

05.053

**Message
concernant le financement additionnel
de l'assurance-invalidité**

du 22 juin 2005

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral sur le relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur de l'AI, en vous proposant de l'adopter.

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

22 juin 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La situation financière de l'assurance-invalidité (AI) n'a cessé de se détériorer ces dernières années. En 2004, l'endettement de l'AI a atteint 6 milliards de francs. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose, dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, des mesures ciblées d'allègement et d'économies. Cependant, ces mesures ne suffisent pas à elles seules à assainir l'AI. Il ne serait toutefois ni politiquement possible, ni socialement supportable d'introduire encore d'autres mesures d'économies et d'allègement. Au vu de cette situation, le Conseil fédéral juge indispensable de trouver pour l'AI des sources de financement supplémentaires. Il a donc mis en consultation à l'automne 2004, en parallèle avec le projet de 5^e révision de l'AI, un projet de financement additionnel de l'AI. Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral a proposé deux solutions, à savoir le relèvement de la TVA ou l'augmentation des cotisations salariales. Suite aux résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose dans le présent message un relèvement linéaire de la TVA de 0,8 point, sans part pour la Confédération, dont l'entrée en vigueur est prévue un an après celle de la 5^e révision de l'AI, soit vraisemblablement le 1^{er} janvier 2008.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

La situation financière de l'assurance-invalidité (AI) n'a cessé de se détériorer ces dernières années. En 2004, cette assurance sociale a accusé un déficit de plus de 1,5 milliard de francs et l'endettement de l'AI a atteint 6 milliards de francs. Si rien n'est entrepris, le Fonds de compensation de l'AVS/AI plongera dans les chiffres rouges à l'aube de la prochaine décennie, car une grande partie de son avoir sera désormais constituée de créances envers l'AI (cf. ch. 1.2.1). Au regard de cette évolution et suite au rejet par le peuple et les cantons d'un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI le 16 mai 2004, il ne reste pas d'autre possibilité que de proposer de nouvelles mesures de financement pour l'AI.

1.1.1 **Situation financière actuelle de l'AI**

1.1.1.1 **Evolution financière de l'AI**

Afin d'évaluer la situation financière de l'AI, les comptes de cette assurance et les facteurs de croissance des sept derniers exercices sont présentés.

Le tableau ci-après montre les recettes et les dépenses, ainsi que l'état du compte de capital de l'AI à la fin de l'année, pour la période de 1996–2004:

Recettes et dépenses de l'AI et état du compte de capital 1996–2004

Montants en millions de francs	aux prix courants		
	1996	2000	2004
Total des recettes	6 886	7 897	9 511
Cotisations des assurés et des employeurs	3 148	3 437	3 826
Contributions des pouvoirs publics	3 657	4 359	5 548
– Confédération (37,5 % des dépenses)	2 742	3 269	4 161
– Cantons (12,5 % des dépenses)	914	1 090	1 387
Actions récursoires	82	102	137
Total des dépenses	7 313	8 718	11 096
Prestations en espèces	4 462	5 451	7 075
– Rentes	4 008	5 004	6 386
Mesures individuelles	1 181	1 319	1 550
Mesures collectives	1 367	1 623	1 961
Frais de gestion et d'administration	229	234	409
Intérêts du capital	74	90	101
Résultat d'exploitation	–427	–820	–1 586
Compte de capital¹	–1 575	–2 306	–6 036

Il faut constater que le déficit annuel n'a cessé de croître: s'élevant à 6 % environ du total des recettes en 1996, il a grimpé à 17 % en 2004. Exprimé en pour-cent des cotisations des assurés et des employeurs, il est ainsi passé de 14 à 41 % dans la période observée.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des variations annuelles moyennes des postes des comptes annuels ainsi que de la rente minimale, sur plusieurs périodes.

¹ Au 1^{er} janvier 1998 et au 1^{er} février 2003, 2,2 et 1,5 milliards de francs respectivement ont été transférés du régime des APG à l'AI.

Taux de croissance annuels moyens des recettes et des dépenses de l'AI ainsi que de la rente minimale (en %)

	1996–2000	2000–2004	1996–2004
Total des recettes	3,5	4,8	4,1
Cotisations des assurés et des employeurs	2,2	2,7	2,5
Contributions des pouvoirs publics	4,5	6,2	5,4
– Confédération (37,5 % des dépenses)	4,5	6,2	5,4
– Cantons (12,5 % des dépenses)	4,5	6,2	5,4
Actions récursoires	5,6	7,6	6,6
Total des dépenses	4,5	6,2	5,4
Prestations en espèces	5,1	6,7	5,9
– Rentes	5,7	6,3	6,0
Mesures individuelles	2,8	4,1	3,5
Mesures collectives	4,4	4,8	4,6
Frais de gestion et d'administration	0,5	15,0	7,5
Rente minimale	0,9	1,2	1,1

Ces chiffres montrent une dynamique nettement différente entre l'évolution des recettes et celle des dépenses: si, de 1996 à 2004, les cotisations des assurés et des employeurs ont progressé de 2,5 % par an en moyenne, les dépenses ont, elles, crû de 5,4 % par an et les rentes de 6,0 %. Les dépenses ont augmenté chaque année de 2,9 points de plus que les cotisations des assurés et des employeurs. Pour les rentes, l'écart est de 3,5 points. L'adaptation des rentes ne joue qu'un rôle mineur dans cette évolution car la rente minimale n'a augmenté que de 1,1 % par an pendant la même période. Puisque les contributions des pouvoirs publics dépendent des dépenses, les montants correspondants suivent la dynamique des dépenses. De la sorte, l'augmentation annuelle des dépenses dépasse de 1,3 point la progression des recettes totales.

Par ailleurs, on constate que les dépenses, à commencer par les rentes, augmentent plus fortement encore à partir de 2000.

1.1.1.2 Transferts à l'AI de ressources du Fonds de compensation du régime des APG

En raison de la situation financière de l'AI, le Conseil fédéral avait déjà soumis dans le message relatif à la 4^e révision de l'AI, première partie², deux mesures rapidement applicables visant à augmenter les ressources de l'AI, à savoir le transfert temporaire de cotisations des APG (1‰ du salaire) vers l'AI et le transfert de capital du Fonds de compensation du régime des APG à l'AI.

² Message du 25 juin 1997 relatif à la 4^e révision de l'AI, première partie, FF 1997 IV 141.

Contre l'avis du Conseil fédéral, les Chambres fédérales ont refusé le transfert de cotisations (BO 1997 E 1024). Elles ont en revanche approuvé la deuxième mesure. Au 1^{er} janvier 1998, un transfert de 2,2 milliards de francs du Fonds de compensation du régime des APG sur le compte de l'AI du Fonds de compensation de l'AVS a donc été opéré (RO 1998 685). Ce transfert de capital a permis de régler les dettes accumulées par l'AI jusqu'à fin 1997. Cependant, les dettes se montaient de nouveau à 690 millions de francs à fin 1998 et à 1,5 milliard de francs à fin 1999.

La situation financière de l'AI se dégradant toujours plus, le Conseil fédéral a alors proposé dans le message relatif à la 11^e révision de l'AVS³ un second transfert de capital, d'un montant de 1,5 milliard de francs, approuvé par les Chambres le 4 octobre 2002 et réalisé le 1^{er} février 2003 (RO 2003 256).

Mais l'objectif d'un financement équilibré de l'AI à moyen et à long terme n'a pas été atteint. Si les transferts ont permis d'amortir en partie les dettes de l'AI et, par tant, de l'alléger quelque peu du poids des intérêts, le montant des dettes s'élevait à fin 2004 à environ 6 milliards de francs.

1.1.1.3 Mesures de la 4^e révision de l'AI pour contribuer à sa consolidation financière

La 4^e révision de l'AI⁴ a été adoptée par les Chambres fédérales le 21 mars 2003 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. La consolidation financière de l'AI était l'un des objectifs poursuivis par cette révision. Les mesures visant à comprimer les dépenses comprenaient notamment la suppression des rentes complémentaires, la suppression des rentes pour cas pénible et l'extension du droit aux prestations complémentaires pour les bénéficiaires de quart de rente, ainsi que des mesures renforçant la maîtrise des coûts (planification des besoins des institutions pour personnes handicapées, base légale pour le financement d'études scientifiques). Par ailleurs, la 4^e révision de l'AI a procédé à une adaptation ciblée des prestations en introduisant une allocation pour impotent uniforme, en aménageant un nouveau système d'indemnités journalières s'inspirant de celui de l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20). Elle a renforcé également la surveillance exercée par la Confédération avec la mise sur pied de services médicaux régionaux et la soumission des offices AI à un contrôle de gestion annuel en lieu et place d'un contrôle périodique. Bien que les mesures relatives à l'adaptation ciblée des prestations et au renforcement de la surveillance aient engendré des dépenses supplémentaires, les économies à réaliser par la 4^e révision en faveur de l'AI à long terme, sans les effets transitoires, se sont élevées à 227 millions de francs par an.

³ Message du 2 février 2000 concernant la 11^e révision de l'assurance-vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, FF 2000 1771, ch. 3.2.4.

⁴ Message du 21 février 2001 concernant la 4^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, FF 2001 3045.

1.1.1.4 Monitoring

En mars 2003, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a instauré un monitoring pour les nouvelles rentes AI qui permet de suivre l'évolution des octrois de rentes par trimestre et par office AI cantonal et d'intervenir là où les écarts par rapport à l'objectif fixé sont importants. Depuis son introduction, le monitoring a permis de constater que le taux de refus de demandes de rentes initiales est passé de 23 % (2002) à 28 % (2003). Le nombre pondéré⁵ des rentes AI parmi la population résidente de 18 à 62/64⁶ ans est passé de 4,7 % (janvier 2003) à 4,8 % (janvier 2004), mais par rapport aux années précédentes, la croissance est moins forte.

1.1.1.5 Programme d'allègement budgétaire 2003

Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003⁷, des mesures ont été prises dans le domaine des prestations collectives de l'AI afin de mieux cibler l'utilisation des moyens financiers et de freiner l'accroissement des dépenses. Le Conseil fédéral a donc accepté, le 2 juillet 2003, une modification du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 831.201) limitant la croissance annuelle moyenne des dépenses pour les subventions aux institutions d'aide aux invalides à 4,3 % (2003–2006). Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} août 2003 (RO 2003 2181). Des économies de 109 millions de francs sont escomptées en 2005 (41 millions pour la Confédération, 54 millions pour l'AI, 14 millions pour les cantons) et de 218 millions en 2006 (81 millions pour la Confédération, 109 millions pour l'AI, 28 millions pour les cantons). En raison du système de décompte a posteriori, les mesures d'allègement des finances de l'AI, de la Confédération et des cantons ne déploieront toutefois véritablement leurs effets qu'à partir de 2006.

1.1.1.6 Relèvement de la TVA du 16 mai 2004

Dans le cadre du message relatif à la 11^e révision de l'AVS⁸, le Conseil fédéral demandait un relèvement d'un point des taux de TVA en faveur de l'AI afin que les nouvelles recettes permettent d'une part de couvrir les excédents prévisibles de dépenses et d'autre part de combler les déficits des années précédentes. Lors des débats parlementaires à propos de l'arrêté sur le financement de l'AVS/AI, la discussion a essentiellement porté sur le droit de la Confédération à bénéficier d'une part du produit supplémentaire de la TVA et sur le montant du relèvement. Suite à la Conférence de conciliation, les Chambres se sont prononcées pour un relèvement linéaire de 0,8 point de TVA en faveur de l'AI dès 2005, avec le maintien de la part

⁵ Le nombre total des rentes versées est converti en rentes entières en fonction du taux d'invalidité déterminant les différentes rentes. Ce calcul permet d'évaluer directement l'impact financier du nombre de rentes AI.

⁶ Population selon le recensement fédéral 2000 de l'Office fédéral de la statistique.

⁷ Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, FF 2003 5091.

⁸ Message du 2 février 2000 concernant la 11^e révision de l'assurance-vieillesse et survivants et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, FF 2000 1771.

de la Confédération à 15 %. Cette mesure aurait certes suffi à financer les dépenses courantes, mais n'aurait pas permis de réduire la dette de l'AI.

Le rejet du 16 mai 2004 par le peuple et les cantons de l'augmentation de la TVA au profit de l'AVS et de l'AI déséquilibre gravement le compte de l'AI. Dès 2005, il manquera en effet environ 2,1 milliards de francs par an en moyenne jusqu'en 2025 à l'AI, augmentant d'autant sa dette envers le Fonds de compensation de l'AVS, même avec la mise en vigueur de la 5^e révision de l'AI.

1.1.2 Programme du Conseil fédéral en matière de sécurité sociale

Le Conseil fédéral a présenté dans son rapport du 25 février 2004⁹ les objectifs de la législature 2003–2007. En matière de sécurité sociale et de santé publique, il s'agira selon le libellé de l'objectif 5, de consolider les assurances sociales pour l'avenir. En ce qui concerne l'AI, cela se traduit concrètement par une 5^e révision dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2007. Le présent message sera traité en parallèle au Parlement. L'entrée en vigueur du relèvement de la TVA est prévue un an après celle de la 5^e révision de l'AI, soit vraisemblablement le 1.1.2008.

1.1.2.1 5^e révision de l'AI

1.1.2.1.1 Grandes lignes

L'accroissement persistant du nombre de bénéficiaires de rentes AI entraîne d'une part des difficultés sociales. En effet, de nombreuses personnes toujours plus jeunes se retrouvent exclues de la vie active. D'autre part, cette hausse du nombre de rentes d'invalidité engendre une grave dégradation de la situation financière de l'AI, car l'augmentation des dépenses ne s'accompagne plus depuis longtemps d'une augmentation parallèle des recettes. Pour contrer cette évolution et consolider l'AI, de nouvelles mesures s'imposent. La 5^e révision de l'AI vise donc à limiter les dépenses en réduisant le nombre de nouvelles rentes, à éliminer les incitations négatives à la réadaptation, et à introduire des mesures d'économie. Pour endiguer la multiplication du nombre de rentes, un système de détection et d'intervention précoces sera mis en place, des mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle seront introduites et les mesures de réadaptation d'ordre professionnel seront étendues. Ces instruments auront pour but d'assurer suffisamment tôt le suivi des personnes concernées et de leur permettre de conserver leur emploi, afin d'éviter autant que possible de devoir octroyer une rente. L'obligation pour l'assuré de collaborer sera également renforcée. De plus, la définition de la notion d'invalidité sera plus restrictive en ce qui concerne l'octroi des rentes. Une baisse de 20 % du nombre de nouvelles rentes (sur la base de 2003) est ainsi escomptée. Sur le plan des recettes, le taux des cotisations salariales en faveur de l'AI passera de 1,4 % à 1,5 % en compensation, partielle, à l'allègement dans la prévoyance professionnelle du fait des économies réalisées grâce à la réduction attendue du nombre de nouvelles rentes (cf. ch. 1.2.4). Enfin, la 5^e révision de l'AI comprend des mesures d'économies (suppression du supplément de carrière, financement par l'assurance-maladie des

⁹ Rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003–2007, FF 2004 1035.

mesures médicales de réadaptation professionnelle – à l’exception de celles liées à une infirmité congénitale lesquelles continueront à être financées par l’AI –, suppression des rentes complémentaires en cours), de même que des mesures corrigeant les incitations financières à l’obtention ou le maintien d’une rente (par ex. adaptation du système d’indemnités journalières de l’AI, prévention de pertes de revenu en cas d’augmentation de l’activité lucrative). La réduction temporaire de la contribution de Confédération à l’AI, qui passera de 37,5 % à 36,9 % des dépenses de l’assurance, fait également partie de la 5^e révision.

1.1.2.1.2 Conséquences financières

Les mesures proposées par la 5^e révision de l’AI conduiront à une amélioration du compte d’exploitation de l’AI, en moyenne annuelle jusqu’en 2025, de l’ordre de 596 millions de francs, en tenant compte du fait qu’une réduction des dépenses est épongée de moitié par la diminution de la participation de la main publique au financement de l’AI (cf. ch. 1.2.2).

Réduction des dépenses (moyenne annuelle jusqu’en 2025)	Montants en millions de francs, au prix de 2005
Détection et intervention précoces	220
Mesures de réinsertion	94
Durée minimum de cotisation de 3 ans	1
Modification des indemnités journalières	28
Suppression du supplément de carrière	102
Transfert des mesures médicales (art. 12 LAI) à l’assurance-maladie	63
Suppression des rentes complémentaires en cours	116
Total des réductions des dépenses = économies	624
Modification des recettes (moyenne annuelle jusqu’en 2025)	
Relèvement du taux de cotisation de 0,1 %	303
Réduction de la part de la Confédération à 36,9 % jusqu’en 2012 ¹⁰	–19
Réduction de la contribution des pouvoirs publics (50 % de 624)	–312
Total des modifications des recettes	–28
Amélioration moyenne du compte d’exploitation de l’AI	596

Le tableau 1 de l’annexe montre l’évolution des finances de l’AI avec les mesures retenues dans la 5^e révision de l’AI. Jusqu’en 2010 les économies moyennes se montent à 134 millions. Sur la période de 2007 à 2025 les économies moyennes sont de 624 millions par an, comme mentionné ci-dessus. Il ressort tout aussi clairement du tableau que sur la période de 2005 à 2010 il manquera près de 1,9 milliard de francs en moyenne annuelle.

¹⁰ De 2008 jusqu’en 2012, l’allègement annuel moyen se monte à 74 millions de francs.

Le présent projet de financement additionnel pour l'AI constitue ainsi une étape décisive indispensable vers l'assainissement de cette assurance sociale à long terme.

1.2 Nécessité d'un financement additionnel pour l'AI et mesures possibles

1.2.1 Fonds de compensation de l'AVS et moyens disponibles pour l'AVS et l'AI

Le financement de l'AI reste, malgré la 5^e révision de l'AI, insuffisant. Pour couvrir les dépenses courantes, sur la période de 2005 à 2025, il manque environ 2,1 milliards de francs par an en moyenne.

Le compte d'exploitation de l'AI est déficitaire depuis 1993. Ces déficits sont imputés au Fonds de l'AVS. Concrètement, le Fonds de l'AVS octroie des prêts à l'AI, qui portent des intérêts. Cette formule sert à atténuer les fluctuations mais n'est pas censée combler le défaut de financement. Toujours est-il que la dette grandissante de l'AI réduit fortement le capital disponible pour l'AVS.

Pour donner une idée des liquidités du Fonds de compensation, le tableau ci-après montre l'évolution du Fonds en pour-cent des dépenses de l'AVS et de l'AI.

Fonds de compensation de l'AVS et moyens disponibles pour l'AVS et l'AI (aux prix de 2005)

Année	Fonds AVS		Moyens disponibles pour l'AVS et l'AI			
	en millions de francs	en % des dépenses de l'AVS	Avec la 5 ^e révision de l'AI		Avec la 5 ^e révision de l'AI et la TVA	
en millions de francs			en % des dépenses de l'AVS + AI	en millions de francs	en % des dépenses de l'AVS + AI	
2004	27 008	88,8	20 973	50,6		
2005	27 601	87,2	19 698	45,6		
2006	28 071	88,5	18 329	42,2		
2007	27 842	84,6	16 566	37,1	16 566	37,1
2008	27 613	83,2	14 713	32,5	16 397	36,2
2009	26 282	75,4	11 639	24,6	15 632	33,1
2010	25 159	72,2	8 873	18,8	15 188	32,2
2011	22 861	62,5	4 844	9,8	13 493	27,4
2012	20 695	56,4	1 025	2,1	12 021	24,4
2013	17 234	44,7	-4 186	-8,1	9 246	18,0

Jusqu'à fin 2010, le compte de capital de l'AVS remplit l'exigence légale de la couverture de 70 % des dépenses annuelles, proposée dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS sur la base d'une expertise¹¹. Selon le droit en vigueur, il doit les couvrir en totalité.

¹¹ «Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV» du professeur Heinz Schmid; OFAS, projet A98/001 du 26.4.98.

Si l'on considère, de plus, qu'une part de l'avoire de l'AVS sert aujourd'hui à couvrir la dette de l'AI, le capital de l'AVS effectivement disponible s'amenuise. Jusqu'à fin 2006, le niveau descendra sous la barre de 45 % des dépenses annuelles de l'AVS et de l'AI prises ensemble. Dans cette situation, il ne reste que très peu de temps pour agir afin de garantir les liquidités du Fonds. Même avec l'introduction de la 5^e révision de l'AI au début de 2007, le montant des moyens disponibles tombera sous le seuil de 15 % des dépenses annuelles en 2011. Autant dire que les liquidités du système sont en péril car les rentes sont payées au début du mois alors que le versement des cotisations n'intervient que plus tard.

La 5^e révision de l'AI et le relèvement de la TVA en faveur de l'AI permettraient de stabiliser cette branche d'assurance. Le fait que le niveau du Fonds de compensation AVS/AI continue de baisser (cf. tableau) est imputable à l'AVS, raison pour laquelle des mesures correspondantes sont également requises dans cette assurance.

1.2.2 Réduction des dépenses de l'AI

Devant l'état désastreux des finances de l'AI, la réduction des dépenses est sans doute l'une des premières mesures qui vient à l'esprit. La somme à économiser – environ deux milliards de francs (cf. tableau 1 de l'annexe) – correspond au tiers du montant total des rentes versées à ce jour et au cinquième des dépenses de l'AI. Si l'AI devait, en quelques années, équilibrer ses comptes sans recettes supplémentaires, il faudrait à ce jour:

1. soit procéder à une réduction linéaire du montant des rentes en cours de 25 % (économies: 1,6 milliard de francs);
2. soit proposer de nouvelles mesures d'économies radicales.

Il s'agirait par exemple de:

- supprimer toutes les rentes pour enfants (économies de 720 millions de francs); ou/et
- supprimer la prise en charge des mesures médicales pour les enfants atteints d'infirmités congénitales (art. 13 LAI; économies de 450 millions de francs); ou/et
- renoncer à adapter les rentes en 2007 (économies de 195 millions de francs) ou en 2007 *et* en 2009 (économies de 485 millions de francs); ou/et
- supprimer la prise en charge des frais de transports dans le cadre des mesures de réadaptation (économies de l'ordre de 110 millions de francs); ou/et
- ne plus accorder de rentes AI suite à des cas d'accident (économies de l'ordre 100 millions de francs); ou/et
- réduire de 10 % les subventions aux homes, aux ateliers d'occupation et aux centres de jours (prestations collectives selon l'art. 73 LAI; économies de 185 millions de francs jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière).

Le coût social d'un assainissement de l'AI sans recettes supplémentaires est beaucoup trop élevé. Il ne s'agit en effet pas de démanteler l'AI, mais bien de consolider cette assurance sociale (cf. ch. 1.1.2).

En outre, conformément à l'art. 78, al. 1, LAI, la contribution des pouvoirs publics s'élève à 50 % des dépenses de l'AI. Lorsque ces dernières sont réduites, la contribution de la main publique se réduit de manière correspondante. Ainsi, afin que les mesures d'économies radicales susmentionnées profitent totalement à l'assurance, la contribution des pouvoirs publics ne devrait pas être automatiquement réduite. La contribution de la main publique devrait par conséquent être augmentée. Sinon, les économies attendues devraient être divisées par deux.

Enfin, ces mesures seraient certes susceptibles de réduire le déficit annuel de l'AI, mais ne permettraient pas de désendetter l'assurance. Pour ce faire, alors que les possibilités de réductions ciblées et effectives des dépenses sont déjà intégrées dans le projet de 5^e révision de l'AI (cf. ch. 1.1.2.1), des ressources supplémentaires sont nécessaires.

1.2.3 Augmentation de la contribution fédérale aux dépenses de l'AI

Les perspectives financières de la Confédération et les impératifs du frein à l'endettement ne permettent pas d'envisager une augmentation de la contribution fédérale aux dépenses de l'AI.

1.2.4 Augmentation des prélèvements salariaux

Dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, le taux de cotisation salariales sera relevé de un pour-mille et passera de 1,4 % à 1,5 %, ce qui permettra de dégager des recettes de l'ordre de 303 millions de francs en moyenne annuelle jusqu'en 2025. Cette hausse aura valeur de contrepartie, partielle, à l'allègement du 2^e pilier, dont la charge devrait diminuer d'environ 435 millions de francs par an durant la même période du fait des économies réalisées grâce à la réduction attendue de 20 % du nombre de nouvelles rentes sur la base de 2003. La prévoyance professionnelle profite ainsi de l'impact des mesures visant à freiner l'accroissement du nombre de nouvelles rentes financées par l'AI. Les économies réalisées devraient avoir une incidence positive sur les cotisations paritaires au régime du 2^e pilier, en ce sens qu'elles ne devront pas être augmentées dans les prochaines années ou l'être dans une moindre mesure. De surcroît, le relèvement du taux des cotisations salariales permettra de se rapprocher de l'objectif fixé à l'origine, soit d'un financement assuré dans une proportion comparable par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

En ce qui concerne le financement additionnel de l'AI, l'augmentation des prélèvements salariaux se présentait comme possibilité autre que la hausse de la TVA. Un relèvement de 0,8 point a ainsi été mis en consultation. Les prélèvements obligatoires sur les salaires répondent au principe de solidarité qui caractérise le 1^{er} pilier puisque les cotisations sont prélevées sur les salaires sans limite supérieure, alors que le montant des rentes est plafonné. L'augmentation des prélèvements pénalise toutefois l'économie et le marché du travail car cela engendre une hausse des coûts de production. Les possibilités pour l'employeur de compenser l'augmentation de ces coûts sur les salaires ou sur les prix varient d'une branche ou même d'une entreprise à l'autre. Les salariés dont l'emploi est faiblement rémunéré et requiert un niveau de qualifications peu élevé sont de manière générale les plus menacés par le

report de charge sur les salaires ou par les suppressions de postes et les délocalisations. Les organismes consultés se sont ainsi prononcés contre une augmentation des prélèvements salariaux (cf. ch. 1.4).

1.2.5 Taxe sur la valeur ajoutée

1.2.5.1 Considérations générales

Une autre possibilité de procurer à l'AI des ressources financières supplémentaires consiste à relever la TVA de 0,8 point. L'AI est aujourd'hui financée pour l'essentiel par les prélèvements salariaux et les contributions des pouvoirs publics (cf. art. 77, al. 1, LAI). Un relèvement de la TVA en faveur de l'AI aurait l'avantage d'ouvrir une nouvelle source de financement, conférant à cette branche d'assurance une assise financière plus large. Un relèvement de 0,8 point paraît raisonnable; avec un taux maximum de 7,6 %, la TVA suisse est faible en comparaison internationale.

L'assiette fiscale de la TVA est la consommation; cette taxe touche donc tous les revenus. En relevant cette dernière pour couvrir les besoins financiers supplémentaires de l'AI, on sollicite non seulement, unilatéralement, les personnes soumises à cotisation mais aussi les personnes non soumises à l'obligation de cotiser, notamment les bénéficiaires de rentes de vieillesse. Par ailleurs, la consommation représente une assiette fiscale stable, peu sujette à des fluctuations. C'est pourquoi la TVA recèle un potentiel de recettes substantiel comparé à d'autres formes de fiscalité.

La TVA a comme autre avantage de ne grever directement ni les salaires, ni les investissements, ni les exportations. Par contre, il faut escompter une répercussion sur les prix des marchandises et des services: en cas de report intégral du relèvement de la TVA sur les consommateurs, l'indice suisse des prix à la consommation augmenterait de 0,55 % la première année. Cependant, comme on l'a vu lors de l'introduction de la TVA et du relèvement du taux en 1999, il n'y a pas lieu de craindre un tel report intégral. L'indice des prix à la consommation n'augmenterait donc que d'environ 0,3 à 0,35 % dans l'année d'introduction du relèvement.

Bien qu'un report partiel de la TVA sur les prix constitue une charge supplémentaire pour les ménages, les effets sociaux d'une augmentation de cette taxe demeurent supportables. Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions, la charge supplémentaire que la TVA induirait pour les ménages disposant d'un revenu de 50 000 à 100 000 francs évoluerait de manière légèrement dégressive par rapport au revenu, s'amenuisant pour les revenus élevés et augmentant pour les bas revenus. Comme c'est le taux de TVA le plus bas qui s'applique pour les biens de consommation courants, cet effet dégressif sera réduit, il ne sera toutefois pas supprimé. A titre d'exemple: la charge supplémentaire potentielle induite par un relèvement de la TVA de 0,8 point sera de 240 francs environ par année pour les ménages qui réalisent un revenu annuel de 40 000 francs.

1.2.5.2 Relèvement linéaire de la TVA

Un relèvement de la TVA part toujours du taux normal. En relevant le taux normal actuel (7,6 %) de 0,8 point, on obtient donc un nouveau taux de 8,4 %. Les taux réduits (taux préférentiel de 2,4 % pour les biens de consommation courants et taux spécial de 3,6 % pour les prestations d'hébergement) peuvent être relevés soit du même pourcentage (relèvement linéaire) soit de manière à respecter le rapport entre le taux normal et les taux réduits (relèvement proportionnel). En cas de relèvement linéaire, le taux préférentiel serait de 3,2 % et le taux spécial de 4,4 %, en cas de relèvement proportionnel, de 2,7 % et 4,0 % respectivement.

Un relèvement linéaire aurait l'avantage de dégager environ 17 % de recettes en plus qu'un relèvement proportionnel (soit, avec un relèvement du taux normal de 0,8 point en 2004, environ 314 millions de francs). En cas de relèvement proportionnel, il faudrait relever plus fortement ou plus rapidement le taux normal afin d'obtenir un même niveau de recettes qu'avec un relèvement linéaire. Par ailleurs, toujours en cas de relèvement proportionnel, les écarts en valeur absolue entre les taux de TVA se creuseraient avec, à long terme et dans certaines branches, des effets pervers sur la concurrence.

Les ménages économiquement faibles sont davantage pénalisés par un relèvement linéaire parce qu'ils dépensent une part plus importante de leur revenu pour des biens de consommation courants que les ménages mieux lotis. Pour eux, un relèvement proportionnel serait donc plus avantageux. D'un autre côté, les ménages à revenus élevés profiteraient eux aussi de cet allègement fiscal et le défaut de recettes fiscales devrait être compensé par une taxation supplémentaire, qui pèserait sur le pouvoir d'achat de tous les ménages.

Sur le plan administratif, un relèvement linéaire des taux de TVA exigerait de recalculer le taux de la déduction forfaitaire à titre d'impôt préalable inscrite à l'art. 38, al. 6, de la loi sur la TVA (LTVA; RS 641.20). Le taux de la déduction forfaitaire (déduction opérée au titre de l'impôt préalable lors de l'acquisition de marchandises auprès d'un producteur indigène exempté de l'assujettissement) est aujourd'hui identique au taux réduit. Cela ne serait plus le cas avec un relèvement linéaire des taux et il faudrait prendre alors en considération quatre taux au lieu de trois actuellement. Une nouvelle clé devrait également être trouvée pour déterminer les recettes supplémentaires du relèvement de la TVA qui échappent aux assurances sociales. Ces problèmes techniques sont cependant surmontables.

Dans le projet de financement élaboré pour la 11^e révision de l'AI, que le peuple et les cantons ont rejeté le 16 mai 2004, le législateur avait opté pour un relèvement linéaire de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI. Politiquement, la décision d'opter pour un relèvement linéaire n'était pas controversée.

Se basant sur les considérations qui précèdent, le Conseil fédéral préconise un relèvement linéaire du taux préférentiel pour les biens de consommation courants et du taux spécial pour les prestations d'hébergement.

A la différence du projet de financement refusé le 16 mai 2004, le Conseil fédéral renonce dans le présent projet au versement d'une part du produit de la TVA à la Confédération, notamment dans l'intérêt de la consolidation financière de l'AI et en vue du désenchevêtrement des finances de la Confédération et de l'AVS/AI (cf. ch. 1.2.5.3).

1.2.5.3

Désenchevêtrement des finances de la Confédération et de l'AVS/AI et fonds de l'AI indépendant

Le Conseil fédéral estime que le désenchevêtrement des finances de la Confédération et de l'AVS/AI devrait être examiné à une date ultérieure, soit, concrètement, dans le cadre d'une révision en vue de consolider les finances de l'AVS à long terme, pour autant que l'AI soit en mesure de réduire ses dettes. Cet objet n'est donc pas traité ici.

En ce qui concerne l'instauration d'un fonds indépendant de l'AI, le Conseil fédéral a déclaré dans sa réponse à la motion du 21 octobre 2003 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (03.3570), transformée en postulat, qu'il était d'accord d'examiner l'idée d'un fonds AI séparé. Il a cependant estimé qu'il convenait en priorité de freiner l'accroissement des dettes considérables de l'AI par des mesures supplémentaires prévues dans le cadre de la 5^e révision de l'AI (cf. ch. 1.1.2.1) et d'obtenir une stabilisation financière à moyen terme. C'est seulement lorsque ces objectifs seront réalisés et que l'AI ne sera plus déficitaire que la création d'un fonds propre à l'AI aura effectivement un sens. Or le rétablissement de l'équilibre financier de l'AI ne sera possible qu'avec le relèvement des taux de la TVA proposé dans le présent message.

1.2.6

Proposition du Conseil fédéral

Après examen des sources de financement développées ci-dessus, le Conseil fédéral a mis deux propositions en consultation, à savoir le relèvement linéaire de 0,8 point de la TVA sans part pour la Confédération ou l'augmentation de 0,8 point des prélèvements salariaux.

Pour couvrir les besoins financiers supplémentaires de l'AI, la TVA présente des avantages manifestes. A court terme, cette source de financement ne pèse directement ni sur le coût du travail, ni sur les investissements, ni sur les exportations. Son assiette fiscale étendue et stable permet d'escompter un potentiel élevé de recettes.

Les participants à la procédure de consultation ont donné la préférence au relèvement de la TVA (cf. ch. 1.4). Suite à ce résultat, le Conseil fédéral propose dans le présent message le relèvement de la TVA, dont l'entrée en vigueur est prévue un an après celle de la 5^e révision de l'AI, soit vraisemblablement le 1^{er} janvier 2008. Cette mesure devrait rapporter, en moyenne des années 2008 à 2025, environ 2,5 milliards de francs par an.

A propos des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (BNS), le Conseil fédéral a, en date du 2 février 2005, décidé que le produit de la vente des 1 300 tonnes d'or dont la BNS n'a plus besoin pour mener sa politique monétaire serait attribué pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons, conformément à la Constitution et à la loi sur la Banque nationale. Le 9 mars 2005, le Conseil des Etats a adopté une proposition selon laquelle les sept milliards de l'avoir en or revenant à la Confédération devaient servir à réduire le report de perte de l'AI. Cette proposition faisait indirectement office de contre-projet à l'initiative COSA (03.049). Si, dans le même ordre d'idée que la proposition du Conseil des Etats, l'affectation à la dette de l'AI de la part fédérale aux réserves d'or excédentaires de la BNS devait être réalisée (transfert sans les intérêts à fin 2009), le relèvement des

taux de la TVA en 2008 pourrait être revu à la baisse, soit à 0,7 point. L'AI ne serait ainsi plus déficitaire à partir de 2009 (exercice positif estimé à 100 millions de francs). Le compte de capital de l'AI indiquerait un solde positif à partir de 2022.

1.3 Avis de la Commission fédérale AVS/AI

Le 12 août 2004, la Commission fédérale AVS/AI a pris connaissance du projet et du message destinés à la procédure de consultation et a approuvé la proposition de soumettre les deux solutions proposées à la procédure de consultation.

Au terme de la procédure de consultation, la commission a pris connaissance, le 2 juin 2005, de la volonté de la majorité des organismes consultés de procurer de nouvelles recettes à l'AI par un relèvement de la TVA.

1.4 Résultats de la procédure de consultation

L'endettement de l'AI ayant atteint 6 milliards de francs en 2004, presque tous les organismes consultés ont reconnu la nécessité de procurer de nouvelles ressources à l'AI. Nombre de participants ont toutefois clairement signifié que la discussion concernant les ressources supplémentaires nécessaires pour l'AI ne pourrait avoir lieu avant les débats parlementaires relatifs à la 5^e révision¹².

Refus de la hausse des cotisations salariales

Considérant que cette mesure pénalise l'économie et le marché du travail, cette hausse est, dans le cadre du projet de financement additionnel, rejetée par une courte majorité des participants qui se sont exprimés.

Acceptation du relèvement de la TVA

Le relèvement de la TVA recueille largement la préférence des participants à la consultation. Les opposants à cette mesure argumentent toutefois que cela induit une détérioration de la position concurrentielle de la Suisse et restreint la croissance économique. Par ailleurs, certains intervenants demandent un relèvement proportionnel au lieu d'un relèvement linéaire.

2 Commentaire

Le relèvement de la TVA aux fins d'augmenter les recettes destinées à l'AI nécessite l'inscription dans la Constitution (Cst.; RS 101) de la compétence de la Confédération de relever les taux de cet impôt. La présente modification se base sur l'arrêté fédéral du 19 mars 2004 sur un nouveau régime financier, adopté en votation populaire le 28 novembre 2004 (FF 2004 1245). Toutefois, contrairement à l'art. 130, al. 3, Cst. introduit par l'arrêté fédéral précité, le présent projet prévoit la compétence du Conseil fédéral – et non pas du législateur – d'adapter les taux, ce pour les motifs énumérés au ch. 5.4.

¹² Cf. Message du 22 juin 2005 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision), 05.052 (FF 2005 4215).

L'art. 112, al. 3, est adapté suite à la modification de l'art. 130, auquel un al. 3^{bis} est ajouté; la nouvelle *let. c* indique que l'assurance sera désormais financée également par un relèvement de la TVA. La référence à l'art. 130, al. 3, qui fait actuellement défaut, est également ajoutée. La notion de «part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (affectée à l'assurance)» précise, au niveau de la Constitution, que seules les parts au produit revenant à l'assurance lui sont destinées. Les recettes provenant du relèvement de la TVA en faveur de l'AI (art. 130, al. 3^{bis}, Cst.) doivent, selon la proposition du Conseil fédéral, revenir à l'assurance-invalidité en totalité, alors que la part fédérale de 17 % au produit du pour-cent démographique pour l'AVS (art. 130, al. 3, Cst.) doit être maintenue. Cette exigence est précisée expressément au niveau de la Constitution.

Le relèvement de la TVA en faveur de l'AI est réglé dans le nouvel al. 3^{bis} de l'art. 130. Pour atteindre le but qu'est la consolidation financière de l'AI, il faut couvrir les dépenses courantes et éliminer les déficits accumulés. «Financement de l'AI» veut donc dire que le relèvement doit permettre de couvrir les dépenses courantes par les recettes courantes et, de plus, d'amortir les dettes de l'AI. Ce relèvement se rapporte aux taux de TVA valables au moment de son entrée en vigueur, fixés en vertu de l'art. 130, al. 1 à 3, et de l'art. 196, ch. 3, al. 2, let. e (7,6 % pour le taux normal, 2,4 % pour le taux préférentiel et 3,6 % pour le taux spécial pour les prestations d'hébergement). Le produit de ce relèvement est entièrement réservé au financement de l'AI. La Confédération n'y a aucune part. Lorsque les dettes de l'AI seront amorties, le Conseil fédéral abaissera en conséquence les taux de la TVA au pourcentage nécessaire pour couvrir les dépenses courantes et pour constituer une réserve de liquidités appropriée.

Adaptation formelle suite à l'introduction de l'art. 130, al. 3^{bis}.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour l'AI

3.1.1 Les finances de l'AI

A la fin de 2004, les dettes cumulées de l'AI atteignaient 6 milliards de francs. A cela s'ajoutent un déficit annuel d'ordre structurel et un accroissement des dépenses de 5 à 6 % par an.

Les mesures prévues par la 5^e révision de l'AI (cf. ch. 1.1.2.1) permettront de réduire le nombre de nouvelles rentes, mettant ainsi un frein à l'augmentation des dépenses dans ce domaine. Grâce aux mesures d'économie, l'évolution des dépenses totales de l'AI se fera au même rythme que celle des cotisations des assurés et des employeurs. Depuis 1993, l'AI est insuffisamment financée, c.-à-d. que ses recettes ne couvrent plus ses dépenses. Cette lacune de financement atteindra tantôt environ 1,9 milliard de francs par an. Le financement additionnel apporté par le relèvement

de la TVA de 0,8 point et – dans le cadre de la 5^e révision – par le relèvement du taux des cotisations salariales de 0,1 % permettra de couvrir ce besoin de financement. Ces recettes supplémentaires suffiront en outre pour rembourser, d'ici 2024, les quelque 11 milliards de francs de dettes accumulées.

Les tableaux 1 et 2 figurant en annexe montrent les budgets de l'AI d'une part sans financement additionnel et d'autre part avec un relèvement de la TVA de 0,8 point. La réduction de la contribution fédérale de 37,5 % à 36,9 % est prise en compte dans le tableau de l'annexe 2, puisque cette réduction entrera en vigueur seulement sous condition de la réalisation du financement additionnel selon le présent message. S'agissant de l'évolution des salaires et des prix, les hypothèses concordent jusqu'en 2009 avec les objectifs du Conseil fédéral pour le budget 2006 et la planification financière 2007–2009. A partir de l'année 2010, on table sur une évolution des salaires et des prix de 3 % et 2 % respectivement par année.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI prévue en 2007 et l'entrée en vigueur du relèvement de la TVA en faveur de l'AI prévue en 2008, la dette de l'AI s'élèvera selon les prévisions à 11 milliards de francs. Il ressort du tableau de l'annexe 2 que ces mesures auront pour effet une lente réduction de la dette à partir de 2008; en 2024, celle-ci sera amortie. La réduction dépendra des excédents annuels. Ceux-ci se chiffreront à 465 millions de francs en moyenne par année entre 2007 et 2025, rétablissant l'équilibre financier de l'AI.

3.2 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Selon l'art. 78 LAI, les pouvoirs publics participent à raison de 50 % aux dépenses de l'AI. Le financement additionnel demandé dans le présent message ne modifie les dépenses de l'AI qu'en ce qui concerne une réduction des charges d'intérêts.

Le financement additionnel proposé stabilise la participation de la Confédération et des cantons aux charges d'intérêts au niveau de 2006.

3.3 Conséquences pour les pouvoirs publics en général

Les pouvoirs publics sont des consommateurs de biens et services et supportent une partie non négligeable de la charge financière induite par la TVA en payant les factures de leurs fournisseurs (routes, écoles, hôpitaux, informatique, etc.). Le relèvement du taux de TVA de 0,8 point provoquera une hausse de cette charge pour la Confédération et pour les cantons et les communes.

D'après des estimations de l'Administration fédérale des contributions¹³, la charge induite par la TVA en 2001 pour les pouvoirs publics correspond à environ 12 % de la créance d'impôts nette, selon la statistique de la TVA 2001¹⁴, ou à quelque 2 milliards de francs (un peu plus de 400 millions de francs pour la Confédération et

¹³ Cf. rapport «Schätzung zur Mehrwertsteuerbelastung im Bereich der Gemeinwesen» de la Division principale de la TVA, Section économique, février 2005.

¹⁴ La taxe sur la valeur ajoutée en Suisse en 2001, résultats et commentaires, édité par l'Administration fédérale des contributions, Berne 2003, publié dans la série «Statistique de la Suisse», éditée par l'Office fédéral de la statistique, domaine 18 «Administration et finances publiques», Neuchâtel, 2003.

environ 1,6 milliard de francs pour les cantons et les communes). Un relèvement du taux de TVA de 0,8 point aura pour effet un alourdissement de cette charge pour la Confédération, les cantons et les communes, correspondant, si l'on se réfère aux chiffres cités pour 2001, à environ 1,5 % de la créance d'impôts nette ou à quelque 250 millions de francs (environ 50 millions de francs pour la Confédération et 200 millions de francs pour les cantons et les communes).

3.4 Conséquences économiques

Les conséquences du relèvement de la TVA pour diverses catégories d'acteurs de la vie économique et sociale ont déjà été présentées dans le présent message (cf. ch. 1.2.5).

Au niveau de l'économie nationale, l'augmentation de la fiscalité indirecte entraînée par le financement additionnel de l'AI devrait se répercuter sur les coûts de production et sur l'offre de travail des ménages¹⁵. Cela devrait se traduire par un léger ralentissement de l'activité économique, de plus faibles revenus du travail, une diminution de l'épargne et un effritement de l'assiette fiscale et des équilibres budgétaires. Tous ces éléments concourent en principe à une réduction du potentiel de croissance à long terme de l'économie suisse. Les données empiriques permettant de mesurer précisément ces effets font actuellement défaut¹⁶. Plusieurs indices permettent toutefois de relativiser leur ampleur:

- Malgré le relèvement de la TVA de 1 point en 1999, la croissance économique réelle a été de 1,3 % cette année-là, et la croissance des dépenses de consommation finale de 2,0 %.
- Les moteurs de la croissance économique que sont les investissements et les exportations sont exemptés de la TVA.
- La réduction du pouvoir d'achat des consommateurs (suite au renchérissement attendu d'environ 0,3 %) pourra être partiellement compensée par une diminution du taux d'épargne relativement élevé des ménages en Suisse.
- Une étude économique a montré que l'économie suisse pouvait continuer de croître à un rythme de 0,9 % en moyenne sur la période 2002–2023, même dans l'hypothèse d'une hausse de plus de 4 points de TVA au cours de cette période pour compenser les effets du vieillissement démographique sur les finances de l'AVS¹⁷.

La principale question en suspens porte sur les distorsions que la TVA provoque dans le processus de production. Puisque la TVA ne grève pas de manière homogène l'ensemble des prestations économiques (il existe trois taux de TVA, les exporta-

¹⁵ La répercussion de la TVA sur les prix et les salaires (incidence fiscale) provoque à long terme le même effet négatif sur la compétitivité de l'économie nationale que des prélèvements sur les salaires.

¹⁶ En Suisse, l'expérience des effets d'un relèvement de la TVA se limite à son adoption en 1995 et au relèvement de 1 point survenu en 1999. C'est insuffisant pour prédire à l'aide de calculs économétriques l'effet du relèvement de la TVA sur la croissance économique.

¹⁷ Müller André, van Nieuwkoop Renger, Lieb Christoph (2003), Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV. SWISSÖLG – ein Overlapping Generations Model für die Schweiz (IDA ForAlt), Aspects de la sécurité sociale 11/03, OFAS, Berne (en allemand seulement, résumé en français).

tions sont exonérées et un large secteur n'est pas directement assujéti à la TVA), elle peut perturber une allocation optimale des ressources. En règle générale, les modèles économétriques développés pour mesurer les distorsions provoquées par les différentes sources fiscales aboutissent à la conclusion que la TVA provoque une perte d'efficacité économique relativement réduite par rapport à d'autres types d'impôts.

3.5 Conséquences sur les budgets des ménages

L'Administration fédérale des contributions (AFC) a procédé à une évaluation de la charge fiscale additionnelle pesant sur les ménages dans l'hypothèse d'un relèvement linéaire de 0,8 point de la TVA (cf. tableau ci-après). Les résultats obtenus donnent un ordre de grandeur. Ils ne doivent pas être pris au pied de la lettre puisqu'ils ne tiennent pas compte des changements de comportement induits par la fiscalité. De plus, chaque classe de revenu regroupe des ménages de composition très diverse (grandeur du ménage, situation sur le marché du travail).

La charge additionnelle pour l'ensemble des ménages se monte à environ 0,5 % du revenu. Il ressort du tableau que la charge selon la classe de revenu est très légèrement dégressive. Elle passe de 0,7 % du revenu pour les revenus les plus bas à 0,4 % du revenu pour les revenus les plus élevés.

Charge additionnelle des ménages suite à un relèvement linéaire de 0,8 point de la TVA (assiette fiscale 2001)

Ménages	Charge additionnelle	
	Francs	% du revenu
Ensemble des ménages	40	0,46
jusqu'à 2 999 francs	16	0,71
3 000–3 999	21	0,62
4 000–4 999	25	0,55
5 000–5 999	28	0,51
6 000–6 999	32	0,49
7 000–7 999	37	0,49
8 000–8 999	40	0,47
9 000–9 999	44	0,46
10 000 et plus	60	0,42

Source: OFS (Enquête sur la consommation et les revenus 2001 – ERC 01), AFC.

3.6 Aspects pratiques de l'exécution

Le relèvement de la TVA n'engendrera pas de surcoût administratif durable, le système de prélèvement étant déjà en place. Le relèvement n'occasionnera que les coûts uniques liés aux modifications des divers programmes informatiques (gestion de la facturation). S'agissant du risque d'un accroissement des transactions «au

noir», il reste très réduit et n'exigera pas d'augmenter les processus de contrôle ou le personnel public employé à la lutte contre les fraudes.

Le relèvement linéaire des différents taux de la TVA (par opposition à un relèvement proportionnel) exigera diverses adaptations techniques sur le plan de l'administration des impôts (calcul du taux de la déduction forfaitaire à titre d'impôt préalable, nouvelle répartition des branches par rapport au taux de la dette fiscale nette), sans que cela n'occasionne de problèmes pratiques particuliers.

3.7 Conséquences sur la politique extérieure

La Suisse a passé des accords bilatéraux en matière de sécurité sociale avec 34 Etats. Ces accords coordonnent entre autres l'assurance-invalidité suisse avec les assurances-invalidité des autres Etats. Chaque Etat demeure libre d'aménager cette assurance selon ses besoins, notamment aussi en ce qui concerne le financement des prestations d'assurance. Il en va de même pour la coordination existante des assurances sociales avec les Etats membres de la CE / AELE (cf. ch. 5.1.2). La mesure proposée n'a donc pas de conséquences sur la politique extérieure.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet relatif au financement additionnel de l'AI n'est pas mentionné en tant que tel dans le programme de la législature 2003–2007. La consolidation des assurances sociales et, partant, de l'AI est toutefois un objectif expressément mentionné par le Conseil fédéral dans son rapport sur le programme de la législature 2003–2007¹⁸ (cf. ch. 1.1.2).

5 Aspects juridiques

5.1 Rapport avec le droit européen

5.1.1 Le droit de la Communauté européenne

Dans la Communauté européenne, la libre circulation des travailleurs est consacrée à l'art. 39 du traité CE. Cette libre circulation des travailleurs requiert la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, ce que prévoit l'art. 42 du traité CE. La coordination des régimes nationaux de sécurité sociale est mise en œuvre par le règlement du Conseil n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et par son règlement d'application n° 574/72¹⁹. L'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la CE implique que depuis le 1^{er} juin 2002 la Suisse participe à ce système de coordination multilatérale.

¹⁸ FF 2004 1035

¹⁹ Règlements codifiés par le règlement du Conseil n° 118/97, JOCE n° L 28 du 30.1.1997, p. 1; modifiés en dernier lieu par le règlement du Parlement européen et du Conseil n° 631/2004, JOUE n° L 100 du 6.4.2004, p. 1.

Si le droit communautaire prévoit la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, il ne prévoit pas, en revanche, leur harmonisation. Les Etats membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur système de sécurité sociale.

5.1.2 Les instruments du Conseil de l'Europe

Quant au droit du Conseil de l'Europe pertinent en la matière, seuls le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964 et le Code européen de sécurité sociale (révisé) du 6 novembre 1990 prévoient une disposition à caractère très général en matière de financement des prestations de sécurité sociale. Le Code européen de sécurité sociale prévoit que «le coût des prestations attribuées en application du présent Code et les frais d'administration de 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). Quant au Code révisé, il comporte une disposition similaire (art. 76, par. 1). La Suisse a ratifié le Code européen de sécurité sociale le 16 septembre 1977²⁰; quant au Code révisé, aucun Etat ne l'ayant encore ratifié, cet instrument n'est pas en vigueur.

5.1.3 Compatibilité du projet avec le droit européen

Le relèvement de la TVA proposé est compatible avec le droit européen.

5.2 Forme de l'acte à adopter

L'acte portant modification de la Cst. sera, conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., édicté sous la forme d'un arrêté fédéral et soumis au vote du peuple et des cantons.

5.3 Compatibilité avec la nouvelle péréquation financière

Conformément à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)²¹, laquelle a été soumise à votation populaire le 28 novembre 2004, le financement et l'application des prestations individuelles de l'AI seront de la compétence de la Confédération. La proposition de financement additionnel contenue dans le présent message est compatible avec la nouvelle répartition de compétences.

²⁰ RO 1978 1491; RS 0.831.104

²¹ Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2002 2155.

5.4

Délégation de compétences législatives

Compte tenu de ses déficits croissants, l'AI a d'urgence besoin de recettes additionnelles. C'est pourquoi le Conseil fédéral sera habilité à relever la TVA de 0,8 point en faveur de l'AI et à édicter les dispositions d'application nécessaires; il veillera en outre à adapter l'art. 38, al. 6, de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA; RS 641.20) de manière à assurer sa conformité aux nouveaux taux. Ces compétences garantissent que le relèvement de la TVA, décidé par le peuple et les cantons, pourra être mis en œuvre rapidement. De plus, le Conseil fédéral sera chargé d'abaisser les taux de la TVA au pourcentage nécessaire pour couvrir les dépenses courantes et pour constituer une réserve de liquidités appropriée, lorsque les dettes de l'AI seront amorties.

Budget de l'AI avec 5^e révision de l'AI sans financement additionnel

Annexe I

Décompte 2004

Montants en millions de francs

aux prix de 2005

Année	Dépenses		Recettes			Compte de capital de l'AI				
	Système actuel	5 ^e révision de l'AI	Total	Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Produit des placements	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en pour-cent des dépenses
2004	10 995		11 096	3 963	5 548	0	9 511	-1 585	-6 035	-54,4
2005	11 559		11 723	3 994	5 861	0	9 855	-1 868	-7 903	-67,4
2006	11 723		11 918	4 034	5 959	0	9 993	-1 925	-9 742	-81,7
2007	12 030	- 237	12 068	4 356	6 034	0	10 390	-1 678	-11 276	-93,4
2008	12 123	- 73	12 364	4 392	6 181	0	10 573	-1 791	-12 900	-104,3
2009	12 466	- 83	12 739	4 436	6 369	0	10 805	-1 934	-14 643	-114,9
2010	12 483	- 141	12 819	4 480	6 409	0	10 889	-1 930	-16 286	-127,0

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

Année	2005	2006	2007	jusqu'à 2009	dès 2010
Salaires nominaux	1,4	1,8	2,3	3,0	
Prix	1,2	1,1	1,5	2,0	

Adaptation des rentes: 2005, 2007, 2009

OFAS / 10.6.2005

Budget de l'AI avec 5^e révision de l'AI et TVA

Annexe 2

Décompte 2004 - sans RPT

Montants en millions de francs

aux prix de 2005

Année	Dépenses			Recettes			Compte de capital de l'AI					
	Système actuel	5 ^e révision de l'AI	Intérêts	Total	Cotisations et recours 1)	TVA 2)	Pouvoirs publics 3)	Produit des placements	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en pour-cent des dépenses
2004	10 995		101	11 096	3 963		5 548	0	9 511	-1 585	-6 035	-54,4
2005	11 559		164	11 723	3 994		5 861	0	9 855	-1 868	-7 903	-67,4
2006	11 723		195	11 918	4 034		5 959	0	9 993	-1 925	-9 742	-81,7
2007	12 030	-237	275	12 068	4 356	0	6 034	0	10 390	-1 678	-11 276	-93,4
2008	12 123	-83	293	12 343	4 392	1 748	6 096	0	12 236	-1 107	-11 216	-90,9
2009	12 466	-73	286	12 669	4 436	2 375	6 258	0	13 069	400	-10 650	-84,1
2010	12 483	-141	323	12 665	4 480	2 399	6 256	0	13 135	470	-9 971	-78,7
2011	12 856	-224	305	12 937	4 530	2 424	6 390	0	13 344	407	-9 368	-72,4
2012	12 860	-282	285	12 863	4 572	2 447	6 354	0	13 373	510	-8 674	-67,4
2013	13 256	-374	266	13 148	4 620	2 470	6 574	0	13 664	516	-7 988	-60,8
2014	13 250	-431	244	13 063	4 659	2 492	6 531	0	13 682	619	-7 212	-55,2
2015	13 658	-530	224	13 352	4 706	2 514	6 675	0	13 895	543	-6 528	-48,9
2016	13 640	-585	201	13 256	4 743	2 535	6 628	0	13 906	650	-5 750	-43,4
2017	14 048	-689	180	13 539	4 786	2 554	6 769	0	14 109	570	-5 067	-37,4
2018	14 005	-741	158	13 422	4 818	2 574	6 711	0	14 103	681	-4 287	-31,9
2019	14 375	-846	137	13 666	4 859	2 593	6 832	0	14 284	618	-3 585	-26,2
2020	14 291	-894	114	13 511	4 886	2 610	6 755	0	14 251	740	-2 775	-20,5
2021	14 668	-1 009	92	13 751	4 920	2 624	6 875	0	14 419	668	-2 053	-14,9
2022	14 555	-1 051	69	13 573	4 941	2 638	6 786	0	14 365	792	-1 221	-9,0
2023	14 882	-1 161	46	13 767	4 970	2 651	6 883	0	14 504	737	-460	-3,3
2024	14 733	-1 195	21	13 559	4 987	2 662	6 779	0	14 428	869	418	3,1
2025	15 031	-1 305	0	13 726	5 011	2 672	6 863	5	14 551	825	1 235	9,0

Prévisions concernant l'évolution économique en %:

Année	2005	2006	2007	jusqu'à 2009	dés 2010
Salaires nominaux	1,4	1,8	2,3		3,0
Prix	1,2	1,1	1,5		2,0

Adaptation des rentes: tous les deux ans

- 1) 1.1.2007: relèvement du taux de cotisation de 1,4 à 1,5 %
- 2) Relèvement de la TVA (linéaire), sans la part de la Confédération
- 1.1.2008: 0,8 point
- 3) 1.1.2008: réduction du taux de cotisation Confédération de 37,5 à 36,9 % jusqu'en 2012 inclusivement

OFAS / 10.6.2006

