

Conseil national

Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-N)

Séance du 28 août 2025

24.073 Mise en œuvre et financement de l'initiative pour une 13^e rente AVS

Rapport de l'OFAS, de l'AFC et de l'AFF pour la séance du 28 août 2025

Analyse des sources de financement supplémentaires

Mandat de la CSSS-N du 3 juillet 2025

1. Mandat

Lors de sa séance du 3 juillet 2025, la CSSS-N a chargé l'administration de présenter un rapport sur les sources de financement de l'AVS qui se différencient des mécanismes déjà prévus par la loi. Le rapport doit énumérer les solutions ébauchées par les différents acteurs et examiner les possibilités de mise en œuvre.

2. Impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées

Contrairement aux autres revenus, les gains immobiliers ne sont imposés au niveau fédéral que s'ils appartiennent à la fortune commerciale. Les gains réalisés lors de l'aliénation d'immeubles faisant partie de la fortune privée sont exonérés de l'impôt fédéral (art. 16, al. 3, loi fédérale sur l'impôt fédéral direct LIFD ; RS 642.11). En revanche, ils sont soumis à l'impôt dans tous les cantons. À cet égard, le groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions a proposé dans son rapport d'août 2024 d'examiner l'instauration d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées et estimé que celui-ci rapporterait environ 1 milliard de francs par an.

Au moins 17 % des impôts directs sont attribués aux cantons (art. 128, al. 4, Cst.). En cas d'affectation en faveur de l'AVS, les cantons devraient renoncer à leur part. Du point de vue économique, l'imposition des gains immobiliers des entités privées produirait des distorsions plutôt faibles, et le revenu de la fortune immobilière constitue une bonne base de calcul pour l'impôt également sous l'angle de l'attrait de la place économique, car comme il n'est pas mobile, il ne risque pas de sortir du pays. D'après son programme d'allègement budgétaire, le Conseil fédéral souhaite toutefois continuer de privilégier les mesures axées sur la réduction des dépenses. En outre, le financement de la 13^e rente AVS est nécessaire à brève échéance, ce qui ne parle pas en faveur de l'introduction de nouveaux impôts.

3. Taxe sur les transactions financières

Dans le cadre du postulat 21.3440 Rieder « Financer l'AVS au moyen d'une taxe sur les transactions financières », le Conseil fédéral a été chargé de montrer quelle forme il faudrait donner à une taxe sur les transactions financières en Suisse en vue de garantir le financement de l'AVS à moyen et à long terme. La motion 23.3106 Wettstein « Taxer les transactions financières pour financer les assurances sociales », qui a été retirée, devait charger le Conseil fédéral d'élaborer les bases légales nécessaires pour instaurer une taxe sur les transactions financières (TTF), dont les recettes devaient être utilisées pour financer la contribution de la Confédération aux assurances sociales.

Les taxes sur les transactions financières peuvent être prélevées notamment sur les transactions sur titres (émission et commerce de titres), sur les transactions d'octroi de crédit ou de dépôt exécutées par

les banques dans le cadre de leurs opérations sur différence d'intérêts, et sur les transactions sur devises. À l'heure actuelle, il existe déjà deux taxes de ce genre en Suisse, à savoir le droit de timbre d'émission, dont le produit s'élève en moyenne à 250 millions de francs par an, et le droit de timbre de négociation, qui génère des recettes de 1,3 milliard de francs par an. En comparaison du produit intérieur brut, les recettes que la Suisse tire de ces deux taxes sont supérieures à celles de l'Espagne, de la France et de l'Italie, qui imposent les transactions sur titres de manière comparable depuis 2012.

Le [rapport](#) du Conseil fédéral du 9 octobre 2024 en réponse au postulat 21.3440 Rieder « Financer l'AVS au moyen d'une taxe sur les transactions financières » analyse la pertinence des taxes sur les transactions financières d'un point de vue fiscal (recettes potentielles) et incitatif :

Les taxes sur les transactions financières pèsent sur les réallocations de la fortune. À la différence des impôts généraux sur le revenu, la consommation ou la fortune, elles ne tiennent pas compte de la capacité économique des contribuables et sont donc peu équitables. Elles créent aussi de nouvelles distorsions par rapport à d'autres impôts sur la fortune ou sur le revenu de la fortune et peuvent nuire à l'attrait de la place économique. Les marchés financiers n'étant qu'en partie liés à une région géographique, la perception d'une taxe sur les transactions financières peut inciter les prestataires de services financiers à quitter la place financière suisse. Dans ce cas, cette taxe non seulement ne générerait aucune recette fiscale, mais elle priverait aussi la Suisse d'une source de création de valeur et, par conséquent, d'autres recettes fiscales.

Pour ce qui est notamment des transactions sur titres du marché secondaire (commerce de titres), il s'agit également d'évaluer le caractère incitatif de la taxe et de déterminer si celle-ci contribue à réduire ou à augmenter la volatilité des cours des titres. Une volatilité modérée permet d'atténuer l'incertitude sur les marchés et a un effet positif sur les cotations de titres. Selon des études empiriques, ce genre de taxe diminue toutefois la liquidité du marché et l'efficacité de la formation des prix, tout en augmentant la volatilité et les coûts du capital. Une telle taxe ne se justifie donc pas non plus d'un point de vue incitatif.

En réponse au postulat, le rapport indique cependant comment la Confédération pourrait générer des recettes supplémentaires au moyen de taxes sur les transactions financières sans trop nuire à la compétitivité de la place financière suisse :

- Dans le domaine du droit de timbre d'émission, il serait théoriquement possible de relever le taux d'imposition, d'abaisser la franchise ou de réintroduire ce droit sur les emprunts et les papiers monétaires. Ces mesures ne feraient toutefois qu'accentuer les inconvénients de l'actuel droit de timbre d'émission.
- En ce qui concerne le droit de timbre de négociation, la mesure la plus appropriée consisterait à relever le taux d'imposition des titres suisses pour le porter au niveau de celui des titres étrangers. Cela aurait cependant des conséquences négatives sous l'angle de l'objectif d'efficacité puisque les recettes supplémentaires en découlant atteindraient, selon le rapport, seulement 150 à 200 millions de francs.
- Du côté des transactions bancaires, la perception d'une taxe sur les nouveaux prêts hypothécaires serait la plus à même de générer un volume plus important et stable de recettes supplémentaires, allant jusqu'à 700 millions de francs, car elle susciterait moins de tentatives de contournement que d'autres taxes. Elle renchérirait toutefois les hypothèques.
- Si le franc suisse conserve sa pleine et entière convertibilité, l'introduction unilatérale d'une taxe sur les transactions sur devises risque d'entraîner une délocalisation du commerce de devises. Cette taxe n'entre donc pas en ligne de compte.

Sur la base des conclusions du rapport en matière de politique fiscale et du rapport coût/bénéfice défavorable que présentent les diverses mesures d'extension des taxes évaluées, le Conseil fédéral recommande de ne pas affecter au financement de l'AVS les recettes existantes des droits de timbre d'émission et de négociation ni de prélever de nouvelles taxes sur les transactions financières pour financer l'AVS ou le budget général de la Confédération.

4. Impôt fédéral sur les successions

Le Conseil fédéral a recommandé de rejeter l'initiative populaire « Pour une politique climatique sociale financée de manière juste fiscalement (initiative pour l'avenir) » sans proposer de contre-projet. L'initiative propose d'instaurer un impôt fédéral sur les successions et les donations (taux d'imposition de 50 % sur les successions dépassant 50 millions de francs).

Dans son message du 13 décembre 2024 (FF 2024 3216), le Conseil fédéral justifie sa position en invoquant des motifs économiques et institutionnels ainsi que des raisons liées à la politique fiscale et à la politique climatique. Il se réfère à la forme concrète prévue par l'initiative populaire, qui vise également une affectation des recettes au financement de mesures de protection du climat. Néanmoins, il ne se prononce pas d'une manière générale sur la possibilité d'introduire un impôt fédéral sur les successions et les donations.

Indépendamment de l'initiative en question, il faudrait en particulier tenir compte des conséquences suivantes si un impôt fédéral sur les successions était instauré :

Un impôt fédéral sur les successions aurait en principe un impact négatif sur l'attrait de la place économique suisse pour les personnes fortunées. Il faudrait s'attendre à ce que moins de personnes fortunées s'établissent en Suisse et qu'une partie de celles qui y sont déjà domiciliées transfèrent leur domicile à l'étranger. L'incitation à investir dans les entreprises familiales diminuerait également si les fondateurs ne peuvent transmettre à leurs descendants qu'une partie de leur entreprise en raison des impôts sur la succession. Ces effets sur la mobilité et sur les investissements ne réduiraient pas seulement les recettes fiscales potentielles issues de l'impôt sur les successions, mais auraient également un impact négatif sur d'autres types d'impôts – notamment sur les recettes de l'impôt sur le revenu et la fortune.

L'introduction d'un tel impôt entraînerait d'autres risques économiques en relation avec la transmission d'entreprises. Si l'impôt sur les successions est trop élevé, une liquidation partielle ou complète de l'entreprise peut s'avérer nécessaire pour pouvoir régler l'impôt, ce qui menacerait des places de travail. Un traitement privilégié des entreprises familiales eu égard à la fortune financière aurait en revanche l'inconvénient de créer des incitations à apporter – ou à conserver – des actifs dans les structures de l'entreprise même si les successeurs ne possèdent pas la qualification requise ou ne sont pas intéressés par la poursuite de l'exploitation de l'entreprise. Cela pourrait entraîner une allocation inappropriée du capital et des règlements de succession inefficients.

Un impôt sur les successions présente également certains avantages en termes d'efficacité. Les successions peuvent amoindrir l'incitation au travail pour les héritiers. Par exemple, il est possible que des personnes bénéficiant d'un héritage prennent leur retraite plus tôt ou réduisent leur participation au marché du travail. Un impôt sur les successions peut contrecarrer ces incitations négatives en réduisant les afflux nets de capitaux et en renforçant ainsi la propension à fournir soi-même un travail.

Compte tenu de ces impacts, le montant de la charge fiscale, notamment, devrait être soigneusement dosé en cas d'introduction d'un impôt fédéral sur les successions. Se poserait en outre la question des dérogations ou des différenciations de taux, par exemple en faveur de proches parents, notamment pour les descendants directs ou l'épouse/l'époux survivant(e).

De plus, si un tel impôt était introduit, il faudrait prendre en considération les impôts sur les successions et les donations qui existent déjà dans les cantons. Même si la compétence cantonale en matière de perception des impôts sur les successions ou les donations restait intacte, cela restreindrait la marge de manœuvre des cantons.

Dans son avis du 8 mai 2024 sur le postulat Graf 24.3376 « Financement de l'AVS par un impôt fédéral sur les successions. Procéder à un état des lieux des scénarios possibles. », le Conseil fédéral renvoie au postulat déposé par le conseiller national Walti 23.3752 « Préserver l'attrait, assurer les finances. La Suisse a besoin d'une stratégie fiscale et de promotion économique à long terme. » La réponse à ce postulat nécessite un état des lieux détaillé de tous les types d'impôts. Selon les objectifs du Conseil fédéral, l'adoption du rapport correspondant est prévue pour le premier semestre 2026.

5. Augmenter le taux de TVA sur les biens de luxe

La motion 24.3705 déposée par le groupe des vert(e)s « Taxer davantage les produits de luxe pour stabiliser le budget fédéral » a été rejetée par le Conseil national. Le Conseil fédéral a rendu l'avis suivant au sujet de cette motion : il n'est pas possible de décrire objectivement la notion de luxe. Chaque personne ayant sa propre définition, imposer une définition générale relèverait de l'arbitraire. Sans compter que la notion de luxe varie avec le temps. Par exemple, les téléphones portables, considérés à l'époque comme des produits de luxe, se sont mués en peu de temps en produit de consommation ordinaire. La qualification des biens et des prestations de services en tant que produits de luxe devrait sans cesse être adaptée aux circonstances et à l'idée que se font les gens de la vie. Du fait que les biens et prestations de services concernés devraient être énumérés dans la loi sur la TVA, il serait nécessaire de mettre cette dernière régulièrement à jour, ce qui ne va pas dans le sens de la sécurité juridique.

Contrairement aux taux réduits qui s'appliquent par exemple aux denrées alimentaires (à l'exception des boissons alcooliques) ou aux médicaments, un taux majoré pour les produits de luxe ne pourrait pas être inscrit dans la loi sans définition de la notion de « produit de luxe » au sein même de différentes catégories de produits :

- Dans le domaine de l'automobile, par exemple, comment distinguerait-on les « voitures normales » des « voitures de luxe » ? Devrait-on se fonder sur la valeur ou plutôt sur la puissance du véhicule ?
- Comment procéderait-on pour les bijoux ? Le taux pour les produits de luxe devrait-il s'appliquer à tous les types de bijoux ou uniquement aux bijoux en or d'une certaine valeur ?
- Une nuitée dans un hôtel quatre étoiles serait-elle déjà considérée comme un luxe ou ne le serait-elle que dans un hôtel cinq étoiles ?

En outre, si l'on introduisait une limite de valeur, les biens au sein de la chaîne de création de valeur ne seraient pas nécessairement toujours imposés au même taux. On pourrait ainsi imaginer qu'un bien soumis au taux normal lors de sa mise en vente sur le marché se mue en bien de luxe en raison de la marge commerciale et qu'il soit à nouveau imposable au taux normal en cas de vente au rabais ou de liquidation. La fixation d'une limite de valeur s'accompagnerait également de possibilités de contourner le taux d'imposition plus élevé. Dans le cas d'une montre en or, par exemple, le boîtier et le bracelet pourraient être vendus séparément dans l'intention de ne pas atteindre la limite.

Le Conseil fédéral s'efforce, dans la mesure du possible, de simplifier la TVA. La création d'un quatrième taux irait à l'encontre de cet objectif. Elle mettrait de nombreux assujettis face aux problèmes de délimitation décrits ci-dessus et à des charges administratives supplémentaires.

6. Éviter les lacunes de cotisations

Les personnes assurées qui n'ont pas satisfait de manière continue à l'obligation de cotiser peuvent avoir des lacunes de cotisations, lesquelles sont susceptibles d'entraîner une réduction de la rente de vieillesse. Il existe toutefois plusieurs possibilités de combler les lacunes de cotisations (par ex. au moyen des cotisations qui ont été versées avant l'âge de 20 ans ou dans le cadre d'une activité lucrative exercée après l'âge de la retraite).

L'interpellation 23.3984 Silberschmidt « Repérer les lacunes de cotisations AVS de manière précoce. Possibilités offertes par l'intégration d'un système d'avertissement précoce au projet Mosar » explique que les assurés ont la possibilité de combler les cotisations manquantes des cinq dernières années. Pour qu'ils puissent identifier leurs éventuelles lacunes de cotisations, il serait judicieux de mettre en place une solution numérique permettant un accès facile au compte individuel (CI). Le Conseil fédéral soutient cette démarche. Dans le cadre du projet MOSAR de l'OFAS, les assurés doivent avoir la possibilité de consulter en ligne toutes les informations qui figurent actuellement sur l'extrait de leur CI au format papier.

Pour faire respecter l'obligation de cotiser, les assurances sociales recourent à différents instruments. Elles procèdent notamment à des contrôles dans les entreprises afin de s'assurer que celles-ci décomptent correctement les cotisations pour leurs employés. Des sanctions sont appliquées en cas de travail au noir. Pour la perception des cotisations des indépendants, l'AVS collabore avec les autorités fiscales. En outre, les établissements d'enseignement sont tenus de déclarer leurs étudiants aux caisses de compensation.

Les mesures visant à éviter les lacunes de cotisations servent à faire respecter l'obligation de cotisation légale des assurés et à éviter les réductions des prestations d'assurance. Elles ne visent pas à procurer une source de financement supplémentaire à l'AVS, mais à faire appliquer le droit en vigueur.

7. Utilisation du bénéfice dégagé par la Banque nationale suisse

Dans le cadre de la campagne de votation sur l'initiative populaire « Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS) », les auteurs de l'initiative se sont mobilisés pour demander qu'une partie des bénéfices de la Banque nationale suisse soit utilisée pour financer l'AVS, outre le relèvement des cotisations AVS. Dans son message concernant l'initiative, le Conseil fédéral a indiqué que, conformément aux dispositions légales prévues par la Constitution fédérale et la loi sur la Banque nationale pour la répartition des bénéfices de la BNS, le bénéfice porté au bilan de la Banque nationale qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons (art. 31 de la loi sur la Banque nationale ; RS 951.11). La part dévolue aux cantons est garantie en sus par la Constitution fédérale (art. 99, al. 4, Cst.). Sans modification de la constitution, l'utilisation des bénéfices de la Banque nationale pour financer l'AVS ne pourrait se faire qu'aux dépens de la part dévolue à la Confédération. En outre, cette proposition ne constitue pas une réelle solution de financement, car elle n'aurait pour effet que de transférer des fonds de la Confédération à l'AVS et, partant, d'inscrire des dépenses supplémentaires au budget fédéral. Si la part du bénéfice de la BNS dévolue à la Confédération devait être entièrement ou partiellement affectée au financement de l'AVS, cela réduirait dans les mêmes proportions la marge de manœuvre de la Confédération ou du Parlement en matière de politique budgétaire. Par ailleurs, l'utilisation des bénéfices de la Banque nationale pour financer une assurance sociale pourrait constituer une atteinte à l'indépendance de la BNS, car elle serait exposée à une pression politique accrue pour réaliser des bénéfices dans le but de financer l'AVS.

Dès 2002, l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » avait été lancée par le Comité pour la sécurité AVS. Elle demandait que le bénéfice net de la Banque nationale soit affecté au fonds de compensation de l'AVS, à l'exception d'une part annuelle d'un milliard de francs qui devait être versée aux cantons. À l'époque, le Conseil fédéral avait notamment constaté, dans son message que l'initiative ne parviendrait pas à contribuer, comme le souhaitaient ses auteurs, à assurer le financement de l'AVS, qu'elle entraînerait dans le même temps des pertes de recettes importantes pour la Confédération et les cantons et qu'elle conduirait à exercer une pression politique considérable sur la Banque nationale, ce qui pourrait compromettre la crédibilité de celle-ci. L'initiative a été rejetée par 58,3 % des votants lors de la votation populaire de 2006.

8. Modification de la péréquation financière et de la compensation des charges

La motion 24.3545 Wettstein « Les cantons à fort potentiel de ressources doivent participer davantage à la péréquation financière et à la compensation des charges » devait charger le Conseil fédéral de modifier la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC ; RS 613.2) et l'ordonnance correspondante de sorte que les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent à 80 % de la part de la Confédération. Le calcul devait s'effectuer sur la base non seulement du montant pertinent pour la péréquation des ressources mais aussi de la compensation des charges et des mesures temporaires visant à atténuer les conséquences du projet RFFA. Cette motion a été rejetée par le Conseil national.

Le Conseil fédéral avait rendu l'avis suivant à ce sujet : la Constitution prévoit que la part, dans la péréquation des ressources, des cantons à fort potentiel de ressources correspond à 80 % au maximum

de la participation de la Confédération. En ce qui concerne les autres instruments de péréquation et les mesures temporaires, il n'est actuellement pas prévu que les cantons y participent, sauf dans le cas de la compensation des cas de rigueur, dont le financement est assuré pour un tiers par les cantons. Par conséquent, un accroissement de la participation des cantons à fort potentiel de ressources concernerait la péréquation des ressources. Si l'on appliquait une telle mesure aux paiements compensatoires pour l'année 2024, par exemple, la contribution de ces cantons serait augmentée de 200 millions de francs avec, à la clé, une réduction correspondante de celle de la Confédération. La péréquation financière est un système équilibré ; élaboré et développé en étroite collaboration avec les cantons, il est le résultat d'un compromis politique. Des changements tels que ceux proposés par la motion devraient donc faire l'objet d'une évaluation globale menée avec les cantons, dans le cadre de l'analyse d'efficacité périodique de la péréquation financière. Compte tenu des disparités croissantes entre les cantons pour ce qui est de leur capacité financière, une modification de la part, dans la péréquation des ressources, des cantons à fort potentiel de ressources par rapport à celle de la Confédération pourrait, par conséquent, être examinée lors de l'établissement du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2026-2029.

Un accroissement de la participation des cantons à fort potentiel de ressources à la péréquation ne peut par conséquent pas être envisagée avant 2030. La modification entraînerait un allègement du budget fédéral global. Les fonds ne seraient pas forcément disponibles pour le financement de la 13^e rente AVS puisqu'une affectation en faveur de l'AVS dans le cadre de la PFCC n'est pas possible.