

Rapport de l'OFAS pour la séance du 27 janvier 2025

Élargir l'assiette des cotisations AVS et corriger les évolutions indésirables

1. Mandat

Lors de sa séance du 29 octobre 2024, la CSSS-E a chargé l'administration d'analyser les effets de la réforme de l'imposition des entreprises II sur l'assiette des cotisations AVS et de présenter des mesures possibles pour corriger les évolutions indésirables. La commission renvoie au postulat 22.4450 Herzog du 15 décembre 2022 (« Examen des conséquences des réformes de l'imposition des entreprises sur l'assiette des cotisations AVS »).

2. Premières conclusions des travaux préparatoires pour le rapport donnant suite au postulat 22.4450 Herzog

Transmis par le Conseil des États le 15 mars 2023, le postulat 22.4450 Herzog demande au Conseil fédéral d'étudier la question des pertes de cotisations pour l'AVS liées au versement de dividendes et de présenter des mesures correctrices possibles qui respectent le principe de l'égalité juridique et qui aillent plus loin que la lutte actuelle contre les abus, qui est menée au cas par cas. Le rapport donnant suite à ce postulat est en cours de rédaction et devrait être publié d'ici la fin du premier semestre 2025. Pour répondre à la demande de la CSSS-E, les principaux résultats intermédiaires sont présentés ci-après.

2.1 Évolution de l'assiette des cotisations AVS après la réforme de l'imposition des entreprises II

2.1.1 Contexte

Les assurances sociales ont pour mission première de compenser partiellement la perte de gain consécutive à la survenance d'un risque assuré (par ex. vieillesse, invalidité, chômage, accident ou décès). Leurs cotisations et prestations sont donc en principe calculées sur la base du revenu assuré de l'activité lucrative. À l'inverse, les dividendes, comme les autres revenus du capital, sont distribués indépendamment du revenu de l'activité lucrative, y compris à des personnes au chômage ou retirées de la vie professionnelle. Ces personnes ne sont pas assurées, et donc pas soumises à l'obligation de payer des cotisations. Cette différence de traitement entre les dividendes et les salaires en ce qui concerne les cotisations incite les salariés participant au capital de l'entreprise qui les emploie à percevoir des dividendes plutôt qu'un salaire. Conformément à une pratique bien établie, les employés des sociétés de capitaux sont considérés comme des salariés au regard de la législation sur les assurances sociales, même dans le cas de propriétaires uniques.

2.1.2 Réforme de l'imposition des entreprises II

L'un des objectifs de la réforme de l'imposition des entreprises II, adoptée par le Parlement en 2007, était de réduire la « double imposition économique » que peut entraîner l'imposition des dividendes. Cette double imposition résulte du fait que les revenus des sociétés de capitaux sont soumis à l'impôt sur les bénéfices des sociétés alors que les dividendes distribués aux particuliers participant au capital sont en même temps soumis à l'impôt sur le revenu. En adoptant la réforme de l'imposition des

entreprises II, le législateur a réduit l'imposition des dividendes (imposables à 60 %, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, pour les participations faisant partie de la fortune privée¹). Cette réforme a encore renforcé l'incitation mentionnée au ch. 2.1.1.

2.1.3 Augmentation des sociétés de capitaux

Plusieurs raisons peuvent inciter les entrepreneurs à transformer leur entreprise individuelle en une société de capitaux ou à opter d'emblée pour ce type de société. Les considérations relatives à la responsabilité, l'obtention de capitaux de tiers ou la simplification des successions d'entreprises figurent sans doute au premier plan. Le fait que la création d'une société de capitaux permette également, en versant des dividendes plutôt qu'un salaire, d'optimiser la charge liée aux impôts et aux cotisations sociales est incontestablement un autre aspect important pour une partie des entrepreneurs. Quoi qu'il en soit, la part des indépendants en Suisse est en recul depuis plusieurs années et ne représente plus aujourd'hui qu'environ 6,3 % de la population active, alors que le nombre de sociétés de capitaux (surtout des sociétés à responsabilité limitée [Sàrl]) est en constante augmentation. L'entrée en vigueur en 2008 des nouvelles dispositions légales sur les Sàrl, qui a notamment permis la création de sociétés unipersonnelles, joue un rôle important à cet égard. Il n'est pas possible de déterminer avec certitude dans quelle mesure la réforme de l'imposition des entreprises II a accéléré cette évolution. Le nombre de personnes employées dans leur propre entreprise a certes augmenté de 11 % en 2008 par rapport à 2007, soit une hausse nettement plus marquée que les années précédentes (- 1 % en moyenne entre 2005 et 2007) et suivantes (+ 1 % en moyenne entre 2009 et 2011). Ce n'est que depuis 2021 que l'on observe des variations annuelles encore plus élevées : + 13 % entre 2021 et 2023 par rapport à chacune des années précédentes. Il n'est toutefois pas possible de déterminer quelles raisons, parmi celles mentionnées précédemment, ont été déterminantes pour la transformation en une société de capitaux ou la création d'une nouvelle société de ce type.

2.1.4 Estimation des répercussions sur l'assiette des cotisations AVS

Indépendamment de la question des causes de cette évolution, force est de constater que le paiement de dividendes au lieu d'un salaire permet de réduire la charge directe liée à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales². Dans la mesure où cela concerne des éléments de revenu qui n'ont pas d'effet direct sur le montant de la rente, il en résulte une diminution des recettes pour l'AVS. Il est toutefois extrêmement difficile d'estimer le montant des pertes de recettes directement imputables à la réforme de l'imposition des entreprises II, car les raisons qui conduisent dans les faits à choisir une forme juridique particulière varient d'un individu à l'autre et ne sont pas connues des autorités. Dans le rapport donnant suite au postulat, l'OFAS examinera néanmoins la possibilité d'estimer au moins un ordre de grandeur.

2.2 Modifications législatives envisageables pour corriger les évolutions indésirables

Les caisses de compensation AVS ne peuvent actuellement traiter les dividendes excessifs comme des salaires que lorsqu'un salaire inhabituellement bas (ou aucun salaire) est versé et que, simultanément, les dividendes distribués sont manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du capital investi déterminante pour l'impôt sur la fortune. L'examen de ces conditions est fastidieux à mettre en œuvre et s'avère inutile si les dividendes sont manifestement excessifs, mais que le salaire n'est pas excessivement bas. C'est la raison pour laquelle le postulat Herzog demande d'examiner des mesures permettant de lutter plus facilement contre les abus. Il mentionne en particulier une disposition prévoyant qu'un versement à un associé d'une personne morale motivé essentiellement par un rapport de travail doive être qualifié de revenu soumis à cotisation AVS, une déduction devant être effectuée pour le capital apporté. Dans le rapport donnant suite à ce postulat, le Conseil fédéral prendra position sur cette proposition ainsi que sur d'autres mesures envisageables.

¹ Dans le cadre de la Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), le législateur a relevé l'imposition des dividendes à 70 % pour l'impôt fédéral direct au début de 2020.

² Cependant, il peut en résulter des effets sur d'autres plans (par ex. impôt sur le capital et impôt sur la fortune pour les sociétés de capitaux) susceptibles de relativiser les avantages escomptés pour les personnes concernées. Le rapport donnant suite au postulat se prononcera sur ces interactions.