

**Le Conseil d'Etat**

4779-2018

Département fédéral de l'intérieur (DFI)  
Monsieur Alain Berset  
Président de la Confédération  
Inselgasse 1  
3003 Berne

**Concerne : consultation sur l'avant-projet de stabilisation de l'AVS (AVS 21)**

Monsieur le Président,

Votre courrier du 27 juin 2018, adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique, nous est bien parvenu et nous vous en remercions.

Après un examen attentif de l'avant-projet soumis et du rapport explicatif qui l'accompagne, nous vous informons que notre Conseil approuve le principe d'une réforme de l'AVS, tant cette dernière apparaît à la fois urgente et nécessaire. En effet, la pérennité de l'AVS doit être assurée sur le plan financier et, en ce sens, il est judicieux de la part du Conseil fédéral de proposer rapidement un nouveau projet. Ainsi, le projet soumis, bien que partiel et aux effets limités, doit sur le principe être soutenu afin de garantir la pérennité du système suisse de retraite, bien qu'une partie des mesures proposées ne puissent l'être. Il conviendra également de poursuivre les réflexions en vue d'introduire des adaptations additionnelles, notamment au niveau de la prévoyance professionnelle obligatoire, qui sont également indispensables.

Sous l'angle cantonal, une réforme ne doit pas conduire à une réduction des prestations pour les personnes retraitées et donc à un transfert des charges, à travers les prestations complémentaires à l'AVS/AI ou l'aide sociale, vers les cantons. Nous sommes satisfaits de constater que le projet présenté répond à ces prémisses.

En ce qui concerne la proposition d'associer la réforme de la fiscalité des entreprises (PF 17) et celle de l'AVS, notre Conseil a pris bonne note de l'acceptation de cette proposition par les Chambres fédérales en septembre 2018. Dans ce contexte, il est plus difficile de se prononcer sur l'avant-projet soumis à consultation, étant entendu qu'une partie des propositions y relatives seront certainement adaptées en cas de mise en œuvre de la loi relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA). Il est toutefois essentiel de souligner que malgré les deux milliards de francs supplémentaires qui seraient versés à l'AVS chaque année dans ce cas de figure, une réforme du financement des retraites reste incontournable tant les besoins futurs excèdent largement ce montant. Cette solution présente l'avantage d'augmenter la contribution de la Confédération au financement des coûts liés au vieillissement de la population. En effet, il ressort des recherches conduites par l'administration fédérale que les cantons et les communes seront fortement impactés par la hausse des dépenses en matière de santé en lien avec le vieillissement. Il est ainsi

indispensable que la Confédération augmente sa contribution pour faire face à ce phénomène. Cette approche constitue donc un premier pas dans la bonne direction.

S'agissant des mesures concrètes proposées à l'appui du projet AVS 21, notre Conseil soutient les positions énoncées ci-dessous.

Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes ne peut être accepté en l'état car les mesures de compensation proposées sont jugées insuffisantes. En effet, cette proposition ne tient pas compte du fait que les femmes subissent encore des inégalités salariales. L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans supprimerait un avantage dont bénéficient les femmes, alors que les mesures concrètes de réduction des inégalités salariales constatées sont encore attendues.

Toutefois, en cas d'acceptation de cet aspect du projet, nous préconisons de retenir la seconde des variantes proposées, cette solution plus généreuse étant mieux à même de compenser les conséquences négatives pour les femmes concernées par cette évolution, dont nous souhaitons qu'elle ne se réalise pas.

La proposition de flexibilisation de la retraite, qui offre de larges possibilités de se retirer de la vie active entre 62 et 70 ans en fonction des besoins de chacun et permet de surcroît un passage progressif de la vie active à la retraite, est approuvée. Il conviendra toutefois que les seniors soient, dans leur majorité, effectivement engagés sur le marché du travail. Un effort particulier des employeurs sera donc nécessaire.

Notre Conseil ne peut que se montrer réaliste concernant le principe d'un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS. En effet, et même si cette solution fera peser des charges supplémentaires sur l'ensemble des ménages et des entreprises, l'évolution prévue des dépenses de l'AVS rend impératif le besoin de trouver de nouvelles sources de financement. A ce propos, le recours à la TVA sera moins important que prévu en cas de hausse du taux de cotisation AVS pour assurer le financement tel que prévu dans le projet RFFA.

D'un point de vue fiscal, le projet AVS 21 a des incidences qui ont fait l'objet d'une analyse reflétée dans la réponse à la consultation AVS 21 formulée le 6 septembre 2018 par le Comité de la Conférence suisse des impôts (CSI). Nous adhérons pleinement à cette prise de position et souhaitons que les propositions formulées soient retenues dans le projet AVS 21.

De manière générale, à la lecture des résultats de l'analyse VOTO réalisée après le rejet de PV 2020, il apparaît que l'impact des aspects démographiques sur l'urgence d'une réforme de l'AVS n'est pas suffisamment connu de la population, laquelle ne semble pas avoir été particulièrement informée de l'importance des enjeux. Il nous paraît donc essentiel de lancer une campagne de communication au plan national s'agissant des aspects non seulement financiers, mais aussi sociétaux en lien avec le vieillissement de la population.

En effet, notre Conseil s'inquiète de constater combien il est difficile de trouver un accord sur un projet qui, comme indiqué dans le rapport explicatif, ne constitue qu'une étape nécessaire, mais incomplète, par rapport aux adaptations qui seront encore nécessaires afin d'assurer le financement et la pérennité du système AVS après 2030. Un échec, à l'instar de l'ensemble des réformes proposées depuis 1997, n'est pas envisageable car les écueils financiers annoncés depuis plus de vingt ans sont confirmés. En effet, la Confédération indique qu'à compter de 2018, il sera nécessaire de puiser dans le Fonds de compensation de l'AVS, puisque les rendements de la fortune ne permettront plus de compenser l'excédent de dépenses par rapport aux recettes, comme cela était le cas depuis 2014. C'est ainsi plus de 53 milliards de francs de recettes additionnelles qui seront nécessaires d'ici à 2030.

Dans ce contexte, il convient que le pouvoir politique et les partenaires sociaux, quel que soit le destin du projet AVS 21, s'engagent à étudier au plus vite l'ensemble des pistes de financement envisageables pour garantir non seulement la pérennité du système de retraite, mais également le bon fonctionnement de l'ensemble des secteurs qui seront impactés par le vieillissement de la population, en particulier le système de santé. A défaut d'une approche globale et courageuse, les solidarités entre les générations, les classes sociales et les genres seront mises à rude épreuve dans les années à venir.

Pour le surplus, notre position se fonde sur les éléments détaillés figurant dans le document annexé.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Copie à : *via email* : [emina.alisic@bsv.admin.ch](mailto:emina.alisic@bsv.admin.ch)

# Procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi sur la stabilisation de l'AVS (AVS 21)

## Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

---

### Remarques générales

De manière générale, l'approche retenue dans le cadre de la révision proposée est saluée, car elle vise à maintenir le niveau des prestations de vieillesse durant la retraite et à garantir l'équilibre financier de l'AVS. Toutefois et comme indiqué par le Conseil fédéral lui-même, il ne s'agit que de mesures partielles visant à assurer le financement du système jusqu'en 2030. En effet, d'ici cette date, le besoin de financement additionnel se montera à 53 milliards de francs pour maintenir le niveau du Fonds de compensation de l'AVS à hauteur d'une dépense annuelle, comme l'exige la loi. L'acceptation du volet social portant sur l'AVS dans le cadre du Projet fiscal 17 par les Chambres fédérales ne constitue qu'une solution partielle. Aussi, une réforme plus profonde de l'AVS reste nécessaire. De ce fait, le projet soumis à consultation conserve toute sa pertinence.

Il apparaît en outre que l'ensemble des conséquences liées au vieillissement n'est pas suffisamment connu de la population, l'analyse VOTO réalisée après le refus de la réforme de la Prévoyance-vieillesse 2020 indiquant que seuls 20% des votants ont motivé leur acceptation par une connaissance du contexte démographique. Il en ressort que la communication en la matière est soit insuffisante, soit inefficace. Dès lors, il convient impérativement de susciter une nouvelle adhésion, y compris des plus jeunes, au système, laquelle ne sera possible que si une réforme profonde et juste est lancée. Il convient dès lors, au-delà des chiffres, de présenter les enjeux sociétaux en cas de nouvel échec de la réforme proposée. A défaut, un succès dans les urnes paraît compromis, voire illusoire.

La prise de position du canton de Genève exprimée ci-après se concentre uniquement sur les modifications des actes et dispositions légales ayant suscité des commentaires particuliers, les autres n'étant pas mentionnés.

### I. Modification de la Constitution fédérale (Cst.)

#### *Financement supplémentaire*

La proposition d'arrêté fédéral jointe au projet de réforme vise à compléter l'article 130 Cst. par un alinéa 3<sup>er</sup> et un alinéa 3<sup>quater</sup> pour permettre un financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée de 1,5 point de pourcentage.

Le recours à la TVA pour combler les lacunes de financement de l'AVS permet certes d'assurer le maintien des prestations et d'éviter, dans la version initiale soumise par le Conseil fédéral, une augmentation des taux de cotisation AVS. L'augmentation de 1,5 point de pourcentage proposée est jugée acceptable malgré ses effets sur l'économie et sur le pouvoir d'achat des ménages.

### II. Modifications à d'autres actes

S'agissant des modifications à d'autres lois, il apparaît qu'elles découlent des décisions prises dans le cadre des propositions apportées à la LAVS. Partant, ces modifications sont acceptées dans la mesure où le projet principal est soutenu par notre Conseil, sous réserve des points mentionnés ci-dessous. Nous précisons qu'hormis le commentaire relatif à l'article 13 p-LPP, les remarques formulées ci-après au sujet de l'impact fiscal du

droit de la prévoyance s'inspirent directement de la position émise le 6 septembre 2018 par le Comité de la Conférence suisse des impôts (CSI).

### **Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)**

Il ressort du rapport explicatif que le Conseil fédéral a décidé de réviser l'AVS et la prévoyance professionnelle dans le cadre non pas d'une seule réforme, mais de deux projets distincts, en donnant la priorité à l'AVS. Néanmoins, afin de garantir une coordination entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> pilier, seules les dispositions LPP relatives au relèvement de l'âge de référence et la flexibilisation de la perception de la rente seront modifiées dans la LPP pour être coordonnées avec la LAVS.

Au vu de ce principe, il nous semblerait opportun de prévoir à l'article 13 p-LPP un âge minimal d'anticipation de la retraite uniforme dans la LAVS et dans la LPP.

#### **Article 13 p-LPP**

Dans son avant-projet de loi, le Conseil fédéral a prévu d'inscrire dans la LPP, comme dans l'AVS, une disposition faisant obligation aux institutions de prévoyance de permettre à leurs assurés d'anticiper la perception de leur rente dès l'âge de 62 ans. Ainsi, l'article 13, alinéa 2, p-LPP stipule que l'assuré peut percevoir la prestation de vieillesse à partir de 62 ans révolus. Or, la LPP prévoit actuellement un âge minimal de retraite de 58 ans (art. 1i, al. 1, OPP 2). Le fait d'avoir dans la LPP deux âges différents d'anticipation de la retraite nous paraît complexifier inutilement le système. Par conséquent, dans un souci de coordination, il nous semblerait préférable d'uniformiser l'âge minimal de préretraite dans la LPP sur la base de celui prévu dans la LAVS, à savoir 62 ans.

#### **Art. 13a et 13b p-LPP – Perception d'une partie de la prestation de vieillesse – Perception anticipée de la prestation de vieillesse**

L'article 13a, alinéa 1, p-LPP règle les possibilités de perception d'une partie de la prestation de vieillesse en **trois étapes** au plus dans le cadre de la retraite partielle. Selon l'article 13b, alinéa 2, p-LPP, la part de la prestation de vieillesse perçue avant l'âge de référence réglementaire doit représenter au **moins 20%** de la prestation de vieillesse, en coordination avec l'AVS. Les institutions sont cependant libres de prévoir dans leur règlement un plus grand nombre d'étapes et elles peuvent permettre un versement anticipé inférieur à 20%.

Nous tenons à cet égard à préciser que la possibilité de retraite partielle était déjà « admise » par la pratique fiscale, dans le cadre d'une vision consolidée, depuis un certain nombre d'années moyennant le respect de certaines cautions : il doit s'agir d'une réduction du degré d'activité déterminante et durable, assortie d'une réduction correspondante du salaire. Le **prélèvement de la prestation de vieillesse doit s'effectuer en proportion de la réduction du taux d'activité** ; la retraite partielle et ses conditions doivent être ancrées dans le règlement de prévoyance (cf. le cas d'application A.1.3.8, Prévoyance et impôts, Conférence suisse des impôts, Ed. Cosmos). Nous constatons à cet égard avec satisfaction que l'article 13b, alinéa 1, p-LPP prévoit que la part de la prestation de vieillesse perçue avant l'âge de référence ne peut dépasser celle de la réduction de salaire, et relevons qu'il s'agit d'un principe déjà développé par la pratique fiscale.

On peut certes se demander si la possibilité pour une institution de prévoyance de prévoir un nombre d'étapes supérieur à trois (à savoir cinq, voire plus) et un versement anticipé

inférieur à 20% de la prestation de vieillesse correspond encore à un besoin social, puisqu'un pourcentage inférieur à 20% correspond à une réduction du temps de travail de moins d'un jour par semaine.

Une réduction du taux d'activité de 10% ne devrait ainsi guère engendrer de baisse de revenus devant être compensée par une prestation de retraite partielle. Cependant, cet aspect n'est pas déterminant sur le plan fiscal lorsque les prestations sont versées sous forme de rente.

Notre remarque concerne cependant principalement la possibilité de prévoir le **versement en capital** de la prestation de vieillesse **en trois étapes** au maximum selon l'article 13a, alinéa 2, p-LPP. Si nous saluons le principe de la vision consolidée introduite par l'article 13a, alinéa 1, in fine p-LPP, nous sommes très sceptiques par rapport à la possibilité de percevoir trois prestations en capital retraite dans le cadre de la retraite partielle.

En effet, il convient de prendre en considération le fait que les prestations en capital sont soumises à une imposition séparée des autres revenus à un taux privilégié (taux de la prévoyance), selon la Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (art. 38 LIFD), la Loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (art. 11, al. 3, LHID) et les législations cantonales correspondantes, nettement plus avantageuse que l'imposition des rentes de retraite soumises à l'impôt avec les autres revenus. En cas de perception des prestations de retraite en plusieurs étapes sous forme de capital, il est possible de casser de manière encore **plus significative la progression** du taux d'imposition. Cela implique que des assurés pourraient choisir de percevoir des prestations en capital partielles non pour des raisons relevant du droit de la prévoyance, mais pour des motifs d'optimisation fiscale.

Il s'agit à notre sens d'éviter une incitation fiscale à percevoir la prestation de vieillesse en un trop grand nombre d'étapes. Nous estimons dès lors qu'il convient de limiter le versement en capital de la prestation de vieillesse **en deux étapes** au maximum : cette solution, correspondant à la pratique de nombreuses administrations fiscales cantonales, est préconisée par la Conférence suisse des impôts (Cas d'application A.1.3.8, op. cit.). Dans ce cadre, les prestations en capital ne sont **pas cumulées** pour déterminer le taux d'imposition mais sont imposées pour elles-mêmes.

Si un échelonnement plus important des prestations en capital (à **savoir trois prestations en capital**) devait néanmoins être retenu à l'issue de la présente procédure de consultation, il conviendrait de créer une disposition légale, dans le cadre **du droit fiscal** (LHID, LIFD), permettant aux autorités fiscales de procéder **sur plusieurs années** (période fiscales, p.ex. dans un délai-cadre de 5 ans) à un **cumul** des prestations pour déterminer **le revenu déterminant pour le taux d'imposition**. Cette nouvelle disposition légale d'ordre fiscal devrait être adoptée dans le cadre du projet de stabilisation de l'AVS (AVS 21).

#### **Exemple :**

Versement de trois prestations de retraite en capital de 200 000 F durant les années  $x$ ,  $x + 1$  et  $x + 2$ .

Au lieu d'imposer trois fois 200 000 F au taux de 200 000 F (solution admise avec au maximum deux prestations de retraite versées sous forme de capital), on devrait imposer, dans le cadre des périodes fiscales  $x$ ,  $x + 1$  et  $x + 2$ , 200 000 F **au taux de 600 000 F**.

Un exemple chiffré permet de mieux appréhender les effets de l'échelonnement des prestations sur plusieurs périodes fiscales.

Ainsi, une prestation en capital de la prévoyance de 200 000 F génère, pour un contribuable marié domicilié à Genève une charge fiscale de 2 512,40 F sur le plan de l'impôt fédéral direct (IFD) et de 8 205 F sur le plan de l'impôt cantonal et communal genevois (ICC-GE, imposition selon l'article 45 de la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 1<sup>er</sup> janvier 2010). En revanche, une prestation en capital d'un montant de 600 000 F génère sur le plan de l'IFD une charge fiscale de 12 912,40 F et de 31 841,10 F sur le plan de l'ICC-GE.

Comme l'on peut le constater, l'impact de l'échelonnement est sensible aussi bien sur le plan de l'IFD que de l'ICC-GE, puisque l'impôt sur le revenu est progressif : la possibilité de percevoir trois prestations de capital pour la retraite permettrait ainsi aux assurés de procéder à des « manœuvres » qui ne sont pas fondées principalement sur la volonté de prendre une retraite partielle en plusieurs étapes mais plutôt sur l'opportunité de réaliser une économie substantielle d'impôt en cassant de manière significative la progressivité du taux d'imposition.

***Échéance des prestations de retraite découlant de comptes et polices de libre passage [introduction d'une disposition légale dans la LFLP ou dans les ordonnances d'application de la LPP (OLP)]***

Il s'agit d'une requête d'ajout ou de précision d'une disposition légale de la LFLP qui ne figure pas directement dans l'avant-projet de stabilisation de l'AVS (AVS 21) et qui concerne l'échéance des prestations découlant de comptes ou polices de libre passage (autre forme admise de maintien de la prévoyance au sens de l'article 4 LFLP). Cet ajout se justifie en raison du fait que le projet AVS 21 traite de la perception anticipée et différée de la prestation de vieillesse du 2<sup>ème</sup> pilier dont font également partie les avoirs découlant de comptes ou polices de libre passage.

Au préalable, il y a lieu de préciser que l'existence de comptes ou de polices de libre passage n'est possible que si une personne assurée dispose d'un avoir de libre passage qui ne doit pas être transféré dans une institution de prévoyance en vertu des articles 3 et 4, alinéa 2bis, LFLP (cf. art. 60a, al. 3, OPP 2 qui précise que le montant maximal du rachat est diminué des montants en question). Nous profitons dans ce contexte de préciser que les autorités fiscales sont souvent confrontées à des cas de figure en vertu desquels de tels comptes ou polices de libre passage sont toujours en « vigueur », alors qu'ils devraient être transférés à l'institution de prévoyance actuelle à laquelle l'assuré est affilié de manière obligatoire ou, cas échéant, facultative (cf. art. 4, al. 1, LPP relatif à l'assurance facultative des indépendants).

L'article 16, alinéa 1, OLP prévoit, dans sa version actuelle, que *« les prestations de vieillesse dues en vertu des polices et de comptes de libre passage peuvent être versées au plus tôt cinq ans avant que l'assuré n'atteigne l'âge ordinaire de la retraite visé à l'art. 13, al. 1, LPP et au plus tard cinq ans après »*.

De l'avis actuel de l'OFAS, l'ajournement des prestations de vieillesse jusqu'à 70 ans pour les hommes et 69 ans pour les femmes n'est pas lié à la poursuite de l'exercice d'une activité lucrative (cf. le Bulletin de la prévoyance N° 30, commentaire ad art. 16, p. 14), car l'article 16 OLP se réfère exclusivement au premier alinéa de l'article 13 LPP et non pas également au 2<sup>ème</sup> alinéa de cet article qui règle le cas de la retraite anticipée ou différée.

Un contribuable peut ainsi librement déterminer le moment du versement des prestations de vieillesse découlant d'un compte ou d'une police de libre passage entre l'âge de 60 et 70 ans (respectivement 59 et 69 ans pour une femme ; cas d'application A.5.3.1, op. cit.).

Le libre choix du moment du versement n'apparaît toutefois pas justifié : en effet, tant en matière de prévoyance professionnelle (cf. les articles 13, alinéa 2 et 33b LPP, ce dernier article étant entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011) que de 3<sup>ème</sup> pilier A (cf. l'art. 3, al. 1, in fine OPP 3, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008), un **report du versement des prestations de vieillesse au-delà de l'âge ordinaire de la retraite** (respectivement de l'âge de référence selon l'art. 13, al. 1, p-LPP) n'est possible qu'en **cas de poursuite de l'activité lucrative jusqu'à la cessation de cette dernière**. Il n'y a pas de raison d'avoir une réglementation différente en matière de compte ou de police de libre passage.

Sur le plan fiscal, il s'agit d'éviter un morcellement des prestations de vieillesse en offrant la possibilité de percevoir le capital retraite provenant d'une institution de prévoyance et celui versé dans le cadre d'un compte ou d'une police de libre passage – pour autant que les articles 3 et 4, alinéa 2 bis, LFLP soient respectés – durant des années (périodes fiscales) différentes, ce qui permet de casser la progressivité du taux d'imposition. Nous estimons dès lors que la LFLP (p.ex. l'art. 4 LFLP traitant du maintien de la prévoyance sous une autre forme) devrait être modifiée et n'autoriser le report des prestations de vieillesse découlant de comptes ou polices de libre passage qu'en cas de poursuite de l'activité lucrative jusqu'à la cessation de cette dernière.

Subsidiairement, si une telle disposition ne pouvait être directement introduite dans la LFLP pour des raisons de systématique légale, il conviendrait impérativement de modifier l'article 16, alinéa 1, OLP dans le sens précisé auparavant dans le cadre de la modification des règlements et ordonnances relatifs à l'AVS et à la prévoyance professionnelle en lien avec le projet AVS 21.

#### ***Article 79b, alinéa 1, 1bis et alinéa 2 p-LPP – Rachats dans la prévoyance professionnelle***

Nous prenons acte de la délégation de compétence au Conseil fédéral prévue à l'article 79b, alinéa 2, lettre a, p-LPP concernant le cas de personnes qui n'ont jamais été affiliées à une institution de prévoyance au moment où elle font valoir la possibilité de rachat (cf. l'art. 60b LPP réglant déjà cette question à l'heure actuelle) et de personnes touchant ou ayant touché une prestation de la prévoyance professionnelle (art. 79b, al. 2, lit. b, p-LPP).

Nous approuvons pleinement le contenu du rapport explicatif (p. 84) précisant que les personnes percevant déjà une prestation de vieillesse sous forme de rente ou qui ont déjà touché une prestation sous forme de capital ne doivent pas pouvoir reconstituer une prévoyance complète par le biais de rachats déductibles.

Dans ces cas, il faut **tenir compte de la rente en cours ou de la prestation versée en capital** pour déterminer **les possibilités de rachat**. Nous avons pris note du fait que cette coordination sera réglée par voie d'ordonnance, vraisemblablement par une modification de l'OLP.

\* \* \*