

Arrêté de financement AVS / AI: pas d'augmentation unilatérale de TVA

Projet de votation du 16 mai 2004

3 mai 2004

Numéro 18

dossierpolitique

L'augmentation de TVA propulserait les coûts à la hausse

L'assurance invalidité est hautement déficitaire et l'AVS va aussi au-devant de déficits à long terme. C'est pourquoi le Conseil fédéral aimerait assurer le financement de ces assurances par des économies du côté des dépenses (4e révision de l'AI et 11e révision de l'AVS) et par des recettes supplémentaires. Il prévoit de relever la TVA de 1,8 point au total: une première augmentation de 0,8% interviendrait dès 2005 pour l'AI et un nouveau pour-cent supplémentaire serait destiné à l'AVS au plus tôt dès 2009. Alors que la majorité s'accorde à reconnaître qu'il faut trouver une solution financière pour l'AI, l'économie et de nombreux élus bourgeois refusent d'augmenter la TVA pour l'AVS par anticipation.

Le Conseil fédéral aimerait assurer le financement de l'AVS et de l'AI d'une part par des adaptations des prestations (11e révision de l'AVS, 4e et 5e révisions de l'AI) et d'autre part par des augmentations massives de recettes. L'augmentation de la TVA se traduirait par des recettes supplémentaires de l'ordre de 5,4 mrd fr. par an. Pour l'AI, une hausse de la TVA de 0,8% serait introduite au début de 2005. Les dépenses de l'AI dérapent complètement. Aucun revirement de tendance n'est en vue. C'est ce qui explique que l'AI est hautement déficitaire. D'ici la fin de l'année, les dettes de l'assurance atteindront quelque 6 milliards de francs. En ce qui concerne l'AVS, on estime que le pour-cent supplémentaire de TVA sera nécessaire au plus tôt dès 2009.

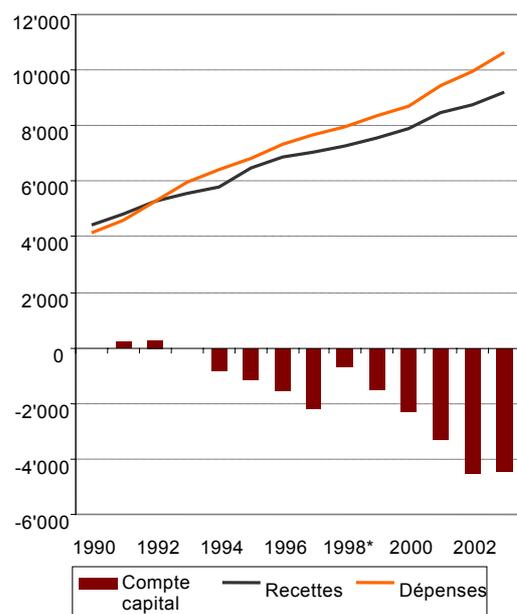
Si la majorité s'accorde à admettre qu'il faut trouver une solution financière pour combler le déficit de l'AI, le scepticisme est très grand à l'égard du pour-cent de TVA demandé pour l'AVS, ce qui a amené les associations économiques et de nombreux partis bourgeois à rejeter tout l'arrêté sur le financement. En accordant des ressources financières à l'avance, on court le risque de faire disparaître la pression à s'atteler d'urgence aux corrections qui s'imposent. En outre, il est maladroit de vouloir amalgamer deux questions indépendantes en un seul projet. En cas de rejet de l'arrêté de financement, il faudrait trouver rapidement de nouvelles solutions pour combler le manque de financement de l'AI. Au vu des conséquences très négatives que ce projet serait susceptible d'entraîner sur l'économie, les consommateurs et les finances cantonales, il est tout à fait justifié de dire NON au projet de TVA.

La situation financière de l'AI

La situation de l'assurance invalidité est aujourd'hui déjà très précaire. En 2003, la statistique de l'AI a enregistré un déficit de 1,4 mrd fr. Depuis 1990, l'écart se creuse entre les recettes et les dépenses (cf. graphique p. 1). En 2003, les dépenses ont atteint 10,6 mrd fr. pour un total de recettes de 9,2 mrd fr. Toujours depuis 1990, les dépenses ont progressé en moyenne de 7,6% par an, les recettes de 5,8%. Une montagne de dettes de 4,5 mrd fr. s'est accumulée sur le compte capital de l'AI à partir de 1998, année où un transfert de 2,2 mrd fr. des APG avait permis de ramener la dette de l'AI à moins de 1 milliard.

Les finances de l'AI (1990-2003)

En millions de francs



Source: CFAS, Statistique des assurances sociales

*1998 transfert de 2,2 mrd fr. des APG à l'AI

Cette accumulation de dettes est financée par des avances prélevées sur le fonds AVS.

La forte progression des dépenses de l'AI n'est pas nouvelle. Depuis 1970, elle est supérieure à la hausse des recettes. La perpétuation de cette mauvaise situation financière est due à l'accroissement permanent du nombre de rentiers. En 1990, quelque 165 000 personnes percevaient une rente AI; en 2003, elles étaient déjà plus de 270 000. Cela représente une progression de 65% en 12 ans. La probabilité de toucher un jour une rente s'est sensiblement accrue dans toutes les catégories d'âge. Le fort accroissement du nombre des bénéficiaires de rentes chez les 35-44 ans est inquiétant. Le rajeunissement de l'âge moyen des bénéficiaires prolonge la durée des prestations, ce qui entraîne de grosses augmentations de coûts sur la durée. Le degré de probabilité de toucher une rente AI est de 5% (1992: 3,2%), avec toutefois des différences cantonales marquées. C'est à Bâle-Ville que la probabilité de toucher une rente est la plus élevée, avec 8,8%. Une projection dans l'avenir du degré de probabilité des cas d'invalidité donne une progression des dépenses de l'AI de 2,9% par an; à ce rythme, le total des dépenses atteindrait 17 mrd fr. d'ici 2020¹.

Le Conseil fédéral aimerait combler les trous de l'AI essentiellement par des recettes supplémentaires. L'augmentation de la TVA de 0,8% dès 2005 rapporterait

chaque année quelque 2 mrd fr. à l'AI. Il ne se passe encore pas grand chose au niveau des dépenses ou des prestations.

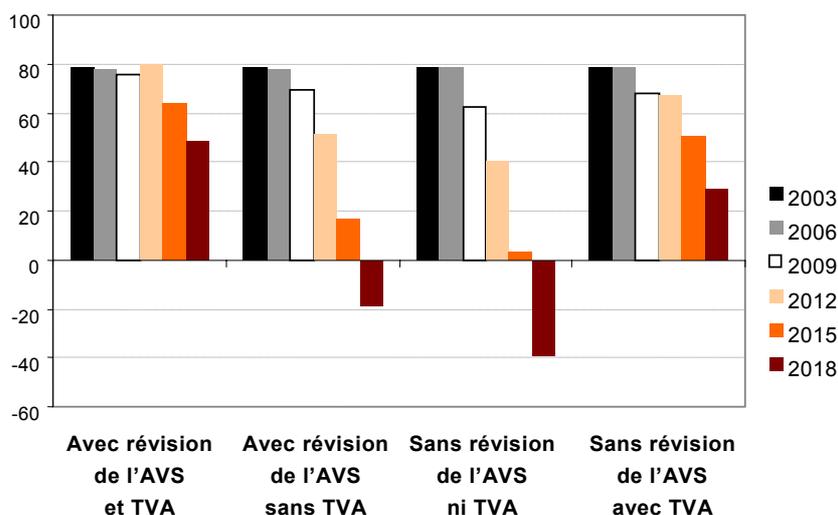
Malgré la 4e révision de l'AI entrée en vigueur au 1er janvier 2004, un important défaut de financement subsiste. Cette 4e révision prévoyait certes des adaptations de prestations représentant des économies (par exemple la suppression de la rente complémentaire du conjoint), mais aussi des améliorations. A moyen terme, la surveillance renforcée de la Confédération (services médicaux régionaux dès 2005) devrait contribuer à atténuer les coûts. Mais dans l'ensemble, les effets d'économies nettes seront si faibles que les travaux de la 5e révision de l'AI ont déjà commencé.

La situation financière de l'AVS

Le Conseil fédéral part de l'idée que le financement des rentes AVS est assuré jusqu'en 2015, pour autant que la 11e révision de l'AVS ainsi que le pour-cent de TVA supplémentaire destiné à l'AVS soient acceptés en votation populaire (cf. graphique p. 2). Il aimerait procurer à l'AVS quelque 3 milliards de recettes supplémentaires annuelles avec ce pour-cent de TVA. Selon ses estimations, de nouvelles recettes seraient nécessaires pour l'AVS à partir de 2009. Il devrait

Scénario: évolution du fonds de l'AVS 2003-2018

En % des dépenses



Source: OFAS, janvier 2004

¹ OFAS, fiche janvier 2004

demander cette augmentation au Parlement, avec le risque qu'un référendum soit lancé.

Si les recettes supplémentaires ne seront nécessaires que dans quelques années, il est important de prendre aujourd'hui une décision de consolidation des dépenses en vue d'assurer l'AVS à long terme. C'est pourquoi les associations économiques et tous les partis bourgeois soutiennent la 11e révision de l'AVS. Le dossier politique no 16 du 19 avril 2004 donne un bon aperçu des arguments en faveur de la 11e révision.

Augmentation de TVA : nuisible à l'économie

La Suisse possède encore un taux de TVA bas en comparaison européenne, ce qui constitue un avantage concurrentiel certain. Le projet soumis au vote le 16 mai consiste à relever le taux de TVA de 7,6% à 9,4%. Cette hausse générerait 5 mrd fr. de recettes supplémentaires, ce qui représente plus de 1% du PIB. Comme les assurances sociales nécessiteront des moyens financiers supplémentaires considérables jusqu'en 2025, il faut s'attendre à une autre augmentation marquée de la TVA. Or la TVA est un impôt lourd. Elle entre dans la quote-part fiscale, atténue le pouvoir d'achat, pose des problèmes par rapport à la politique sociale et ne devrait être relevée qu'à condition d'être compensée par la baisse d'autres impôts.

Il est aussi choquant de constater que l'assainissement des assurances sociales se fait essentiellement grâce à des hausses d'impôts. Du point de vue des politiques financière et économique, l'arrêté sur le relèvement de la TVA est inacceptable. En effet, il contribuerait à faire augmenter un peu plus la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale et alourdirait les charges pesant sur l'économie, les consommateurs et les pouvoirs publics. Concrètement, une nouvelle augmentation non compensée de la TVA présenterait les inconvénients majeurs suivants :

- La 11e révision de l'AVS et la 4e révision de l'AI visent principalement à assainir ces deux assurances sociales. Les mesures d'assainissement portent sur un montant total de quelque 6 mrd fr. Les recettes supplémentaires générées principalement par la TVA représentent à elles seules 85% de ce montant. Les économies nettes représentent 15% seulement de ce montant.

- L'AVS n'aura pas besoin de moyens supplémentaires avant 2010 au moins. Mais si on promet un accroissement immédiat des ressources de l'AVS, cela éveillera de nouveaux appétits.
- Les augmentations de TVA ne sont pas gratuites. Elles nuisent à la Suisse en tant que place économique dès lors qu'elles ne sont pas compensées. Des entreprises de branches qui ne peuvent faire valoir la TVA comme impôt préalable seraient pénalisées par une nouvelle hausse des coûts. En outre, le relèvement de la TVA pénaliserait les écoles, les hôpitaux, les maisons pour personnes âgées, les organisateurs d'événements culturels et sportifs. Elle renchérirait aussi les logements. (cf. dossierpolitique n 29, 2003 : analyse de Gerhard Schafroth sur la TVA).
- Une hausse de la TVA ferait l'effet d'un impôt sur les salaires surtout dans les entreprises du secteur tertiaire, à forte intensité de main d'œuvre. Faute de pouvoir la répercuter sur les consommateurs, elle renchérira le coût de la main d'œuvre et donc les emplois. Au vu de l'intensification de la concurrence internationale et de l'aggravation du chômage, elle n'est pas souhaitable.
- Les augmentations de TVA ont un impact presque identique, mesuré en pourcentage du revenu, sur les différentes couches de la population. La charge moyenne sur les revenus imputable à la TVA atteint près de 5,3% du revenu après déduction des impôts directs et des assurances obligatoires pour un taux de TVA de 7,6%. Les modalités d'application actuelles de la TVA ne parviennent pas à atténuer beaucoup les disparités sociales bien qu'un taux inférieur soit appliqué aux denrées alimentaires, aux livres et aux journaux.
- L'augmentation de la TVA pèsera aussi sur les dépenses des cantons et des communes, surtout dans le domaine des infrastructures. Aujourd'hui, la Confédération engrange près de 4 mrd fr. par an grâce à la TVA via les factures des fournisseurs (construction de routes, écoles, hôpitaux, informatique, etc.). Si les augmentations de TVA ne sont pas compensées, cela revient à redistribuer une part des ressources des communes et des cantons à la Confédération. Il est étonnant que les cantons, qui seront pénalisés, ne disent rien à ce sujet. Cette mesure n'est pas dans l'intérêt de leurs finances ni de leurs contribuables.
- L'augmentation de la TVA a un impact négatif sur le climat fiscal en Suisse. En effet, elle fait augmenter la propension à éviter cet impôt légalement ou illégalement.

- En outre, un nouveau relèvement de la TVA lancerait un signal négatif pour la politique financière de la Suisse. Son acceptation ouvrirait la porte à d'autres augmentations. Le Concept des dépenses d'économiesuisse propose des solutions susceptibles de remplacer une augmentation de la TVA. Il importe aussi de viser un assainissement accru des dépenses de l'AI à l'occasion de la 5^e révision de l'AI.

Commentaire

Voter aujourd'hui un impôt supplémentaire « de réserve » n'a pas de sens. L'expérience a montré que quiconque constitue des réserves suscite la convoitise. De plus, un relèvement de la TVA entraînerait une hausse des coûts pour l'économie, les consommateurs et même pour les cantons et les communes. Les cantons qui déplorent le paquet fiscal sous prétexte qu'il aurait un impact négatif sur leurs finances restent étonnement calmes face au projet sur la TVA alors même que la hausse de la TVA se traduirait par un alourdissement des dépenses se chiffrant en milliards.

Par ailleurs, une augmentation de la TVA « de réserve » lance un signal négatif en matière de politique financière. Elle risque de provoquer l'ajournement de réformes, mesures d'assainissement et incitations à gérer soigneusement les recettes fiscales nécessaires. L'écart par rapport au taux de TVA minimal appliqué dans l'UE ne doit pas servir d'excuse pour augmenter la TVA suisse sans compensation et pour financer de nouvelles revendications.

BL

Pour tout renseignement :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch