

## **Financement additionnel pour l'AI: pourquoi la TVA?**

*Dossier préparé par: Yves Rossier, Directeur de l'Office fédéral des assurances sociales*

*Août-septembre 2009*

**Avertissement:** Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## RESUME

Le 27 septembre prochain, le financement additionnel de l'assurance invalidité sera soumis au verdict populaire. Ce financement sera assuré par une augmentation temporaire, limitée à sept ans, de la taxe de la valeur ajoutée (TVA). Lors de l'examen de ce dossier par les deux Conseils, les parlementaires ont largement débattu de la question du choix de la nouvelle source de financement: relèvement de la TVA ou du montant des cotisations salariales. Finalement, l'augmentation de la TVA s'est imposée parce qu'elle offrait une assiette fiscale plus large et que cet impôt concernait l'ensemble de la population, ce qui représentait une charge plus équitable. Cette nouvelle source de financement est vitale pour l'AI. Elle l'est tout autant pour l'AVS, car en l'absence de nouvelles ressources, c'est l'ensemble du 1er pilier qui est actuellement entraîné dans une spirale d'endettement.

## RIASSUNTO

Il 27 settembre prossimo, il finanziamento supplementare dell'assicurazione invalidità sarà sottoposto al verdetto popolare. Questo finanziamento sarà assicurato da un aumento temporaneo, limitato a sette anni, della tassa sul valore aggiunto (IVA). Al momento dell'esame di questo dossier dalle Camere, i parlamentari hanno ampiamente dibattuto della questione della scelta della nuova fonte di finanziamento: aumento dell'IVA o dell'ammontare dei contributi salariali. Alla fine, l'aumento dell'IVA si è imposto perché offriva una paletta fiscale più ampia e perché riguardava la totalità della popolazione, rappresentando un onere più equo. Questa nuova fonte di finanziamento è vitale per l'AI. Lo è altrettanto per l'AVS, poiché in assenza di nuove risorse è tutto il primo pilastro che in questo momento è trascinato in una spirale di indebitamento.

Trouver de nouvelles sources de financement pour assurer la pérennité des assurances sociales n'est jamais chose aisée. De ce fait, la question d'une augmentation de la TVA en faveur de l'assurance invalidité a donné lieu à un large débat au sein du Parlement, débats repris largement dans et par les médias. Les nouvelles sources de financement, pour les assurances sociales, ne sont pas légion et généralement deux branches sont sollicitées, l'impôt et/ou l'augmentation des cotisations salariales. A chaque fois, les avantages et les répercussions pour l'économie nationale font l'objet de prises de bec.

Si l'augmentation du montant des cotisations salariales a des effets négatifs sur le marché du travail en général, sur les salariés les moins qualifiés en particulier et pénalise *in fine* l'économie du fait de la hausse des coûts de production, un relèvement de la TVA, en comparaison, touche tous les revenus et a de ce fait un effet économique plus diffus.

Dans le texte qui suit, je souhaite relever trois points qui me paraissent fondamentaux: le besoin de nouvelles sources de revenus pour assurer la pérennité des assurances sociales en général et l'AI en particulier; les avantages et inconvénients de la TVA par rapport à d'autres sources et les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autres options sérieuses; enfin, l'importance d'une nouvelle source financière pour assurer la pérennité de l'AI.

## **1. Un déficit structurel trop longtemps refoulé**

Face aux importants besoins financiers – actuels et futurs – de nos assurances sociales, il est important de souligner que seules des sources de revenus importantes et, surtout, régulières, sont en mesure d'assurer leur stabilité financière. De telles sources sont rares: seuls les revenus du travail, la consommation et la recette générale de l'Etat satisfont à ce critère. Toute autre source de recettes ne peut être qu'accessoire (le jeu d'argent) ou illusoire (taxes écologiques). Le populisme fiscal ambiant conduit souvent à identifier des cercles de personnes ou des comportements à l'origine des problèmes financiers des assurances sociales.

Cette attitude relève plus de la mise au pilori que du souci de financer l'Etat social de manière durable. Ainsi les besoins financiers de l'AI ne sont pas la conséquence de comportement de «*tricheurs*» qui vivraient aux crochets de la collectivité, mais l'expression d'une réalité bêtement plus prosaïque: les ressources accordées à l'AI et qui sont fixes couvrent de moins en moins les dépenses croissantes de cette assurance. Le déficit structurel qui résulte de ce déséquilibre se monte à 1.4 milliard par année et se matérialise aujourd'hui dans une montagne de dettes s'élevant à plus de 13 milliards contractée par l'AI vis-à-vis de l'AVS. Ni l'ouverture de la chasse aux sorcières, ni un enfouissement collectif de têtes dans le sable ne viendront à bout du déficit de financement de l'AI et de sa dette vis-à-vis de l'AVS.

## **La fiscalité, enjeu fondamental dans un état fédéral**

Faire appel à des sources de financement «*exotiques*» pour sauver l'AI est tentant, mais guère réaliste. On a en effet tendance à «*oublier*» que certaines assiettes fiscales évoquées sont déjà soumises à l'impôt (comme l'énergie – par les huiles minérales, ou les revenus du capital – par l'imposition du revenu): un accroissement de leur mise à contribution pour les assurances sociales se ferait aux dépens d'autres collectivités publiques ou d'autres tâches de l'Etat.

Il faut admettre que la TVA est assez mal perçue en Suisse, cela en raison des effets conjugués de ce populisme fiscal (c'est un impôt) et du prétendu caractère régressif de cet impôt. Je reviendrai sur ce point mais souhaiterais faire d'emblée une remarque: la modération de l'imposition de la consommation, en Suisse, ne procède pas d'une préoccupation d'ordre social (la France et la Suède ne sont pas moins «*sociaux*» que nous), mais bien de sa tradition fédérale. C'est en effet dans les Etats fédéraux – où l'imposition de la consommation est réservée à l'Etat central – que l'on est le plus réservé à l'endroit de celle-ci: restreindre l'imposition indirecte revient à freiner la croissance de l'Etat central, la Suisse et les Etats-Unis en sont deux bons exemples, où les cantons et les Etats se réservent l'essentiel de l'imposition du revenu et n'accordent qu'avec réticence une augmentation de l'imposition indirecte à l'Etat fédéral.

## **2. Quelle est la source de financement la plus sûre pour l'AI?**

La comparaison des effets de la TVA par rapport aux prélèvements salariaux paritaires a fait l'objet de nombreuses simulations par l'OFAS (Ex: Message concernant le financement additionnel de l'assurance invalidité du 22 juin 2005<sup>1</sup>). Une des modélisations a comparé la charge que représente une augmentation de la TVA (0.8%, augmentation linéaire) par rapport aux prélèvements salariaux (0.4% répartis paritairement) par classe de revenus pour les ménages. Cette modélisation montre que jusqu'à la classe de revenu de 5000 francs, les prélèvements salariaux paritaires représentent pour les ménages une charge moins lourde qu'une augmentation de la TVA; entre 5'000 et 6'000 francs les prélèvements salariaux et la TVA représentent une charge strictement équivalente et à partir de 6'000 francs, la TVA représente une charge moins lourde que les prélèvements salariaux. Que peut-on en conclure? Le revenu médian individuel en Suisse s'élève approximativement à 5'400 francs (50% des individus sont en dessous, 50% en dessus) et que par conséquent une augmentation de la TVA n'est pas particulièrement attractive pour toute personne en dessous de ce revenu. En revanche, si l'on considère le revenu des ménages, la situation se présente différemment: selon les données de l'OFS, environ 1/3 des ménages vivant en Suisse disposent d'un revenu inférieur à 6'000 francs, alors que les 2/3 ont un

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/4377.pdf>

revenu supérieur à ce montant. Cela signifie que la TVA est en fait favorable à la grande majorité des ménages d'actifs vivant en Suisse.

Du point de vue du marché du travail, une augmentation des prélèvements salariaux pénalise l'économie et le marché du travail car cela engendre une hausse des coûts de production. De plus, l'aspect paritaire des prélèvements salariaux ne doit pas faire illusion: quand bien même, formellement, la moitié d'une augmentation est «payée» par l'employeur, il est clair que celle-ci renforce la pression sur les salaires et qu'il en est tenu compte pour une éventuelle augmentation ultérieure des salaires, de sorte que, en fait, c'est bien l'employé – ou le poste de travail si vous préférez – qui paie l'intégralité de ce prélèvement supplémentaire. Les salariés dont l'emploi est faiblement rémunéré et requiert un niveau de qualifications peu élevé sont toujours les plus menacés par le report de charge sur les salaires ou par les suppressions de postes et les délocalisations. Là encore, il apparaît que le prétendu caractère «social» du prélèvement salarial est largement illusoire.

Finalement, il faut rappeler que l'ouverture des frontières de ces dernières décennies a permis une croissance phénoménale de la productivité, les prix de la plupart des biens et services (de l'ordinateur aux voyages et au litre de lait) ont constamment baissé en termes réels, voire nominaux. Imposer la consommation plutôt que le travail revient en quelque sorte à restituer à celui-ci une partie des efforts consentis et à lui épargner un sacrifice supplémentaire. Vous me direz que les travailleurs sont aussi consommateurs: ce n'est que partiellement juste, car un bon tiers du revenu en Suisse est déjà le revenu du capital et une bonne partie des rendements du capital échappent à toute forme d'imposition. De plus, la situation économique des rentiers étant déjà équivalente à celle des actifs de moins de quarante ans, l'élargissement de la solidarité financière à l'ensemble de la population – sans compter les touristes – relève de la plus simple équité.

### **Choix de la source de financement des assurances sociales de plus en plus déterminé par le vieillissement**

D'un point de vue intergénérationnel, la TVA constitue une source de financement à la fois plus équitable et plus sûre à long terme que les prélèvements salariaux. Le vieillissement démographique a pour conséquence que le groupe numériquement important des personnes issues du baby-boom (cohorte nées entre 1949-1964) va partir à la retraite entre 2014 et 2029. Même si on peut prévoir qu'un bon tiers de ces futurs retraités continuera à exercer une activité lucrative, le plus souvent à temps partiel, une diminution du produit des cotisations salariales de même qu'une baisse de l'activité économique constituent une conséquence logique des départs en masse à la retraite (cette baisse de l'activité économique est particulièrement marquée au Japon, pays où le vieillissement est le plus fort de tous les pays développés et qui constitue pour l'OCDE une sorte de laboratoire de notre futur). La combinaison de ces deux facteurs (départs à la retraite + baisse de l'activité économique) a pour effet d'alourdir le fardeau que devront supporter

les générations les plus jeunes si les prélèvements salariaux sont choisis. Dans ce contexte de vieillissement, la TVA offre par comparaison une assiette contributive plus large et donc plus solide.

### 3. Assurer la pérennité de l'assurance invalidité

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes AI durant cette dernière décennie a engendré des difficultés sociales et financières. Sociales, parce qu'un nombre de plus en plus élevé de personnes, toujours plus jeunes, se retrouvent définitivement exclues de la vie active. Financières, en raison de l'écart croissant entre les recettes et les dépenses ainsi que l'augmentation vertigineuse de la dette de l'AI et des intérêts qui en découlent. Des mesures ont été prises pour enrayer la progression de nouvelles rentes et favoriser l'intégration et la réinsertion des personnes dans le marché du travail. La 5<sup>e</sup> révision de l'AI a introduit des mesures ciblées d'allègement et d'économies, cependant, ces mesures ne suffisent pas à elles seules à assainir l'AI. Raison pour laquelle, le Conseil fédéral a jugé indispensable de trouver une source de financement supplémentaire pour l'AI et a proposé un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée. Ce relèvement sera limité à une période de sept ans, soit du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2017 et son taux varie selon la catégorie des biens. Ainsi le taux des biens de première nécessité ne sera que légèrement augmenté<sup>2</sup>.

#### Augmentation de la TVA: taux prévus

taux normal	7,6% + 0,4 ⇒ 8%
taux réduit (biens de première nécessité)	2,4% + 0,1 ⇒ 2,5%
taux spécial (hébergement)	3,6% + 0,2 ⇒ 3,8%

En raison de la situation conjoncturelle que la Suisse doit affronter actuellement, le Parlement a reporté d'une année (de 2010 à 2011) l'entrée en vigueur du relèvement de la TVA.

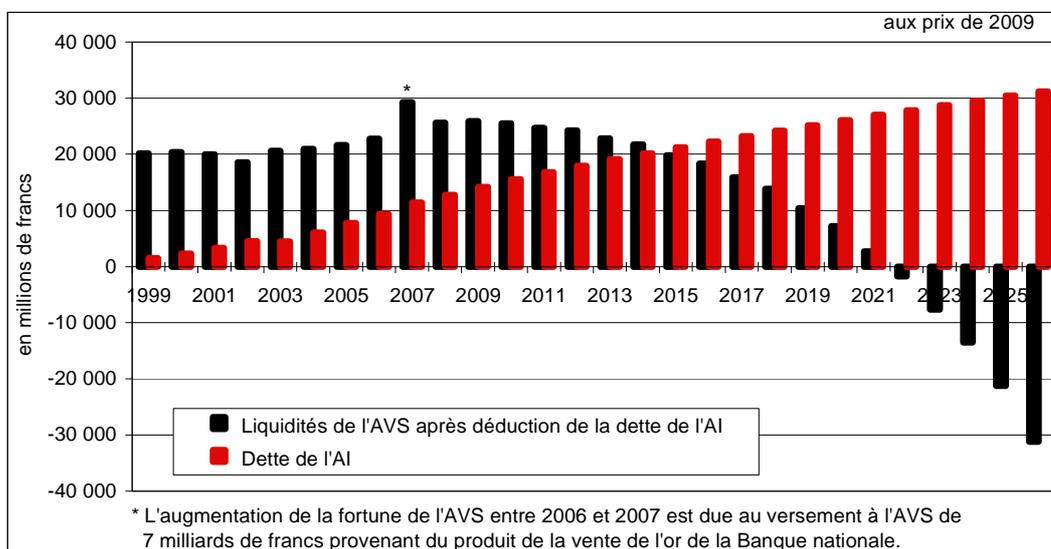
#### Scénario d'avenir en cas de rejet du financement additionnel

L'assurance invalidité a pour 13 milliards de francs de dettes et affiche un déficit annuel moyen de 1,4 milliard de francs, aggravant ainsi d'autant son endettement envers l'AVS. A chaque jour qui passe, ce dernier s'alourdit dès lors de près de 4 millions de francs. Si rien n'est entrepris aujourd'hui, la dette va atteindre des sommets vertigineux en passant à environ 25 milliards d'ici dix ans! Tout doit, dès lors, être entrepris afin de remettre l'AI sur pied et garantir qu'elle puisse continuer à remplir à l'avenir son rôle solidaire et social, tel qu'il a été prévu par la Constitution fédérale.

<sup>2</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/4377.pdf>

L'assainissement de l'assurance invalidité est urgent. Attendre plus longtemps ne ferait que hisser à des niveaux vertigineux la dette de l'AI, l'intérêt de la dette et, partant, les coûts d'assainissements. Les liquidités de l'AVS, utilisées pour couvrir le déficit de l'AI, s'épuiseraient rapidement.

### Liquidités de l'AVS et dette de l'AI (en millions de francs)



L'assurance invalidité se doit de continuer d'être la planche de salut des personnes qui ne peuvent plus subvenir à leurs besoins pour des raisons de santé. Le financement additionnel de l'AI contribuera à rétablir la confiance dans l'AI et, en même temps, dans l'AVS. C'est précisément lorsque la situation économique est difficile que la population doit pouvoir compter sur des assurances sociales financièrement saines. Certes, cet assainissement constitue un sacrifice, mais que serait donc la valeur d'une solidarité qui ne se traduirait pas en actes concrets? Prêcher la solidarité sans être disposé à y apporter sa contribution propre, est-ce autre chose que du bavardage?