ad 10.459

Initiative parlementaire

Contre-projet indirect à l'initiative populaire «Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement» et à l'initiative populaire «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)»

Rapport du 24 janvier 2011 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats

Avis du Conseil fédéral

du 23 février 2011

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl), nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 24 janvier 2011 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats concernant l'initiative parlementaire précitée.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 février 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

Le 22 juin 2010, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a déposé une initiative parlementaire destinée à opposer un contre-projet indirect aux deux initiatives populaires concernant l'épargne-logement. Dans le cadre de l'examen préalable, elle a reçu l'aval de sa commission sœur le 29 juin.

Le contenu de l'initiative de la commission s'inspire beaucoup de la conception de l'initiative populaire «Accéder à la propriété du logement grâce à l'épargne-logement» de l'Association suisse des propriétaires fonciers. Le projet de loi élaboré par la CER-E présente toutefois deux différences manifestes par rapport à l'initiative populaire: premièrement, elle est plus modérée en ce qui concerne les incitations fiscales car elle soumet le rendement de l'épargne sur le compte d'épargne-logement aux impôts sur le revenu et l'épargne accumulée à l'impôt cantonal sur la fortune. Deuxièmement, elle règle clairement les modalités de l'imposition si l'épargne-logement n'est pas affectée au but prescrit.

Sur la base de l'avant-projet et du rapport explicatif adoptés le 21 octobre 2010, la CER-E a décidé de consulter les destinataires habituels des consultations, de même que d'autres milieux intéressés. L'évaluation des résultats montre que le contre-projet indirect est fermement rejeté par les cantons: 22 cantons le rejettent, Bâle-Campagne et Genève soutiennent le projet, Neuchâtel ne prend pas clairement position et Appenzell Rhodes extérieures a renoncé à émettre un avis. Pour ce qui est des partis, le bilan est mitigé: le PEV, Les Verts et le PS rejettent le projet, alors que le PDC, le PCS et l'UDC l'approuvent. Le PLR approuve le contre-projet indirect à condition qu'il soit complété par l'épargne-logement-énergie qui constitue un élément constitutif de l'allégement fiscal préconisé par l'initiative sur l'épargne-logement de l'Association suisse pour la promotion de l'épargne-logement. Enfin, 15 associations approuvent la proposition et 9 la rejettent.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît les efforts visant à opposer, par le présent contre-projet indirect, un projet de loi aux deux initiatives relatives à l'épargne-logement. En fixant les modalités de l'imposition, ce projet de loi conduit à une meilleure prévisibilité du modèle d'épargne-logement choisi. En fin de compte, il améliore aussi la transparence, car les conséquences d'une affectation ne respectant pas le but de l'épargne-logement privilégiée sont mieux prévisibles. Le Conseil fédéral appuie aussi la modération des allégements fiscaux qui vont au-delà de l'octroi d'une déduction pour l'épargne-logement. Contrairement à ce que prévoient les deux initiatives populaires, le rendement de l'épargne (intérêts) sur le compte d'épargne est donc soumis aux impôts sur le revenu. De même, l'avoir épargné (épargne plus intérêts) est soumis à l'impôt cantonal sur la fortune. La conception plus modérée retenue conduit ainsi à une forme de l'impôt, qui se révèle acceptable dans son principe, précisément dans le contexte de l'avantage fiscal concédé même si l'avoir épargné est utilisé de façon contraire à son but.

Malgré ces améliorations ponctuelles, le Conseil fédéral reste sceptique face à une épargne-logement privilégiée fiscalement. Le contre-projet indirect ne lève pas les réserves fondamentales exprimées dans le message sur les deux initiatives populaires.

La question de l'efficacité politico-sociale reste un point capital. L'épargne-logement vise le groupe des ménages-seuil, c'est-à-dire les ménages dont le revenu brut est compris entre 60 000 et 100 000 francs et qui ne sont pas en mesure, par manque de fonds propres, d'acquérir un logement pour la première fois. Ces ménages ne devraient pouvoir profiter que dans une mesure très limitée de cette forme supplémentaire d'encouragement de l'accession à la propriété du logement, car pour une grande partie d'entre eux, leurs possibilités financières sont trop limitées pour pouvoir épargner le capital nécessaire pendant la période prescrite (au maximum 10 ans). De plus, l'Enquête suisse sur la population active pour la période 2006 à 2008 publiée par l'Office fédéral de la statistique montre qu'un ménage qui dispose d'un revenu annuel brut de 93 096 francs ne peut économiser qu'un montant de 5688 francs par an maximum. L'épargne est évidemment plus faible pour un revenu brut inférieur à ce montant. Il est donc évident que pour la majeure partie de ces ménages, la voie de l'acquisition du logement via l'épargne-logement reste fermée pour des raisons économiques, s'ils ne peuvent pas recourir à d'autres aides financières. Ce sont donc les ménages qui ne peuvent pas accumuler une épargne-logement pour des raisons financières qui sont désavantagés. Au surplus, en raison de la progressivité de l'impôt, l'épargne-logement avantage essentiellement les contribuables à forts revenus, c'est-à-dire ceux qui peuvent envisager d'acquérir un logement même sans recourir à l'épargne-logement. Cela donne lieu à des effets d'aubaine, effets qui se produisent quand des personnes reçoivent des incitations financières de l'Etat pour accomplir des actes qu'ils auraient de toute façon accompli, même sans l'aide de l'Etat. Dans des marchés de capitaux et du logement bien développés, l'épargne-logement ne constitue pas un instrument effectif ni efficient pour encourager les familles jeunes disposant de faibles ou de moyens revenus à acquérir leur logement.

Comme il l'a indiqué en détail dans son message sur les deux initiatives concernant l'épargne-logement, des considérations d'ordre économique amènent également le Conseil fédéral à émettre un jugement critique à l'égard de l'épargne-logement fiscalement privilégiée (FF *2009* 6313 ss.). Il observe notamment qu'il faut prendre en considération les effets négatifs d'une aide fiscale supplémentaire à l'accession à la propriété du logement allant plus loin que celle prévue par le droit en vigueur:

- Premièrement, les mesures d'encouragement comme l'introduction au plan national d'une déduction pour l'épargne-logement sont inefficaces, car elles faussent la décision des ménages privés concernant non seulement le choix de la forme de leur habitat (choix entre la propriété du logement et la location) mais aussi entre l'habitat et d'autres biens de consommation.
- Deuxièmement, les fonds affectés à l'acquisition de la propriété du logement ne peuvent plus être affectés à d'autres projets de consommation ou d'investissements (coûts d'opportunité), ce qui exerce tendanciellement un effet négatif sur la croissance économique.
- Troisièmement, une partie des effets de l'épargne-logement bénéficie aux instituts qui offrent des produits d'épargne-logement (banques et autres instituts financiers), car ils peuvent offrir ces produits à des conditions plus défa-

vorables que les conditions usuelles sur le marché et trouver malgré tout des intéressés.

- Quatrièmement, une part de ces mesures d'encouragement fiscal est absorbée par des hausses des prix immobiliers car, en raison des limites topographiques, l'offre de logement ne peut pas augmenter ou pas suffisamment pour suivre la hausse de la demande de logement en propriété.
- Cinquièmement, la hausse de la quote-part des logements en propriété entraîne une hausse des besoins en surfaces habitables (utilisation des terrains), car les villas et les logements en propriété sont en général plus grands que les logements à louer. Sur ce point, les mesures fiscales ne permettent aucune planification. La hausse de la demande de terrains encourage le mitage et provoque ainsi des effets en contradiction avec une utilisation durable des ressources.

Du point de vue du principe de l'égalité de traitement, il faut souligner que l'encouragement de l'accession à la propriété du logement est un objectif de la politique de l'Etat de rang constitutionnel. Dans cette mesure, le recours à des allégements fiscaux en faveur de cet objectif extrafiscal paraît juridiquement admissible, à condition que cet objectif n'entre pas en contradiction avec les principes d'imposition pertinents inscrits dans la Constitution (principes de la généralité et de l'uniformité de l'imposition, principe de l'imposition selon la capacité économique). La jurisprudence du Tribunal fédéral admet la mesure consistant à encourager fiscalement la prévoyance individuelle sous forme de propriété du logement, mais observe sans laisser le moindre doute que ce genre de déduction doit respecter les limites fixées par le principe de l'égalité de traitement (ATF *125* I 65, consid. 3c). Ainsi, ni l'encouragement de l'accession à la propriété du logement ni l'encouragement de la prévoyance individuelle n'autorisent le législateur fédéral à s'écarter des principes constitutionnels fondamentaux pour aménager l'ordre juridique fiscal. Dans la doctrine, la question du montant admissible de la déduction pour l'épargne-logement a également été plusieurs fois remise en question de manière critique (cf. message du Conseil fédéral, FF *2009* 6332 ss.).

De plus, il convient de relever que les contribuables qui accumulent une épargne-logement sont avantagés fiscalement par rapport à ceux qui ne constituent pas d'épargne-logement, même si cette épargne est utilisée à des fins contraires à son but. Cet avantage tend certes à se réduire au fur et à mesure que le revenu augmente, mais, d'après le rapport de la CER-E du 24 janvier 2011, il peut atteindre des dizaines de milliers de francs suivant l'évolution du revenu. Dans le canton de Neuchâtel, un couple disposant d'un revenu imposable de 110 000 francs qui constitue une épargne-logement réalise une économie fiscale de plus de 30 000 francs par rapport à un couple qui n'a pas constitué d'épargne-logement si, au moment du rappel d'impôt, il dispose d'un revenu nettement inférieur à celui réalisé pendant les années où la déduction de l'épargne-logement a été admise. Ces excès, en plus des effets d'aubaine précités, poussent à mettre en question le but de la déduction au titre de l'épargne-logement. Au lieu de favoriser l'encouragement de l'accession à la propriété, l'épargne-logement fiscalement privilégiée semble plutôt favoriser l'optimisation fiscale, dont la légitimité ne peut se fonder sur l'art. 108 de la Constitution.

Enfin, il convient de rappeler une fois de plus que toute nouvelle déduction complique un peu plus la fiscalité. Avec l'épargne-logement, le Parlement émet des signaux contradictoires, alors qu'il a répété plusieurs fois son adhésion à une simpli-

fication de la fiscalité, notamment avec la motion Pfisterer (07.3607) et la motion du groupe libéral-radical (08.3854). Dans ce contexte, il est plus crédible de ne pas créer de nouvelles entraves à une simplification du régime fiscal en Suisse.

3 Conclusions

Malgré ses améliorations matérielles, le projet de loi n'est pas de nature à dissiper le scepticisme du Conseil fédéral envers l'épargne-logement fiscalement privilégiée. Cet instrument supplémentaire d'encouragement de l'accession à la propriété du logement doit être rejeté en raison de ses mécanismes d'application, de ses conséquences économiques, des problèmes non résolus relatifs à l'égalité de traitement et de l'augmentation de la complexité de la fiscalité. Au surplus, il faut remarquer que le taux de propriété du logement est aujourd'hui déjà de l'ordre de 40 à 41 % selon l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) et qu'il a donc nettement augmenté au cours de la dernière décennie sans encouragement fiscal supplémentaire.

Si toutefois, malgré ces réserves, le présent projet de loi devait trouver l'assentiment des Chambres fédérales, il conviendrait de lui apporter une série d'améliorations matérielles et rédactionnelles.

4 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de renoncer au projet de loi.

Si le Parlement refuse de le suivre, le Conseil fédéral propose de veiller au moins à ce que des améliorations matérielles et rédactionnelles soient apportées au projet de loi. Il faut notamment inscrire dans la loi les conséquences fiscales d'une affectation ne respectant pas le but de l'épargne-logement pendant les cinq premières années et ne pas se contenter des commentaires du rapport de la CER-E du 24 janvier 2011. Cela permettra de rendre plus visible la différence entre le rappel d'impôt ordinaire prévu dans ce cas et l'imposition prévue dans les autres cas d'affectation ne respectant pas le but de l'épargne-logement. En outre, l'obligation des instituts tenant des comptes d'épargne-logement d'annoncer le versement de l'épargne-logement à l'autorité de taxation compétente ne devrait pas figurer dans une ordonnance, comme le propose le rapport de la CER-E, mais dans la loi. De plus, il faut renforcer davantage encore dans le projet de loi la séparation entre le droit des contrats et le droit fiscal. Enfin, pour des raisons relevant de l'optimisation fiscale (demande de la déduction uniquement lorsque les revenus sont élevés), il convient de préciser que l'épargne-logement privilégiée fiscalement ne peut pas être répartie sur diverses années, mais doit être constituée pendant dix ans consécutifs au plus, sans égard à l'évolution du revenu de l'épargnant.

Par rapport au texte de la CER-E, il faudrait donc apporter les modifications suivante au texte du projet de loi (les compléments sont en *italiques*, les textes supprimés sont barrés):

1. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct

Art. 33b (nouveau) Epargne-logement

[1] Les personnes assujetties de manière illimitée à l'impôt peuvent déduire de leur revenu imposable, pendant les dix premières années *consécutives*, l'épargne qu'elles constituent dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement *unique* et qu'elles affectent à la première acquisition à titre onéreux d'un immeuble en Suisse réservé durablement à leur logement. La déduction annuelle se monte au plus à 10 000 francs. Les époux ~~imposés conjointement~~ *vivant en ménage commun* peuvent effectuer la déduction chacun pour soi. ~~Le contrat d'épargne-logement ne peut être conclu qu'une fois. Pendant les cinq premières années, l'épargne-logement ne peut être détournée de son but.~~ La mise en gage est exclue.

[2] Le rendement de l'épargne crédité sur le compte d'épargne-logement est soumis à l'impôt sur le revenu.

[3] *L'épargne-logement affectée à un autre but que celui fixé à l'al. 1 pendant les cinq premières années fait l'objet d'un rappel d'impôt selon les art. 151 à 153.*

[4] L'épargne-logement est soumise à l'impôt sur le revenu avec les autres revenus lorsque:

a. cesse l'assujettissement illimité à l'impôt en Suisse;

b. ~~l'épargne-logement~~ *elle est retirée après l'échéance des cinq premières années et* n'est pas affectée au but fixé à l'al. 1;

c. ~~l'épargne-logement~~ *elle* n'a pas encore été utilisée cinq ans après la période maximale de déductibilité visée à l'al. 1.

[5] Pour calculer le taux d'imposition applicable, la part de l'épargne-logement afférente à la moyenne annuelle de l'épargne déduite est ajoutée aux autres revenus.

[6] Si le logement est affecté à d'autres fins ou est aliéné au cours des cinq ans suivant son acquisition, l'impôt est perçu *selon la procédure de l'al. 5*, à moins que le contribuable ne consacre, dans un délai raisonnable, le produit de l'aliénation à l'acquisition en Suisse d'un immeuble de remplacement destiné au même usage. ~~L'al. 4 s'applique à l'imposition a posteriori.~~

[7] Le Conseil fédéral détermine les modalités d*es* contrat*s* d'épargne-logement *qui donnent droit à la déduction* en collaboration avec les cantons et règle les dispositions d'exécution.

Art. 129, al. 1, let. d (nouvelle)

[1] *Doivent produire une attestation à l'autorité de taxation pour chaque période fiscale:*

d. les institutions, sur le montant de l'épargne-logement versée.

2. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Art. 9a (nouveau) Epargne-logement

[1] Les personnes assujetties de manière illimitée à l'impôt peuvent déduire de leur revenu imposable, pendant les dix premières années *consécutives*, l'épargne qu'elles constituent dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement *unique* et qu'elles affectent à la première acquisition à titre onéreux d'un immeuble en Suisse réservé durablement à leur logement. La déduction annuelle se monte au plus à 10 000 francs. Les époux ~~imposés conjointement~~ *vivant en ménage commun* peuvent effectuer la déduction chacun pour soi. La déduction est adaptée aux effets de la progression à froid dans la même mesure que l'épargne-logement prévue à l'art. 33*b*, al. 1, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct. ~~Le contrat d'épargne-logement ne peut être conclu qu'une fois. Pendant les cinq premières années, l'épargne-logement ne peut être détournée de son but.~~ La mise en gage est exclue.

[2] Le rendement de l'épargne crédité sur le compte d'épargne-logement est soumis à l'impôt sur le revenu.

[3] L'épargne-logement est soumise à l'impôt sur la fortune.

[4] *L'épargne-logement affectée à un autre but que celui fixé à l'al. 1 pendant les cinq premières années fait l'objet d'un rappel d'impôt selon l'art. 53.*

[5] L'épargne-logement est soumise à l'impôt sur le revenu avec les autres revenus lorsque:

a. cesse l'assujettissement illimité à l'impôt en Suisse;

b. ~~l'épargne-logement~~ *elle est retirée après l'échéance des cinq premières années et* n'est pas affectée au but fixé à l'al. 1;

c. ~~l'épargne-logement~~ *elle* n'a pas encore été utilisée cinq ans après la période maximale de déductibilité visée à l'al. 1.

[6] Pour calculer le taux d'imposition applicable, la part de l'épargne-logement afférente à la moyenne annuelle de l'épargne déduite est ajoutée aux autres revenus.

[7] Si le logement est affecté à d'autres fins ou est aliéné au cours des cinq ans suivant son acquisition, l'impôt est perçu *selon la procédure de l'al. 6*, à moins que le contribuable ne consacre, dans un délai raisonnable, le produit de l'aliénation à l'acquisition en Suisse d'un immeuble de remplacement destiné au même usage. ~~L'al. 5 s'applique à l'imposition a posteriori.~~

Art. 45, let. e (nouvelle)

Pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise aux autorités fiscales par:

e. les institutions qui tiennent des comptes d'épargne-logement, sur le montant de l'épargne-logement versée.

Art. 72m (nouveau) Adaptation des législations cantonales à la modification du …

[1] Les cantons adaptent leur législation *aux* art. 9*a et 45, let. e*, pour la date de l'entrée en vigueur de la modification du …

[2] A compter de l'entrée en vigueur de la modification du …, les dispositions *des* art. 9*a et 45, let. e*, sont directement applicables si le droit cantonal s'en écarte.