

**Message
relatif au relèvement des taux de la taxe
sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI**

du 1^{er} mai 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un message concernant un projet d'arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur de l'AVS/AI, en vous demandant de l'approuver.

Le projet d'arrêté susmentionné est joint en annexe.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1996 P 94.3284 AVS: perspectives de financement (N 11. 3. 96, Fasel)
- 1996 P 96.3194 Augmentation du taux de la TVA pour financer l'AVS (N 6. 6. 96, Commission CN 96.016; E 12. 6. 96).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

1^{er} mai 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'évolution de la pyramide des âges a une incidence toujours plus sensible sur la situation financière de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Selon les prévisions actuelles concernant l'évolution du taux de charge des personnes âgées (rapport entre le nombre de rentiers et le nombre des cotisants), il faut s'attendre, dès 1998, à un net accroissement des charges de l'AVS dû au vieillissement de la population. Un scénario analogue se dessine pour l'assurance-invalidité (AI) par l'effet conjugué d'une augmentation proportionnelle des actifs âgés de 55 à 65 ans et d'un risque d'invalidité accru,

Pour parer aux conséquences de cette évolution de la pyramide des âges sur le plan de l'AVS, nous vous demandons par le présent message de relever le taux de la taxe sur la valeur ajoutée pour garantir le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité: comme le prévoit l'article 41^{ter}, 3^e alinea bis, de la constitution, d'un point le taux ordinaire, de 0,3 point le taux réduit et de 0,5 point le taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement.

Formellement, le relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux fins d'assurer le financement de l'AVS requiert un arrêté fédéral ad hoc. Le relèvement de la TVA, l'affectation à l'AVS/AI des recettes fiscales supplémentaires qui en résultent, de même que l'affectation de la contribution de la Confédération à l'AVS/AI seront réglés dans un acte législatif spécial.

Afin d'éviter à ces institutions sociales des problèmes financiers dus à l'évolution démographique, l'augmentation d'un point de la TVA devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

ISSN 1420 – 2492

Publiée par la Chancellerie fédérale; paraît chaque semaine.

Prix de l'abonnement à la Feuille fédérale complète: 166 francs par an, 98 francs pour six mois, taxe sur la valeur ajoutée de 2 pour cent en sus; étranger: 206 francs par an plus les frais de recouvrement.

Prix de l'abonnement à la Feuille fédérale seule: 80 francs par an, 50 francs pour six mois, taxe sur la valeur ajoutée de 2 pour cent en sus; étranger: 100 francs par an plus les frais de recouvrement.

On peut directement passer commande, à l'Imprimerie Jordi SA, case postale 96, 3123 Belp, des abonnements à la Feuille fédérale ou au Recueil officiel des lois fédérales. Toute réclamation concernant l'administration doit être adressée dans le délai d'un mois à l'imprimerie.

On peut se procurer des tirés à part de chacun des projets et des textes de loi auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM), 3000 Berne.

Message

1 Partie générale

11 Fondement de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

L'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, de la constitution (cst., RS 101) a la teneur suivante:

"Pour garantir le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité au cas où celui-ci ne serait plus assuré à cause de l'évolution de la pyramide des âges, le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires peut être relevé d'un point au plus par voie d'arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif."

On entend par "impôt sur le chiffre d'affaires", la TVA (art. 41^{ter}, 1^{er} al., let. a, cst.).

La disposition susmentionnée, contenue dans l'arrêté fédéral du 18 juin 1993 prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale (RO 1994 I 265 s.; FF 1993 II 873), et approuvée en votation populaire le 28 novembre 1993 en même temps que la TVA, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

L'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst., prévoit la possibilité de relever d'un point au plus le taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI pour des raisons démographiques. En d'autres termes, il faut que le financement de l'AVS/AI ne soit plus garanti pour des raisons démographiques pour justifier une augmentation de la TVA.

L'article constitutionnel ne fixe pas les modalités de partage du produit de l'augmentation de la TVA entre l'AVS et l'AI. Son libellé permet toutefois de conclure que le financement de l'une comme de l'autre doit être compromis pour des raisons tenant à l'évolution démographique pour qu'elles puissent bénéficier d'une part de ce produit. Les effets du vieillissement de la population sur l'AVS et sur l'AI seront donc traités séparément (cf. ch. 121 et 122). Le Conseil fédéral procédera à la répartition des parts en vertu de l'article 2, 2^e alinéa du projet d'arrêté (délégation des compétences de légiférer au Conseil fédéral, ch. 72).

La genèse de l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst., montre que le critère de l'évolution démographique justifiant une augmentation du taux de la TVA a été introduit à dessein et en toute connaissance de cause. On en veut pour preuve les délibérations du Parlement. La disposition en question ne figurait pas à l'origine dans le projet du Conseil fédéral sur le remplacement du régime financier et sur les impôts de consommation spéciaux (message du 18. déc. 1991, FF 1992 I 785). Elle a été proposée par la Commission du Conseil national dans le cadre de la réforme des finances fédérales de 1993. Lors des débats dans les deux conseils, le critère des difficultés financières liées à l'évolution démographique a été ouvertement discuté (BO N 1993 441 s.; BO E 1993 344); par ailleurs, une proposition visant à supprimer la partie de la phrase "à cause de l'évolution de la pyramide des âges", ce qui impliquait donc la possibilité

d'augmenter la TVA quelles que soient les difficultés de financement de l'AVS/AI avait été présentée au Conseil national, mais sans succès (BO N 1993 441 s.).

L'évolution défavorable de la pyramide des âges sape non seulement les fondements financiers de l'AVS et de l'AI, mais grève aussi sérieusement les finances de la Confédération et des cantons. Les pouvoirs publics prennent en effet à leur charge 20 pour cent des dépenses de l'AVS - la Confédération 17 pour cent - (art. 1^{er} de l'arrêté fédéral du 4 oct. 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants; RS 831.100.2) et 50 pour cent de celles de l'AI - la Confédération 37,5 pour cent - (art. 78 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, LAI; RS 831.20). C'est la raison pour laquelle une partie des recettes provenant du relèvement de la TVA est censée couvrir les charges financières supplémentaires de la Confédération liées à l'évolution démographique (cf. ch. 23).

12 De la nécessité d'une augmentation de la TVA

121 Pour l'AVS

La santé financière de l'AVS ne peut être garantie à long terme que si les rentrées (y compris les recettes provenant d'actions récursoires et les subventions publiques) et les charges sont équilibrées, le principe voulant que les dépenses d'une période soient couvertes par les recettes de la même période.

Les dépenses et les recettes futures de l'AVS dépendent de facteurs démographiques (nombre des rentiers et des cotisants), de facteurs économiques (évolution des salaires et des prix) et des changements de système découlant de décisions prises par le législateur. Les problèmes financiers dus à l'évolution démographique sont devenus plus aigus en raison de la faiblesse conjoncturelle observée ces dernières années.

Les calculs qui suivent se basent sur les perspectives démographiques selon le scénario de base "Trend" (scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1995 - 2050, OFS, 1996). Pour ce qui concerne l'évolution des salaires et des prix, les hypothèses conçues jusqu'en l'an 2001 correspondent aux données de l'Administration fédérale des finances pour le budget 1998 et au plan financier pour la période de 1999

à 2001. Au-delà de ces dates, (voir finances fédérales en annexe¹), les projections se fondent sur le scénario de référence du rapport IDA FiSo (groupe de travail inter-départemental " Perspectives de financement des assurances sociales", rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales, Berne, juin 1996, p. 135).

Le tableau ci-dessous montre l'évolution présumée des dépenses et des recettes, compte tenu de la législation en vigueur²):

Année	Dépenses	Recettes			Recettes moins dépenses ³
		Contributions et recours	Pouvoirs publics	Total	
1994	23 363	18 319	4 585	22 904	- 459
1995	24 503	18 657	4 809	23 466	-1 037
1996	24 817	18 759	4 963	23 722	-1 095
1997	26 031	18 814	5 206	24 020	-2 011
1998	26 249	18 786	5 249	24 035	-2 214
1999	26 783	18 965	5 358	24 323	-2 460
2000	26 817	19 157	5 364	24 521	-2 296
2001	28 445	19 335	5 688	25 023	-3 422
2002	27 915	19 623	5 583	25 206	-2 709
2003	29 129	19 892	5 973	25 865	-3 264
2004	28 709	20 141	5 883	26 024	-2 685
2005	30 547	20 392	6 247	26 639	-3 908

En 2005, les dépenses devraient – selon les prévisions – excéder de 31 pour cent (7184 millions de francs) celles de 1994. De ce surplus, 20 pour cent, soit 1437 millions de francs, seront à la charge des pouvoirs publics et 5747 millions de francs à celle de l'assurance. Quant aux rentrées de cotisations, elle ne devraient augmenter que de 11 pour cent, soit de 2073 millions de francs. Durant la période d'observation, les dépenses augmenteraient donc de façon nettement plus marquée que les recettes,

1) Les chiffres cités dans le présent message se distinguent de ceux avancés dans le rapport IDA FiSo: dans ledit rapport, l'évolution des dépenses et des recettes est indiquée par des valeurs tenant compte du renchérissement. En outre, le scénario de référence se fonde sur une évolution des salaires réels de 1 % dès 1995. L'évolution retenue pour le message correspond en moyenne à une évolution des salaires réels d'un demi pour cent; cette hypothèse se rapproche du scénario "croissance inférieure" décrit dans le rapport IDA FiSo (page 135). Finalement, en ce qui concerne l'évolution de la population, on a repris le scénario "Trend" (cf. ci-dessus) qui est utilisé pour les calculs de l'administration fédérale. Ce scénario s'écarte de celui dénommé "Intégration", consulté jusqu'ici (scénario de l'évolution démographique de la Suisse 1995 - 2050), dans la mesure où l'on ne retient plus la thèse selon laquelle la diminution de la population active serait compensée par l'immigration. Les dernières perspectives en matière d'évolution démographique se traduisent par une légère détérioration des prévisions concernant la situation financière de l'assurance.

2) Les chiffres indiqués à partir de 1997 font abstraction du renchérissement; ils se fondent sur l'indice des prix 1997. Pour les années 1994 à 1996, on a repris les chiffres figurant aux comptes d'exploitation de l'AVS. Etant donné qu'on a pris seulement en considération la croissance réelle, les tableaux ci-dessous montrent que les années durant lesquelles il n'y a pas d'adaptation de rente (les années années paires) les dépenses n'augmentent quasiment pas ou même diminuent.

3) Les différences d'avec les comptes d'exploitation 1994 - 1996 de l'AVS s'expliquent par le fait que les recettes d'intérêts ne figurent pas sur ce tableau.

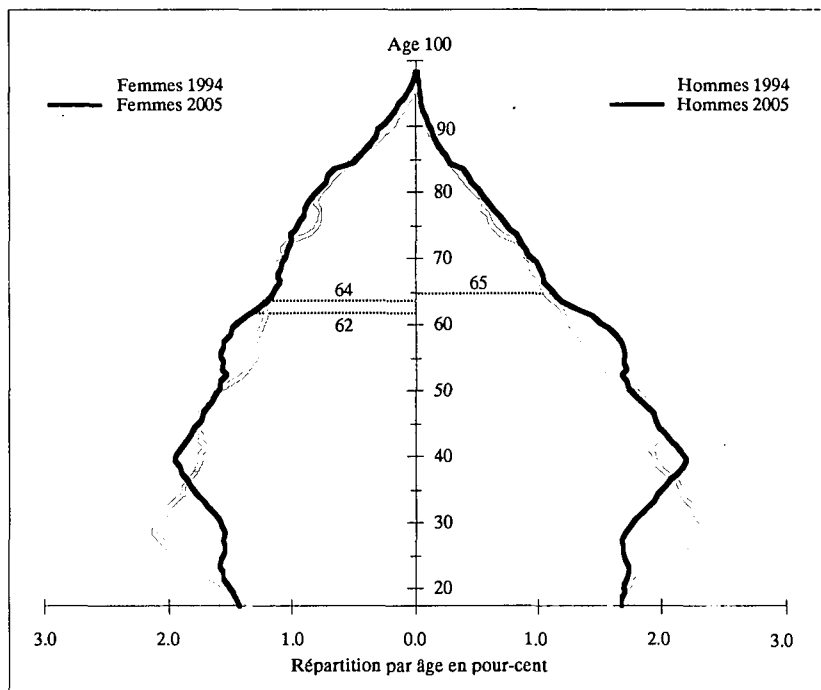
de sorte qu'il faudrait, pour rétablir l'équilibre, encaisser des recettes supplémentaires de l'ordre de 3908 millions de francs en 2005.

Les facteurs à l'origine de cette croissance sont de nature démographique, économique et déterminés par le législateur. Il est indispensable de quantifier l'influence de chacun de ces facteurs étant donné que la TVA ne peut être relevée d'un point en faveur de l'AVS que **lorsque l'évolution de la pyramide des âges** ne permet plus de garantir le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité (art. 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst.). Cette disposition étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, nous avons retenu l'année 1994 comme année de référence.

Deux composantes déterminent le facteur démographique: l'évolution du nombre de l'effectif global - personnes actives et rentiers - d'une part, et l'évolution de la pyramide des âges de l'autre. L'effectif global comprend la population résidente dès l'âge de 18 ans. Celle-ci, en 1994, comptait environ 2 845 000 femmes et 2 646 000 hommes. Le nombre de femmes augmentera jusqu'en 2005 pour atteindre 3 024 000 (+ 6,3%). Quant aux hommes, ils seront cette année-là 2 826 000 (+ 6,8 %). Pour le relèvement de la TVA, seules sont déterminantes les conséquences de l'évolution de la pyramide des âges. Les modifications de l'effectif global n'entrent pas en ligne de compte.

Le graphique suivant dessine la pyramide des âges de la population résidente de plus de 18 ans, en 1994 et en 2005.

Comparaison de la structure des âges de la population résidente de plus de 18 ans en 1994 et 2005



Comme le graphique l'illustre, la structure des âges évolue en défaveur de l'AVS: la proportion des personnes à l'âge de la retraite face à la population globale de plus de 18 ans augmente (de 20,5 à 22 %), alors que celle des personnes en âge de cotiser baisse dans la même mesure (de 79,5 à 78 %). Le graphique indique également l'importance assez considérable de la «génération baby boom» (née entre 1940 et 1965) et la diminution des naissances qui a suivi (pour les 40 ans et plus jeunes).

Les dépenses et les recettes sont ventilées dans le tableau ci-dessous en fonction de leur causes. Les effets financiers de la 10^e révision de l'AVS ressortent des colonnes 4 et 9. Les colonnes 2 et 7 chiffrent les conséquences du vieillissement. La conjoncture économique influence aussi bien les dépenses, pour les augmentations de rente (colonne 3), que les recettes, qui dépendent de l'évolution des salaires (colonne 8). Les conséquences d'une simple croissance de la population résidente de plus de 18 ans, sans décalage de la pyramide des âges, sont prises en considération dans l'effectif indiqué aux colonnes 1 et 6.

Evolution des dépenses et des cotisations des assurés par rapport à l'année de référence 1994, selon les causes

Montants en millions de francs

Prix 1997 à partir de 1997

Année	Total dépenses				Recettes cotisations des assurés					
	Démographie		Augm. rentes	10 ^e rév. AVS	Total	Démographie		Dyna- mique salaires	10 ^e rév. AVS	Total
	Effec- tif	Vieillis- sement				Effec- tif	Vieillis- sement			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
1994	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1995	198	240	702	0	1 140	155	- 46	229	0	338
1996	415	466	573	0	1 454	326	- 107	221	0	440
1997	543	807	1 229	89	2 668	425	- 136	221	- 16	495
1998	612	1 194	872	206	2 884	480	- 112	127	- 29	466
1999	683	1 614	899	227	3 422	535	- 79	219	- 30	645
2000	755	2 039	435	228	3 456	592	- 40	315	- 29	838
2001	937	2 427	1 036	682	5 082	735	- 72	411	- 56	1 017
2002	1 112	2 741	87	612	4 552	872	- 115	603	- 57	1 304
2003	1 278	3 212	701	575	5 766	1 002	- 171	801	- 58	1 573
2004	1 424	3 559	- 128	491	5 346	1 117	- 235	1 000	- 60	1 822
2005	1 558	4 099	1 025	502	7 184	1 222	- 289	1 205	- 65	2 073

Le surplus de dépenses occasionné par l'évolution de l'effectif global de la population (colonne 1) est couvert à 80 pour cent par les recettes supplémentaires (colonne 6). Les 20 pour cent restants sont financés par les pouvoirs publics. S'agissant de la composante "vieillesse", il a déjà été tenu compte du relèvement de l'âge de la retraite des femmes et de la possibilité qu'elles ont acquise de bénéficier d'une retraite anticipée. Le moins-perçu de cotisations dû au vieillissement (colonne 7) est à mettre sur le compte de la diminution relative du nombre de cotisants (personnes âgées de plus de 18 ans, jusqu'à l'âge de la retraite) par rapport à l'ensemble de la population.

Les 80 pour cent des dépenses supplémentaires à prendre en charge par l'assurance en raison de l'adaptation des prestations à l'évolution économique (colonne 3) seront, dès 2001, inférieurs, en moyenne, aux recettes supplémentaires (colonne 8) découlant de la croissance des salaires. On arrive à cet "effet d'économies" par le fait que seule la moitié de la croissance réelle sera redistribuée aux rentiers (adaptation des rentes selon un indice mixte correspondant à la moyenne de l'indice des salaires et de celui des prix; art. 33^{ter}, 2^e al., de la loi fédérale du 20 déc. 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, LAVS; RS 831.10).

Les pouvoirs publics, qui prennent à leur charge 20 pour cent du total des dépenses, financent aussi le surcroît de coûts dû au vieillissement (colonne 2). Les conditions requises pour une augmentation de la TVA sont remplies lorsque l'assurance n'est plus en mesure de couvrir par les cotisations, les recettes d'actions récursives et les intérêts la part de charges qui lui incombe au titre de vieillissement de la population et de déficit de cotisations (colonne 7). Il faut en outre que ce surplus de charges non couvert soit égal au produit du relèvement d'un point de la TVA. Pour ce qui concerne la croissance du rendement de ladite taxe, on s'est basé sur les comptes d'Etat 1995 et 1996 pour les années 1995 et 1996, et sur le plan financier de la Confédération ; pour les années 2001 et suivantes, on part de l'idée que le produit de la taxe

se développera de façon analogue au montant des salaires AVS. La charge totale annuelle due au vieillissement, à laquelle doit faire face l'assurance, se compose de la somme des dépenses et du découvert des cotisations (colonnes 2 et 7 du tableau). Le tableau et le graphique suivants indiquent le nombre de points, en pour cent, dont il faudrait relever la TVA pour couvrir ces charges et quelle proportion de celles-ci seraient imputées à la Confédération:

Croissance de la charge du vieillissement

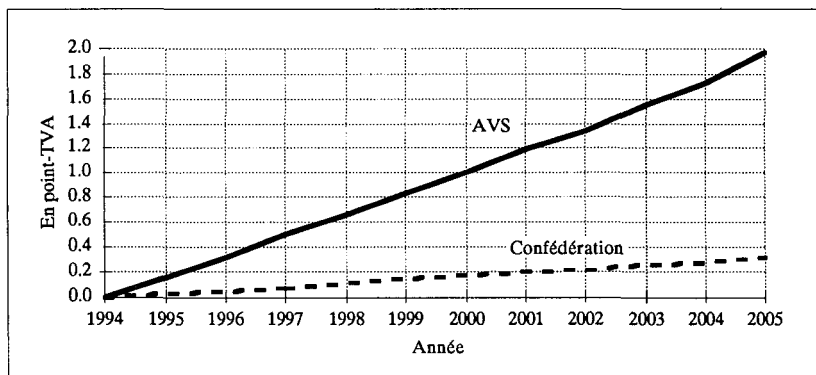
Montants en millions de francs

Prix 1997 à partir de 1997

Année	Charge due au vieillissement		Valeur d'un point de TVA	Charge en point	
	AVS	dont à charge de la Confédération		AVS	dont à charge de la Confédération
1994	0	0	-	-	-
1995	286	41	1 800	0.2	0.0
1996	572	79	1 850	0.3	0.0
1997	943	137	1 900	0.5	0.1
1998	1 306	203	1 970	0.7	0.1
1999	1 693	274	2 028	0.8	0.1
2000	2 078	347	2 083	1.0	0.2
2001	2 500	413	2 105	1.2	0.2
2002	2 855	466	2 135	1.3	0.2
2003	3 383	546	2 165	1.6	0.3
2004	3 794	605	2 192	1.7	0.3
2005	4 388	697	2 217	2.0	0.3

L'évolution de la structure des âges de l'effectif des assurés se traduit chaque année par une augmentation des charges qui se chiffre à quelque 4 388 millions de francs au terme de la période d'observation. Si l'on voulait couvrir cet excédent en l'an 2005 par le biais de la TVA, il faudrait augmenter celle-ci de 2,0 points. L'augmentation de la TVA d'un point dès 1999 permettrait de financer entièrement la charge moyenne due au vieillissement jusqu'à et y compris l'an 2001.

Surcroît de dépenses dû au vieillissement, calculé en point sur la TVA



122 Pour l'AI

L'analyse effectuée pour l'AVS au chiffre 121 peut également s'appliquer par analogie à l'AI. Au vu des perspectives actuelles, l'augmentation des coûts sera plus marquée encore pour l'AI que pour l'AVS. D'ici l'an 2005, les recettes et les dépenses devraient évoluer comme suit:

Montants en millions de francs

Prix 1997 à partir de 1997

Année	Dépenses	Recettes			Recettes moins dépenses ⁴
		Contributions et recours	Pouvoirs publics	Total	
1994	6 364	2 693	3 062	5 755	- 609
1995	6 770	3 198	3 257	6 455	- 315
1996	7 239	3 230	3 619	6 849	- 390
1997	7 633	3 244	3 816	7 060	- 573
1998	7 944	3 243	3 972	7 215	- 729
1999	8 185	3 276	4 092	7 368	- 817
2000	8 272	3 309	4 135	7 444	- 828
2001	8 614	3 347	4 307	7 654	- 960
2002	8 727	3 395	4 363	7 758	- 969
2003	9 140	3 448	4 570	8 018	-1 122
2004	9 232	3 490	4 616	8 106	-1 126
2005	9 850	3 543	4 925	8 468	-1 382

Comme on le voit, les dépenses devraient augmenter d'environ 55 pour cent pendant la période d'observation, une augmentation qui sera supportée à parts égales par les assurés et les pouvoirs publics. Les recettes n'augmenteraient en revanche que de 32 pour cent, et ce malgré le relèvement du taux de cotisation de 16 2/3 pour cent effectué au début de 1995 (passage du taux de 1,2 à 1,4%). L'examen de la croissance des

⁴ Les écarts par rapport aux comptes d'exploitation de l'AI de 1994 à 1996 s'expliquent par le fait que les intérêts négatifs ne figurent pas dans ce tableau.

dépenses et des recettes en fonction des différents facteurs en présence - effectif de la population, facteurs économiques, survenance du risque "invalidité" et vieillissement - révèle que le vieillissement ne joue ici qu'un rôle modeste. Le surcroît de coûts que le vieillissement occasionnera à l'assurance-invalidité ces prochaines années ressort du tableau suivant.

Evolution des dépenses et des cotisations des assurés par rapport à l'année de référence 1994, selon les causes

Montants en millions de francs

Prix 1997 à partir de 1997

Année	Total dépenses					Recettes cotisations des assurés				
	Démographie		Augm. rentes et augm. des cas AI	10 ^e rév. AVS	Total	Démographie		Dynamique et augm. des cas AI	10 ^e rév. AVS	Total
	Effec-tif	Vieillis-sement				Effec-tif	Vieillis-sement			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
1994	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1995	45	19	342	0	406	19	-23	509	0	505
1996	95	38	741	0	874	40	10	486	0	537
1997	115	-2	1 173	-17	1 269	49	13	493	-3	551
1998	115	37	1 468	-40	1 580	49	25	481	-4	550
1999	115	84	1 684	-62	1 821	49	40	499	-4	583
2000	115	133	1 735	-75	1 908	49	56	516	-5	616
2001	203	93	1 904	50	2 250	86	30	545	-7	654
2002	238	139	1 922	64	2 363	101	28	580	-7	702
2003	270	200	2 249	57	2 776	114	25	622	-7	755
2004	294	377	2 149	48	2 868	124	24	657	-8	797
2005	365	533	2 476	113	3 486	154	-9	708	-4	850

Les prestations AI sont financées tant par l'assurance que par les pouvoirs publics. Cependant, les comptes de l'AI sont influencés de surcroît par les variations des recettes de cotisations. En effet, contrairement à l'AVS, les bénéficiaires de prestations continuent de payer des cotisations. La structure des âges se modifie en fonction, d'une part, de la probabilité, qui dépend de l'âge, d'obtenir une prestation et, d'autre part, du montant du salaire, qui dépend aussi de l'âge. Ces effets induisent des charges variables les premières années.

Croissance de la charge induite par le vieillissement

Montants en millions de francs

Prix 1997 à partir de 1997

Année	Charge due au vieillissement		Valeur d'un point de TVA	Charge en points de TVA	
	AI	dont à charge de la Confédération		AI	dont à charge de la Confédération
1994	0	0	-	-	-
1995	42	7	1 800	0.02	0.00
1996	27	15	1 850	0.01	0.01
1997	-15	-1	1 900	-0.01	0.00
1998	12	14	1 970	0.01	0.01
1999	44	32	2 028	0.02	0.02
2000	76	50	2 083	0.04	0.02
2001	63	36	2 105	0.03	0.02
2002	111	53	2 135	0.05	0.02
2003	174	75	2 165	0.08	0.03
2004	353	141	2 192	0.16	0.06
2005	542	200	2 217	0.24	0.09

Ce n'est qu'à partir de 2002 que les coûts engendrés par le vieillissement de la population prendront une ampleur justifiant l'affectation d'une partie du produit de l'augmentation de la TVA au financement de l'AI.

13 Relations avec d'autres projets législatifs

Le groupe de travail interdépartemental IDA FiSo institué par le Conseil fédéral a publié son rapport final en juin 1996 ("Perspectives de financement des assurances sociales", Berne 1996). Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport le 23 septembre 1996. Le scénario de référence retenu par le groupe IDA FiSo (scénario de population "intégration", qui prévoit: une croissance annuelle de la population active entre 0,3 et 0,5%; une croissance des prix de 3,5%; une augmentation des salaires en termes nominaux de 4,5 %; une croissance réelle du montant des salaires AVS de 1,3%/0,5%; une croissance réelle du PIB de 1,3%/0,5%; un taux de chômage de 2,5%; une augmentation moyenne des prestations aux invalides entre 1995 et 2010 de 1,5% - voir rapport, annexe A1, p. 141), amène à la conclusion que, jusqu'en l'an 2010 et à niveau de prestations égal, les besoins financiers supplémentaires de l'AVS et de l'AI requièrent un relèvement de 2,5 points de la TVA pour la première et de 0,4 à 0,5 point pour la seconde (cf. rapport, ch. 311, p. 137 s.). On n'entrera pas en matière ici sur le financement des assurances sociales après 2010. Les données susmentionnées montrent assez clairement que l'augmentation d'un point de la TVA ne suffit pas à garantir le financement de l'AVS/AI à moyen et à long terme. Mais tel n'est pas le propos du présent message. Le Conseil fédéral fera des propositions utiles dans le cadre de la 11e révision de l'AVS et de la 4e révision de l'AI.

A cet effet, il a nommé un groupe de travail IDA FiSo 2 lors de sa séance du 18 décembre 1996. Ce groupe, qui réunit des représentants de différents départements, des cantons et des milieux scientifiques, a pour mandat de faire le bilan des prestations des assurances sociales et, plus spécialement, d'évaluer les répercussions so-

ciales et financières qui découleraient d'une augmentation ou d'une réduction de certaines prestations des assurances sociales.

Les résultats d'IDA FiSo 2 serviront également de bases pour la 11^e révision de l'AVS et la 2^e partie de la 4^e révision de l'AI. Vu la situation financière particulièrement défavorable de l'AI, le Conseil fédéral a déjà, lors de sa séance du 2 décembre 1996, mis en consultation un rapport sur la première partie de la 4^e révision de cette branche d'assurance. Dans ce rapport, il propose d'augmenter de 1,4 à 1,7 pour cent les cotisations AI et d'affecter au financement de l'AI, dès l'an 2002, un dixième du produit supplémentaire de TVA (voir ch. 322). Dans l'éventail des mesures propres à réduire les dettes de l'AI, le Conseil fédéral expose également dans son rapport les effets d'un transfert des avoirs du Fonds de compensation APG vers l'AI, ainsi que l'attribution, aussi en faveur de l'AI, d'un certain pourcentage du salaire prélevé jusqu'ici par le régime des allocations pour perte de gain. Le Conseil fédéral envisage de soumettre aux Chambres, dans la première moitié de 1997 encore, un message sur la première partie de la 4^e révision de l'AI, après l'évaluation des résultats de la procédure de consultation.

Les annexes 1 et 2 montrent les comptes de l'AVS avec et sans augmentation de la TVA.

14 La TVA en tant qu'instrument de financement de la sécurité sociale dans d'autres pays européens

La majorité des Etats européens ne recourt pas à la TVA pour financer les prestations sociales⁵. En revanche, de nombreux pays prélèvent des impôts spécialement destinés au financement des prestations sociales (annexe 3).

Aujourd'hui, seuls l'Espagne, le Portugal, la Belgique et la Finlande utilisent la TVA comme instrument de financement de la sécurité sociale.

Espagne et Portugal

En Espagne, les taux de cotisation des assurances sociales ont baissé d'un point au premier janvier 1995, alors que, en compensation, le taux de la TVA a été relevé d'un point. Une mesure similaire a été introduite au Portugal à la même date: réduction de 0,75 pour cent des cotisations sociales, et relèvement d'un point du taux de la TVA pour le financement de la sécurité sociale. Par cette mesure, les deux pays ont cherché à augmenter les recettes pour le système social tout en réduisant les coûts salariaux des entreprises.

Belgique

En Belgique également, un pourcentage déterminé du produit de la TVA est utilisé depuis 1995 pour financer la sécurité sociale. De 11,72806 pour cent en 1995, ce

⁵ Sources utilisées:

Résultats d'une enquête menée dans quinze pays européens, janvier 1997
MISSOC 1995 (Commission européenne MISSOC: MISSOC, Sécurité sociale dans les pays membres de l'UNION, état 1^{er} juillet 1995)
MISSOC-Info, 1/95, 2/95, 3/95.

pourcentage a grimpé entre-temps à 19,34545. Actuellement le taux de la TVA belge est de 20,5 pour cent (6,5 % en Suisse). En d'autres termes, un cinquième environ du produit total de cet impôt est affecté au financement de la sécurité sociale. Ce financement est censé compenser les dépenses croissantes dans le domaine des assurances sociales ainsi que le moins perçu de cotisations découlant des divers programmes mis en oeuvre pour réduire les charges sociales. Le produit de la TVA est utilisé, entre autres, pour financer le chômage, les accidents de travail, les allocations familiales et les maladies professionnelles.

Finlande

La Finlande affecte aujourd'hui 5 pour cent de la TVA à des fins sociales, notamment pour soutenir le financement de l'assurance-maladie, des retraites et des allocations familiales.

Danemark

Le Danemark dispose des bases légales nécessaires pour introduire un système de financement de la sécurité sociale par le biais de la TVA. Mais actuellement, ce pays n'affecte aucun pourcentage des revenus de la TVA à des fins de sécurité sociale.

France

Les grandes branches de la sécurité sociale ne sont pas financées par la TVA. Un tel financement n'est d'ailleurs pas prévu pour le futur. Seules les allocations pour enfants versées aux agriculteurs indépendants sont financées par le biais de la TVA.

OCDE

L'OCDE a traité dans diverses publications du financement de la sécurité sociale par le biais de la TVA, mais n'a pas jusqu'ici formulé de recommandations en la matière.

21 Arrêté fédéral spécifique

L'arrêté fédéral sur le relèvement de la TVA est conçu, sur le plan formel, comme un arrêté fédéral spécifique. Il ne porte que sur un élément du financement de l'AVS/AI. Les autres aspects du financement de l'AVS et de l'AI sont réglés aux articles 102 à 104 LAVS, aux articles 77 et 78^{bis} LAI ainsi que dans l'arrêté fédéral du 4 octobre 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.100.2). C'est à dessein que le relèvement de la TVA n'est pas prévu dans l'arrêté fédéral précité du 4 octobre 1985. Ce dernier ne concerne en effet que l'assurance-vieillesse et survivants, et non l'assurance-invalidité.

L'arrêté fédéral prévu à l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis} est. revêt la forme d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif, raison pour laquelle il n'y a pas lieu de d'ancrer le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS/AI dans la loi fédérale sur la TVA qui est actuellement débattue par les Chambres fédérales.

22 Renoncement à une augmentation échelonnée

Comme on l'a vu ci-dessus (cf. ch. 121), les conséquences de l'évolution de la pyramide des âges de la population résidente sur les charges de l'AVS seront suffisamment lourdes dans les années à venir pour justifier, comme l'autorise la constitution, l'introduction, en 1999 déjà, une augmentation d'un point du taux ordinaire de la TVA. Certes, selon les calculs, la charge démographique (sans le soutien des pouvoirs publics) ne devrait affecter l'AVS qu'à raison de 0,7 point seulement en 1999. Mais il faut savoir que les coûts du vieillissement s'accroissent déjà depuis 1995 et que, dès 2002, la charge du vieillissement pour l'assurance sera déjà supérieure à l'augmentation d'un point de la TVA. En outre, il faut relever que, lors de l'année de l'introduction de l'augmentation, 75 pour cent seulement de la recette fiscale seront encaissés en raison du mode de décompte trimestriel. Un relèvement de la TVA en deux étapes de 0,5 pour cent chacune n'aurait pour effet que d'accroître les insuffisances du financement de l'AVS dues au vieillissement de la population. Ces insuffisances ne pourraient plus être comblées par le deuxième relèvement.

Une double augmentation du taux de la TVA en plusieurs étapes n'est pas indiquée non plus puisqu'elle engendrerait des complications aussi bien techniques qu'administratives pour les contribuables. La procédure devrait être mise en œuvre en l'espace de quelques années seulement, ce qui exigerait un grand effort d'adaptation pour toutes les personnes concernées.

23 Utilisation du produit de l'impôt

Comme nous l'avons déjà mentionné au chiffre 11, l'évolution défavorable de la pyramide des âges n'entraîne pas seulement des charges financières supplémentaires pour l'AVS et l'AI mais aussi, notamment, pour la Confédération. En effet, celle-ci

prend à sa charge le 17 pour cent des dépenses de l'AVS et 37,5 pour cent de celles de l'AI.

Dans son message du 14 décembre 1996 relatif à des mesures urgentes visant à alléger le budget 1997 de la Confédération (FF 1996 IV 1349), le Conseil fédéral a relevé la nécessité d'examiner en détail s'il est possible de prendre en considération l'ensemble des coûts supplémentaires découlant de la modification de la pyramide des âges dans le relèvement du taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI. En d'autres termes, il s'agit d'examiner si le point supplémentaire de la TVA prévu dans la constitution pourrait également être utilisé pour financer la part accrue des charges supportées par la Confédération au titre du vieillissement de la population.

Dans l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst., il n'est pas fait mention explicitement d'un rapport entre l'augmentation de la TVA en faveur de l'AVS/AI et la contribution des collectivités publiques au financement de ces deux assurances sociales.

L'article constitutionnel prévoyant un relèvement du taux de la TVA suppose que le financement de l'AVS/AI ne soit plus assuré à cause de l'évolution de la pyramide des âges. Comme ce financement n'est pas exclusivement garanti par les cotisations des assurés et de leurs employeurs, mais également par une contribution substantielle des pouvoirs publics, nous sommes d'avis que le produit de l'augmentation du taux de la TVA - qui est un impôt fédéral - permet également de couvrir (entièrement ou partiellement) les charges financières supplémentaires de la Confédération imputables au vieillissement de la population. Dans le cas contraire, la Confédération serait confrontée au risque de ne plus être à même de supporter cette charge financière supplémentaire.

L'attribution d'une partie du produit du relèvement du taux de la TVA à la Confédération afin que celle-ci soit en mesure de financer le surcroît de charges dû au vieillissement de la population, permettra de ne pas modifier les taux de ses contributions à l'AVS et à l'AI, qui s'élèvent respectivement à 17 et de 37.5 pour cent.

La Confédération utilisera cette part de l'augmentation ainsi que les recettes provenant de l'impôt sur les boissons distillées et sur le tabac (et les futures recettes provenant de l'imposition des maisons de jeu) pour couvrir ses contributions aux dépenses de l'AVS/AI.

Aux termes de l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst., le produit du relèvement de la TVA est affecté à un usage bien défini. En partant du principe que la recette fiscale supplémentaire couvre, entièrement ou en partie, l'augmentation des coûts induits par l'évolution de la pyramide des âges, la part de cette recette revenant à la Confédération doit correspondre à sa participation aux dépenses totales de l'assurance. Quant à l'AI, les coûts liés au vieillissement de la population n'atteindront qu'à partir de 2002 un montant justifiant l'octroi d'une part du relèvement de la TVA à cette assurance (cf. 122). La part de la recette fiscale attribuée à la Confédération doit par conséquent correspondre au taux de la participation de cette dernière aux dépenses de l'AVS, à savoir 17 pour cent. Cette part du produit du relèvement de la TVA est créditée au fur et à mesure à la réserve de la Confédération pour l'AVS/AI (art. 111 LAVS). La contribution de la Confédération sera par conséquent allégée de 17 pour cent du produit annuel découlant de l'augmentation de la TVA.

Aux termes de l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis} cst., le taux de la TVA peut être «relevé d'un point au plus» si le financement de l'AVS/AI ne peut plus être garanti à cause de l'évolution de la pyramide des âges. Il n'y est spécifié en aucune manière si le taux sujet à augmentation est le taux ordinaire de la TVA ou l'un des deux taux préférentiels (le taux réduit et le taux spécial pour les prestations d'hébergement). On pourrait en conclure a priori que la disposition constitutionnelle autorise le relèvement d'un point de tous les taux, soit de 6,5 à 7,5 pour cent le taux ordinaire, de 2 à 3 pour cent le taux réduit et de 3 à 4 pour cent le taux spécial (prestations d'hébergement).

Mais cette interprétation va à l'encontre du système de la TVA approuvé par le peuple et les cantons, système dont seuls les principes fondamentaux et les valeurs limites (taux maximal) sont définis à l'article 41^{ter} cst. Tous les autres critères qui fondent les dispositions d'exécution à édicter par le Conseil fédéral, et plus particulièrement la question des taux applicables aux chiffres d'affaires, sont précisés dans les dispositions transitoires de la constitution fédérale (art. 8, 8^{bis} et 8^{ter}, disp. trans., cst., ce dernier article introduit une délégation de compétences dont il a été fait usage entre-temps ; cf. arrêté fédéral du 22 mars 1996 sur le taux spécial de TVA pour les prestations de l'hébergement, RS 641.202). Le 28 novembre 1993, le peuple a approuvé l'article 8 des dispositions transitoires, cst. en même temps que l'article 41^{ter} cst., le premier restant en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur la TVA.

L'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst. et l'article 41^{ter}, alinéa 1^{bis}, ne fixent que le taux maximal de 6,5 pour cent. L'article 8, 2^e alinéa, lettre e, chiffres 1 et 2 des dispositions transitoires cst., lié à l'article 8^{bis}, lettre a, dispositions transitoires, cst., prévoit un taux réduit de 2 pour cent pour la livraison de certains biens et services. En outre, dans l'hypothèse d'un relèvement du taux de TVA en faveur de l'AVS/AI, l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst., prévoit un plafond d'"un point au plus". Cette précision empêche certes de relever le taux de plus d'un point sans le consentement du peuple et des cantons; il permet cependant de l'augmenter pour cause de vieillissement de la population compte tenu des principes définis à l'article 8, 2^e alinéa, des dispositions transitoires cst.. Subséquemment, même si le taux ordinaire de la TVA est relevé d'un point entier, il est possible de relever de moins d'un point le taux réduit et le taux spécial (applicable aux prestations d'hébergement).

Si l'on admet que le parlement a introduit à dessein des taux préférentiels en fixant un taux réduit à 2 pour cent et un taux spécial à 3 pour cent - qui représentent 30 et 50 pour cent du taux ordinaire (6,5 %), il importe de respecter ces proportions dans la mesure du possible lors de l'augmentation d'un point de TVA en faveur de l'AVS/AI. En vertu du présent arrêté, le taux réduit et le taux spécial applicable aux prestations d'hébergement ne sont majorés que de respectivement 0,3 et de 0,5 point.

Les taux seront donc relevés comme suit:

- taux ordinaire: de 6,5 à 7,5 pour cent;
- taux réduit: de 2 à 2,3 pour cent;
- taux spécial (prestations d'hébergement): de 3 à 3,5 pour cent.

25 Allègement en faveur des classes de revenus inférieures

Conformément à l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, dernière phrase, cst., 5 pour cent du produit de l'impôt doivent être affectés à des mesures "en faveur des classes de revenus inférieures". Cette disposition devait permettre de tenir compte du fait que ces classes sont plus durement touchées que les revenus moyens à supérieurs par le passage du système de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la TVA.

L'article 8 des dispositions transitoires de la cst. prévoit entre autres que, durant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la TVA, et conformément à l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, cst., le produit de la taxe doit être affecté chaque année à raison de 5 pour cent à la diminution des primes d'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures (art. 8, 4^e al., disp. trans., cst.).

La question est de savoir si le produit de l'augmentation doit également être affecté à raison de 5 pour cent à la réduction des primes d'assurance-maladie pour les classes de revenus inférieures. Personne n'a soulevé cette question dans le cadre des débats parlementaires sur le nouveau régime financier. Il est donc nécessaire dans un premier temps de s'accorder sur le sens exact de l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis} cst.

La formulation de l'article est sans équivoque: le produit découlant du relèvement du taux fiscal a pour but de «garantir le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance invalidité», excluant de ce fait l'affectation d'une partie de cette recette fiscale à la réduction des primes d'assurance-maladie. Cela répond en outre au fondement de cette disposition: prévoir un mécanisme de compensation des effets indésirables du vieillissement de la population et garantir ainsi le financement de l'AVS et de l'AI.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et sur le plan du personnel

311 Pour la Confédération

Les recettes attendues du relèvement d'un point de la TVA devraient croître comme suit jusqu'en 2005, pour autant que cette mesure soit introduite en 1999:

Produit du relèvement de la TVA

Montants en millions de fr. Prix 1997 à partir de 1997

Année	AVS	Confédération	Total
1999	1 262	259	1 521
2000	1 729	354	2 083
2001	1 747	358	2 105
2002	1 772	363	2 135
2003	1 797	368	2 165
2004	1 820	372	2 192
2005	1 841	376	2 217

Lors de l'année du relèvement de la taxe, seuls les trois quarts du produit annuel sont enregistrés en raison de la procédure de décompte régissant la TVA.

Les recettes provenant du relèvement de la taxe seront portées au compte financier de la Confédération et virées directement au Fonds de compensation AVS/AI et à la réserve de la Confédération pour l'AVS/AI, en proportion des dépenses à charge de l'assurance et de celles incombant à la Confédération. Les recettes de la Confédération augmenteront proportionnellement au produit de l'impôt et ses dépenses en proportion de la part de l'assurance à ce même produit.

Le relèvement des taux de la TVA ne nécessite pas de personnel supplémentaire.

312 Pour les cantons et les communes

La mesure proposée n'a aucune incidence sur le personnel et les finances des cantons et des communes.

32 Autres conséquences

321 Conséquences pour l'AVS

La situation financière de l'assurance peut être évaluée sur la base des principes budgétaires. On compare à cet effet deux valeurs déterminantes: d'une part, l'état du fonds de compensation et les dépenses (taux de dépenses), d'autre part le taux d'équilibre. Conformément à l'article 107, 3^e alinéa, LAVS, le fonds ne doit pas, en principe, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Le taux d'équilibre est le taux de contribution nécessaire à couvrir les dépenses annuelles, compte tenu des contributions des pouvoirs publics et d'une éventuelle recette tirée de la TVA.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces deux valeurs jusqu'en 2005, avec et sans contribution prélevée sur la TVA.

Année	Fonds en % des dépenses		Taux d'équilibre	
	sans TVA	avec TVA	sans TVA	avec TVA
1994	102.0	102.0	8.5	8.5
1995	97.3	97.3	8.8	8.8
1996	95.9	95.9	8.8	8.8
1997	87.6	87.6	9.2	9.2
1998	80.6	80.6	9.3	9.3
1999	71.2	76.0	9.4	8.8
2000	63.6	75.2	9.3	8.6
2001	48.5	66.1	9.8	9.0
2002	39.3	64.0	9.5	8.7
2003	25.8	56.1	9.7	8.9
2004	15.9	53.7	9.4	8.7
2005	1.1	43.2	9.9	9.1

Sans augmentation de la TVA et sans modification du taux de cotisations moyen qui s'élève actuellement à 8,3 pour cent (8,4 % pour les salariés et 7,8 % pour les indépendants; art. 5 à 8 LAVS), le fonds de compensation diminuerait au point de compromettre gravement la liquidité de l'AVS. Le taux d'équilibre moyen nécessaire passerait à 9,9 pour cent environ en l'an 2005.

Une augmentation d'un point du taux de la TVA au profit de l'AVS en 1999 permettrait au Fonds de compensation AVS/AI de couvrir encore 43,2 pour cent environ des dépenses annuelles en 2005. On constate aussi que les recettes supplémentaires provenant de la TVA ne couvrent pas entièrement les coûts, du fait que le taux d'équilibre est supérieur au taux effectif de 8,3 pour cent.

322 Conséquences pour l'AI

Le vieillissement de la population n'aura des répercussions qu'à long terme sur l'AI. Dès l'an 2002, l'AI devrait obtenir un dixième du produit du relèvement de la TVA.

4 Programme de la législature

Le message relatif au relèvement des taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI, comme le prévoit l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis} cst., fait partie intégrante du Programme de la législature 1995-1999 (FF 1996 II 293 ss (317), Grandes lignes R 17).

5 Relation avec le droit européen

51 Le droit de la communauté européenne

Le droit de la Communauté européenne ne contient aucune prescription régissant le financement des systèmes de sécurité sociale. Les Etats membres ont par conséquent toute latitude pour réglementer ce domaine. En effet, le processus législatif commu-

nautaire s'est concentré jusqu'à présent sur l'application des principes fondamentaux du Traité CE à la protection sociale.

Remarquons en outre que le Conseil invite les Etats membres à garantir à chacun le droit à des prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale (voir la recommandation du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, JOCE no L 245, 26.8.1992, p. 46, et la recommandation du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, idem, p. 49), tout en les laissant libres de déterminer la conception, les modalités du financement et l'organisation de leur système de protection sociale.

52 Les instruments du Conseil de l'Europe

Aucune norme contraignante du Conseil de l'Europe ne contient de prescription relative aux méthodes de financement des systèmes nationaux de sécurité sociale.

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 que la Suisse a ratifié le 16 septembre 1977 (RO 1978 1491) prévoit simplement que le coût des prestations versées en application dudit Code et les frais d'administration liées à ces prestations doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge, et qui tiennent compte de la situation économique de la Partie contractante et de celle des catégories de personnes protégées (art. 70, par. 1).

53 Compatibilité de l'arrêté fédéral avec le droit européen

Le projet d'arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI, élaboré en vertu de l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis} cst., est compatible avec le droit communautaire et avec les instruments du Conseil de l'Europe.

6 Rapport avec la péréquation financière entre la Confédération et les cantons

Les travaux relatifs à la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons portent également sur une redistribution des compétences et des tâches dans le domaine des assurances: les prestations d'assurance individuelles seraient du ressort de la Confédération uniquement, alors que les cantons assumeraient les prestations collectives en matière d'AVS/AI. Le système de financement serait aussi revu en conséquence.

La présente proposition d'augmentation de la TVA pour des raisons démographiques n'a pas de lien direct avec la nouvelle péréquation financière. Elle est dictée exclusivement par l'évolution de la pyramide des âges et par le problème du financement des charges supplémentaires qui en résultent. Le débat sur la redistribution des

compétences et des tâches peut donc se poursuivre, que la TVA soit augmentée ou non.

7 Basés juridiques

71 Constitutionnalité

Le message relatif au relèvement des taux de la TVA en faveur de l'AVS/AI se fonde sur l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst..

72 Délégation du droit de légiférer

L'article 2, 2^e alinéa, du projet d'arrêté fédéral, habilite le Conseil fédéral à affecter un dixième au plus du produit de l'augmentation de la TVA au financement des charges supplémentaires de l'assurance-invalidité dues à des raisons démographiques. On tient ainsi compte du fait que l'AI n'aura pas encore à supporter de telles charges au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral, mais plus tard seulement, soit en 2002 selon les prévisions actuelles. Il s'agit en l'espèce de donner au Conseil fédéral les moyens de décider en temps voulu et en toute connaissance de cause de l'usage du produit de l'augmentation de la TVA au profit de l'AVS et de l'AI.

Par ailleurs, la procédure de virement des recettes affectées de la TVA au fonds de compensation de l'AVS/AI doit être réglée par voie d'ordonnance. Pour des raisons techniques, seul un versement annuel est possible; il est toutefois prévu d'alimenter le fonds de compensation par des acomptes mensuels.

Selon l'article 3, 3^e alinéa, du projet d'arrêté fédéral, le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur. Il sera possible de la sorte d'introduire rapidement ce supplément sur la TVA sans négliger pour autant les préparatifs de cette mesure.

73 Forme de l'acte législatif

En application de l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, cst., le relèvement d'un point de la TVA est réglementé dans un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif. L'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11) prévoit que les actes législatifs de durée limitée qui contiennent des normes de droit doivent revêtir la forme de l'arrêté fédéral. L'échéance du présent arrêté n'est pas fixée par une date; une clause prévoit cependant qu'il sera abrogé dès le moment où les conditions requises - à savoir les difficultés de financement de l'AVS/AI dues à l'évolution démographique - ne seront plus remplies.

Compte financier de l'AVS, TVA comprise

Annexe 1

Recettes de la taxe sur la valeur ajoutée: 83% en faveur de l'AVS, 17% en faveur de la Confédération

Montants en millions de francs

Prix 1997 à partir de 1997

Année	Dépenses	Recettes					Compte de capital de l'AVS			Taux de cotisation d'équilibre
	Total	Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Taxe sur la valeur ajoutée	Intérêt	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	En pour-cent des dépenses	
1994	23 363	18 319	4 585		1 019	23 923	560	23 826	102.0	8.5
1995	24 503	18 657	4 809		1 046	24 512	9	23 835	97.3	8.8
1996	24 817	18 759	4 963		1 066	24 788	- 29	23 806	95.9	8.8
1997	26 031	18 814	5 206		1 008	25 028	-1 003	22 803	87.6	9.2
1998	26 249	18 786	5 249		908	24 943	-1 306	21 160	80.6	9.3
1999	26 783	18 965	5 358	1 262	816	26 401	- 382	20 363	76.0	8.8
2000	26 817	19 157	5 364	1 729	775	27 025	208	20 172	75.2	8.6
2001	28 445	19 335	5 688	1 747	706	27 476	- 969	18 807	66.1	9.0
2002	27 915	19 623	5 583	1 772	632	27 610	- 305	17 866	64.0	8.7
2003	29 129	19 892	5 973	1 797	548	28 210	- 919	16 343	56.1	8.9
2004	28 709	20 141	5 883	1 820	482	28 326	- 383	15 407	53.7	8.7
2005	30 547	20 392	6 247	1 841	383	28 863	-1 684	13 202	43.2	9.1

Prévisions concernant l'évolution économique en pour-cent:

Année	1997	1998	1999-2001	dès 2002
Salaires	0,0	1,0	2,5	4,5
Prix	1,0	1,5	2,0	3,5

Compte financier de l'AVS, TVA non comprise

Annexe 2

Montants en millions de francs

Prix 1997 à partir de 1997

Année	Dépenses		Recettes				Compte de capital de l'AVS			Taux de cotisation d'équilibre
	Total	Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Taxe sur la valeur ajoutée	Intérêt	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	En pour-cent des dépenses	
1994	23 363	18 319	4 585		1 019	23 923	560	23 826	102.0	8.5
1995	24 503	18 657	4 809		1 046	24 512	9	23 835	97.3	8.8
1996	24 817	18 759	4 963		1 066	24 788	- 29	23 806	95.9	8.8
1997	26 031	18 814	5 206		1 008	25 028	-1 003	22 803	87.6	9.2
1998	26 249	18 786	5 249		908	24 943	-1 306	21 160	80.6	9.3
1999	26 783	18 965	5 358	0	785	25 108	-1 675	19 070	71.2	9.4
2000	26 817	19 157	5 364	0	663	25 184	-1 633	17 063	63.6	9.3
2001	28 445	19 335	5 688	0	502	25 525	-2 920	13 808	48.5	9.8
2002	27 915	19 623	5 583	0	339	25 545	-2 370	10 971	39.3	9.5
2003	29 129	19 892	5 973	0	166	26 031	-3 098	7 502	25.8	9.7
2004	28 709	20 141	5 883	0	13	26 037	-2 672	4 576	15.9	9.4
2005	30 547	20 392	6 247	0	- 172	26 467	-4 080	341	1.1	9.9

Prévisions concernant l'évolution économique en pour-cent:				
Année	1997	1998	1999-2001	dès 2002
Salaires	0,0	1,0	2,5	4,5
Prix	1,0	1,5	2,0	3,5

Taxes affectées au financement de la sécurité sociale: exemples de quelques pays européens

Pays	Domaine	Nature de l'impôt
Belgique	maladie, maternité, invalidité	Contribution de 5 à 10 pour cent sur les primes d'assurance-automobile; redevance due par les firmes pharmaceutiques sur certains de leurs produits et cotisation sur le chiffre d'affaires de l'industrie pharmaceutique
Belgique	pas de branche d'assurance particulière	Cotisation spéciale de sécurité sociale: perception de montants forfaitaires progressifs en fonction des revenus du ménage. Cotisation progressive de solidarité (0,5 à 2%) perçue sur les pensions supérieures à un certain montant.
Danemark	chômage	1 ^{er} janvier 1994: création d'un "fonds du marché de l'emploi". Les cotisations sont aussi payées par les non assurés et servent à couvrir les dépenses de l'Etat pour les prestations en espèces.
France	vieillesse, survivants, allocations familiales	Impôt spécial (Contribution sociale généralisée): dès le 1 ^{er} janvier 1997, 3,4 pour cent sur 95 pour cent du salaire brut et sur l'ensemble des revenus de remplacement et prestations, ainsi que sur certains revenus du patrimoine et de placements en capital, pour toutes les personnes domiciliées fiscalement en France.
France	pas de branche d'assurance particulière	C.R.D.S (Contribution au remboursement de la dette sociale sur les revenus d'activité et de remplacement):taxe de 0,5 pour cent sur le revenu et, entre autres, sur les objets d'art, les antiquités et les bijoux. Le but de cette mesure récente est d'assurer une plus large base de financement des prestations sociales afin de soulager les partenaires économiques.
France	maladie, maternité, invalidité, décès	Cotisation de 15 pour cent sur les primes d'assurance automobile; taxe sur toutes les boissons alcoolisées titrant plus de 25 pour cent de volume d'alcool; taxe sur les publicités pour produits pharmaceutiques (9% du chiffre d'affaires publicité); cotisation de 1,4 pour cent prélevée sur les allocations de chômage supérieures au salaire minimum légal
Luxembourg	chômage	Fonds pour l'emploi, alimenté entre autres par des contributions annuelles de l'Etat et par une taxe sur l'essence.

Arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} mai 1997¹⁾,
arrête:

Article premier Relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée

Afin que le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité soit garanti, les taux de la taxe sur la valeur ajoutée sont relevés comme suit:

- a. le taux ordinaire visé aux articles 8, 2^e alinéa, lettre e, chiffre 3, et 8^{bis} des dispositions transitoires de la constitution est relevé de 1 point;
- b. le taux réduit visé aux articles 8, 2^e alinéa, lettre e, chiffres 1 et 2, 8, 2^e alinéa, lettre h, chiffre 3, et 8^{bis} des dispositions transitoires de la constitution est relevé de 0,3 point;
- c. le taux spécial grevant les prestations du secteur de l'hébergement, fixé dans l'arrêté fédéral du 22 mars 1996²⁾ instituant un taux spécial de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations du secteur de l'hébergement, est relevé de 0,5 point.

Art. 2 Utilisation des recettes

¹ 17 pour cent des recettes provenant du relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée sont crédités au fur et à mesure à la réserve de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants. Cette réserve ne porte pas intérêt.

² Le Conseil fédéral peut disposer que jusqu'à 10 pour cent des recettes provenant du relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée soient utilisés pour financer la croissance des dépenses de l'assurance-invalidité dues à l'évolution démographique. Dans ce cas, 37,5 pour cent de cette part des recettes sont crédités à la réserve de la Confédération pour l'assurance-invalidité.

³ Le Conseil fédéral règle la procédure de versement des différentes parts des recettes au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

¹⁾ FF 1997 III 681

²⁾ RS 641.202; RO 1996 2379

Art. 3 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² L'Assemblée fédérale abroge le présent arrêté à la demande du Conseil fédéral si les conditions fixées à l'article 41^{ter}, alinéa 3^{bis}, de la constitution, ne sont plus remplies.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N39292

Message relatif au relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI du 1er mai 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.06.1997
Date	
Data	
Seite	681-707
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 074

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.