

CH_VB 05-0921 4377 vom 22. Juni 2005

Bundesverwaltung, 2005-06-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_05-0921_4377_

FR: CH_VB 05-0921 4377 du 22 juin 2005

IT: CH_VB 05-0921 4377 del 22 giugno 2005

Erwägungen

E. 22

juin 2005 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

4378 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 5e révision de l'AI, des mesures ciblées d'allégement 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'allégement. 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 5e 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 5e révision de l'AI, soit vraisemblablement le 1er janvier 2008.

4379 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:

4380 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 capital 1 –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 1er janvier 1998 et au 1er février 2003, 2,2 et 1,5 milliards de francs respectivement ont été transférés du régime des APG à l'AI.

4381 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 4e 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 4e révision de l'AI, première partie, FF 1997 IV 141.

4382 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 1er 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 11e 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 1er 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 4e révision de l'AI pour contribuer à sa consolidation financière La 4e révision de l'AI4 a été adoptée par les Chambres fédérales le 21 mars 2003 et est entrée en vigueur le 1er 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 4e 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 4e 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 11e 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 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance- invalidité, FF 2001 3045.

4383 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

E. 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'allégement budgétaire 2003 Dans le cadre du programme d'allégement 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 1er 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,

E. 28

0,51 6 000–6 999

E. 32

0,49 7 000–7 999

E. 37

0,49 8 000–8 999

E. 40

0,47 9 000–9 999

E. 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

4397 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 2003–2007 (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 1er 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.

4398 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 1977; 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.

4399 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.

4400 Budget de l'AI avec 5e révision de l'AI sans financement additionnel Annexe 1 Décompte 2004 Montants en millions de francs aux prix de 2005 Année Dépenses Recettes Compte de capital de l'AI Système 5e Intérêts Total Cotisa- Pouvoirs Produit Total Variation Etat fin en pour-cent actuel révision tions et publics des annuelle de l'année des dépenses de l'AI recours placements 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 6 034 0 10 390 -1 678 -11 276 -93,4 2008 12 123 - 73 314 12 364 4 392 6 181 0 10 573 -1 791 -12 900 -104,3 2009 12 466 - 83 356 12 739 4 436 6 369 0 10 805 -1 934 -14 643 -114,9 2010 12 483 - 141 477 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

4401 Budget de l'AI avec 5e 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 5e Intérêts Total Cotisa- TVA Pouvoirs Produit Total Variation Etat fin en pour-cent actuel révision tions et 2) publics des annuelle de l'année des dépenses de l'AI recours 1) 3) placements 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 - 73 293 12 343 4 392 1 748 6 096 0 12 236 - 107 -11 216 -90,9 2009 12 466 - 83 286 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

E. 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 dès 2010 1) 1.1.2007: relèvement du taux de cotisation de 1,4 à 1,5 % Salaires nominaux 1,4 1,8 2,3 3,0 2) Relèvement de la TVA (linéaire), sans la part de la Confédération Prix 1,2 1,1 1,5 2,0 1.1.2008: 0,8 point 3) 1.1.2008: réduction du taux de

cotisation Confédération de 37,5 à 36,9 % Adaptation des rentes: tous les deux ans jusqu'en 2012 inclusivement OFAS / 10.6.2005

4402

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant le financement additionnel de l'assurance-invalidité In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2005 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 30 Cahier Numero Geschäftsnummer 05.053 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 02.08.2005 Date Data Seite 4377-4402 Page Pagina Ref. No 10 138 805 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.