00.416

Initiative parlementaire
Taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI
(CSSS-N)

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé
du Conseil national

du 6 juillet 2000

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet d'arrêté ci-joint. Une minorité (*Egerszegi, Gutzwiller, Guisan, Heberlein*) propose de ne pas entrer en matière.

6 juillet 2000

Au nom de la commission:

La présidente, Rosmarie Dormann

Rapport

I Partie générale

1 Situation initiale

1.1 Dépôt de l'initiative parlementaire de la CSSS-Conseil national

A l'occasion de l'examen du projet du Conseil fédéral relatif à la 11^e révision de l'AVS (00.014N) le 18 mai 2000, une proposition a été déposée au sein de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil national visant à ce que, par voie d'initiative, les points supplémentaires de la taxe sur la valeur ajoutée perçus pour l'AVS/AI bénéficient directement à ces assurances sociales. L'art. 2, al. 2 et 3, 2^e phrase, de l'arrêté fédéral du 20 mars 1998¹ sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur de l'AVS/AI devraient donc être biffés. La commission a approuvé la proposition par 16 voix contre 5. Une minorité (Egerszegi, Gutzwiller, Guisan, Heberlein) propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire et de ne pas entrer en matière sur le texte.

L'initiative parlementaire a été déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, conformément à l'art. 21^{bis}, al. 1, LREC. La commission ayant approuvé le projet, le Conseil n'est pas tenu de procéder au préavis (art. 21^{ter}, al. 3, LREC).

1.2 Textes déterminants

La discussion sur l'initiative parlementaire se fonde sur les actes législatifs énumérés ci-après.

1.2.1 Arrêté fédéral du 18 juin 1993 prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale²

Après avoir examiné le message du Conseil fédéral en date du 18 décembre 1991³, l'Assemblée fédérale a décidé, le 18 juin 1993, d'adopter un article relatif à la garantie du financement dans le secteur de la sécurité sociale. Le nouvel art. 41^{ter}, al. 3^{bis}, avait pour libellé: «Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité n'est plus assuré, la Confédération peut dans une loi fédérale, relever d'un point au plus le taux de la taxe sur la valeur ajoutée». La nouvelle disposition constitutionnelle a été adoptée en votation populaire le 28 novembre 1993 – en même temps que l'instauration de

¹ FF 1998 1800

² FF 1993 848 (modification de la Constitution fédérale).

³ FF 1992 781 (Projet du Conseil fédéral concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux).

la taxe sur la valeur ajoutée – et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 (art. 130, al. 3, Cst.).

Il ressort de l'historique de cette disposition que c'est de manière ciblée que les parlementaires ont intégré dans le texte constitutionnel le critère du développement démographique pour le relèvement du taux de la TVA. La démonstration en est donnée par les débats au Parlement. A l'origine, la règle formulée à l'art. 41^{er}, al. 3^{bis}, de l'ancienne constitution ne figurait pas dans le texte initial sur le nouveau régime financier et les impôts de consommation spéciaux. Elle a été proposée par la commission du Conseil national dans le cadre du nouveau régime des finances fédérales en 1993. Au cours des débats, les difficultés de financement dues à des questions démographiques ont été explicitement évoquées comme critère déterminant⁴; ensuite, le Conseil national a rejeté une proposition qui aurait consisté à biffer l'élément de phrase «par suite de l'évolution démographique» afin que le relèvement de la TVA puisse être décidé pour toute situation de difficulté financière en matière de sécurité sociale AVS et AI.

1.2.2 Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur de l'AVS/AI

Dans son message du 1^{er} mai 1997, le Conseil fédéral a présenté au Parlement le projet d'un arrêté fédéral 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur de l'AVS/AI⁵. Les Chambres ont adopté le texte dans la votation finale du 20 mars 1998. Au cours des débats, le Conseil des Etats avait introduit une modification qui stipule de manière plus marquée que les recettes sont particulièrement affectées à l'AVS et à l'AI.

1.2.3 Message du Conseil fédéral sur la 11^e révision de l'AVS

Par son message du 2 février 2000, le Conseil fédéral soumet aux Chambres le projet relatif à la 11^e révision de l'assurance-vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance⁶. Il propose un relèvement par étapes de 2,5 % du pourcentage de la TVA en 2006; 17 % des recettes doivent continuer, comme c'était le cas jusqu'ici, d'être versés à la Confédération, en tant que réserve pour les subventions fédérales destinées à l'AVS/AI. Les commentaires suivants sont développés dans le message⁷:

«Le simple maintien des taux actuels de participation aux dépenses (20 % pour l'AVS et 50 % pour l'AI) engendre chaque année une charge croissante, en termes absolus et relatifs, dans les budgets des pouvoirs publics. Cela s'explique par le fait que les dépenses de l'AVS et de l'AI croissent plus rapidement que les recettes fiscales des pouvoirs publics. Pour la Confédération, qui supporte la majeure partie des contributions financières des pouvoirs publics, l'évolution démographique pose

4 BO 1993 N 441 f.; BO 1993 E 344)

5 FF 1997 681

6 FF 2000 1771

7 Chap. 311.232

un problème financier de nature identique à celui qu'elle pose aux deux assurances. Les nouvelles mesures de financement prévues dans la 11^e révision de l'AVS doivent par conséquent également servir à stabiliser la charge budgétaire supplémentaire qu'entraîne la dynamique des dépenses de l'AVS et de l'AI. Il s'agit là d'appliquer, pour les mêmes raisons, le principe qui a déjà prévalu lors de l'affectation des recettes provenant du point de TVA introduit en 1999. En posant que les besoins supplémentaires de financement de l'AVS et de l'AI jusqu'en 2010 seront couverts par des relèvements de la TVA, nous proposons d'affecter à la réserve de la Confédération pour le financement de ces assurances sociales une partie des nouvelles recettes de la TVA correspondant, au maximum, au taux de participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS et de l'AI. Il n'est pas prévu que les cantons puissent également être déchargés de la sorte. La Confédération dispose de deux sources fiscales principales (l'impôt fédéral direct et la TVA). D'autre part, la contribution des cantons au financement de l'AVS/AI, plus modeste que celle de la Confédération, sera supprimée avec la nouvelle péréquation financière. Les nouvelles recettes attribuées à la Confédération ne permettent en rien de renoncer aux efforts d'assainissement des finances fédérales actuellement en cours. Elles permettent uniquement de neutraliser dans le budget fédéral le surplus de charges liées au vieillissement de la population et écarteront ainsi la perspective d'une future dégradation budgétaire en raison de facteurs démographiques. Tout risque de dérapage dans l'affectation des recettes de TVA à l'AVS et l'AI est éliminé par le fait que le taux de participation de la Confédération aux recettes de la TVA sera égal, au maximum, au taux de participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS et l'AI. Les nouvelles recettes seront intégralement affectées à la réserve de la Confédération pour ces assurances.»

2 Evolution de la contribution des pouvoirs publics de 1948 à 1999⁸

La contribution des caisses publiques à l'AVS (cf. tableau 1) était fixée, de 1948 à 1963, à 160 millions de francs par an. Ce montant a pu couvrir l'intégralité des dépenses annuelles de l'AVS alors qu'en 1963 ce même montant ne correspondait plus qu'à 15 % des dépenses annuelles pour l'AVS.

A partir de 1964, la contribution a été augmentée à 350 millions de francs, ce qui, en 1968, couvrait encore 17 % des dépenses pour l'AVS.

Depuis 1969 la contribution ne correspond plus à un montant fixe en francs mais à un pourcentage des dépenses annuelles pour l'AVS. En 1969, la contribution de l'Etat aux dépenses de l'AVS a été fixée à 20 % au moins. Les $\frac{3}{4}$ de cette contribution (15 % de la dépenses annuelle) étaient couverts par la Confédération, un quart (5 % des dépenses annuelles) étant à la charge des cantons. Dans le cadre de la 8^e révision de l'AVS (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1973), ce pourcentage a été augmenté à 25 % au moins à compter de 1978 (sans modification de la clé de répartition entre la Confédération et les cantons). Cette disposition légale ne s'est toutefois jamais concrétisée. En raison de la situation financière précaire de la Confédération, sa contribution a baissé dès 1975 à 14 %, puis, pour 1976 et 1977, à 9 %. Ce n'est qu'en 1978, 1980 et 1982 que la contribution des pouvoirs publics a augmenté

⁸ Les chap. 2 et 3 se trouvent dans le rapport concernant le mandat Bortoluzzi, OFAS mai 2000 (l'évolution de la part de la Confédération et composition).

à nouveau pour atteindre, par étapes, 20 %. Avec l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 sur l'amélioration des prestations dans l'AVS et AI, la contribution fédérale à l'AVS a été augmentée dès le 1^{er} janvier 1993 à 17,5 %. Or, à la même date sont entrés en vigueur l'arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993–1995 ainsi que l'ordonnance réglant les exceptions à la réduction linéaire des subventions, qui ont fait baisser la part fédérale de 5 %. Par l'arrêté fédéral sur la suppression temporaire de la contribution versée par la Confédération à l'AVS pour le financement de la retraite anticipée, la contribution spéciale de 170 millions de francs par année décidé au moment de la 10^e révision de l'AVS jusqu'en 2013, a été biffée pour la période de 1997 à 2002.

Les réductions de contributions au cours des années 90 ont eu d'importantes répercussions sur le fonds de compensation de l'AVS: Par les réductions de 17,5 % à 16,625 % pendant les années 1993–1995 et de 17,50 à 17,0 % à partir de 1996, et à la suite de la renonciation à la contribution spéciale en faveur de l'âge flexible de la retraite, la Confédération s'est déchargée d'un total de 1650 millions de francs entre 1993 et la fin de 1999 au détriment de l'AVS. La réduction de la contribution fédérale à 16,36 % dès 1999, décidée dans le cadre du programme de stabilisation de 1998, n'a en revanche aucun effet sur l'AVS car la part cantonale a été augmentée d'une proportion équivalente.

Si l'on compare, pour la période entre 1948 et 1990, la contribution fédérale à l'AVS avec la part des cantons, l'on constate un net déplacement de la charge vers la Confédération. Alors que la Confédération octroyait en 1948 le double de la part des cantons, la proportion est passée de cinq à un en 1990. Selon l'art. 104 LAVS, la Confédération peut recourir à une taxe sur le tabac et l'alcool pour financer sa contribution. Jusqu'en 1972, ces taxes couvraient l'intégralité des contributions de la Confédération (cf. tableau 2), au cours de la dernière décennie, elles correspondaient encore à un peu plus du tiers de la contribution fédérale. Il faut cependant signaler que les recettes fiscales provenant du tabac et de l'alcool sont également destinées à couvrir l'AI et les prestations complémentaires.

Depuis 1999, la Confédération utilise également 17 % du pourcentage perçu pour l'AVS pour couvrir la contribution AVS; en 1999 la somme était de 256 millions de francs.

Tableau 1

**Contributions des pouvoirs publics à l'AVS en millions de francs
et en pour-cent des dépenses annuelles de l'AVS**

Année	Confédération	Cantons	Total
1948–63	106.7 mio.	53.3 mio.	160 mio. 126 % bis 15 %
1964–68	262.5 mio.	87.5 mio.	350 mio. 22 % bis 17 %
1969–74	15.0 %	5.0 %	20.0 %
1975	770 Mio.	5.0 %	14.0 %
1976–77	9.0 %	5.0 %	14.0 %
1978–79	11.0 %	5.0 %	16.0 %
1980–81	13.0 %	5.0 %	18.0 %
1982–85	15.0 %	5.0 %	20.0 %

Année	Confédération	Cantons	Total
1986	15.5 %	4.5 %	20.0 %
1987–89	16.0 %	4.0 %	20.0 %
1990–92	17.0 %	3.0 %	20.0 %
1993–95	16.625 %	3.0 %	19.625 %
1996–98	17.0 %	3.0 %	20.0 %
1999	16.36 %	3.64 %	20.0 %

3 **Participation de la Confédération aux recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée**

Du fait que la contribution fédérale est fixée sous forme de pourcentage par rapport aux dépenses de l'AVS, l'évolution démographique se répercute aussi sur le budget fédéral. La part aux recettes provenant du relèvement de la TVA permet une stabilisation de la contribution nette de la Confédération. Autrement dit, si l'on mesure la part fédérale en pour cent de la TVA, cette part reste pour les années 2003 à 2010 en moyenne au niveau de celle de 2000 (cf. tableau 2).

Le tableau 2⁹ montre deux montants: d'une part, celui qu'atteindrait la contribution de la Confédération à l'AVS après la 11^e révision si le mode de financement actuel était maintenu, d'autre part, celui de cette même contribution telle qu'elle résulterait de l'application du modèle de financement proposé dans le cadre de la 11^e révision.

La part de la Confédération représente 17 % des dépenses¹⁰ moins la part de 17 % aux recettes de la TVA prélevée depuis le 1^{er} janvier 1999 et consacrée à la démographie. Ce calcul ne prend pas en considération les 170 millions de francs destinés à la retraite à la carte selon la 10^e révision de l'AVS, soit de 2003 à 2013 (y compris), selon l'art. 103, al. 3, LAVS; ils doivent faire l'objet d'un financement additionnel de la Confédération. La contribution de la Confédération, mesurée en points de TVA, équivaut en 2003 à 1,76 point. Cette valeur relative croîtra en raison de l'augmentation des dépenses pour atteindre, en 2010, une moyenne de 1,86 point.

Les montants exprimés en pour-cent de TVA se réfèrent à un relèvement complet (linéaire) des taux réduits.

⁹ Tableau 61-1 (p. 2018) du message sur la 11^e révision de l'AVS.

¹⁰ Dans le programme de stabilisation 98, ce taux a été baissé à 16,36 %, et celui des cantons relevé à 3,64 %. Cette mesure doit être remplacée d'ici le 1^{er} janvier 2005 par un nouveau régime. Les calculs pour la 11^e révision se fondent donc, dès 2005, sur le ch. de 17,0 %.

Tableau 2

Contribution de la Confédération à l'AVS après la 11^e révision de l'AVS
 Montants en millions de francs ou en points de TVA aux prix de 1999

Année	Financement selon le droit actuel		11 ^e révision de l'AVS				TVA: 1 %- (linéaire)
	Contribution «nette»*	En % de TVA	17 % des dépenses	Part à la TVA (17 %)	Contribution «nette»*	En % de TVA	
2003	4477	1,76	4850	535	4315	1,70	2543
2004	4797	1,86	5175	597	4578	1,78	2575
2005	4751	1,82	5134	604	4530	1,74	2607
2006	4955	1,88	5342	946	4396	1,67	2633
2007	4906	1,85	5296	1068	4228	1,59	2658
2008	4874	1,82	5267	1077	4190	1,56	2680
2009	5326	1,97	5723	1086	4637	1,72	2703
2010	5307	1,95	5707	1096	4611	1,69	2728
2003–2006	4745	1,83	5125	671	4455	1,72	2590
2007–2010	5103	1,90	5498	1082	4417	1,64	2692
2003–2010	4924	1,86	5312	876	4436	1,68	2641

* «nette» signifie: contribution de la Confédération après déduction de la part de 17 % aux recettes de la TVA

II Partie spéciale

4 Considérations de la commission

4.1 Développement de la majorité de la commission

En adoptant l'art. 41^{ter}, al. 3^{bis}, de la constitution (art. 130, al. 3, de la nouvelle Constitution), le souverain a habilité l'Assemblée fédérale à augmenter la taxe sur la valeur ajoutée de un pour cent en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance invalidité au cas où le financement de ces dernières ne peut plus être garanti pour des motifs liés à l'évolution de la démographie. Au cours des délibérations au Parlement, puis dans le texte du livret distribué aux électeurs en vue de la votation, il était clairement indiqué que cette augmentation de la TVA ne pouvait profiter qu'à l'AVS/AI. Le fait que le nouveau point de la TVA devait décharger la part de la Confédération, donc le budget fédéral, ne faisait l'objet d'aucune mention dans ce contexte.

La majorité de la commission est d'avis que le produit provenant de ce point de la TVA doit revenir exclusivement et intégralement à l'assurance vieillesse et survivants et à l'assurance invalidité, conformément au libellé de l'art. 130, al. 3, de la Constitution. Les moyens financiers supplémentaires doivent contribuer à garantir un financement à long terme de ces deux importantes composantes de la sécurité sociale. Cette conception cadre d'ailleurs parfaitement avec les prises de position des partenaires sociaux.

Au vu de la situation actuelle quant au financement de l'AVS il importe d'agir rapidement: le fonds de compensation de l'AVS est déjà inférieur à 100 % de la dépense annuelle depuis 1995; il n'est donc plus en conformité avec l'art. 107, al. 3, LAVS qui stipule qu'en règle générale le fonds ne doit pas passer sous ce chiffre. Le versement intégral et direct du produit de la TVA au fonds de l'AVS contribuerait à atteindre plus rapidement ce taux de couverture.

Le versement intégral du produit de ce pour-cent supplémentaire dans le fonds de compensation de l'AVS devrait améliorer la transparence du financement de l'AVS: par le fait que la contribution fédérale est à nouveau exprimée en pourcentage par rapport aux dépenses totales, il est, en effet, possible à tout un chacun de connaître le mode de financement de l'AVS. Cette transparence avait disparu avec l'arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la TVA du 20 mars 1998; en vérité la Confédération versait moins que les 17 % figurant dans le compte. En supprimant la part fédérale au point supplémentaire de la TVA, on clarifie la base de discussion sur le financement de l'AVS, un des principaux sujets de la 11^e révision.

Aux yeux de la majorité de la commission, cette manière de procéder doit s'appliquer également aux points de la TVA qui seraient perçus à l'avenir.

4.2 Développement de la minorité de la commission

Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle fait valoir que la modification proposée en matière de financement entraînerait des difficultés budgétaires qui exigeraient que soient prises des mesures de compensation, par exemple d'augmentation des impôts ou d'économies supplémentaires. Or, cela serait contraire aux Lignes directrices des finances fédérales, qui visent la

Conséquences d'une suppression de la part fédérale des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée

En millions, nominal, 30 mai 2000

	1999 CE99	2000 B00	2001 B01	2002 PF02	2003 PF03	2004 PF04	2005 P	2006 P	2007 P	2008 P
1)	256	370	370	380	400	410	425	440	455	470

CE= Compte d'Etat, B= Budget, FP= Plan financier, P= Extrapolation des années 2002–2004

A partir de 1999, 1,0 % de la TVA pour l'AVS (relèvement proportionnel du taux réduit et du taux spécial, Part fédérale 17 %.

La suppression de la part fédérale au pour-cent de la TVA contribuera à améliorer le taux de couverture du fonds de l'AVS.

7 Programme de législation

Le projet de la commission correspond à l'objectif de la législation 2000–2004, qui prévoit une consolidation des assurance sociales.

8 Compatibilité avec le droit européen

Aucune règle du droit communautaire ni du Conseil de l'Europe ne s'oppose à la modification de l'arrêté sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur de l'AVS/AI selon l'art. 130, al. 3, de la nouvelle Constitution.

9 Constitutionnalité

La conformité avec la Constitution découle de l'art. 130, al. 3, de la Constitution, qui prévoit le relèvement d'un point du taux de la TVA si le financement de l'assurance vieillesse et survivants et de l'assurance invalidité n'est plus assuré en raison de l'évolution démographique.