



Procédure de consultation sur le programme d'allégement budgétaire 27 **Prise de position de l'Association Suisse d'Assurances ASA**

Traduction française de l'original en allemand

Le 29 janvier 2025, la procédure de consultation sur le « paquet d'assainissement 27 » (ci-après « EP27 ») a été ouverte. L'Association Suisse d'Assurances ASA (ci-après « ASA ») prend position comme suit :

Résumé

L'ASA comprend qu'au vu des prévisions actuelles des finances fédérales, des mesures d'assainissement sont nécessaires et soutient les mesures portant sur les dépenses.

Elle est toutefois fermement d'avis que le budget fédéral souffre d'un problème de dépenses et non de recettes. La perception d'impôts supplémentaires au détriment de larges pans de la population, y compris la classe moyenne et les personnes en situation personnelle difficile, envoie un signal erroné tant du point de vue de la politique financière que sociale. L'ASA rejette donc avec la plus grande fermeté les mesures proposées relatives à la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11 ; ci-après « LIFD »). Ces mesures entraîneraient un net affaiblissement inutile du système des trois piliers, un acquis majeur de la Suisse.

L'ASA fonde sa position de rejet des modifications proposées à la LIFD sur les motifs suivants :

1. Violation du mandat constitutionnel de la Confédération

Selon l'art. 111, al. 2 de la Constitution fédérale, la Confédération doit veiller à ce que l'AVS et la prévoyance professionnelle remplissent durablement leur objectif. Tandis qu'elle soutient massivement l'AVS par des moyens financiers, la prévoyance professionnelle est financée exclusivement par les cotisations des employés et des employeurs ainsi que par les revenus du capital. Il est donc cohérent que la Confédération accorde des incitations fiscales claires afin de respecter son mandat constitutionnel à l'égard du 2e pilier. La mesure proposée dans le domaine de l'impôt fédéral direct réduirait sensiblement cette promotion de la prévoyance professionnelle et renforcerait considérablement le déséquilibre par rapport au soutien à l'AVS. Dans la prévoyance individuelle, l'art. 111, al. 4 de la Constitution fédérale, selon lequel la Confédération favorise la prévoyance individuelle par des mesures fiscales, s'applique. Pour de nombreuses personnes concernées, la mesure proposée représenterait une hausse d'impôt douloureuse dans le cadre du 3e pilier, affaiblirait fortement l'attractivité de la prévoyance volontaire et violerait ainsi le mandat constitutionnel de promotion de l'épargne individuelle.

2. Atteinte à la sécurité juridique et affaiblissement du système des trois piliers

Les processus de prévoyance sont conçus à long terme, notamment dans la prévoyance professionnelle, en règle générale sur 40 ans ou plus. Dans le passé, les citoyens ont toujours été encouragés à une prévoyance individuelle conforme au mandat constitutionnel. Les personnes assurées ont pris des décisions financières en se fondant sur le cadre constitutionnel – notamment sur la méthode de taxation et la charge fiscale. Les propositions de modification de la LIFD ont d'ores et déjà ébranlé la confiance envers l'action du Conseil fédéral. Il s'agit là d'une violation manifeste du principe de la bonne foi que d'imposer aux assurés, après des décennies de processus de prévoyance, des modifications inadéquates de la LIFD.

Cela apparaît d'autant plus choquant que les avoirs des piliers 2 et 3a ne peuvent pas être perçus à tout moment, mais uniquement en cas de survenance d'un événement de prévoyance (en particulier l'âge de la retraite). La forte hausse de l'imposition des prestations de risque du pilier 3b nuit à la planification de la prévoyance individuelle des personnes concernées – par exemple pour la couverture d'une hypothèque sur le logement familial par une assurance décès du pilier 3b, dont la couverture devient insuffisante ou doit être augmentée pour couvrir les impôts supplémentaires.

Le renoncement à la consommation en faveur d'un avenir financier sûr serait, par rapport à la situation actuelle, fiscalement pénalisé. Ces mesures risqueraient ainsi de modifier la perception sociale de la prévoyance, y compris la pondération des différents piliers. La confiance endommagée des citoyens en les autorités et la hausse de la fiscalité pourraient inciter à réduire les cotisations à la prévoyance individuelle et à consommer davantage à la place. Les hausses d'impôts inappropriées entraîneraient ainsi des conséquences sociales et économiques.

3. Plus-value financière incertaine

L'ASA a de forts doutes quant à la possibilité que les recettes financières escomptées se réalisent effectivement. Au contraire, il convient de se demander si les collectivités publiques (notamment les communes et les cantons) ne seraient pas plus fortement sollicitées à moyen terme pour les raisons suivantes :

- Les augmentations fiscales espérées concernent non seulement les prestations en capital versées à la retraite, mais aussi les prestations en cas de décès, d'invalidité ou d'incapacité de gain. Des montants élevés peuvent être en jeu (par exemple les capitaux invalidité et les prestations de responsabilité civile pour atteintes à l'intégrité physique). Si les assurés ne disposent pas des fonds nécessaires, les « filets de sécurité » étatiques seront davantage mis à contribution.
- Les personnes assurées dans le 2e pilier disposeraient à l'avenir de contrats de prévoyance moins attractifs, car l'incitation fiscale à dépasser le minimum légal du 2e pilier diminuerait. Les assurés renonceraient largement à des rachats volontaires. Il est à prévoir que les montants économisés seraient principalement consommés plutôt qu'investis dans la prévoyance libre.
- Les mesures proposées pourraient entraîner, avant leur entrée en vigueur, une vague de départs anticipés à la retraite. Cela priverait l'État d'une part des recettes fiscales attendues sur les capitaux de retraite et des impôts sur les revenus du travail. Cela aggraverait aussi la pénurie de main-d'œuvre, avec une baisse de recettes fiscales émanant des entreprises concernées.

- Les estimations de la Confédération ne tiennent apparemment pas compte de ces effets dynamiques. Cela est surprenant au vu des expériences passées, qui montrent que de tels effets sont décisifs en matière de réformes fiscales.

4. Large impact sur la population

La communication du Conseil fédéral se concentre sur l'augmentation de l'imposition des prestations issues du 2e pilier (prévoyance professionnelle) et du pilier 3a (prévoyance individuelle liée). Il convient toutefois de noter que la nouvelle réglementation proposée à l'art. 38 LFD concerne également largement l'imposition des prestations issues du pilier 3b (prévoyance individuelle libre). Cela signifie qu'une grande partie de la population, y compris la classe moyenne déjà fortement sollicitée, serait concernée par cette charge accrue.

La liste ci-dessous présente les types de prestations qui seraient impactées par la proposition du Conseil fédéral :

- Prestations de vieillesse en capital issues des piliers 2 et 3a (le pilier 3a étant presque exclusivement versé sous forme de capital)
- Capitaux d'invalidité issus des piliers 2, 3a, ainsi que les prestations en capital provenant d'assurances risques du pilier 3b
- Capitaux décès issus des piliers 2, 3a, ainsi que les prestations en capital d'assurances risques du pilier 3b
- Retraits de fonds lors du passage à une activité indépendante, issus des piliers 2 et 3a
- Retraits de fonds dans le cadre de l'encouragement à la propriété du logement (EPL) issus des piliers 2 et 3a
- Prestations de responsabilité civile (« paiements en cas de décès et pour des atteintes corporelles ou à la santé permanentes »)
- Indemnités en capital à caractère de prévoyance versées par l'employeur (par exemple dans le cadre de plans sociaux)

Le fait que la Confédération, dans une situation où il n'y a aucun problème de recettes, envisage de taxer massivement même les prestations de risque telles que les capitaux décès ou invalidité, et cherche ainsi à s'enrichir sur le malheur de ses citoyens, est politiquement incompréhensible et doit être rejeté avec la plus grande fermeté.

Concernant les propriétaires, il convient de rappeler que les prestations en capital de la prévoyance sont souvent utilisées pour amortir des hypothèques (par exemple dans le cadre d'amortissements indirects ou d'amortissements obligatoires à la retraite). En outre, une vague d'amortissements est probable dans le contexte de la révision avancée de l'imposition de la propriété du logement. Dans ce contexte, l'augmentation de la charge fiscale correspondante doit être rejetée de manière catégorique.

La situation des personnes exerçant une activité indépendante n'a manifestement pas été prise en compte non plus. Faute d'options adéquates, beaucoup d'entre elles ne peuvent assurer leur retraite que par le biais du « grand » pilier 3a. Dans ces cas, la prévoyance vieillesse dépend fortement du capital disponible après impôts. Des avoirs de plusieurs centaines de milliers de francs ne sont pas rares. L'augmentation d'impôt prévue porterait ainsi gravement atteinte à la prévoyance vieillesse de ces personnes.

5. Contradiction avec la politique antérieure du Conseil fédéral

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a mené à juste titre une politique visant à créer des conditions-cadres permettant à la population de rester aussi longtemps que possible dans la vie active. En conséquence, il a notamment assoupli le départ à la retraite dans le cadre des assurances sociales et pris des mesures en matière de prévoyance pour empêcher les abus émanant de l'optimisation fiscale (voir par exemple l'art. 13a LPP, en vigueur depuis le 1er janvier 2024).

Les mesures proposées risquent cependant, comme mentionné, de provoquer une vague de départs anticipés à la retraite, qui serait économiquement dommageable et irait manifestement à l'encontre de la politique du Conseil fédéral. Les mesures prévues dans le cadre de la LIFD ne sont donc pas cohérentes avec la politique actuelle.

6. Baisse du niveau de prévoyance comme conséquence

Les mesures proposées risquent d'entraîner une baisse du niveau global de prévoyance. L'épargne vieillesse dans le domaine de la prévoyance professionnelle – en particulier dans le pilier 2b (prévoyance professionnelle surobligatoire) – perdrait encore en attractivité. L'intérêt des employeurs et des employés pour la prévoyance professionnelle en tant qu'instrument de politique du personnel serait affaibli, ce qui entraînerait une baisse générale du niveau de prévoyance. Le fait que le Conseil fédéral accepte, voire recherche, une diminution de la couverture de prévoyance est incompréhensible, en particulier dans le contexte de l'évolution démographique actuelle. Cette situation requiert au contraire un renforcement des deuxième et troisième piliers. Or, la mesure proposée accroîtrait la charge pesant sur les collectivités publiques, ce qui, de l'avis de l'ASA, ne saurait être le but poursuivi par Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral semble ne voir que des risques dans la gestion autonome des avoirs de prévoyance par les bénéficiaires du 2e pilier, en particulier le risque que le capital soit épuisé avant la fin de la vie. Or, dans les débats politiques passés sur la réforme des possibilités de retrait en capital dans le cadre du 2e pilier, il est apparu que le Conseil fédéral n'a jusqu'à présent pas pu démontrer statistiquement ce risque. La gestion autonome du capital par l'assuré, plutôt que la perception d'une rente, offre au contraire une possibilité d'obtenir des prestations plus élevées. Celles-ci sont dans l'intérêt de la collectivité, mais ne peuvent se réaliser si une part significative du capital est prélevée par l'impôt en amont.

L'argument du Conseil fédéral selon lequel même avec une imposition plus élevée, une promotion de la prévoyance individuelle reste en place (art. 111, al. 4 Cst.) et selon lequel « de fortes incitations à l'épargne prévoyance sont maintenues » (Explications EP27, p. 66) est discutable. Si les plans de prévoyance ne sont plus attractifs après impôts pour une grande partie des assurés, cela constitue un problème en termes de politique du personnel des entreprises.

La vision du Conseil fédéral selon laquelle la taxation différée constitue à elle seule un privilège suffisant, sous-estime l'incitation fiscale sous-jacente à l'épargne volontaire dans le 2e pilier (au-delà du minimum LPP, rachats d'années de cotisation) ainsi que dans le pilier 3a. Il est peu plausible que les citoyens, en cas de baisse de

l'attractivité fiscale des piliers 2 et 3a, transfèrent leur épargne vers le pilier 3b. Il est plus probable que la consommation augmente, avec des avoirs vieillesse plus faibles, ce qui ne va pas dans le sens de l'intérêt général.

7. Incohérences conceptuelles

Le régime fiscal actuel pour les prestations en capital issues des piliers 2 et 3a est approprié et largement soutenu. Contrairement au rapport d'experts sur la révision des tâches et des subventions 2024, le Conseil fédéral ne cherche plus à atteindre « une égalité de traitement avec l'imposition des rentes ». Les mesures proposées dans le cadre de la LIFD constituent donc, en fin de compte, une simple augmentation d'impôts. Contrairement à la proposition initiale de la commission d'experts, la solution du Conseil fédéral entraînerait même, dans de nombreux cas, un désavantage fiscal du retrait en capital par rapport à la rente.

La proposition du Conseil fédéral ferait passer la charge fiscale maximale à l'impôt fédéral direct de 2,3 % à 11,5 %, faisant fi du fait que les bénéficiaires d'une prestation en capital paient ensuite de nombreux autres impôts tout au long de leur vie, contrairement aux bénéficiaires de rentes :

- Impôt sur le revenu des rendements du patrimoine
- Impôt anticipé sur ces rendements (impôt de garantie en Suisse ; assimilé à l'impôt sur le revenu à l'étranger)
- Impôts sur la fortune
- Impôts sur les transactions (notamment le droit de timbre sur les opérations de bourse)

Le Conseil fédéral propose d'alourdir l'imposition des prestations en capital pour des raisons purement fiscales. En revanche, il ne souhaite pas modifier la taxation des gains de liquidation lors de la cessation définitive d'une activité indépendante selon l'art. 37b LIFD, alors même que cette taxation est fondée sur l'argument qu'il s'agit de la réalisation d'un capital de prévoyance (lié à l'entreprise). C'est incohérent sur le plan conceptuel.

Le barème d'imposition à la source sur les prestations de prévoyance des piliers 2 (et 3a) présente déjà des incohérences dans sa version actuelle. Ainsi, le taux d'imposition pour les prestations en capital varie entre 0 % et 2,3 %, tandis que les rentes sont taxées à un taux fixe de 1 %. Pour les personnes imposées de manière ordinaire, le taux d'imposition sur les rentes est en général plus élevé que celui sur les capitaux. Cela soulève la question si le régime actuel n'avantage pas de manière excessive les ressortissants étrangers. Ces incohérences seraient encore accentuées par la modification proposée de l'art. 38 LIFD, qui maintient le taux de 1 % pour les rentes, mais pourrait porter le taux pour les capitaux jusqu'à 11,5 %. Cette contradiction démontre que les modifications proposées ne reposent pas sur un travail conceptuel rigoureux en matière fiscale. En outre, l'introduction d'un tarif spécial pour l'imposition des prestations en capital rend obsolète la référence contenue à l'art. 19, al. 1, 2e phrase de l'ordonnance sur l'impôt à la source (OIS) au tarif figurant au chiffre 3 de l'annexe à l'OIS, de même que le chiffre 3 de ladite annexe. Ce besoin d'adaptation de l'OIS n'est pas mentionné dans les explications d'EP27. Il est donc incertain comment le Conseil fédéral entend y remédier, le rapport explicatif n'en faisant pas mention.