme pour la plupart des cantons. Il est cependant peu respecté et n’est donc pas rempli (FÜEG et STUDER, 2005, p. 14).
- (2) L’épargne-construction est un moyen effectif et efficace de promouvoir l’accession à la propriété du logement: les différents multiplicateurs appliqués dans le cadre de l’épargne-

² Cf. CONSEIL FÉDÉRAL (2002, p. 2850).

construction peuvent permettre, si on tient compte d'une réduction limitée du volume des impôts et d'une aide modeste de l'Etat, de dégager des moyens élevés qui, même immatériels, peuvent être très utiles au particulier qui épargne (FÜEG et STUDER, 2005, p. 35).

- Une diminution des recettes fiscales de 1 franc correspond à un apport de 20 francs au volume des nouvelles acquisitions dans le cadre de l'épargne-construction.
- L'épargne-construction permet notamment aux personnes à classes de salaires moyennes d'accéder à la propriété. Le revenu imposable moyen d'un particulier ayant une épargne-construction dans le canton de Bâle-Campagne est de 56 000 francs.

(3) L'épargne-construction exerce des effets positifs sur la croissance économique: l'épargne-construction stimule l'économie de manière non négligeable (FÜEG et STUDER, 2005, p. 35).

- L'utilité économique globale, qui augmente directement ou indirectement par l'épargne construction dans la région, se chiffre à 70 millions de francs, ce qui correspond à environ 550 emplois supplémentaires.
- Les cantons et les communes bénéficient eux aussi de ces effets positifs: l'élan économique donné par l'épargne-construction à la branche de la construction leur permet d'encaisser, avec quelques années de retard, 6,1 millions de francs par an en impôts et taxes.

4 Prise de position sur les principales thèses de l'étude

4.1 Thèse 1: «le mandat constitutionnel d'encouragement à l'accession à la propriété du logement n'est pas rempli»

Selon l'étude, le mandat constitutionnel d'encouragement à l'accession de la propriété n'est pas rempli. Pourtant, contrairement à ce qu'affirme l'étude, il existe des instruments mis en place pour favoriser l'acquisition et la conservation de la propriété, tels que les mesures appliquées dans le cadre de la loi sur le logement ou dans le cadre de la prévoyance, ainsi que des mesures appliquées dans le traitement fiscal du revenu, pour autant que celui-ci vise à encourager l'accession à la propriété. De plus, prenant le contre-pied de ce que nous dit l'étude, nous montrerons que ces mesures contribuent à favoriser l'accession à la propriété du logement et que, par conséquent, le mandat constitutionnel est bien rempli³.

4.1.1 Loi sur l'encouragement au logement

La loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003. En s'appuyant sur cette loi, la Confédération peut mettre en place des mesures en vue de la construction et de la rénovation d'appartements locatifs pour les ménages dont les revenus sont modestes. Elle peut aussi

³ Une autre question se pose toutefois: ces instruments sont-ils efficaces et efficients et permettent-ils de parvenir, de façon ciblée, à leur objectif, qui est de favoriser l'accession à la propriété à certaines catégories de population, sans occasionner de grandes pertes fiscales. Ce sujet est abordé au ch. 4.2.

faciliter l'accès à la propriété et soutenir la construction de logement d'utilité publique ainsi que la recherche dans le domaine de la construction.

Pour faciliter l'accession à la propriété, on garantit des emprunts à taux préférentiel, voire des prêts à taux 0 ou un arrière-cautionnement. Ces deux instruments sont destinés à des groupes de population différents.

- Le premier groupe est formé par les ménages ayant un revenu modeste, qui doivent bénéficier, grâce aux prêts à taux préférentiels ou à taux 0, d'une aide intéressante pour la rénovation ou l'achat éventuel d'un appartement. Ces mesures, prévues dans le «programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération», ont toutefois été suspendues jusqu'à fin 2008.
- Le second groupe visé est formé des jeunes «ménages seuils» ayant un capital propre limité et dont le revenu leur permet de faire face, à long terme, aux coûts de la propriété. La possibilité d'avoir un arrière-cautionnement devraient permettre de couvrir les insuffisances en capital propre de ces couples et les avances devraient diminuer leur charge de départ. L'apport d'aide à ce groupe est toutefois limité à un certain niveau ce revenu: les personnes qui ont de la fortune et qui disposent de fonds propres suffisants pour financer leur logement sans aide d'une institution de crédit ne doivent pas bénéficier de ces mesures. C'est pourquoi l'aide de la Confédération n'est accordée que dans une limite déterminée.

4.1.2 Encouragement à l'accession à la propriété du logement dans le cadre de la prévoyance

Dans le cadre de la prévoyance, l'accession à la propriété du logement est facilitée : il est possible d'utiliser les fonds du 2^e pilier avant l'âge de la retraite pour acquérir ou rénover un logement que l'on veut occuper. Depuis le 1^{er} janvier 1995, les fonds de la prévoyance professionnelle peuvent être utilisés pour

- l'acquisition, la construction, la rénovation et l'agrandissement d'un appartement;
- l'amortissement des prêts hypothécaires;
- l'achat de parts à des coopératives d'habitation du personnel ou pour l'achat d'actions dans des sociétés immobilières d'actionnaires-locataires.

L'apport peut se faire sous forme de versements anticipés ou dans le cadre d'une mise en gage des fonds de prévoyance.

Le nombre de personnes bénéficiant de l'encouragement à l'accession à la propriété du logement dans le cadre de la prévoyance est considérable⁴. Entre le début de 1995 et la fin de l'année 2001, 175 000 personnes ont effectué 186 000 versements anticipés dont le montant total a atteint 12,3 milliards de francs. Ce montant correspond à un nombre moyen annuel de 25 000 personnes et de 1,8 milliard de francs. Par personne, le montant des versements anticipés s'élève à 70 000 francs. Ainsi, quelque 0,8 % de l'ensemble des assurés LPP ont effectué un versement anticipé par an. Pour l'ensemble de la période 1995 à 2001, cela représente 5,6 %. Le nombre des personnes ayant procédé à un versement anticipé n'est pas le seul à être élevé; la somme des versements atteint, elle aussi, des montants importants: 10 % des investissements dans la construction de logements ont pu être financés via les versements anticipés effectués dans le cadre de l'encouragement à l'accession à la propriété du logement. Si l'on considère les seuls versements pour «acquisition/construction», «rénovation» et «achat

⁴ Cf. HORNING (2004).

de parts», et qu'on laisse de côté les amortissements, ces versements anticipés représentent plus de 6 % des investissements dans la construction.

Le versement anticipé est également possible pour les avoirs du pilier 3a. Nombre de personnes en font d'ailleurs usage. Toutefois, il n'existe aucune donnée statistique comparable à celle du 2^e pilier pour ce cas.

MM. FÜEG et STUDER (2005, p. 14) ne comptent pas les versements anticipés et les mises en gage des fonds de prévoyance parmi les instruments d'encouragement à l'accession à la propriété. Nous allons à l'encontre de cette conception, car les versements anticipés et les mises en gage

- affectent le système d'épargne de prévoyance pour la période de la retraite en ce sens que les fonds de prévoyance peuvent être utilisés avant la retraite pour acquérir un logement sans que les avantages fiscaux appliqués aux fonds épargnés soient levés lors du versement anticipé;
- permettent à certaines personnes d'acquérir un logement alors qu'elles ne pourraient pas le faire pour des raisons financières;
- contribuent à l'augmentation du nombre de propriétaires.

Par conséquent, l'utilisation des fonds de prévoyance en vue de procéder à un investissement tel que celui de l'acquisition d'un logement personnel participe bien, selon notre conception, à l'encouragement à l'accession à la propriété.

Par contre, l'amortissement indirect de l'hypothèque n'est pas un instrument d'encouragement à l'accession à la propriété. Jusqu'à la retraite, l'hypothèque sur le logement doit être réduite jusqu'à ne plus représenter que 65 % du prix d'achat. Dans le cadre d'un amortissement classique, la dette hypothécaire est donc réduite année après année, ce qui a pour inconvénient de réduire également les déductions fiscales pour dettes et intérêts passifs et d'empêcher la déduction de l'amortissement de la dette hypothécaire sur le plan fiscal. C'est pourquoi l'amortissement indirect s'est imposé comme alternative à la forme d'amortissement classique: dans ce cas, l'hypothèque reste la même jusqu'à la retraite. En lieu et place des versements d'amortissement, le débiteur opère des versements sur un compte alloué au pilier 3a, versements qui servent de sûretés pour la banque. L'avantage de cette solution pour le contribuable réside dans le fait que le montant des dettes et des intérêts passifs fiscalement déductibles ne change pas et que les versements sur le compte du pilier 3a sont entièrement déductibles des impôts (contrairement à ce qui se passe dans le cadre d'un amortissement classique). Etant donné que l'avoir déposé sur le compte du pilier 3a correspond à l'amortissement non encore effectué de l'hypothèque, le logement faisant l'objet de l'amortissement indirect ne prend aucune plus-value. L'amortissement indirect n'est donc pas non plus un élément contribuant à l'encouragement de l'accession à la propriété. Son attrait principal réside bien plus dans le fait qu'il est avantageux au niveau de l'imposition du logement dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Cette caractéristique n'est cependant pas celle de l'amortissement indirect, mais plutôt celle de l'encouragement à l'accession à la propriété. Elle est explicitée plus bas au ch. 4.1.3.

4.1.3 Encouragement à l'accession à la propriété du logement par des mesures fiscales

En imposant le logement occupé par son propriétaire, la Suisse suit la solution du bien d'investissement. Cette réglementation prévoit que le propriétaire du logement est tenu de déclarer fiscalement la valeur locative, qui est un revenu en nature. Les coûts liés à l'entretien, à l'exploitation et à l'administration du bien utilisé en propre (pris en compte,

dans la fortune privée, soit forfaitairement, soit selon la méthode effective) ainsi que les intérêts passifs (effectifs) sont intégralement déductibles⁵. GURTNER et LOCHER (2001) affirment en effet qu'un régime fiscal fondé sur le principe de la capacité contributive et aménagé de cette façon implique obligatoirement une imposition de la valeur locative, et ce, dans la mesure correspondant à la valeur en vigueur sur le marché locatif.

Concernant les éléments fiscaux permettant d'encourager l'accession à la propriété, il faut préciser ce qui suit⁶:

- Actuellement, l'instrument fiscal le plus couramment utilisé pour encourager l'accession à la propriété du logement est la fixation de la valeur locative à un montant modéré⁷ et les possibilités de déduction généreuses offertes pour les frais d'entretien. La déduction des intérêts passifs octroyée dans la mesure déjà indiquée plus haut est justifiée dans le cadre de ce système: elle ne fait donc pas partie des instruments d'encouragement de l'accession à la propriété du logement.
- L'encouragement découle à la fois d'une prise en compte partielle du revenu et d'une prise en compte (trop) importante des charges, ce qui favorise les personnes aisées par rapport aux personnes ayant un revenu modeste: en effet, la combinaison entre le calcul des revenus, qui est trop bas, et la prise en compte de déductions trop élevées permet, dans un système fiscal progressif, aux personnes dont le revenu est élevé de faire plus d'économie en raison du taux d'imposition marginal croissant. Le taux d'imposition marginal détermine ainsi la portée des mesures d'incitation.
- En pratique, dans le cadre de la marge d'appréciation de la valeur locative imposable, cette valeur devrait se situer en haut de la marge en cas d'achat – du moins pour les nouvelles constructions – et plutôt en bas de cette marge après plusieurs années. Ainsi les propriétaires de longue date, qui déduisent généralement plus de frais d'entretien, seraient avantagés.
- Certaines mesures encouragent également l'accession à la propriété, mais de manière indirecte: le fait que le compte d'immeuble déficitaire (lorsque les intérêts hypothécaires et les déductions pour frais d'entretien sont supérieurs à la valeur locative) soit admis permet de faciliter l'acquisition d'un logement. Ce compte d'immeuble déficitaire n'est possible – pour autant que les frais d'entretien ne soient pas trop importants – que si la valeur locative fixée est plutôt modérée: l'effet incitatif n'intervient que lorsque la valeur locative fixée est (trop) basse. Ce type de valeur locative n'est pas réservé aux nouveaux propriétaires. Si cette valeur modérée s'applique à tous, l'effet incitatif touche non seulement les nouveaux propriétaires mais également tous les propriétaires d'un logement.
- Ainsi, avec le modèle actuel, l'incitation est plus forte pour les personnes aisées qui sont propriétaires de longue date, et donc pour les personnes qui en ont le moins besoin. Au

⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2001, le montant déductible des intérêts passifs a toutefois été limité, que ce soit dans le cadre de l'impôt fédéral direct ou dans celui des impôts cantonaux et communaux. Les intérêts passifs ne peuvent être déduits désormais que dans la mesure où ces intérêts ne dépassent pas de plus de 50 000 francs le rendement de la fortune imposable (art. 33, al. 1, let. a, LIFD; art. 9, al. 2, let. a, LHID). La déduction des intérêts passifs liés à un logement occupé par son propriétaire n'est par contre pas limitée par cette réglementation.

⁶ Cf. OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE (2000, p. 24 s.).

⁷ Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a fixé le seuil de la valeur locative cantonale à 60 % de la valeur du marché (ATF 124 I 145 p.156 s., publié dans: Der Steuerentscheid, 1998, A 23.1 n° 1). En matière d'impôt fédéral direct, l'AFC corrige les valeurs locatives à l'aide de suppléments variables lorsque la moyenne des valeurs locatives cantonales est inférieure à 70 % de la valeur du marché. Cf. COMMISSION VALEUR LOCATIVE / CHANGEMENT DE SYSTÈME (2000, p. 10 s.).

contraire, l'acquisition d'une propriété par des personnes ayant un revenu et une fortune modestes est beaucoup moins favorisée fiscalement.

Les biens immobiliers sont également soumis aux droits de mutation, à l'impôt foncier et à l'impôt sur les gains immobiliers. Ces impôts portent aussi bien sur les logements en propriété que sur les logements en location, les impôts pesant sur ces derniers étant répercutés par le bailleur sur le locataire. Ces impôts étant les mêmes pour les propriétaires et pour les locataires, on ne les prend pas en considération dans le domaine de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement.

4.1.4 Conclusion

Légalement, il existe différents instruments pour faciliter l'acquisition d'un logement ou pour favoriser les propriétaires de longue date qui occupent leur logement. Par conséquent, on peut considérer, contrairement à ce qu'affirment FÜEG et STUDER (2005, p. 14), que le mandat constitutionnel est rempli. Ce constat ne change rien au fait qu'aucune conception uniforme de l'encouragement à l'accession à la propriété du logement n'ait été explicitement formulée politiquement. Les différentes combinaisons de mesures - et alternatives - existantes pourraient enfin être mesurées à l'once des objectifs qui seraient alors fixés dans cette conception. Reste l'impression que les mesures d'encouragement existantes dans les différents domaines de politique économique ne sont pas coordonnées et qu'on peut largement douter de leur effectivité et surtout de leur efficacité.

4.2 Thèse 2: «L'épargne-construction est un moyen effectif et efficace pour promouvoir l'accession à la propriété du logement»

4.2.1 Les éléments du modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne

Le modèle d'épargne-construction de Bâle-Campagne comprend trois éléments:

- Des allègements d'impôt (selon la législation fiscale cantonale): ils sont accordés sur les versements destinés à l'épargne-construction. Pendant toute la durée de constitution de l'épargne-construction, les versements sont exonérés de l'impôt sur la fortune et les intérêts encaissés sur ces versements sont déductibles du revenu (pour les impôts cantonaux et communaux, mais pas pour l'impôt fédéral direct). La durée de versement est de dix ans au maximum auprès d'une banque soumise à la loi fédérale sur les banques. Ils sont limités à 2 fois (célibataires) ou 4 fois (couples mariés) le montant déductible pour le pilier 3a pour les contribuables disposant d'un 2^e pilier, soit 12 384 francs pour les célibataires et 24 768 francs pour les couples mariés en 2005.
- Des conditions bancaires particulières: les banques accordent des conditions spéciales, qui englobent notamment des intérêts plus élevés que ceux appliqués aux comptes-épargne ainsi qu'un bonus. La teneur des conditions spéciales relève de l'appréciation des

banques⁸. Le bonus n'est en règle générale distribué qu'au moment où l'épargnant souscrit l'hypothèque auprès de la banque.

- Des versements directs pour l'acquisition d'un bien immobilier (selon la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements): Les montants supplémentaires directs versés par le canton de Bâle-Campagne en cas d'acquisition d'un immeuble représentent le double de la somme versée par les banques dans le cadre des conditions particulières qu'elles octroient (taux préférentiel plus bonus). A la fin d'une période d'épargne minimale de cinq ans, ces montants sont versés. Ils sont toutefois limités à 20 000 francs maximum.

4.2.2 Recours à l'épargne-construction selon les catégories de revenu

Concernant le recours à l'épargne-construction, l'étude (FÜEG et STUDER, 2005; p. 18) affirme que: «Dans le canton de Bâle-Campagne, les épargnants sont des personnes de toute catégorie de revenu. L'opinion, très répandue, selon laquelle seules les personnes aisées épargnent est totalement erronée.⁹»

Les données indiquées dans l'étude FÜEG et STUDER (2005, p. 19, illustration 5) donnent les résultats suivants (cf. Tableau 1)):

Tableau 1: Épargnants et autres contribuables par catégories de revenu

	Catégorie de revenu (revenu imposable)	Jusqu'à 40 000 CHF	40 000 à 60 000 CHF	60 000 à 80 000 CHF	80 000 à 100 000 CHF	Plus de 100 000 CHF	Total
A	Contribuables	38 %	25 %	16 %	9 %	12 %	100 %
B	Épargnants	19 %	28 %	20 %	12 %	21 %	100 %
B/A-1	Pourcentage d'épargnants	-50 %	+12 %	+25 %	+33 %	+75 %	0 %

Source: FÜEG et STUDER (2005; p. 19, illustration 5) sur la base des données de l'administration fiscale du canton de Bâle-Campagne

Comme l'affirment, à juste titre, FÜEG et STUDER (2005, p. 18), les ménages ayant un revenu imposable de moins de 40 000 francs ont très peu recours à l'épargne-construction. Par contre, ces données contredisent les conclusions de l'étude («les revenus les plus élevés sont un peu moins représentés dans le cadre de l'épargne-construction que les revenus moyens»), du moins lorsqu'on entend par revenu élevé un revenu imposable supérieur à 100 000 francs. Le tableau 1 montre que les épargnants dont le revenu augmente sont fortement représentés et que l'épargne-construction, étant donné l'effet plus important des déductions sur les hauts revenus, exerce un effet régressif sur le revenu imposable.

La comparaison entre les revenus imposables des épargnants et ceux des autres contribuables n'est pas tout à fait équitable dans le sens qu'elle sous-estime les capacités financières des épargnants: en effet, cette comparaison se fonde sur le revenu imposable, donc le revenu des épargnants après déduction au titre de l'épargne-construction. Pour que la méthode de comparaison soit correcte, il faudrait rajouter cette déduction au montant des revenus des épargnants. La comparaison pourrait dès lors se faire sur des chiffres ne tenant pas compte des mesures d'encouragement en faveur des épargnants.

Plus loin dans leur étude, FÜEG et STUDER (2005, p. 26) fixent le taux d'imposition marginal des épargnants à 13,6 % pour les impôts cantonaux et communaux: ils obtiennent ce résultat en divisant la somme des pertes de recettes fiscales découlant de l'épargne-

⁸ Lorsque l'étude a été menée, la banque cantonale de Bâle-Campagne appliquait des conditions suivantes: intérêts de 0,5 % et bonus de 30 % sur l'ensemble des avoirs en intérêt.

⁹ N.d.T.: traduction non officielle

construction par la somme des déductions auxquelles cette épargne-construction donne droit. En partant de ce taux, les auteurs de l'étude fixent le revenu imposable moyen des épargnants à 56 000 francs environ. FÜEG et STUDER (2005, p. 26) considèrent que cette valeur «démontre bien le caractère social de l'épargne-construction». Il serait judicieux de procéder ici à une comparaison du revenu imposable moyen de tous les contribuables en utilisant le montant du revenu imposable avant déduction au titre d'épargne-construction. Le tableau 1 montre bien que le revenu moyen de tous les contribuables est inférieur à celui des épargnants. Étant donné l'effet régressif de l'épargne-construction, il apparaît peu indiqué de parler d'un quelconque «caractère social de l'épargne-construction». Les conclusions de FÜEG et STUDER (2005, p. 35), qui affirment que l'épargne-construction permet notamment aux catégories de revenus moyens d'acquérir un logement, ne sont donc pas contestables.

4.2.3 Calcul de l'effectivité et de l'efficacité de l'épargne-construction

4.2.3.1 Coûts pour le canton

Le calcul des coûts supportés par le canton de Bâle-Campagne dans le cadre de l'épargne-construction se fonde en partie sur les indications ressortant des 39 entretiens menés avec des épargnants (FÜEG et STUDER, 2005, p. 24)¹⁰. Les auteurs sont conscients que leur échantillon d'épargnants est très limité et que les données recueillies doivent, par conséquent, être considérées comme ayant une valeur purement indicative. Dans ces conditions, le modèle de calcul utilisé pour estimer le capital consacré à l'épargne-construction et les coûts à la charge du canton (FÜEG et STUDER 2005, p. 27) semblent plausibles.

4.2.3.2 Répercussions effectives de l'épargne-construction

Les répercussions de l'épargne-construction ont été estimées en se fondant sur les réponses des 39 épargnants interrogés (FÜEG et STUDER, 2005, S. 29). Sur le nombre de participants au sondage, 21 % ont déclaré avoir uniquement utilisé la possibilité qui leur était offerte, tout en soulignant qu'ils auraient de toute façon mené leur projet à bien même sans l'épargne-construction; selon eux, les subventions accordées dans ce cadre n'ont pas eu d'influence sur leur décision. Par contre, 15 % des épargnants ont répondu qu'ils n'auraient jamais pu acquérir leur propriété sans l'épargne-construction et que cette possibilité avait été déterminante dans leur décision. Pour eux, les subventions accordées ont influé à 100 % sur leur décision. Parmi les autres épargnants, si 51 % d'entre eux ont répondu que l'épargne-construction avait eu, au minimum, une grande influence sur leur décision d'acquérir un logement, 13 % affirment que l'épargne-construction n'a eu qu'une influence limitée sur la réalisation de leur projet. Pour ces deux groupes, les subventions ne sont entrées qu'à respectivement 30 % et 10 % dans les raisons de leur choix. Globalement, l'influence des subventions n'a donc joué qu'à 30 % pour ces épargnants.

On peut toutefois émettre quelques réserves sur ce sondage, notamment du point de vue de la méthode (et pas seulement au niveau de l'échantillonnage): en effet, on peut supposer que les participants ont eu quelques réticences à avouer lors de l'interview menée, qui plus est par un représentant des banques finançant l'épargne-construction, qu'ils avaient simplement voulu profiter des avantages offerts par l'épargne-construction. Pour les mêmes raisons, on peut

¹⁰ Il s'agit des coûts d'investissement moyens de l'acquisition d'un logement personnel se montant à 750 000 francs et d'une part moyenne au capital propre de 30 %.

supposer que les personnes pour lesquelles l'épargne-construction a eu une grande influence dans leur prise de décision sont en fait moins nombreuses que le sondage ne le montre. Cette distorsion entre la réalité et les résultats du sondage est cependant prise en compte par les auteurs qui ont adopté une graduation prudente du degré de répercussion pour les différentes catégories de réponses. Le taux global de 30 % concernant l'influence de l'épargne-construction, qui correspond donc à celui de 70 % de personnes ayant profité de l'occasion, semble donc être réaliste. Il recoupe de plus les estimations empiriques effectuées pour déterminer si les différentes formes d'épargne fiscalement avantageuses permettaient d'augmenter vraiment le nombre d'épargnants ou si leur effet finissait par s'essouffler, les personnes concernées se limitant à changer d'épargne en transférant leurs fonds d'une épargne ordinaire à une forme d'épargne plus avantageuse fiscalement, sans pour autant épargner davantage¹¹.

4.2.3.3 Effets multiplicateurs des prestations du canton

Les calculs visant à déterminer les effets multiplicateurs des prestations du canton (FÜEG et STUDER, 2005, p. 28 s.) sont corrects mais incomplets. Le résultat du tableau de financement et des deux corrections apportées, selon lesquels un franc de prestation de l'État génère jusqu'à 20 francs de nouvelles acquisitions supplémentaires (FÜEG et STUDER, 2005, p. 30), devrait encore être complété en tenant compte d'un facteur «avantage du bailleur de l'épargne-construction» (cf. ch. 4.2.4) et d'un facteur «capitalisation de l'épargne-construction» (cf. ch. 4.2.5)¹². Ces deux facteurs réduisent le multiplicateur ; mais les répercussions exactes de ces prestations restent floues.

4.2.4 Avantage indirect en faveur des institutions proposant des contrats d'épargne-construction

L'offre d'épargne-construction proposée dans le canton de Bâle-Campagne est attractive de par les avantages qu'elle offre: dans la phase consacrée à l'épargne, la banque offre un supplément d'intérêt et surtout des bonus qui ne couvrent pas ses frais: elle compense donc ses pertes lors de la phase de crédit hypothécaire en définissant l'hypothèque de telle sorte que les recettes provenant des intérêts soient plus élevées que les frais qu'elle supporte au cours de cette phase. Que ce soit les banques ou les clients, chacun des deux a un intérêt dans cette combinaison, car le canton de Bâle-Campagne triple, via ses versements directs, les intérêts préférentiels et les bonus accordés par la banque.

Pour la banque, ce système est encore plus avantageux: elle ne verse un bonus qu'au moment où elle conclut l'hypothèque avec l'épargnant et s'attache donc de facto la clientèle de cet

¹¹ Cette question a été très débattue, notamment aux États-Unis. Deux groupes de recherche se sont penchés sur ce problème: le groupe POTERBA (1993, 1996a, 1996b, 1996c) affirme que, pour 45 à 66 cents USD investis dans un «Individual Retirement Account (IRA)» bénéficiant d'avantages fiscaux, on observe une épargne supplémentaire. Au contraire, les groupes GALE et SCHOLZ (1994) et ENGEN (1996) soulignent que la plupart des versements effectués sur un IRA et un plan 401(k) sont financés par des économies réalisées sur les impôts et par le transfert de l'épargne de formes d'investissement ordinaires à des fonds d'investissement avantageux fiscalement. BERNHEIM (1996, 2002), ainsi que HUBBARD et SKINNER (1996) ont examiné les deux études et sont arrivés à la conclusion que les effets réels des incitations fiscales se situaient entre les résultats des deux études.

¹² Si l'on ne veut pas encourager l'acquisition de nouveaux logements mais seulement augmenter la proportion des logements en propriété, il faudrait encore tenir compte du remplacement des anciens propriétaires par les nouveaux propriétaires d'un logement. On rencontre cette situation lorsqu'un nouveau propriétaire bénéficiant de l'épargne-construction acquiert le logement d'un propriétaire qui l'occupait et que cet ancien propriétaire emménage dans un logement locatif ou dans une maison de retraite.

épargnant, ce dernier risquant de perdre le bonus relativement élevé et les subventions directes du canton s'il résiliait le contrat. Cette situation a pour effet d'entraver le jeu de la concurrence, car les banques peuvent imposer des conditions avantageuses pour elles. Ces banques s'assurent ainsi une rente de situation, pour laquelle elles se livrent une concurrence féroce à coup de campagnes publicitaires coûteuses.

Ce système fonctionne même lorsque l'épargnant est tout à fait conscient de l'intérêt qu'en retire la banque: il est en effet prêt à accepter les conditions moins avantageuses imposées par la banque dans le cadre de l'épargne-construction pour autant que les allègements fiscaux et les subventions accordés par le canton compensent (plus ou moins) largement les effets de ces conditions. Dans les faits, cela signifie qu'une partie des sommes versées par le canton de Bâle-Campagne pour promouvoir l'accession à la propriété ne bénéficie pas directement au nouvel acquéreur du logement, mais prend le chemin de l'escarcelle des banques, en leur permettant de réaliser des bénéfices plus élevés ou encore, profite aux agences publicitaires, en leur permettant de conclure de nouveaux contrats avec ces banques.

4.2.5 Capitalisation de l'encouragement à l'épargne sur les prix fonciers

Les modèles d'épargne-construction augmentent la demande d'accession à la propriété d'un logement personnel relativement à la demande d'autres biens, ainsi que dans l'absolu: ainsi, il accroît la demande en matière de logement. Si l'offre de logements disponibles ne parvient pas à couvrir la demande, alors les prix augmentent. Il apparaît donc que les mesures d'incitation à l'épargne-construction entraînent une hausse des prix fonciers; les mesures d'incitation n'ont alors plus d'effet, l'épargnant se trouvant confronté à des frais d'investissement plus élevés pour l'achat de son logement, frais qui contrebalancent partiellement ou entièrement les avantages de l'épargne-construction. Dans des cas extrêmes, où il n'y a pas d'augmentation de l'offre à long terme, la hausse des prix fonciers compenserait intégralement les mesures d'incitation, si bien que l'épargne-construction n'aurait pratiquement plus aucun effet incitatif¹³. En fait, CAPOZZA et al. (1999) rapporte que la variation des valeurs immobilières et des taux d'imposition entre les villes américaines sont tout à fait compatibles avec l'hypothèse d'une capitalisation presque intégrale. Pour le canton de Bâle-Campagne, cette hypothèse ne semble pas se vérifier, mais elle n'apparaît pas irréaliste concernant les communes proches des villes.

Si l'on considère des sujets économiques rationnels et prévoyants, l'introduction d'un modèle d'épargne-construction conduit à une augmentation unique et immédiate des prix suivie d'une adaptation graduelle jusqu'à ce que l'équilibre soit atteint à long terme. Si le nombre des logements disponibles reste fixe à long terme, les mesures d'encouragement entraîneront une hausse des prix des maisons. En revanche, si l'offre reste élastique, la hausse des prix des maisons contribuera à développer le marché de la construction, ce qui permet de tabler rationnellement sur une baisse des prix et une adaptation jusqu'à atteindre l'équilibre. Plus l'offre réagit à la demande, plus la hausse des prix à court terme sera limitée. Les simulations

¹³ Lorsque les effets de l'épargne-construction ou d'autres mesures fiscales sont favorables à la propriété du logement et que les rentes foncières augmentent, l'imposition du logement devrait être plus forte - et non plus faible - que celle d'autres biens. La rente foncière peut être en partie grevée par l'impôt foncier. Si l'on considère les conséquences immédiates, on s'aperçoit qu'il n'y a aucune distorsion dans ce cas, pour autant que l'impôt soit inférieur à la rente foncière, ce qui renforce son efficacité. Pour ce qui est des conséquences à plus long terme, on peut penser, selon le modèle de FELDSTEIN (1977), que l'impôt foncier permet aux investisseurs de réduire la part de l'immobilier dans leurs investissements au profit d'autres instruments, ce qui peut entraîner une hausse des investissements dans d'autres capitaux; s'ensuivraient un développement du capital investi dans la production et donc une forte poussée de la croissance.

effectuées avec des modèles fondés sur une bonne capacité prévisionnelle et sur une élasticité réaliste de l'offre et de la demande suggèrent que la réaction à court terme des prix est deux fois moins élevée que dans le cas d'une offre fixe¹⁴.

4.2.6 Effectivité et efficacité du modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne

FUËG et STUDER (2005, p. 31) attestent de l'effectivité et de l'efficacité du modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne. Ils justifient cette affirmation comme suit:

- Le modèle d'épargne-construction vise les épargnants ayant un revenu moyen; il n'a en effet aucun attrait, du fait du temps d'attente, pour les acquéreurs potentiels ayant un revenu élevé. Ayant la possibilité d'apporter immédiatement le capital propre nécessaire, ils ne veulent par conséquent pas repousser l'achat de leur logement pendant des années, uniquement pour bénéficier d'allègements fiscaux. Les modèles d'épargne-construction conduisent donc à une sélection voulue du public-cible.
- Les modèles d'épargne-construction exigent de l'épargnant qu'il apporte sa contribution en renonçant à un certain volume de consommation et en s'astreignant à une certaine discipline d'épargne.

En raison de l'effet multiplicateur d'épargne, les modèles d'épargne-construction constitueraient des instruments plus efficaces que d'autres formes d'encouragement à l'accession à la propriété.

Actuellement, le modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne se compose de trois éléments (cf. ch. 4.2.1). Le plus effectif et le plus efficace de ces instruments est certainement celui des subventions versées par le canton. Représentant le double du montant des conditions spéciales des banques (taux préférentiel + bonus) et versées après une période d'épargne de cinq ans au moins, elles se fondent sur la prestation apportée par l'épargnant. La durée minimale de la période d'épargne et la limitation à 20 000 francs au maximum atténuent la propension à simplement profiter de l'offre et permettent de cibler vraiment les nouveaux acquéreurs ayant trop peu de capital. Avec un rapport de 24 centimes pour 1 franc de prestation du canton, cet élément reste cependant le moins important des fondements du modèle d'épargne-construction.

La charge principale, avec un rapport de 76 centimes pour 1 franc de prestation, est supportée par l'élément fiscal de l'épargne-construction. Ceci est d'autant plus regrettable que ces éléments jouent un rôle peu important dans l'effectivité et l'efficacité des incitations à accéder à la propriété du logement; les avantages fiscaux restent un instrument imprécis dans le cadre d'un système progressif: ils ont tendance à favoriser largement ceux qui n'en ont pas besoin¹⁵.

L'effectivité et l'efficacité du modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne pourraient donc être considérablement améliorées, si l'on supprimait le volet fiscal des mesures et si on développait, dans le même temps, les subventions directes. On réglerait ainsi

¹⁴ Cf. par ex. POTERBA (1984), TOPEL et ROSEN (1988) ainsi que BRUCE et HOLTZ-EAKIN (1999).

¹⁵ Cf. OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE (2000). Cette étude affirme que le meilleur instrument d'encouragement à la propriété du logement est celui des subventions directes et non des mesures fiscales, car elles s'adressent aux seules personnes qui en ont réellement besoin. Toutefois, elle ne prend pas assez en compte – selon l'opinion exprimée dans le présent avis – la prestation personnelle de l'épargnant.

les causes de conflit entre le modèle d'épargne-construction et la loi sur l'harmonisation fiscale.

4.3 Thèse 3: «l'épargne-construction exerce des effets positifs sur la croissance économique»

4.3.1 Résultats de l'étude

D'après l'étude, l'épargne-construction a un effet positif sur le PIB et sur les recettes de l'État:

- Ses répercussions directes sur la construction et sur l'aménagement du territoire ainsi que celles, indirectes, sous forme de création de valeur bénéficiant aux prestataires atteignent 68,8 millions de francs dans la région du nord-ouest de la Suisse, ce qui correspond à 550 postes de travail (FÜEG et STUDER, 2005, p. 34). La création de valeur enregistrée par la région nord-ouest (qui était de 38,2 milliards de francs en 2004) est donc, d'après ce calcul, supérieure de 0,18 % à celle estimée si l'épargne-construction n'existait pas à Bâle-Campagne.
- Pour l'administration fiscale du canton de Bâle-Campagne, l'augmentation de recettes provenant de l'impôt sur le revenu est de 5,9 millions de francs et de 0,2 million de francs pour les droits de mutation¹⁶. Si l'on met en rapport cette augmentation de recettes et les pertes de 4,5 millions de francs par an dues à la déduction de l'épargne-construction dans le cadre de l'impôt sur le revenu, on constate que les caisses du canton de Bâle-Campagne enregistreraient un supplément de recettes de 1,6 millions de francs (FÜEG et STUDER, 2005, p. 34)¹⁷.

4.3.2 Non prise en compte des coûts d'opportunité

Ce résultat incroyable – notamment en ce qui concerne les conséquences sur le budget de l'Etat – se fonde toutefois sur une erreur de méthodologie.

En effet, l'étude ne prend pas en compte les coûts d'opportunité, c'est-à-dire les coûts des opportunités non réalisées. Au niveau du budget, ce coût d'opportunité signifie que lorsqu'un épargnant verse un franc dans son épargne en vue d'acquérir un logement, il n'investit donc pas ce franc dans d'autres fonds comme des obligations, des actions ou des fonds d'investissement ou encore dans la consommation pour l'achat d'une voiture ou pour ses vacances. Même lorsque l'épargnant tire le plus grand profit du logement financé par son épargne, la valeur des opportunités non réalisées n'est pas nulle. C'est ce que l'étude omet implicitement de dire. De fait, si l'épargne remplace la consommation, les calculs concernant la création de valeur devraient prendre en compte ce coût d'opportunité sous forme d'un recul

¹⁶ La taxe sur la valeur ajoutée et les impôts fédéraux directs n'ont pas été pris en compte. Si l'on suit la logique de l'étude, la Confédération encaisserait un supplément de recettes sans avoir à dépenser un centime. De plus, les impôts cantonaux sur la fortune et les valeurs officielles basses considérées dans la base de calcul de l'impôt sur la fortune grevant les immeubles, ne sont pas pris en compte non plus.

¹⁷ Ainsi, l'épargne-construction, qui est fiscalement avantagée, génèrerait un effet correspondant à une courbe de Laffer: la baisse de l'impôt accordée sous forme d'allègements fiscaux ne provoque pas une baisse, mais une augmentation des recettes. Ce résultat ne semble cependant pas très plausible. Une assiette fiscale très étroite et des taux élevés peuvent provoquer l'effet prévu par la courbe de Laffer. Ces conditions ne se retrouvent toutefois pas dans le cadre de l'épargne-construction.

des ventes de biens de consommation. Si l'épargne remplace les placements financiers, le produit de ces placements après impôt qui aurait été réalisé compte tenu du risque qu'ils représentent entrerait dans la catégorie des coûts d'opportunité.

Cette constatation vaut également pour les pouvoirs publics: en effet, ils peuvent mettre à disposition des fonds pour l'épargne-construction et renoncer à des recettes d'impôts en faveur de cette épargne-construction. Les coûts d'opportunité sont ici aussi constitués par les alternatives (dépenses liées à la formation, extension des infrastructures, augmentation des dépenses sociales ou baisse générale de l'impôt sur le revenu).

Du fait que l'étude ne tient pas compte de ces coûts d'opportunité, elle se sert du concept dit de l'incidence spécifique: on part d'une augmentation ou d'une baisse virtuelle des impôts en supposant que les dépenses de l'Etat, les crédits et les autres impôts restent au même niveau. Concrètement, cette situation ne se rencontre jamais: le concept de l'incidence spécifique n'est donc pas conséquent. Toutefois, le concept de l'incidence spécifique se justifie dans le cadre d'une analyse partielle, puisqu'elle ne considère pas l'économie dans sa globalité mais seulement les différents marchés. Lorsqu'il est question d'effets sur la croissance à l'échelle de l'économie nationale, il faut alors utiliser le concept de l'incidence différentielle, et même celui d'incidence budgétaire, pour effectuer une analyse correcte¹⁸.

Dans le cadre de l'incidence différentielle, la hausse ou la baisse d'un impôt se fait aux dépens d'un autre, si bien que les recettes et les dépenses publiques restent constamment au même niveau. Le concept de l'incidence différentielle s'applique aux analyses portant sur les réformes fiscales. Dans le cas présent, on pourrait étudier quelles seraient les éventuelles conséquences des déductions de l'épargne-construction dans le contexte d'une hausse de l'impôt sur le revenu qui n'aurait aucun effet sur les recettes.

Lorsqu'on prend en compte non seulement les impôts versés mais également les avantages liés aux dépenses de l'Etat dont bénéficient les ménages privés, on parle d'incidence budgétaire. Elle représente l'influence combinée des recettes et des dépenses de l'Etat. Ce cadre permettrait d'étudier les versements directs en faveur des épargnants avec compensation soit au niveau des dépenses soit au niveau des recettes.

4.3.3 Effets négatifs de l'encouragement à l'accession à la propriété sur la croissance et sur la richesse

La littérature spécialisée, qui s'est attachée à étudier les conséquences économiques du traitement privilégié de la consommation de services en matière d'habitat, et de celui de la consommation de la propriété de logement en particulier, a défini trois situations affectant la croissance économique et donc la richesse:

- La distorsion des décisions de consommation des ménages ;
- La capitalisation des mesures d'encouragement sur le prix des maisons et des terrains;
- Le report des investissements nécessaires à l'augmentation de la productivité et de la croissance dans le secteur de l'entreprise à des investissements dans le secteur de la construction de logements, qui ne soutiennent en rien la productivité.

¹⁸ Concernant les différents concepts d'incidence, voir par ex. FULLERTON et METCALF (2002).

Globalement, ces trois situations ont toutes des effets négatifs sur la croissance¹⁹.

Les spécialistes partent du principe que, dans la plupart des pays occidentaux, la propriété du logement profite, sous une forme ou sous une autre, d'un statut fiscal privilégié. Souvent, excepté en Suisse, le produit de la propriété (la valeur locative) est exonéré²⁰, alors que le revenu du capital réel lié à l'entreprise est imposé à des taux assez élevés. Ce système influe sur le comportement des particuliers de deux manières (GERVAIS, 2002, p. 1462): d'un côté, il incite le particulier à acquérir son propre logement au lieu de le louer; de l'autre, il le pousse à prendre une maison plus grande qu'il ne l'aurait choisie s'il n'avait pas bénéficié des avantages fiscaux.

LAIDLER (1969) a probablement été le premier à souligner la perte de richesse liée à cette distorsion: il est parvenu à la conclusion que la perte de richesse était en fait inférieure à 0,5 % du PIB. ROSEN (1979) a attesté ce chiffre. Ces résultats ont été obtenus par des modèles statiques. Si l'on considère que le prix des maisons ne varie pas, les propriétaires de maisons bénéficient d'allègements fiscaux qui font baisser les coûts d'occupation de leur logement. La perte de richesse ne naît que du changement de comportement des ménages en matière de consommation.

SKINNER (1996) argumente que les modèles statiques sous-estiment le coût pour la richesse du traitement privilégié de la propriété du logement. Dans son modèle, l'offre de logement est fixe, si bien que l'imposition n'a pas d'effet sur l'offre mais sur le prix. Dans la simulation du modèle dynamique à deux périodes appliquée à des données concernant les Etats-Unis, il apparaît que l'exclusion du secteur du logement de l'imposition du revenu du capital entraîne une perte de richesse d'environ 2,2 % du PIB.

GERVAIS (2002) construit un modèle dynamique de cycle de vie plurigénérationnel et y intègre deux éléments: tout d'abord, la plupart des ménages ne peuvent acquérir qu'un seul logement, car les frais d'acquisition sont relativement élevés par rapport à leur revenu. Ensuite, le capital propre nécessaire à l'acquisition limite l'accession à la propriété. Ces deux éléments, combinés aux allègements fiscaux accordés en faveur de la propriété du logement, modifient le modèle du cycle de vie de l'épargne et de la consommation. Le modèle de simulation appliqué aux données des Etats-Unis montre qu'une imposition de la valeur locative au même taux que le revenu provenant des investissements dans le secteur des entreprises permettrait de baisser le taux d'imposition du revenu de plus de 14 % tout en n'affectant pas les recettes. Ainsi, le revenu disponible pour les particuliers, et l'épargne, augmentent. A la suite de quoi, le taux de l'intérêt baisse et le stock en capital du secteur des entreprises augmente de plus de 6 %. Par contre, le stock en capital dans le secteur du logement baisse de plus de 8 %, de même que la part de la propriété du logement qui diminue de près d'un quart. Ces résultats attestent du fait que le traitement privilégié accordé à l'accession à la propriété de son propre logement soustrait des investissements aux entreprises²¹. Il est intéressant de voir que, dans le cadre du scénario de réforme développé plus haut, la richesse de tous les groupes de revenu augmente.

¹⁹ Si l'on veut trouver des aspects positifs de la promotion à la propriété sur la richesse et sur la croissance économique, il faut obligatoirement fonder ses arguments sur l'existence d'effets externes positifs de l'accession à la propriété.

²⁰ En Suisse, la valeur locative est imposée; toutefois, le système suisse prévoit aussi, comme le montre le ch. 4.1, des allègements d'impôt en faveur du logement, en dehors du modèle d'épargne-construction du canton de Bâle-Campagne.

²¹ D'autres études mentionnent cet effet de transfert des investissements: FELDSTEIN (1982), HENDERSHOTT et HU (1983) GAHVARI (1984) et POTERBA (1984).

EEROLA et MÄÄTTÄNEN (2005) vont encore plus loin. Ils ne se sont pas contentés de mesurer la perte de richesse due à la distorsion. Dans le cadre de leur modèle général d'équilibre dynamique, ils ont démontré que la solution consistant à imposer de la même manière la propriété et le capital réel dans le secteur de l'entreprise n'est pas optimale. Dans des cas proches de la réalité (consommation imposée, mais pas de subventionnement du travail), la consommation et la propriété du logement devraient être assez lourdement imposées, alors que le taux de l'impôt sur le capital réel dans le secteur de l'entreprise devrait être pratiquement nul.

Bibliographie

- ANGELLINI, Terenzio; FELD, Lars P; HAUSER, Heinz; KIRCHGÄSSNER, Gebhard; VALLENDER, Klaus A. et WALDBURGER, Robert (2000): Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung, St. Gall.
- BERICHT BODENPOLITIK (1994): Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, Berne.
- BERNHEIM, B. Douglas (1996): «Rethinking Saving Incentives», Stanford University Economics Working Paper 96-009.
- BERNHEIM, B. Douglas (2002): «Taxation and Saving», in: Auerbach, A.J. et M. Feldstein (éd.): Handbook of Public Economics, Vol. III., Amsterdam: North Holland.
- BRUCE, Donald et HOLTZ-EAKIN Douglas (1999): «Fundamental Tax Reform and Residential Housing», Journal of Housing economics, 8, p. 249 à 271.
- OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE (2000): «Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums», Berne, 14 janvier 2000.
- CONSEIL FEDERAL (2002): Message relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés du 27 février 2002, Feuille fédérale, p. 2649 à 2722.
- CAPOZZA, Dennis R.; GREEN, Richard et HENDERSHOTT, Patric H. (1999): «Tax Reform and House Prices: Large or Small Effect?», National Tax Association Proceedings of the 91st Annual Conference, p. 19 à 24.
- EEROLA, Essi et MÄÄTTÄNEN, Niku (2005): «The Optimal Tax Treatment of Housing Capital in the Neoclassical Growth Model», Bank of Finland Research Discussion Papers 10.
- ENGEN, Eric M.; GALE, William G. et SCHOLZ, John K. (1996): «The Illusory Effects of Saving Incentives on Saving», Journal of Economic Perspectives, 10, p. 113 à 138.
- FELDSTEIN, MARTIN S. (1977): «The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question», Journal of Political Economy, 85, p. 349 à 360.
- FELDSTEIN, MARTIN S. (1982): «Inflation, tax Rules and the Accumulation of Residential and Nonresidential Capital», Scandinavian Journal of Economics, 84, p. 293 à 311.
- FÜEG, Rainer et STUDER, Tobias (2005): «Bausparen im Kanton Baselland», rapport rédigé sur mandat de la «Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens», Liestal.
- FULLERTON, Don et METCALF, Gilbert E. (2002): «Tax Incidence», in: Auerbach, A.J. et M. Feldstein (éd.): Handbook of Public Economics, Vol. IV., Amsterdam: North Holland.
- GAHVARI, Firouz (1984): «Incidence and Efficiency aspects of Differential Taxation of Residential and Industrial Capital in a Growing Economy», Journal of Public Economics, 25, p. 211 à 233.
- GALE, William G. et SCHOLZ, John K. (1994b): «IRAs and Household Saving» American Economic Review, 84, p. 1233 à 60.
- GERVAIS, Martin (2002): «Housing Taxation and Capital Accumulation», Journal of Monetary Economics, 49, p. 1461 à 1489.
- GURTNER, Peter et LOCHER, Peter (2001): «Theoretische Aspekte der Eigenmietwertbesteuerung», Archives fédérales, 69, p. 597 à 616.
- HENDERSHOTT, Patric H. et HU, Sheng C. (1983): «The Capital Allocation Between Residential and Nonresidential Uses: Taxes, Inflation and Capital Market Constraints», Journal of Finance, 38, p. 795 à 812.
- HORNUNG Études économiques et sociales (2004): «Encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle», sur mandat de l'Office fédéral du logement, Berne.
- HUBBARD, R. Glenn et SKINNER, Jonathan (1996): «Assessing the Effectiveness of Saving Incentives», Journal of Economic Perspectives, 10, p. 73 à 90.

COMMISSION VALEUR LOCATIVE / CHANGEMENT DE SYSTÈME (KES) (2000): Rapport, à l'attention du Département fédéral des finances, Berne, mars 2000.

LAILLER, David (1969): «Income Tax Incentives for Owner-Occupied Housing», in: A. Harberger et M. J. Bailey (éd.): The Taxation of Income from Capital. Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 50 à 76.

POTERBA, James M. (1984): «Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset Market Approach», Quarterly Journal of Economics, 99, p. 729 à 752.

POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. et WISE, David A. (1993): «Do 401(k) Contributions Crowd out Personal Saving?», NBER Working Paper n° 4391.

POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. et WISE, David A. (1996a): «Personal Retirement Saving Programs and Asset Accumulation: Reconciling the Evidence», NBER Working Paper n° 5599.

POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. et WISE, David A. (1996b): «Individual Financial Decisions in Retirement Saving Plans and the Provision of Resources for Retirement», NBER Working Paper n° 5672.

POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. et WISE, David A. (1996c): «How Retirement Saving Programs Increase Saving», Journal of Economic Perspectives, 10, p. 91 à 112.

ROSEN, Harvey S. (1979): «Housing Decisions and the U.S. Income Tax», Journal of Public Economics, 11, p. 1 à 23.

SKINNER, Jonathan (1996): «The Dynamic Efficiency Cost of Not Taxing Housing», Journal of Public Economics, 59, p. 397 à 417.

TOPEL, Robert H. et ROSEN, Sherwin (1988): «Housing Investment in the United States», Journal of Political Economy, 96, p. 718 à 740.