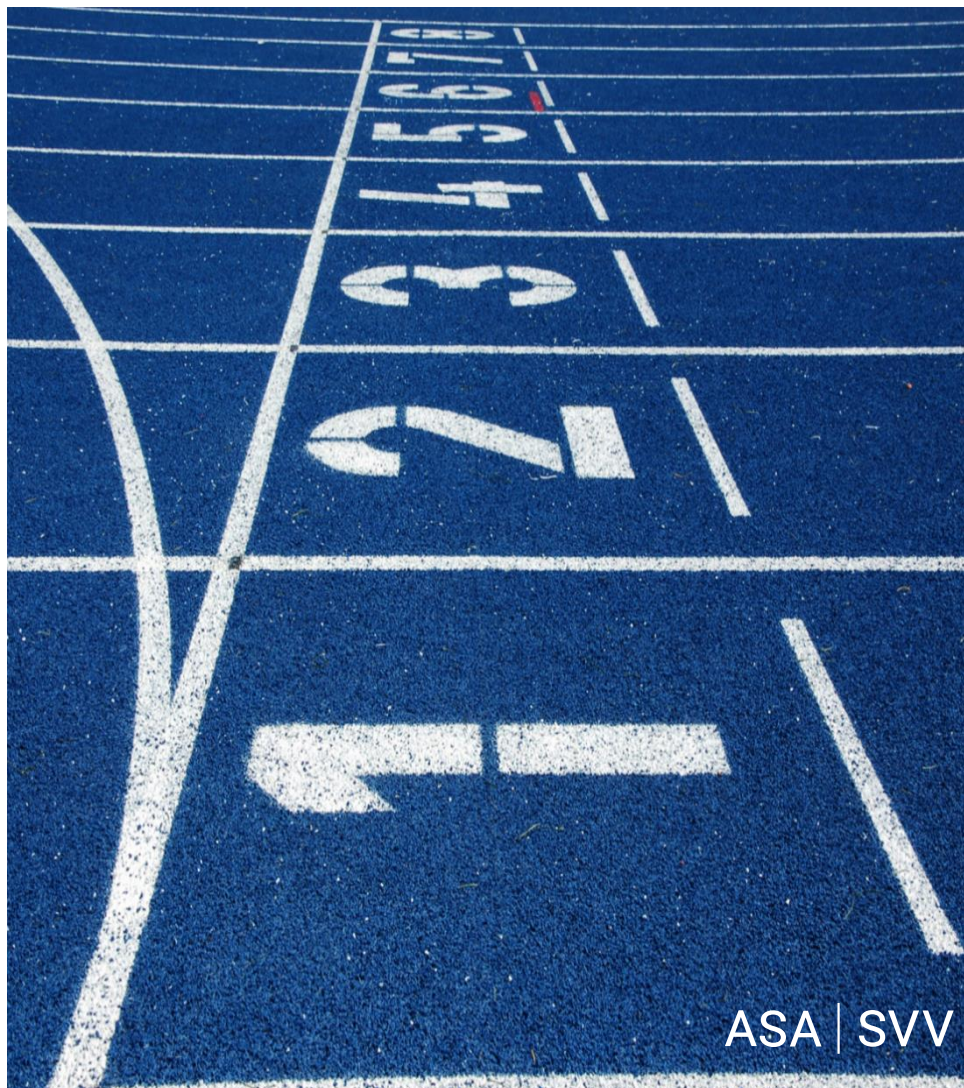


Session d'automne 2021

N° 4/2021, 9 septembre 2021



ASA | SVV

Lettre de session de l'ASA

Session d'automne 2021

Conseil des États

Programme chronologique

Date	N°	Objet parlementaire	Recommandation	Page
14.09	19.050	Stabilisation de l'AVS (AVS 21)	Adoption selon CE	3
	21.3462	Mo. CSSS-CN. Mandat concernant la prochaine réforme de l'AVS	Adoption	3
30.09	20.3531	Mo. Caroni. Pour une concurrence plus équitable avec les entreprises publiques	Adoption	–
	20.3532	Mo. Rieder. Pour une concurrence plus équitable avec les entreprises publiques		
	21.3605	Mo. CSEC-E. Réforme de la formation commerciale de base. Report d'une année	Adoption	–

Conseil national

Programme chronologique

Date	N°	Objet parlementaire	Recommandation	Page
15.09	21.3608	Mo. CSEC-N. Réforme de la formation commerciale de base. Report d'une année	Adoption	–
22.09	20.4329	Motion CEATE-E. Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels	Estimation	5
27.09.	21.3598	Mo. CER-N. Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger	Rejet	7
28.09	21.024	Loi sur l'impôt anticipé. Renforcer le marché des capitaux d'emprunt	Adoption	10
29.09	21.477	Iv. pa. CEATE-CN. Prolongation de l'objectif de réduction de la loi sur le CO2	Adoption	–
30.09	09.503	Iv. pa. Groupe RL. Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois	Adoption	11

9 septembre

19.050 Stabilisation de l'AVS (AVS 21)

Le Conseil national a finalisé la première lecture relative à la stabilisation de l'AVS (AVS 21) le 9 juin 2021. Le 1er septembre 2021, la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des États (CSSS-E) a procédé à l'élimination des divergences.

Recommandation de l'Association Suisse d'Assurances ASA

L'ASA recommande :

- l'approbation du projet de stabilisation de l'AVS en s'alignant sur les décisions du Conseil des États ;
- l'approbation de la motion 21.3462 (« Mandat concernant la prochaine réforme de l'AVS ») de la CSSS-N.

Exposé de la situation

Les électrices et les électeurs suisses ont approuvé le projet fiscalité-AVS (RFFA) le 19 mai 2019. L'augmentation des cotisations AVS de 0,3 point de pourcentage au 1^{er} janvier 2020 a permis à l'AVS d'enregistrer des recettes annuelles supplémentaires de plus de 2 milliards de francs. Le Conseil fédéral a néanmoins affirmé à juste titre à plusieurs reprises qu'une réforme structurelle de l'AVS demeurerait incontournable.

Analyse

Concernant les éléments du projet « AVS 21 » où les opinions des deux conseils divergent, l'ASA recommande les choses suivantes :

- **Augmentation de la franchise de cotisation (art. 4 al. 2 let. b LAVS) :**
Compte tenu de l'incitation à continuer de travailler au delà de l'âge de référence, la franchise de cotisation doit être relevée à 2000 francs par mois pour le revenu de l'activité lucrative perçu après l'âge de référence.
- **Mesures de compensation pour les femmes (art. 34^{bis} et art. 40c LAVS) :**
Dans le cadre de l'enveloppe financière de 400 millions de francs par an au maximum prescrite par le Conseil des États, les mesures doivent être définies de sorte à favoriser de la manière la plus ciblée possible les générations de transition les plus touchées (se reporter aux propositions de la minorité formulées au sein de la commission consultative).
- **Répercussions sur les prestations complémentaires (art. 11 al. 2 let. h LPC) :**
En raison de son caractère préjudiciable, il faut écarter toute disposition selon laquelle les mesures de compensation ne doivent pas être imputées sur les revenus pour le calcul des prestations complémentaires.
- **Délai de carence applicable à l'allocation pour impotent (art. 43^{bis} LAVS) :**
Dans la mesure où ni le bien-fondé ni l'urgence d'une telle adaptation n'ont été prouvés, elle

devra être prise en compte - si tant est qu'elle le soit - lors d'une prochaine réforme de l'AVS.

– **Augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (art. 130. al. 3^{ter} Cst.) :**

L'ASA considère que la stabilisation financière de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée est fondamentalement une bonne chose, car cela implique également les bénéficiaires des prestations dans le processus de financement. Au regard de ses répercussions macroéconomiques, un tel relèvement doit néanmoins être contenu à un minimum.

– **Utilisation des bénéfices générés par les taux d'intérêt négatifs de la BNS (disposition transitoire IV 1^{ter} de l'AVS, art. 30 al. 1^{bis} de la loi sur la Banque nationale) :**

Il faut renoncer à une telle disposition, car elle n'est pas compatible avec l'indépendance de la BNS.

Comme indiqué dans l'exposé de la situation, une profonde réforme structurelle de l'AVS demeure incontournable même après la réforme « AVS 21 ». En conséquence, l'ASA recommande l'adoption de la motion 21.3462 (« Mandat concernant la prochaine réforme de l'AVS ») déposée par la CSSS-N.

20.4329 Mo. CEATE-E Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels

Le 3 novembre 2020, la Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du Conseil des États CEATE-E a décidé de valider la motion correspondante de la commission par 7 voix contre 6. Le Conseil des États a adopté la motion de sa commission consultative le 10 mars 2021 par 25 voix contre 18. Enfin, la CEATE-N a approuvé la motion lors de sa réunion des 21 et 22 juin 2021 par 15 voix contre 10.

Recommandation de l'Association Suisse d'Assurances ASA

L'ASA salue cette nouvelle tentative de trouver une solution alternative pour mettre en place une assurance tremblement de terre couvrant tout le territoire, ce qui permettrait de combler cette lacune. La présente proposition est néanmoins considérée d'un œil critique, car cette solution ne prévoit pas l'intervention des assurances. Par ailleurs, on peut se demander si, en cas de tremblement de terre important, un financement a posteriori des dommages par les propriétaires fonciers sera politiquement réellement réalisable.

Exposé de la situation

À l'instar de sa commission jumelle, la majorité de la commission CEATE-N estime élevé le risque qu'un fort tremblement de terre provoque des dommages importants en Suisse. Au regard de l'échec des efforts entrepris jusqu'ici en faveur d'un modèle de concordat intercantonal, la Confédération doit honorer son obligation de réalisation d'une solution solidaire. La motion 20.4329 vise donc à charger le gouvernement d'examiner un système d'engagements conditionnels pour les tremblements de terre. La minorité de la commission, de son côté, continue de considérer que cela relève des obligations des cantons et s'oppose à toute solidarité imposée par l'État. Elle souligne que des solutions d'assurance existent déjà et que, par ailleurs, des actions préventives sont également de mise.

Analyse

Il ressort du rapport sur l'analyse nationale des risques (Catastrophes et situations d'urgence potentielles en Suisse) que les risques de tremblement de terre relèvent des cinq risques les plus importants qui menacent la Suisse.

Jusqu'à maintenant, la Suisse ne dispose pas d'une solution nationale pour couvrir les dommages provoqués lors d'un tel événement. L'exemple de la pandémie actuelle illustre le fait

que l'absence d'assurance oblige la Confédération à soutenir l'économie avec force aides et subsides. Jusqu'ici, les tentatives d'établissement d'une assurance tremblement de terre à l'échelle de la Suisse ont toutes échoué. La résistance d'une partie des cantons et des représentants des propriétaires contre une réglementation préventive sur le financement des dommages dus aux tremblements de terre a conduit jusqu'à présent à l'échec d'une solution suisse en faveur du financement de ceux-ci, ce que l'ASA regrette vivement.

La proposition d'introduire une assurance tremblement de terre au moyen d'un système d'engagement conditionnel tient compte de la réserve formulée à l'encontre d'un financement en amont des dommages, car elle suggère l'introduction d'un système reposant sur un financement a posteriori. Cela désamorce l'une des plus vives critiques à l'égard des solutions évoquées jusque-là.

Malheureusement, cette suggestion s'appuie sur un modèle qui ne repose sur aucune idée de l'assurance. Les compagnies d'assurance ont une grande expérience dans le domaine du traitement des sinistres et disposent des informations nécessaires sur les biens assurés, elles sont donc à même de fournir une aide financière rapide en cas d'événement dommageable. Par ailleurs, on peut se demander si, en cas de tremblement de terre provoquant d'importants dommages financiers, les politiques arriveront réellement à imposer un financement a posteriori de ces dommages. Pour toutes ces raisons, le secteur des assurances continue de prôner le modèle de l'assurance obligatoire contre les tremblements de terre.

21.3598 Mo. CER-N. Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé le 17 mai 2021 par 16 voix contre 8 de déposer une motion de commission (21.3598) qui charge le Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale le projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger qu'il a mis en consultation le 10 mars 2017.

Recommandation de l'Association Suisse d'Assurances ASA

L'ASA vous recommande de suivre l'avis de la minorité et de rejeter la motion 21.3598. L'ASA estime que ce durcissement de loi n'est ni opportun ni nécessaire, sans compter qu'il ne manquerait pas aussi de pénaliser fortement, voire essentiellement, les investisseurs domestiques et que des mesures de rétorsion seraient alors à craindre.

Exposé de la situation

Entrée en vigueur en 1985, la lex Koller restreint l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Lors de la procédure de consultation de 2017, la majorité des organisations, partis et cantons intéressés ont rejeté les modifications proposées ainsi que l'élargissement du régime d'autorisation applicable aux immeubles destinés à une activité économique ainsi qu'aux coopératives d'habitation. Comme le bien-fondé même du projet a été remis en cause par une grande majorité des acteurs, le Conseil fédéral a renoncé à soumettre le projet de loi au Parlement à l'issue des résultats de la procédure de consultation. La CER-N a pleinement conscience des critiques suscitées par cette révision, la majorité souhaite néanmoins la présenter pour consultation au Parlement dans le cadre de la motion 21.3598.

Analyse

Au printemps 2021, le Parlement a déjà examiné la question de la limitation de l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger – et a rejeté les modifications proposées. Les délibérations relatives à l'initiative parlementaire 21.400 (Étendre provisoirement le régime de l'autorisation prévu par la lex Koller aux immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle) ainsi que les discussions sur la loi Covid-19 ont permis de mettre en évidence le fait que, dans le contexte actuel justement, les régions montagneuses disposant d'infrastructures touristiques sont tout particulièrement tributaires des investisseurs étrangers.

En 2017, lors de son dernier examen de l'opportunité d'une révision de la lex Koller, le Conseil fédéral avait déjà contesté le bien-fondé d'une telle intervention. Le Parlement lui-même avait

clairement rejeté la motion 13.3975 « Les immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle doivent être soumis de nouveau à la lex Koller », bien avant la révision soumise à consultation en 2017. Cette motion visait le même objectif que la présente initiative parlementaire. La pandémie de coronavirus ne doit pas servir de prétexte pour durcir la lex Koller si les faits qui sous-tendent cette loi n'ont pas changé.

L'élargissement de la lex Koller prévu par la présente motion de la commission n'est pas approprié et repose sur des hypothèses et des interprétations erronées : le marché suisse de l'immobilier est dominé par les investisseurs locaux. Il s'agit en particulier de caisses de pension, de compagnies d'assurances ainsi que d'autres investisseurs institutionnels qui sont tenus de placer l'argent de leurs bénéficiaires et de leurs assurés. En raison du niveau historiquement bas des taux d'intérêt, ces différents acteurs ont du mal à trouver des placements générant des rendements intéressants. L'actuelle pénurie de placements résulte donc de la situation domestique.

Pour le secteur de l'assurance, grand propriétaire immobilier en Suisse, un nouveau durcissement aurait des répercussions regrettables :

- À l'heure actuelle, la lex Koller restreint déjà très fortement les investissements immobiliers réalisés par les étrangers et les entreprises étrangères – notamment les compagnies d'assurances exerçant en Suisse dont la société mère est basée à l'étranger. Un nouveau durcissement limiterait davantage encore leur marge de manœuvre et compliquerait la diversification des opérations de placement et leur prise en compte consciente des risques, ceci conformément aux dispositions du droit de la surveillance. Cela pénaliserait du coup également les preneurs d'assurance et les épargnants. Les fonds immobiliers étrangers comptant des investisseurs suisses, comme les caisses de pension, les assurances mais aussi des particuliers, ceux-ci seraient également touchés.
- Ces investissements « étrangers » n'exercent aucune influence sur les prix du marché locatif. Dans le secteur des immeubles destinés à une activité économique, l'augmentation des activités d'investissement (locales et en grande partie réglementaires) de ces dernières années a entraîné une augmentation de l'offre de surfaces, avec pour conséquence la baisse actuelle des loyers des bureaux ainsi que de ceux des surfaces commerciales et de vente. Les investissements suisses et étrangers dans l'immobilier de placement se traduisent par une augmentation de l'offre et donc par une baisse des loyers.
- Par ailleurs, le durcissement de la lex Koller entraîne une charge administrative élevée, par exemple en raison de contrôles supplémentaires dans le cadre des processus d'approbation lors de changements d'affectation des locaux. Cela complique inutilement le travail des acteurs du marché de l'immobilier, renchérit leurs coûts, comprime les rendements au détriment des assurés et entraîne également des coûts plus élevés pour l'État.
- Enfin, il ne faut pas non plus minimiser le risque de mesures de rétorsion de la part des autres pays à l'encontre de la Suisse. Il est tout à fait imaginable qu'un tel durcissement envers les investisseurs étrangers déclenche à son tour des mesures à l'encontre de leurs

homologues suisses souhaitant placer de argent à l'étranger. Les compagnies d'assurances exerçant à l'international depuis la Suisse seraient alors directement touchées.

Non seulement, la lex Koller n'a pas besoin d'être durcie, car l'amendement proposé pénaliserait aussi et surtout les investisseurs nationaux, mais un durcissement risquerait de se traduire par des mesures de rétorsion à l'étranger envers les investisseurs suisses. Le secteur de l'assurance serait alors également gravement affecté.

21.024 Loi sur l'impôt anticipé. Renforcer le marché des capitaux d'emprunt

Lors de sa séance du 18 août 2021, la CER-N a demandé d'entrer en matière sur le projet 21.024 par 17 voix contre 4 et 4 abstentions. Lors de la discussion par article, la commission a procédé à de nouvelles modifications.

Recommandation de l'Association Suisse d'Assurances ASA

L'ASA recommande au Conseil national d'entrer en matière sur le projet et de l'accepter en suivant l'avis de la majorité de la CER-N.

Exposé de la situation

L'ASA se félicite des mesures prévues en matière d'amélioration de la situation fiscale en Suisse. Il est grand temps que le recours à du capital étranger ainsi que le financement des groupes soient désormais possibles depuis la Suisse sans répercussions négatives.

Analyse

Cette réforme de l'impôt anticipé est essentielle au renforcement du marché suisse des capitaux, actuellement en mauvaise posture, et aurait nombre de répercussions positives :

- renforcement de la place d'émission et du volume du marché des capitaux étrangers,
- réintégration en Suisse des activités de financement des groupes,
- implantation et garantie d'emplois qualifiés en Suisse,
- accroissement de la compétitivité des entreprises suisses.

L'ASA souligne l'urgence et l'importance de cette réforme de l'impôt anticipé pour le secteur de l'assurance, l'économie dans son ensemble, le marché des capitaux, la place financière et la place Suisse.

Ce projet est largement soutenu par l'ensemble des acteurs économiques comme en témoigne le [communiqué de presse](#) commun publié le 15 avril 2021 par economiesuisse, SwissHoldings, SwissBanking et l'ASA.

09.503 Iv. pa. Groupe RL. Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois

Lors de sa séance du 18 août 2020, la CER-N avait recommandé à son conseil d'approuver la deuxième mouture du projet. Le 16 décembre 2020, le Conseil national a décidé de suspendre ce dernier et de le considérer dans le cadre d'une discussion globale portant également sur la révision de la loi sur l'impôt anticipé.

Recommandation de l'Association Suisse d'Assurances ASA

L'ASA recommande au Conseil national d'entrer en matière sur le projet et de l'adopter en suivant l'avis de la majorité de la CER-N.

Exposé de la situation

Le secteur de l'assurance considère que la suppression du droit de timbre sur les assurances-vie contenue dans le deuxième projet est particulièrement urgente.

Analyse

Le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie du pilier 3b est archaïque, contraire à la logique du système et exerce de nombreux effets indésirables.

Beaucoup de complications pour peu de recettes fiscales

Pour l'ASA, cet impôt implique une charge de travail administratif importante tant pour l'Administration fédérale des contributions que pour les assureurs, laquelle est sans commune mesure avec les recettes fiscales générées (12 mio. en 2019).

Répercussions socio-politiques indésirables

Le droit de timbre a contribué à l'effondrement du marché des assurances-vie. Cela ne découle aucunement d'une quelconque volonté relevant de la politique sociale, car ce phénomène réduit l'épargne préconisée en faveur de la prévoyance.

Rentes viagères - À l'imposition excessive vient s'ajouter le droit de timbre

Concernant les prestations périodiques issues des assurances de rente, 60 pour cent ont valeur de remboursement de capital exonéré d'impôt sur le revenu d'après la loi et 40 pour cent sont soumis à cet impôt. L'imposition ainsi générée est nettement excessive et choquante, car l'assurance de rente sert la prévoyance vieillesse relevant de la responsabilité individuelle. Le Tribunal fédéral a considéré que la part imposable de 40 pour cent était contestable d'un point de vue constitutionnel. Le législateur a donc initié un projet de réforme correspondant de l'impôt sur les revenus. La perception additionnelle du droit de timbre entraîne néanmoins une charge fiscale objectivement inappropriée (produits des placements soumis à l'impôt sur le revenu et droit de timbre perçu sur les primes uniques versées), même en tenant compte des réformes envisagée.

Interlocutrice auprès de l'Association Suisse d'Assurances ASA

Anne Cécile Vonlanthen-Oesch

Cheffe du département des affaires publiques

annececile.vonlanthen@svv.ch

Conrad-Ferdinand-Meyer-Strasse 14, case postale, CH-8022 Zurich

Ligne directe +41 44 208 28 80

Standard +41 44 208 28 28