

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Madame Elisabeth Baume-Schneider, conseillère fédérale

Par courrier électronique (sous format Word et PDF) à:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Zurich, le 1^{er} mars 2024

Consultation de la Conférence des villes sur les impôts relative à la mise en œuvre de la motion 19.3702 «Permettre le rachat dans le pilier 3a»

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs

La Conférence des villes sur les impôts prend position comme suit sur l'avant-projet présenté:

I. Situation initiale

La garantie d'une prévoyance vieillesse *suffisante*, telle qu'elle est visée par la Constitution fédérale à l'article 111, compte parmi les plus grandes tâches sociales de notre époque. La mise en place de la prévoyance individuelle sous la forme du pilier 3a qui nous intéresse ici présuppose non seulement formellement un revenu professionnel ou un revenu professionnel de substitution soumis à l'AVS, mais encore une capacité d'épargne suffisante. En Suisse, le taux d'épargne est en moyenne certes élevé, mais sa répartition est inégale. D'une part, les contribuables appartenant à des catégories de revenu inférieures ne disposent pas de possibilités financières suffisantes pour procéder à des versements dans le pilier 3a. De l'autre, la déduction fiscale n'a pas d'effet pertinent étant donné que les incitations fiscales ne s'appliquent qu'à partir de revenus plus élevés. Par conséquent, plus le revenu est élevé et plus la charge fiscale s'alourdit concomitamment, plus la prévoyance par des versements dans le pilier 3a augmente. Il n'est donc pas surprenant que seuls juste 28 % des contribuables cotisent dans le pilier 3a¹ et que seuls 10 % des contribuables font chaque année une demande de déduction maximale autorisée pour le pilier 3a.²

¹ HOFMANN/ZAHND, Steuerliche Förderung des Vorsorgespargens – eine kritische Beurteilung des Säule-3a-Abzugs, IFF 2022 S. 216 (*Encouragement fiscal de l'épargne de prévoyance – une évaluation critique de la déduction du pilier 3a*).

² <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98831.html>>

Le projet «Autoriser les rachats dans le pilier 3a» a été considérablement affaibli par comparaison avec la motion Ettlin. Malgré les restrictions subies, le problème inhérent au projet réside dans le fait que les avantages en faveur des contribuables déjà privilégiés ne peuvent justifier ni les pertes fiscales, ni la charge administrative supplémentaire qui en résultent.

II. Appréciation de la mise en œuvre prévue de la motion 19.3702 «Autoriser les rachats dans le pilier 3a»

a. Les bénéficiaires n'ont besoin d'aucun privilège fiscal supplémentaire

En principe, l'objectif de la motion qui consiste à renforcer les incitations à l'amélioration de la prévoyance personnelle est bienvenu. Cela est associé à l'espoir que l'amélioration de la prévoyance qui en découle ou une assise financière plus solide à un âge avancé soulagera l'État. Toutefois, cela soulève la question de savoir qui sont les véritables bénéficiaires de ce projet et si ce traitement préférentiel est prioritaire compte tenu des ressources limitées de l'État.

Seuls ceux qui peuvent se le permettre financièrement peuvent tirer pleinement profit du pilier 3a. C'est d'autant plus vrai pour les rachats: ceux qui ne peuvent pas tirer pleinement profit du pilier 3a sont d'autant moins en mesure d'effectuer des rachats pour les années passées. À cet égard, il est important de noter qu'aujourd'hui, seuls 10% des contribuables peuvent profiter pleinement de la déduction maximale autorisée chaque année pour la prévoyance individuelle privilégiée en termes de fiscalité. Pour la grande majorité des contribuables, le pilier 3a recèle donc un potentiel inexploité considérable. Il est peu probable que les contribuables qui ne versent pas (ou ne peuvent pas verser) aujourd'hui la totalité du montant annuel maximal envisagent (ou puissent envisager) sérieusement d'effectuer des rachats pour les années passées. Selon le projet de l'article 7a, alinéa 1, lettre c OPP 3, la condition préalable à un rachat est justement que le montant autorisé soit versé *dans son intégralité* au cours de l'année du rachat. Par conséquent, seuls environ 10% des contribuables pourraient mettre la possibilité de rachat à profit.

En outre, selon le projet, une condition préalable pour un rachat doit normalement être remplie: au cours des années concernées par les rachats, un revenu professionnel ou un revenu professionnel de substitution soumis à l'AVS doit avoir été perçu. Par conséquent, les personnes qui n'ont pas exercé d'activité lucrative dans le passé (et qui n'ont pas perçu d'allocations de chômage) ou qui n'ont travaillé qu'à temps partiel pour un faible nombre

d'heures ou qui ont immigré assez tard en Suisse ne pourraient pas combler les déficits de la prévoyance 3a. Cela concerne surtout des étudiants qui n'exercent aucune activité professionnelle ou des travailleurs venus de l'étranger.

En fin de compte, la possibilité de rachat dans le pilier 3a proposée ne profite donc effectivement qu'à une petite minorité. Selon le Rapport explicatif, ce sont surtout des ménages disposant d'un revenu imposable supérieur à 100 000 CHF qui profitent de ce projet. Cette catégorie sociale que l'on considère plutôt comme privilégiée a, aujourd'hui déjà, la possibilité de bénéficier d'une prévoyance vieillesse «suffisante» telle que visée dans la Constitution fédérale, à l'article 111, alinéa 1: dans l'optique d'optimiser la propre prévoyance, il existe déjà, pour un revenu imposable supérieur à 100 000 CHF, la possibilité attrayante de procéder à des rachats bénéficiant d'un traitement fiscal favorable dans le deuxième pilier. Si le potentiel de rachat est exploité jusqu'au moment de la retraite à ce niveau de revenu, une prévoyance vieillesse suffisante devrait être garantie. Une prévoyance vieillesse plus que suffisante dans le sens du maintien d'un niveau de vie élevé, voire luxueux, ne doit pas être encouragée par de nouvelles incitations fiscales. Les assurances sociales ne seront pas non plus soulagées par une possibilité de rachat de ce groupe de personnes, étant donné que les personnes disposant d'un revenu imposable supérieur à 100 000 CHF n'auront besoin de prestations complémentaires à l'AVS ou même de prestations d'aide sociale que dans de très rares cas.

Enfin, la mise en place d'une possibilité de rachat flexible sur une période de dix ans constituerait un instrument d'optimisation fiscale (supplémentaire) qui permettrait d'atténuer la progression fiscale de manière ciblée. Dans les faits, cet instrument ne profiterait qu'aux contribuables qui, en raison du montant de leur revenu imposable, paient des impôts dans une mesure substantielle.

En fin de compte, une possibilité de rachat dans le pilier 3a bénéficierait dans l'ensemble essentiellement réellement à un groupe de personnes qui disposent déjà d'une prévoyance de vieillesse suffisante et/ou qui peuvent la constituer au moyen des instruments de prévoyance existants. La création d'incitations fiscales supplémentaires telles que la déductibilité rétroactive des montants de rachats n'est donc pas justifiée.

b. Pertes fiscales et charge administrative disproportionnée

L'introduction de la possibilité de rachat concernant le pilier 3a serait suivie d'une perte de recettes fiscales considérable. Dans les Explications (p. 13), on estime le montant des pertes

fiscales entre 100 et 150 millions de CHF par an (impôt fédéral direct) et entre 200 et 450 millions de CHF par an (impôts cantonaux et communaux). Une grande incertitude est liée à ces chiffres. Au moins, il est clair que la possibilité de rachat proposée entraînerait des pertes fiscales substantielles.

Outre les pertes fiscales, la possibilité de rachat augmenterait la charge administrative des autorités fiscales de manière significative. La possibilité de rachat apporte donc une complexité jusqu'alors inconnue en rapport avec le pilier 3a et entraîne aussi une charge supplémentaire considérable pour les autorités – charge qui serait associée à des coûts supplémentaires (au niveau du personnel) à la charge de la collectivité. Alors que le temps consacré par les autorités fiscales au contrôle en rapport avec la déduction du pilier 3a est relativement limité aujourd'hui, le temps nécessaire augmenterait nettement en cas de mise en œuvre de la possibilité d'achat. En effet, divers documents et/ou certificats supplémentaires devraient alors être examinés et il serait nécessaire de procéder à des comparaisons avec les informations des périodes fiscales antérieures afin de vérifier si le contribuable était autorisé à verser des cotisations ordinaires pendant l'année de cotisation pour laquelle un rachat a été effectué et si le déficit de cotisation qu'il fait valoir a été calculé correctement. Car, selon les Explications (p. 10): «Les autorités fiscales cantonales doivent continuer de vérifier, conformément aux exigences légales, si les cotisations au pilier 3a attestées peuvent effectivement être déduites fiscalement, ce qui – malgré le certificat renseigné – est associé à une *charge administrative accrue et rend parfois la vérification très difficile* (par exemple en cas de changement de canton).» De plus, les assurés qui détiennent plusieurs comptes/polices 3a sont exposés au risque accru que les rachats soient ultérieurement jugés inadmissibles en raison du manque de clarté (comme on peut le lire dans les Explications, p. 3).

C'est pourquoi la Conférence des villes sur les impôts rejette le projet, en particulier et aussi en raison de la charge administrative supplémentaire considérable qu'il créerait.

c. Encouragement à la prévoyance individuelle remis en question

Conformément à l'article 111, alinéa 4 Cst, la Confédération encourage la prévoyance individuelle en collaboration avec les cantons, notamment par le biais de mesures de politique fiscale et foncière. La question de savoir si le rachat proposé dans le pilier 3a favorise la prévoyance individuelle est sujette à caution. Certes, de nouvelles incitations fiscales à effectuer des rachats seraient introduites. C'est justement la possibilité d'effectuer

ultérieurement un rachat qui offrirait aux contribuables la liberté de satisfaire leurs besoins de consommation actuels au lieu d'effectuer chaque année des versements réguliers dans le pilier 3a. Il est donc à craindre que les catégories de revenu qui doivent constamment se demander si, pour des raisons financières, elles peuvent se permettre d'effectuer un versement dans le pilier 3a y renoncent assez souvent, sachant qu'un rachat ultérieur serait encore possible, mais qu'à ce moment, les moyens nécessaires ne seraient plus disponibles.

d. Primauté du rachat dans le deuxième pilier

Sur un plan conceptuel, il convient de souligner que le troisième pilier doit compléter le premier et le deuxième pilier et non les remplacer progressivement étant donné que les réformes des deux premiers piliers ne progressent pas suffisamment.³ Si, malgré ce qui a été exposé, une possibilité de rachat devait être introduite, il conviendrait au moins d'envisager une hiérarchie. En priorité, les contribuables devraient effectuer des rachats dans le deuxième pilier. Ce n'est qu'une fois que ce potentiel de rachat est épuisé que des rachats dans le pilier 3a devraient être autorisés. Ceci entraînerait certes une charge administrative supplémentaire, mais l'absence de possibilité de rachat dans le deuxième pilier pourrait facilement être prouvée en fournissant un extrait du relevé de la caisse de pension.

III. Conclusion

Dans l'ensemble, la Conférence des villes sur les impôts rejette l'introduction proposée de rachats dans le pilier 3a dans la configuration qui nous a été présentée.

Sincères salutations



Dr Bruno Fässler

Président de la Conférence des villes sur les impôts

³ À lire également chez HOFMANN/ZAHND, Steuerliche Förderung des Vorsorgespargens – eine kritische Beurteilung des Säule-3a-Abzugs (*Encouragement fiscal de l'épargne de prévoyance – une évaluation critique de la déduction du pilier 3a*), IFF 2022 p. 205 et suivantes.