



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Berne, le 10 juin 2013

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Rapport à l'attention de la CSSS-E
en réponse à la proposition Rechsteiner Paul du 21 janvier 2013

Table des matières

1	Résumé.....	3
2	Contexte.....	5
3	La contribution de la Confédération : évolution historique et justification.....	5
3.1	Arrêté fédéral du 18 juin 1925.....	5
3.2	Premier projet de loi sur l'AVS selon le message du 29 août 1929.....	8
3.3	Loi du 20 décembre 1946 sur l'AVS.....	9
3.4	Les révisions de l'AVS.....	10
3.5	La 10 ^e révision de l'AVS.....	11
3.6	Le point de TVA lié à l'évolution démographique.....	12
3.7	L'impôt sur les maisons de jeu.....	13
3.8	Nouvelles réflexions au sujet du financement des assurances sociales.....	14
4	Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS.....	15
4.1	Passage de montants fixes à un financement proportionnel.....	15
4.2	Réduction de la contribution fédérale en raison du choc pétrolier.....	16
4.3	La contribution publique se stabilise à près de 20 % des dépenses.....	17
4.4	Effet des mesures d'allègement budgétaire sur les finances fédérales.....	18
5	Financement de la contribution fédérale.....	20
5.1	Constitution du fonds de 1926 à 1947.....	20
5.2	De 1948 à 1972 : les impôts sur le tabac et l'alcool suffisent.....	21
5.3	A partir de 1973 : d'autres sources de financement sont nécessaires.....	21
5.4	Importance des impôts sur le tabac et effet du relèvement du prix des cigarettes.....	24
5.5	Importance de l'imposition des boissons distillées.....	25
5.6	Hypothèses relatives à la réaffectation des impôts sur le tabac et l'alcool.....	25
6	Recettes fiscales affectées à l'AVS.....	27
7	Projets ayant une incidence sur les finances de l'AVS.....	29
7.1	Deuxième réforme de l'imposition des entreprises.....	29
7.2	Programme de consolidation et de réexamen des tâches.....	29
7.3	Fonds de bienfaisance fournissant des prestations discrétionnaires.....	30
7.4	Initiative populaire « 1:12 – Pour des salaires équitables ».....	30
7.5	Initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage ».....	31
7.6	Initiative populaire « AVSplus : pour une AVS forte ».....	31
7.7	Initiative populaire « Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums) ».....	32
7.8	Initiative populaire « Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS ».....	32
8	Annexe.....	33
8.1	Projet de constitution de 1919 selon le message du 21 juin 1919.....	33
8.2	Projet de 1919 remanié selon le rapport complémentaire du 23 juillet 1924.....	33
8.3	Arrêté fédéral du 18 juin 1925, entré en vigueur en 1926.....	33
8.4	Premier projet de loi sur l'AVS selon le message du 29 août 1929.....	34
8.5	Loi sur l'AVS du 17 juin 1931, rejetée en votation populaire le 6 décembre 1931.....	34
8.6	Projet de loi selon le message du 29 mai 1946 concernant le financement de l'AVS.....	35
8.7	Projet de loi sur l'AVS selon le message complémentaire du 24 septembre 1946.....	36
8.8	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'AVS, entrée en vigueur en 1948.....	36
8.9	Constitution fédérale du 18 avril 1999 (état actuel).....	37
8.10	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'AVS (état actuel).....	38
9	Liste des illustrations et des tableaux.....	39

1 Résumé

Le principe d'une participation de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants n'a été contesté ni lors de la rédaction de la base constitutionnelle de 1919, ni lors de l'élaboration des deux projets de loi dans les années 1920 et 1940. Cette participation répondait surtout au souci de limiter le montant des cotisations de la nouvelle assurance pour que les couches les plus défavorisées de la population puissent bénéficier de meilleures rentes sans avoir à supporter une charge financière trop importante. Dans la conception initiale de l'AVS, les cotisations des assurés ne devaient pas être liées au salaire, mais prendre la forme de primes forfaitaires. Les contributions fédérales devaient quant à elles apporter des compléments de rente aux retraités les moins aisés.

Une intervention de l'Etat se justifiait aussi par l'attente que l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité contribue à garantir la paix sociale et à réduire les antagonismes de classe. La nouvelle assurance devait en outre réduire les dépenses consacrées à l'assistance aux indigents, ce qui militait pour une participation financière des cantons. Enfin, la dimension de la solidarité entre jeunes et vieux comme entre riches et pauvres a joué un rôle toujours plus important dans les messages ultérieurs du Conseil fédéral et les débats au Parlement

Jamais, dans les projets constitutionnels ou législatifs, il n'a été question de verser directement à l'AVS les recettes des impôts sur l'alcool et le tabac. Aucune demande n'a été déposée en ce sens au Parlement. L'enjeu a toujours été de savoir comment assurer le financement de la contribution de la Confédération. C'est aussi à cette fin que les recettes provenant de l'impôt sur les maisons de jeu avaient été initialement destinées, même si ce point a par la suite été corrigé par le Parlement. Il faut attendre l'année 1999 et l'introduction du point de TVA lié à l'évolution démographique, suivie, une année plus tard, par les recettes de l'impôt sur les maisons de jeu, pour voir des fonds publics être directement attribués à l'AVS.

Si les recettes des impôts sur l'alcool et le tabac, au lieu de servir à financer la contribution de la Confédération, avaient été versées directement à l'AVS en plus de cette contribution, l'assurance aurait pu offrir les mêmes prestations sans avoir besoin de l'apport des contributions cantonales, de la TVA et de l'impôt sur les maisons de jeu. Mais la Confédération aurait alors dû réaliser des économies de l'ordre de 69 milliards de francs ou trouver des sources de financement correspondantes.

Une participation financière accrue des pouvoirs publics à l'AVS pour des prestations répondant à des besoins sociaux, comme les bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance, n'a pas été envisagée. Aucune demande n'a été déposée en ce sens lors des débats parlementaires portant sur la 10^e révision de l'AVS, qui a introduit ces bonifications. Pour financer les nouvelles prestations, la contribution des pouvoirs publics a été portée de 20 à 20,5 % des dépenses de l'AVS, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes devant amortir l'impact des changements démographiques prévus. La contribution spéciale de 170 millions de francs que la Confédération aurait dû verser chaque année pendant 17 ans pour le financement de la retraite anticipée a été supprimée dans le cadre de mesures d'allègement du budget fédéral.

La participation de la Confédération au financement de l'AVS s'élève à 16,4 % des dépenses en moyenne depuis 1948. En 2011, ce taux est de 19,55 %. Dans les années 1970 et 1990, la contribution fédérale a aussi subi les conséquences des efforts d'assainissement du budget fédéral.

De 1948 à 1972, les recettes de l'imposition du tabac et de l'alcool suffisaient à couvrir intégralement la contribution de la Confédération. Jusqu'en 1972 (à l'exception de 1964), l'impôt sur le tabac excédait les besoins de financement de la Confédération pour l'AVS. Depuis lors, sa part dans la contribution fédérale se situe entre 30 et 40 %. Quant à l'impôt sur l'alcool, il représentait jusque dans les années 1980 entre 10 et 20 % de la participation de la Confédération, mais il tourne désormais

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

autour de 3 à 4 %. Si les impôts sur l'alcool et le tabac couvraient encore entre 20 et 30 % des dépenses totales de l'AVS dans les années 1960, cette part n'est plus aujourd'hui que de 6 à 7 %.

Depuis 1973, le gouvernement fédéral fait appel à ses recettes fiscales générales pour couvrir sa contribution à l'AVS. Ces recettes représentent depuis les années 1980 entre la moitié et les deux tiers de la contribution fédérale, contre un cinquième environ dans les premières années. La part de 17 % que la Confédération perçoit sur le point de TVA lié à l'évolution démographique couvre entre 6 et 8 % de la contribution fédérale.

En 2007, la Confédération a versé à l'AVS 7 milliards de francs sur le produit de la vente des réserves d'or de la Banque nationale. En 2011, 5 milliards de francs provenant de l'AVS ont été utilisés pour la constitution du Fonds de compensation de l'AI.

Les cantons ont participé au financement de l'AVS de 1948 à 2007, prenant en charge 3,9 % des dépenses en moyenne durant cette période.

Les recettes de la TVA versées directement à l'AVS oscillent autour de 6 à 7 % des dépenses (5,9 % en 2011), tandis que celles provenant de l'impôt sur les maisons de jeu se situent à environ 1 %. L'ensemble des recettes provenant de sources publiques (autres que les cotisations salariales, les rendements du capital et le produit des actions récursives) s'élève en moyenne, depuis 1948, à 23 % des dépenses ; pour 2011, ce chiffre est de 26,4 %.

Plusieurs projets devraient avoir une incidence sur les finances de l'AVS :

- Réforme de l'imposition des entreprises II. Le Conseil fédéral estimait dans son message que le recul à court terme des recettes de l'AVS se chiffrerait au plus à 130 millions de francs. Il n'existe pas de données récentes fiables pour confirmer cette estimation.
- Programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT 2014). Le Conseil fédéral a notamment proposé au Parlement d'abaisser de 2 à 1 % la rémunération de la dette de l'AI envers le Fonds de compensation de l'AVS durant la période allant de 2014 à 2017. Cette modification, qui vise à assurer que la rémunération soit conforme aux conditions du marché sur toute la durée du financement additionnel, se traduirait par une baisse des recettes de 530 millions au total pour l'AVS.
- Fonds patronaux de bienfaisance fournissant des prestations discrétionnaires. Plusieurs tentatives visent à soustraire les prestations de ces institutions à l'obligation de cotiser à l'AVS. Le montant des pertes possibles n'est pas connu.
- Initiative populaire « 1:12 – Pour des salaires équitables ». Cette initiative pourrait avoir comme conséquence, si elle était acceptée, une diminution du nombre de très hauts salaires versés en Suisse. Cela aurait une incidence sur les recettes de l'AVS.
- Initiative populaire « AVSplus : pour une AVS forte ». Cette initiative pourrait induire une augmentation des dépenses de l'AVS, car elle demande un supplément de 10 % sur les rentes de vieillesse. Cela représenterait un coût d'environ 3,6 milliards de francs sans financement correspondant.
- Initiative populaire « Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums) ». Elle exige l'introduction en Suisse d'un salaire minimum légal de 22 francs par heure (indexé à partir de 2011). La hausse des salaires en cas d'acceptation de l'initiative pourrait avoir des effets positifs sur les recettes de l'AVS.
- Initiative populaire « Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS ». Elle propose d'introduire un impôt fédéral sur les successions et de mettre à la disposition de l'AVS les deux tiers des recettes, soit 2 milliards de francs, selon les estimations des auteurs de l'initiative.
- Prévoyance vieillesse 2020. Le Conseil fédéral a esquissé dans ses lignes directrices de la réforme de la prévoyance vieillesse comment les finances de l'AVS doivent être garanties dans la prochaine décennie. Un financement additionnel pour l'AVS de l'ordre de 2 points de TVA et des mesures concernant les prestations sont envisagées.

2 Contexte

Lors de la séance de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) du 21 janvier 2013, le conseiller aux Etats Paul Rechsteiner a déposé, dans le contexte de la discussion sur une réforme de la prévoyance vieillesse, une proposition sur le financement de l'AVS. Sa teneur est la suivante :

« L'OFAS est invité à présenter à la CSSS-E un rapport sur l'évolution de la contribution de la Confédération au financement de l'AVS. Le rapport devrait notamment répondre aux questions suivantes :

- Quelles ont été les justifications apportées à la contribution de la Confédération ?
- Comment expliquer qu'aucune adaptation n'ait été apportée lors de l'introduction des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance, qui instaurait pourtant de nouvelles prestations sans lien avec une activité lucrative ?
- Comment quantifier les recettes générées par les augmentations importantes de l'impôt sur le tabac au cours des dernières décennies ? Quelles auraient été les conséquences si ces recettes avaient été affectées directement à l'AVS plutôt qu'indirectement, par le biais de la contribution de la Confédération ?
- Qu'en est-il de la taxe sur l'alcool ?
- Existe-t-il une vue d'ensemble des pertes de recettes que peuvent engendrer certains projets (conséquences de la RIE II, projet de diminution des intérêts dus sur la dette de l'AI, etc.) ? »

Le présent rapport apporte des réponses à ces questions. Il examine la genèse de l'AVS et de son mode de financement, analyse l'évolution et l'importance des fonds publics dans les finances de l'assurance et aborde – dans la mesure du possible – les projets politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les finances de l'AVS.

3 La contribution de la Confédération : évolution historique et justification

3.1 Arrêté fédéral du 18 juin 1925

La répartition des charges financières de l'assurance-vieillesse et survivants a donné lieu d'emblée à des discussions nourries. Lors de la pose de la première pierre de l'œuvre sociale – soit lors de l'élaboration des art. 34^{quater} et 41^{ter} de la Constitution (texte dans les annexes 8.1 et 8.2) habilitant la Confédération à instituer une assurance-vieillesse, survivants et invalidité et à percevoir un impôt sur le tabac –, le débat a porté en premier lieu sur l'opportunité pour l'Etat de décharger les individus et les familles d'une partie de leurs responsabilités.

Dans son message du 21 juin 1919¹, le Conseil fédéral fait valoir que le projet est dans « l'intérêt bien entendu » de l'Etat, car « la détresse de couches entières de la population [...] est de nature à aggraver les antagonismes de classe et, par l'explosion du mécontentement, à compromettre sérieusement la paix sociale indispensable à la prospérité de l'Etat ». Cette affirmation illustre l'interprétation historique selon laquelle la grève générale de 1918 a eu une influence considérable sur la décision d'instituer l'AVS.

¹ FF 1919 IV 1

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Le but avoué de la participation de l'Etat au financement de l'assurance était de décharger l'assistance publique. On lit ainsi : « plus l'assurance sociale est développée et son domaine étendu, et plus aussi les cas relevant de l'assistance se font-ils rares. » Ce même argument est utilisé pour justifier la participation financière des cantons : « Quant à nos cantons et communes suisses, pour lesquels le principe actuellement encore en vigueur de l'assistance par le lieu d'origine est une cause de gros sacrifices dans le domaine de l'assistance extérieure, ils obtiendraient d'une extension de l'assurance sociale un allègement considérable de leurs charges². » Arguant de la situation financière précaire de la Confédération et de son fort endettement au sortir des années de guerre, le Conseil fédéral exclut que celle-ci supporte seule le fardeau financier.

Ultérieurement, il est proposé au Conseil national d'inscrire dans la Constitution que la participation des cantons au financement de l'AVS ne dépasse pas un quart. Ce plafond est combattu au motif que « les cantons seront déchargés dans une mesure considérable dans le domaine de l'assistance aux indigents »³ et la proposition est finalement rejetée par 68 voix contre 43.

Plutôt qu'une assurance-vieillesse proprement dite, il est aussi proposé d'instituer une assistance sans contribution de la part des intéressés. Il ne s'agit pas d'une idée en l'air : elle a apparemment eu une certaine influence sur les débats. Une proposition correspondante, déposée par le comité directeur de l'Union suisse des paysans, prévoit la mise en place d'un système de prévoyance vieillesse générale pour les citoyens suisses, avec droit à une rente à partir de 65 ans. Les coûts auraient été supportés par la Confédération et les cantons par le biais des recettes fiscales. Sensible au fait que la proposition provient d'une association représentant « une grande et importante classe de la population », le Conseil fédéral l'examine de façon approfondie. Mais il souligne qu'une solution de ce genre entraînerait des coûts importants et qu'au sein de la commission d'experts mise en place à l'époque, les représentants des ouvriers se sont prononcés « énergiquement » pour un système d'assurance « qui, tout en imposant certaines prestations à l'ouvrier, lui assure un droit acquis par ses propres moyens au lieu d'un secours »⁴. Au Parlement, le modèle de l'Union suisse des paysans est évoqué à maintes reprises, mais aucune proposition de façonner la prévoyance vieillesse à cette image n'est déposée.

De nombreux cantons envisageaient à l'époque d'instaurer leur propre assurance-vieillesse et survivants. Ce fait a eu un effet catalysant. Au moment de la publication du message, les cantons de Neuchâtel (1898), Vaud (1907) et Glaris (1916) connaissaient déjà une assurance cantonale bénéficiant de contributions ou de garanties publiques. Le canton de Glaris avait instauré l'obligation de s'assurer pour tous les habitants dès l'âge de 17 ans. Il peut, à ce titre, être considéré comme le véritable canton pionnier. Dix autres cantons préparaient alors l'introduction d'une assurance-vieillesse. Le Conseil fédéral souligne que cette situation soulève « la question importante et délicate du libre passage de canton à canton » et se déclare favorable à la mise en place d'un système de prévoyance dans tous les cantons. Il part alors du principe que les cantons ne seront pas tous capables de réaliser cette idée sans l'appui de la Confédération.

Le Conseil fédéral était convaincu de la nécessité d'asseoir le financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité avant de l'introduire à proprement parler. Aussi le message présente-t-il des idées concrètes sur ce que pourraient être le niveau des rentes et les coûts subséquents. Le Conseil fédéral envisage un modèle financé par capitalisation dans lequel l'assuré paierait une prime forfaitaire annuelle de 40 francs pour une rente de 600 francs (dès l'âge de 65 ans). Il se déclare favorable à ce que les employeurs soient tenus de prendre en charge une partie des cotisations, mais le message ne dit pas à quelle hauteur.

² FF 1919 IV 9

³ Bst.-N 1920 726

⁴ FF 1919 IV 117

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Il est prévu par ailleurs d'améliorer environ la moitié des rentes grâce à des allocations fournies par la Confédération et les cantons (supplément de rente de 200 francs). Le coût de cette participation est alors estimé à quelque 80 millions de francs, dont – selon le Conseil fédéral – 35 à 40 millions pourraient être pris en charge par la Confédération moyennant l'introduction d'un impôt de consommation sur le tabac et la bière et d'un impôt fédéral sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations. Les communes, quant à elles, auraient pris en charge les cotisations des assurés que ceux-ci sont incapables d'acquitter. Les dépenses que les pouvoirs publics sont prêts à consentir traduisent ainsi une volonté de solidarité à l'égard des assurés défavorisés et sont censées servir de correctifs aux primes forfaitaires.

Le 14 juin 1920, le Conseil fédéral présente un message complémentaire⁵ dans lequel il propose de renoncer à l'idée d'un impôt sur les successions au niveau fédéral. Simultanément, il veut obliger les cantons à lever un impôt de cette nature et à en reverser chaque année une partie à la Confédération à titre de participation au financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

En réaction aux discussions et aux décisions du Parlement et en raison de la crise économique qui sévit depuis 1919, le Conseil fédéral présente le 23 juillet 1924 un nouveau message complémentaire⁶ à l'issue des premières délibérations dans les deux conseils. Il y propose de renoncer à l'assurance-invalidité et à l'imposition des successions. Le Parlement, quant à lui, avait déjà enterré l'impôt sur la bière. Autres nouveautés : le Conseil fédéral estime désormais qu'un financement par répartition serait plus adéquat et que le niveau des rentes envisagé au départ serait trop difficile à financer. Au lieu d'une rente de 600 francs plus un supplément de 200, il n'est plus question alors que d'octroyer 400 francs par an. Pour décharger l'assurance, le Conseil fédéral réaffirme l'idée que les prestations de vieillesse doivent dépendre de besoins réels. Ainsi, les retraités fortunés ne toucheraient de rente qu'en cas de dégradation de leur situation financière. En revanche, le Conseil fédéral maintient le principe de la prime uniforme. Le financement par les salaires n'était pas encore à l'ordre du jour (texte du projet de constitution dans l'annexe 8.2).

L'un des motifs mis en avant dans le message complémentaire de juillet 1924 pour justifier la participation financière des pouvoirs publics à l'AVS est la nécessité de limiter la charge grevant les assurés (et les employeurs). Selon de nouveaux calculs, une cotisation de 60 francs par an serait nécessaire pour financer une rente de 400 francs, sans parler des frais d'administration. Or ce montant est jugé trop élevé, en particulier pour les classes rurales, dont on ne saurait exiger une contribution de plus de 30 à 35 francs par an. « Comme on ne saurait songer à fixer encore plus bas le montant de la rente, précise le message, l'Etat et les communes seront appelés à supporter une notable partie des dépenses de l'assurance. » Cet argument est utilisé au Parlement lors du débat sur l'opportunité de plafonner la contribution de la Confédération et des cantons. Les opposants à cette mesure évoquent le risque qu'une charge excessive ne grève les employeurs et les assurés en l'absence de plafond : « L'assurance-vieillesse, invalidité et survivants est une assurance populaire basée sur la solidarité entre concitoyens. Mais on ne saurait trop tirer sur cette corde. Aussi l'assurance a-t-elle besoin de contributions publiques importantes⁷. » Finalement, il avait tout de même été décidé de plafonner la contribution de la Confédération et des cantons, à la moitié des dépenses de l'AVS en l'occurrence.

Après que le Parlement a approuvé le principe de l'introduction d'une assurance-vieillesse et survivants au niveau fédéral, la participation de la Confédération à l'assurance – notamment sur le plan financier – n'est plus contestée sur le fond. L'avis prédominant au Parlement est que l'assurance ne doit être introduite que si la Confédération est dotée au préalable des ressources nécessaires. Au Conseil national, un parallèle est tiré avec l'expérience de l'assurance-maladie : « Le cas de l'assurance-maladie et accidents, instituée en son temps sans couverture financière suffisante, nous

⁵ FF 1920 III 746

⁶ FF 1924 II 717

⁷ Bst.-E 1922 392

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

enseigne qu'une œuvre sociale n'est parachevée qu'à moitié tant que les sources de recettes permettant de l'alimenter n'ont pas été créées. L'expérience ne doit en aucun cas être répétée avec l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants, œuvre sociale plus importante et requérant des moyens nettement supérieurs⁸. » Une proposition visant à remettre à plus tard l'examen des sources de financement est déposée, mais son auteur est le seul à la soutenir⁹.

Sont retenues comme sources de financement l'imposition du tabac et l'imposition des boissons distillées. L'attribution directe des recettes correspondantes à l'AVS n'est proposée ni au Conseil national ni au Conseil des Etats. La proposition du Conseil fédéral que la Confédération participe au financement de l'AVS en utilisant les recettes de l'imposition du tabac et des boissons distillées n'est pas remise en question sur le principe.

Finalement, l'arrêté fédéral (texte dans l'annexe 8.3) est accepté en votation populaire le 6 décembre 1925 à une majorité de 65,4 %. Quinze cantons et trois demi-cantons ont approuvé le projet, quatre cantons et trois demi-cantons l'ont rejeté.

3.2 Premier projet de loi sur l'AVS selon le message du 29 août 1929

Un premier projet destiné à concrétiser le mandat constitutionnel voit le jour. Il est présenté dans le message du 29 août 1929¹⁰. La question de la charge financière que l'on peut raisonnablement faire supporter aux assurés et à l'économie revient sur la table : « Pour qu'elle remplisse son rôle social et permette d'adapter judicieusement les prestations au revenu et à la fortune des bénéficiaires, l'assurance projetée a besoin de l'appui pécuniaire de l'Etat. A elles seules, les cotisations des assurés et les contributions des employeurs ne suffiraient pas. » Les allocations de l'Etat « ont une importance toute particulière » dans une institution d'assurance nationale « embrassant, à côté des employés et des ouvriers, de nombreux travailleurs indépendants, ayant peu ou n'ayant pas de fortune (petits agriculteurs, artisans et commerçants) ».

Le projet (annexe 8.4) reprend l'idée que les prestations publiques doivent prendre la forme de suppléments de rente destinés à améliorer les prestations de groupes déterminés de la population. S'agissant de la contribution de la Confédération, le Conseil fédéral propose d'emblée d'épuiser le plafond de 50 % des dépenses fixé dans la Constitution pour limiter au maximum les cotisations des assurés.

La participation respective de la Confédération et des cantons doit être clarifiée également. Le Conseil fédéral propose que la Confédération prenne en charge 80 % des allocations financières. Son argumentation est la suivante : « A notre avis, la Confédération doit en assumer la plus grande part. C'est elle, en effet, qui est chargée par la Constitution de créer l'assurance. Celle-ci doit, en principe, être son œuvre. Pour lui permettre de la réaliser, l'article 34^{quater} attribue à la Confédération les recettes provenant de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie. » Pour justifier la contribution des cantons, des motifs institutionnels sont invoqués : « Du point de vue psychologique [...] il importe qu'à côté de la Confédération, le canton aussi, supporte une part des suppléments de prestations. Le canton apparaîtra ainsi aux intéressés comme un dispensateur des bienfaits de l'assurance et un facteur de paix sociale. » Il est rappelé que l'instauration de l'assurance-vieillesse et survivants permettra « dans une certaine mesure » de réaliser « des économies [...] dans le domaine de l'assistance publique ». Pour des raisons financières, le Conseil fédéral propose de fixer l'âge de la retraite à 66 ans.

⁸ Bst.-N 1920 594

⁹ Bst.-N 1920 746

¹⁰ FF 1929 II 177

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Tandis que l'apport de la Confédération devait contribuer à améliorer les rentes, les cantons auraient aussi eu la possibilité d'utiliser leur contribution pour réduire les cotisations d'assurés déterminés. Par ailleurs, il est prévu que, pour des raisons sociales, les cantons et les communes prennent à leur compte les « cotisations irrécouvrables » : « Il ne saurait être question de songer, en effet, d'imputer les cotisations non acquittées sur les prestations d'assurance, car on atteindrait ainsi les milieux qui ont le plus besoin des avantages promis. »

Pour des motifs relevant de la politique sociale, le projet reste fidèle à l'idée de ne pas allouer de suppléments de rente – financés par les pouvoirs publics – aux retraités jouissant de bonnes conditions matérielles : « Si nous y incorporons toutes les personnes domiciliées en Suisse, même celles qui ont de la fortune et celles qui sont déjà assurées contre les risques de la vie, c'est afin de les faire participer à l'assurance [...]. Il serait néanmoins injuste de faire profiter des fonds de l'Etat, au détriment des humbles et des modestes, ces privilégiés de la fortune. »

La loi sur l'assurance-vieillesse et l'assurance-survivants (texte dans l'annexe 8.5) est finalement rejetée en votation populaire le 6 décembre 1931 à une majorité de 60,3 % (proportion de oui : 39,7 %).

3.3 Loi du 20 décembre 1946 sur l'AVS

Un deuxième message¹¹ est transmis au Parlement le 24 mai 1946, soit quinze ans après le rejet du premier projet de loi sur l'AVS. Il n'aborde plus la question de principe de la participation des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants. Quant au financement de l'assurance, le Conseil fédéral propose, dans le message du 29 mai 1946¹², de le régler dans une loi distincte (texte dans l'annexe 8.6).

Lors de la consultation sur le projet, les directeurs cantonaux des finances se prononcent en faveur d'une mise à contribution financière plus forte des assurés et de leurs employeurs afin d'alléger la charge des pouvoirs publics. Le Conseil fédéral oppose à cette revendication qu'« un relèvement des cotisations sans augmentation simultanée du montant des rentes aurait, du point de vue du referendum, des conséquences dont on ne saurait prendre la responsabilité, car les rentes prévues perdraient en grande partie leur valeur sociale si elles nécessitaient le paiement de cotisations plus fortes ». Cet argument rejoint le point de vue énoncé antérieurement que le but des contributions des pouvoirs publics est d'alléger la charge financière de la population. Dans cet esprit, le Conseil fédéral se dit convaincu, « en raison des nécessités sociales, qu'il faut fixer les contributions des pouvoirs publics au maximum de ce que la constitution autorise ».

Le message distinct concernant le financement de l'AVS ne revient pas non plus sur les raisons justifiant la participation financière des pouvoirs publics à l'assurance. Il se concentre sur les options de financement et sur la répartition des charges entre la Confédération et les cantons. La clé proposée, deux tiers à la charge de la Confédération et un tiers à la charge des cantons, s'écarte des réflexions antérieures. Le Conseil fédéral justifie cette réduction de la contribution de la Confédération, à laquelle les cantons sont unanimement opposés, par la précarité des finances de la Confédération : « Si [...] la seconde guerre mondiale a profondément ébranlé les finances de la Confédération, cela n'a nullement été le cas pour celles des cantons, ces derniers sortant entièrement intacts, financièrement parlant, de la grande crise qui a secoué, six années durant, notre continent¹³. » Le Conseil fédéral rappelle aussi que la réalisation de l'assurance-vieillesse et survivants déchargerait sensiblement les cantons. Il fait valoir que, sur les 48 millions de francs dépensés au total au titre de

¹¹ FF 1946 II 353

¹² FF 1946 II 579

¹³ Message du 29.5.1946 concernant le financement ; FF 1946 II 587

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

l'assistance publique en 1944, 30 millions environ avaient été distribués sous la forme de secours aux vieillards, aux veuves et aux orphelins.

Pour compléter les sources de financement existantes, à savoir l'impôt sur le tabac et celui sur les boissons distillées, le Conseil fédéral propose à nouveau d'introduire un impôt fédéral sur les masses successorales, mesure qui aurait dû être soumise au peuple et aux cantons dans le cadre d'un référendum obligatoire. Mais cette fois-ci encore, le Conseil fédéral fait marche arrière et retire sa proposition pendant les délibérations parlementaires¹⁴. Par ailleurs, le Conseil fédéral et le Parlement s'en tiennent toujours au principe que les recettes fiscales ne doivent pas être versées directement dans les caisses de l'AVS, mais être utilisées pour financer la contribution de la Confédération à l'assurance.

Finalement, la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (texte dans l'annexe 8.8) est acceptée en votation le 6 juillet 1947 à une majorité de 80,0 %. Seul un demi-canton a rejeté le projet (Obwald). La loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

3.4 Les révisions de l'AVS

L'AVS est révisée à cinq reprises entre 1951 et 1961. La question du financement n'est pas abordée, car les ressources de l'assurance sont suffisantes au regard des modestes prestations. En 1957, lors de la 4^e révision de l'AVS, il s'avère même possible d'abaisser l'âge de la retraite des femmes de 65 à 63 ans sans réaménager le financement : les cotisations salariales (deux fois 2 %) et la contribution des pouvoirs publics (montant annuel de 160 millions de francs) demeurent inchangées. L'accroissement des dépenses de l'AVS consécutivement à la révision est même jugée souhaitable afin de prévenir, selon la formulation du message du 25 juin 1956, « une augmentation illimitée du fonds de compensation »¹⁵.

Le financement de l'assurance ne revient sur la table qu'avec la 6^e révision de l'AVS, engagée au début des années 1960. Le volume des cotisations atteint alors un niveau élevé en raison de la conjoncture favorable et de l'augmentation des salaires. Corollairement, la contribution des pouvoirs publics joue un rôle de plus en plus marginal (montant fixe de 160 millions de francs par an). En 1948, les allocations de la Confédération et des cantons couvraient encore 126,2 % des dépenses totales ; en 1963, lors de l'adoption du message de la 6^e révision de l'AVS¹⁶, ce taux avait chuté à 15,3 % (10,2 % s'agissant uniquement de la Confédération), un chiffre très éloigné des 50 % autorisés par la Confédération et visés au départ.

Sous pression notamment de l'initiative populaire « pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité en vue d'assurer un minimum vital suffisant à chaque bénéficiaire », un large consensus se forme autour de l'idée que la baisse de ce taux doit être enrayée et que les pouvoirs publics doivent prendre en charge une partie des améliorations de prestations alors discutées. L'initiative demandait que « les rentes [couvrent] les besoins des bénéficiaires et leur [assurent] un niveau de vie suffisant » et que les contributions financières des pouvoirs publics représentent « au moins la moitié du montant nécessaire à l'assurance » et non plus au maximum ce montant.

Le Conseil fédéral propose alors de renoncer au système fondé sur des prestations fixes des pouvoirs publics et souhaite faire dépendre les contributions de la Confédération et des cantons des dépenses de l'AVS, en allant toutefois nettement moins loin que ce que demande l'initiative. Dans le message, l'allocation des pouvoirs publics est présentée comme une mesure de solidarité importante en faveur

¹⁴ Message complémentaire du 24.9.1946 ; FF 1946 III 565

¹⁵ FF 1956 I 1472

¹⁶ Message du 16.9.1963 ; FF 1963 II 497

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

des cotisants ayant peu de moyens : « Les contributions provenant des pouvoirs publics ont une grande importance dans les assurances sociales. Non seulement elles servent à financer une partie des dépenses, mais permettent avant tout d'instituer des conditions d'assurance relativement favorables pour les milieux de la population à faibles ressources ; en d'autres termes, elles jouent un rôle prépondérant dans la réalisation du concept de solidarité. »

Le Parlement se rallie à ce modèle et une nouvelle disposition en matière de financement entre en vigueur le 1^{er} janvier 1964. Sa teneur est la suivante :

Art. 103

¹ Les contributions des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants s'élèvent, jusqu'à fin 1984, au cinquième et dès 1985 au quart au moins des dépenses annuelles moyennes relatives à la période de financement entrant en ligne de compte. L'Assemblée fédérale fixe pour une période de cinq ans le montant des contributions dues, la première fois jusqu'à fin 1969.

² La Confédération prend à sa charge les trois quarts et les cantons prennent à leur charge un quart des contributions prévues au 1^{er} alinéa.

Lors de la 7^e révision de l'AVS, l'opportunité de limiter la contribution de la Confédération au produit de l'imposition du tabac et de l'alcool est évoquée¹⁷. Le Conseil fédéral estime que cette limitation serait problématique du point de vue juridique, tout en soulignant sa volonté de « couvrir les contributions fédérales à l'AVS par des recettes fiscales spéciales ».

Le 3 décembre 1972, le peuple et les cantons approuvent de nouvelles dispositions constitutionnelles tenant lieu de contre-projet à l'initiative populaire « pour une véritable retraite populaire ». Le contre-projet inscrit le principe des trois piliers dans la Constitution. Il élargit aussi la base de financement de la contribution de la Confédération à l'AVS, limitée jusqu'alors au produit de l'imposition du tabac et de l'alcool. Selon la nouvelle formulation de l'art. 34^{quater} Cst., cette contribution peut être couverte non plus exclusivement, mais « en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, ainsi que de l'imposition fiscale des boissons distillées ». Cet élargissement sera intégré dans la loi lors de la 9^e révision de l'AVS¹⁸.

3.5 La 10^e révision de l'AVS

Le 5 mars 1990, le Conseil fédéral arrête son projet de 10^e révision de l'AVS¹⁹ qui aborde deux aspects touchant le financement de l'œuvre sociale. Premièrement, il est proposé d'augmenter les rentes pour des catégories déterminées de bénéficiaires, principalement en réaménageant la formule des rentes. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il est pleinement justifié d'élever la contribution des pouvoirs publics pour « améliorer la situation des rentiers économiquement faibles ». Le Parlement se rallie à cet argument et porte le taux de contribution des pouvoirs publics de 20 à 20,5 % des dépenses de l'AVS en mettant cette augmentation d'un demi-point à la charge de la Confédération.

Le second aspect a trait à l'anticipation de la rente. Une contribution spéciale de la Confédération en faveur de l'AVS est décidée pour un montant de 170 millions de francs pendant 17 ans, période jugée nécessaire pour compenser les dépenses supplémentaires de l'AVS induites par l'anticipation des rentes. Finalement, la contribution spéciale – qui aurait dû être versée durant les années 1997 à 2013 – sera supprimée dans le cadre de mesures d'allègement du budget de la Confédération (cf. point 4.4).

Le Parlement profite de la 10^e révision de l'AVS pour réorganiser l'assurance en profondeur s'agissant des couples mariés. Il introduit le splitting des revenus. La rente pour couple cède ainsi le pas au

¹⁷ Message du 4.3.1968 ; FF 1968 I 627

¹⁸ FF 1977 II 949

¹⁹ FF 1990 II 1

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

principe du droit individuel à la rente basé sur les contributions propres, à la répartition et à l'imputation réciproque des revenus acquis pendant le mariage et à la prise en compte de bonifications pour tâches éducatives. La prise en charge de ces bonifications par les pouvoirs publics ne fut pas discutée, bien que les prestations auxquelles elles donnent droit sous forme de rente ne soient pas financées par des cotisations individuelles correspondantes et bien qu'elles aient été expressément introduites pour « valoriser de façon appropriée l'éducation des enfants, qui constitue une tâche importante pour la société »²⁰. La prise en charge par la Confédération ou les cantons de tout ou partie des coûts du splitting des revenus et des bonifications pour tâches éducatives n'est proposée ni au Conseil national ni au Conseil des Etats.

Par contre, l'élévation de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans donne lieu à une vive controverse au Parlement. Les opposants à cette mesure critiquent que l'on veuille faire supporter aux seules femmes le coût de l'adaptation de l'AVS aux nouvelles réalités sociales. S'appuyant sur le message du Conseil fédéral, ses partisans objectent que l'élévation de l'âge de la retraite des femmes est nécessaire en raison de l'évolution démographique et non de l'introduction des bonifications pour tâches éducatives.

3.6 Le point de TVA lié à l'évolution démographique

Lors des délibérations sur le nouveau régime financier de la Confédération en 1992 et 1993, il est question de remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires par la TVA. Dans ce cadre, le Parlement élabore un nouvel article constitutionnel destiné à assoir les finances des assurances sociales :

Art 41^{ter}

^{3bis} Pour garantir le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité au cas où celui-ci ne serait plus assuré à cause de l'évolution de la pyramide des âges, le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires peut être relevé d'un point au plus par voie d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif.

Le peuple et les cantons acceptent cette disposition le 28 novembre 1993 en même temps que l'introduction de la TVA, devenue effective en 1995 (cf. art. 130, al. 3, de la nouvelle Constitution fédérale). Dans un message daté du 1^{er} mai 1997²¹, le Conseil fédéral propose de lever le point de TVA lié à l'évolution démographique à partir de 1999, arguant que le rapport entre population active et retraités commence à se détériorer. Le Parlement approuve le projet. Il ne donnera pas lieu à un référendum. Ainsi, depuis 1999, une première source de recettes fiscales alimente directement l'AVS.

Les délibérations parlementaires sur le nouvel article constitutionnel montrent que la décision de faire dépendre la perception du point de TVA supplémentaire de l'évolution démographique a été prise en toute conscience. Cette condition était encore absente du projet Conseil fédéral. Elle a été proposée par la commission compétente du Conseil national. En plénum, il a été proposé de biffer la mention « à cause de l'évolution de la pyramide des âges » dans l'article constitutionnel. Ceci aurait permis de relever la TVA en faveur de l'AVS ou de l'AI en cas de difficultés financières quelle qu'en soit la cause. Cette proposition a été rejetée²².

La question de savoir si une partie des recettes de TVA supplémentaires devait revenir à la Confédération était contestée. Le Parlement a finalement suivi le Conseil fédéral qui proposait de réserver 17 % pour le financement de la participation de la Confédération. Cette mesure a été justifiée par le fait que la modification de la pyramide des âges n'affecte pas seulement l'AVS, mais accroît aussi constamment les charges de la Confédération, puisque celle-ci supporte une part fixe (17 % à

²⁰ BO-N 1993 208

²¹ FF 1997 III 681

²² BO-N 1993 441

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

l'époque) des dépenses de l'AVS. « Cette disposition est la solution au conflit entre les deux objectifs que sont la consolidation de l'AVS et la stabilisation du budget de la Confédération²³. »

3.7 L'impôt sur les maisons de jeu

Le 25 mars 1992, alors que les délibérations sur la 10^e révision de l'AVS étaient encore en cours, le Conseil fédéral adopte le message « sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1992 »²⁴. Il y propose notamment de lever l'interdiction des maisons de jeu, inscrite dans la Constitution depuis 1928. Les recettes brutes provenant de l'exploitation des maisons de jeu seraient toutefois soumises à un nouvel impôt fédéral affecté à un but précis : « Notre projet prévoit d'utiliser les recettes de l'exploitation des maisons de jeu, de même que le produit des impôts sur le tabac et l'alcool, pour financer la contribution de la Confédération à l'AVS. »

La justification donnée à l'affectation des nouvelles recettes au financement de l'AVS est que les dépenses pour la prévoyance sociale croissent plus vite que la moyenne et que la Confédération doit pouvoir y faire face. On escomptait alors une hausse annuelle des dépenses de l'AVS de 6,8 % notamment en raison de l'adaptation des rentes au renchérissement et de la 10^e révision de l'AVS.

Le Parlement adopte le projet conformément à la proposition du Conseil fédéral. Les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'impôt sur les maisons de jeu ont la teneur suivante :

Art. 35

⁵ Une taxe calculée en fonction du produit des maisons de jeu et correspondant à 80 pour cent au plus des recettes brutes provenant de leur exploitation sera versée à la Confédération. Elle sera utilisée pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 34^{quater}, al. 2

² L'assurance est financée :

b. par une contribution qui n'excédera pas la moitié des dépenses et qui sera couverte en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, de l'imposition fiscale des boissons distillées (art. 32^{bis}, al. 9) et des recettes brutes de l'exploitation des maisons de jeu (art. 35, al. 5) ;

Lors des délibérations parlementaires, personne n'a proposé d'attribuer les recettes provenant de l'exploitation des maisons de jeu à l'AVS en plus de la contribution fédérale proportionnelle aux dépenses. L'affectation des nouvelles recettes au financement de cette contribution n'a pas été contestée sur le principe. Des propositions d'utiliser une partie des recettes à d'autres fins ont néanmoins été déposées. Elles ont toutes été rejetées. L'un des arguments avancés est qu'il est logique que le nouvel impôt profite à une institution sociale vu les grandes inquiétudes que l'on peut nourrir quant aux effets sociaux de la levée de l'interdiction des maisons de jeu. Toutefois, l'affectation des nouvelles recettes en faveur de l'AVS est aussi qualifiée au Parlement de ruse tactique pour augmenter les chances du projet en votation.

La levée de l'interdiction des maisons de jeu a été soumise en votation le 7 mars 1993. Dans la version en langue allemande de la brochure destinée aux électeurs, le Conseil fédéral avait fourni des explications qui pouvaient laisser penser, à tort, que le produit de l'impôt sur les maisons de jeu serait versé directement à l'AVS. Des propos tenus pendant la campagne électorale ont également pu donner l'impression à l'électeur qu'en cas d'acceptation de l'arrêté fédéral, on aiderait directement l'AVS et non la caisse générale de la Confédération. Mais ce point n'a joué qu'un rôle marginal dans les débats.

²³ Bericht über die Entwicklung des Bundesanteils an die AHV und seine Zusammensetzung z.H. SGK-N, séance du 18/19.5.2000 (Auftrag Bortoluzzi)

²⁴ FF 1992 III 341

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Dans le message du 26 février 1997 relatif à la loi sur les jeux de hasard et les maisons de jeu²⁵, le Conseil fédéral interprètera la nouvelle disposition constitutionnelle à la lettre. Il propose d'attribuer le produit de l'impôt sur les maisons de jeu à la caisse générale de la Confédération pour lui permettre de financer sa contribution à l'AVS. Le Parlement s'écarte toutefois de ce principe. Au terme d'une vive controverse entre partisans du respect de la teneur de Constitution (financement de la contribution de la Confédération) et partisans du respect des promesses faites durant la campagne de votation (recettes en faveur de l'AVS), il fait de l'impôt sur les maisons de jeu une source de financement supplémentaire de l'AVS. La décision est prise au cours du processus d'élimination des divergences. Le Conseil national, d'abord fidèle à la lettre de la Constitution, s'est finalement rallié au Conseil des Etats, favorable à l'attribution des recettes à l'AVS en complément de la contribution de la Confédération.

L'AVS est ainsi alimentée par une nouvelle source de recettes depuis l'an 2000, après l'ouverture des premiers casinos.

Parallèlement aux délibérations sur la loi sur les maisons de jeu, le Parlement travaillait aussi à la nouvelle Constitution fédérale, que le peuple et les cantons acceptèrent le 18 avril 1999. La disposition constitutionnelle relative aux maisons de jeu et à l'AVS a été reformulée à cette occasion, mais sans modification matérielle s'agissant de l'affectation du produit de l'impôt sur les maisons de jeu au financement de la contribution de la Confédération (nouvel art. 106). A partir de l'an 2000, deux lois fédérales sont ainsi en contradiction avec les dispositions de la Constitution. Cette incohérence a été levée au moins en partie en mars 2012 : l'art. 106 Cst. a été adapté à la loi sur les maisons de jeu (textes en annexe) suite à l'acceptation par le peuple et les cantons d'un contre-projet à une initiative populaire.

3.8 Nouvelles réflexions au sujet du financement des assurances sociales

En juin 1996, un groupe de travail interdépartemental (IDA FiSo) rend un rapport sur les « perspectives de financement des assurances sociales (en regard en particulier à l'évolution démographique) »²⁶. Il y analyse en détail le financement des assurances sociales et définit pour l'avenir des principes de financement qu'il applique aux différentes assurances sociales. S'agissant de l'AVS, le rapport souligne qu'il s'agit d'« une assurance qui permet une forte compensation sociale (principe d'équivalence) », ce qui justifie l'engagement de ressources publiques : « L'AVS et l'AI sont des assurances sociales qui provoquent une forte compensation sociale. Dans les deux cas, l'objectif d'éviter des coûts sociaux subséquents est très marqué (si ces assurances n'existaient pas, pauvreté et dénuement feraient leur apparition). »

Selon les réflexions du groupe IDA FiSo, la participation des pouvoirs publics ne profite pas seulement à ses bénéficiaires immédiats, à savoir les retraités, mais elle a aussi « de nombreux effets positifs pour toute ou pour bien des parties de la société » : « Il suffit de songer, d'une manière générale, à la stabilité sociale et économique. »

²⁵ FF 1997 III 137

²⁶ Accessible à l'adresse :

www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&lnr=1/96

4 Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS

4.1 Passage de montants fixes à un financement proportionnel

De 1948 à 1963, la contribution des pouvoirs publics à l'AVS se montait à 160 millions de francs par an, dont deux tiers à la charge de la Confédération et un tiers à la charge des cantons. Ce montant n'a pu couvrir l'intégralité des dépenses de l'AVS qu'en 1948 et 1949. Dès 1950, il était inférieur à 100 %, avant d'atteindre 15,3 % en 1963, soit 10,2 % pour la Confédération et 5,1 % pour les cantons. Cette évolution est à mettre sur le compte des cinq premières révisions de l'AVS, qui ont amélioré les prestations de diverses façons et entraîné ainsi une augmentation des dépenses.

La 6^e révision de l'AVS, qui date de 1964, a fixé la contribution des pouvoirs publics à 20 % des dépenses. Pour la période allant de 1964 à 1968, les Chambres ont arrêté un montant de 350 millions de francs, dont les trois quarts (262,5 millions) étaient à la charge de la Confédération et un quart (87,5 millions) à la charge des cantons. De la sorte, la part fédérale a progressé de 146 % et la part cantonale de 64 %. Ces 350 millions de francs représentaient encore 21,7 % des dépenses en 1964, mais seulement 16,9 % en 1968. De 1964 à 1968, la contribution des pouvoirs publics atteignait en moyenne 19,5 % des dépenses, soit une part légèrement inférieure au pourcentage de 20 % fixé par la loi (figure 1).

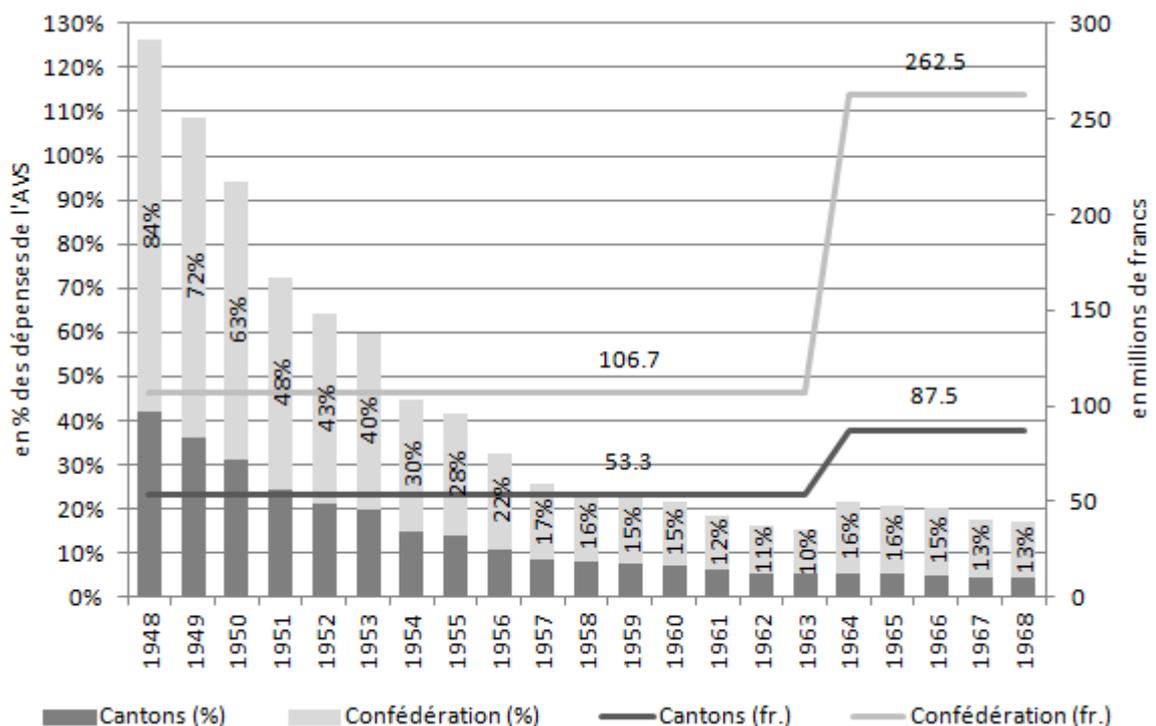


Figure 1 Participation de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS, de 1948 à 1968

Entrée en vigueur en 1969, la 7^e révision de l'AVS maintenait ce principe de financement dans ses grandes lignes, tout en précisant l'exécution. La contribution des pouvoirs publics n'était plus fixée à l'avance pour cinq ans, mais pour une période de trois ans, échelonnée par année. Grâce à cette modalité, elle atteignit en moyenne 19,9 % lors des deux périodes de financement allant de 1969 à 1974, de sorte qu'elle satisfaisait mieux aux exigences de la loi. La part cantonale passa de 143 à 340 millions et la part fédérale de 429 à 1020 millions de francs.

4.2 Réduction de la contribution fédérale en raison du choc pétrolier

Entrée en vigueur en 1973, la 8^e révision de l'AVS a avancé de 1985 à 1978 la date à laquelle la contribution des collectivités publiques devait être portée de 20 à 25 % des dépenses, mais cette augmentation n'a pas été appliquée. En effet, en raison de la situation financière précaire de la Confédération à la suite de la crise pétrolière du début des années 1970, la contribution fédérale pour l'année 1975 a été ramenée à 780 millions de francs, soit environ 9 % des dépenses au lieu de 15 %. Cette contribution a ensuite été fixée à 9 % des dépenses pour 1976 et 1977, soit 819 et 872 millions de francs respectivement. En revanche, la contribution des cantons (5 % des dépenses) s'est maintenue au même pourcentage, passant de 426,5 à 479 millions en valeurs absolues, de sorte que les pouvoirs publics n'ont pris à leur charge que 14 % des dépenses de l'AVS de 1975 à 1977, au lieu des 20 % prévus à l'origine.

A la suite de la 9^e révision de l'AVS, la contribution fédérale a été portée à 11 % en 1978, puis à 13 % en 1980 et à 15 % à partir de 1982. Elle est ainsi passée de 872 à 1858 millions, alors que l'apport des cantons atteignait 619 millions de francs. De la sorte, la contribution des pouvoirs publics est remontée à un cinquième des dépenses en 1982, mais est restée en deçà de l'objectif d'un quart des dépenses prévu par la 8^e révision.

La part des cantons a diminué à partir de 1986 en raison de la nouvelle répartition des tâches avec la Confédération²⁷. Elle est tombée à 4,5 % en 1986, à 4 % en 1987 et à 3 % en 1990, tandis que la contribution de la Confédération passait respectivement de 15,5 à 16, puis à 17 %. Aussi la contribution totale des pouvoirs publics est-elle restée égale à 20 % des dépenses de l'AVS. En chiffres absolus, la part fédérale atteignait 3605 millions en 1992, tandis que la part cantonale – 636 millions – restait approximativement égale à celle de 1982 (figure 2).

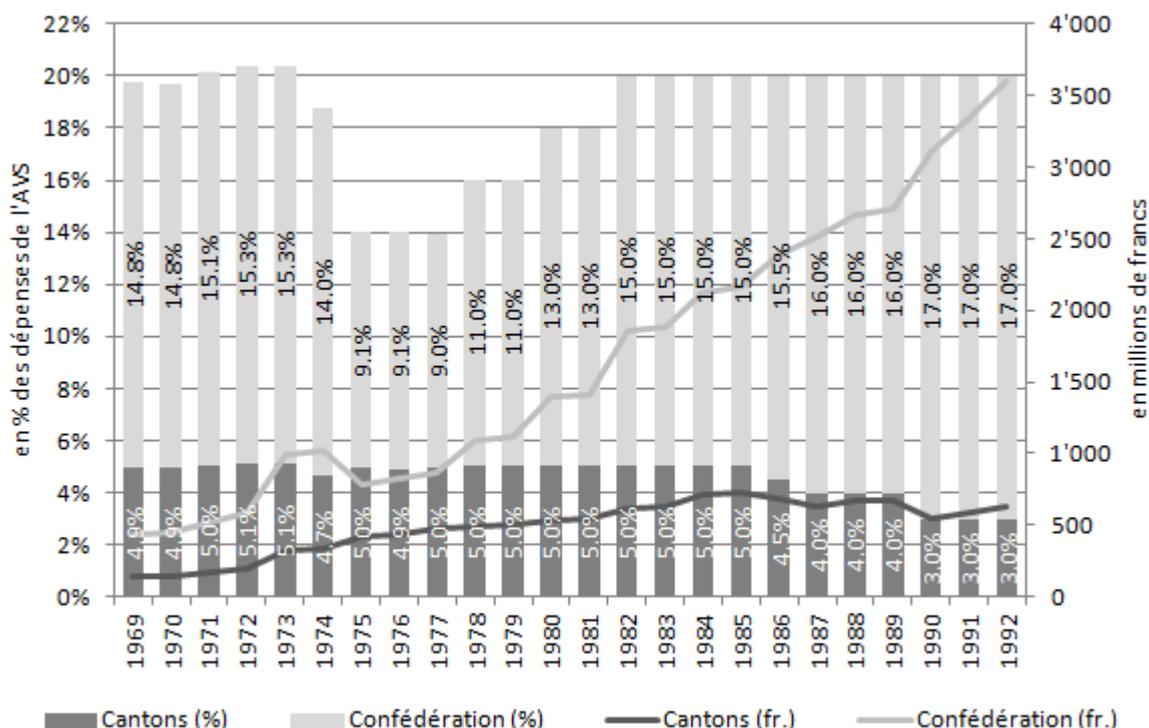


Figure 2 Participation de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS, de 1969 à 1992

²⁷ Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Modification du 5.10.1984 (nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, 1^{er} paquet), FF 1984 70 ; arrêté fédéral du 4.10.1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance vieillesse et survivants (correction de la répartition des tâches) ; RO 1985 2006

4.3 La contribution publique se stabilise à près de 20 % des dépenses

L'arrêté fédéral du 19 juin 1992 concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'Al²⁸ portait la contribution fédérale à l'AVS à 17,5 % à partir du 1^{er} janvier 1993. Or, à la même date, sont entrés en vigueur l'arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995 ainsi que l'ordonnance réglant les exceptions à la réduction linéaire des subventions, qui ont abaissé la part fédérale de 5 %, la ramenant à 16,625 %. La contribution des pouvoirs publics tombait ainsi à 19,665 %. De 1993 à 1995, la part fédérale est passée de 3832 à 4074 millions et la part cantonale de 691 à 735 millions de francs.

La contribution de la Confédération est remontée à 17 % des dépenses de 1996 à 1998, avant de retomber à 16,36 % de 1999 à 2004 en raison du programme de stabilisation de 1998. Les programmes d'allègement budgétaire 2003 à 2007 ont maintenu cette mesure. Cette réduction de la contribution fédérale n'a eu aucun effet sur l'AVS, car la part cantonale a été augmentée de 3 à 3,64 %. De 1996 à 2007, la part fédérale est passée de 4219 à 5448 millions de francs et la part cantonale de 745 à 1212 millions de francs.

En 2008, le nouveau régime de péréquation financière et de répartition des charges entre la Confédération et les cantons (RPT) supprimait la contribution des cantons à l'AVS et fixait celle de la Confédération à 19,55 % des dépenses, de sorte que la part fédérale progressait de 5448 à 6623 millions, avant d'atteindre la somme de 7439 millions de francs en 2011 (figure 3).

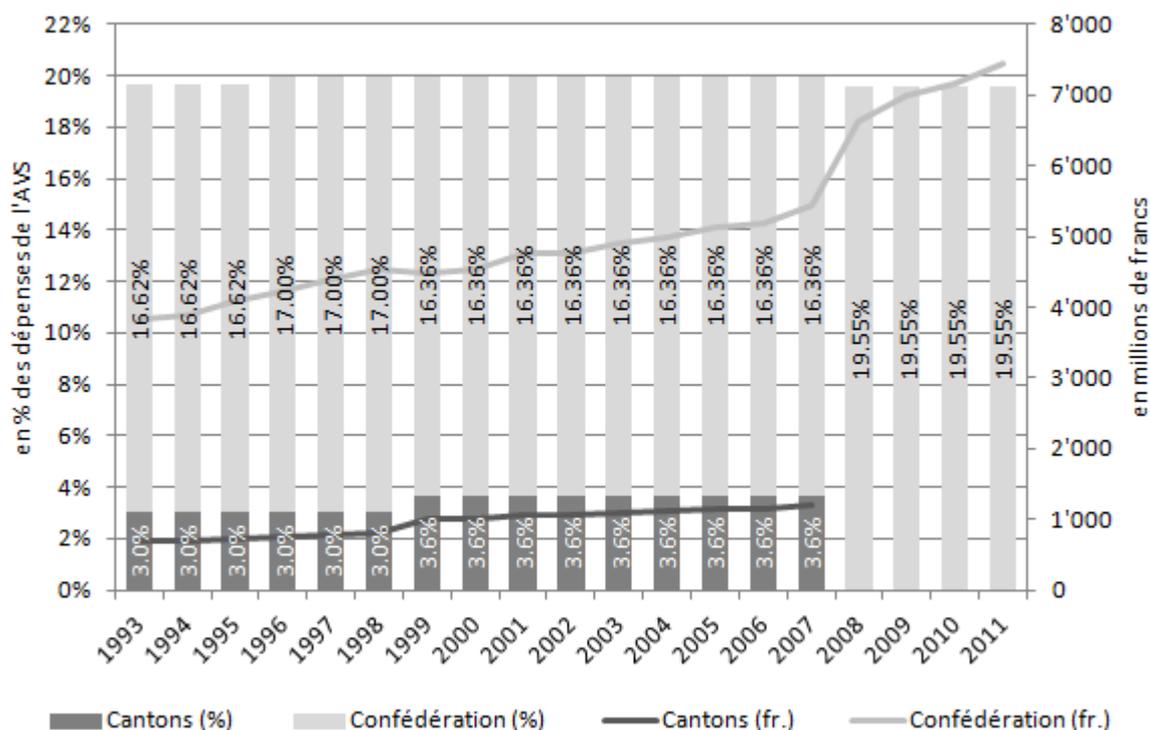


Figure 3 Participation de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS, de 1993 à 2011

²⁸ FF 1992 III 949

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Contribution des pouvoirs publics à l'AVS, de 1948 à 2011

<i>Années</i>	<i>Confédération</i>	<i>Cantons</i>	<i>Total</i>
1948-1963	106,7 millions	53,3 millions	160 millions ¹
1964-1968	262,5 millions	87,5 millions	350 millions ²
1969-1974	15,0 %	5,0 %	20,0 %
1975	780 millions	5,0 %	14,0 %
1976-1977	9,0 %	5,0 %	14,0 %
1978-1979	11,0 %	5,0 %	16,0 %
1980-1981	13,0 %	5,0 %	18,0 %
1982-1985	15,0 %	5,0 %	20,0 %
1986	15,5 %	4,5 %	20,0 %
1987-1989	16,0 %	4,0 %	20,0 %
1990-1992	17,0 %	3,0 %	20,0 %
1993-1995	16,625 %	3,0 %	19,625 %
1996-1998	17,0 %	3,0 %	20,0 %
1999-2007	16,36 %	3,64 %	20,0 %
2008-2011	19,55 %		19,55 %

¹ soit de 126 à 15 % des dépenses

² soit de 22 à 17 % des dépenses

Tableau 1 Evolution des contributions de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS, de 1948 à 2011

4.4 Effet des mesures d'allègement budgétaire sur les finances fédérales

Les mesures d'allègement budgétaire et d'assainissement des finances fédérales ont eu, à partir de 1974, des incidences sur la participation de la Confédération au financement de l'AVS.

Ainsi, la 8^e révision de l'AVS fixait la contribution fédérale à 15 % entre 1973 et 1977²⁹ et à 18,75 % à partir de 1978³⁰, mais des mesures adoptées pour améliorer la situation des finances fédérales l'ont ramenée à 9 % de 1975 à 1977, puis à 11 % en 1978³¹.

Le relèvement de la contribution fédérale à 17,5 % – l'une des mesures de la 10^e révision de l'AVS – a été mis en œuvre avant l'entrée en vigueur de la loi, en même temps que les améliorations des prestations, pour la période allant de 1993 à 1995, puis prolongé d'une année, soit jusqu'en 1996. Toutefois, la réduction linéaire des subventions adoptée dans le cadre des mesures d'assainissement de 1992 l'a ramené d'emblée à 16,625 %. Ce relèvement n'a pas pu se concrétiser en 1997 non plus, date d'entrée en vigueur définitive de la 10^e révision de l'AVS, car les mesures d'assainissement de 1994 l'ont limité à 17 %. Le programme de stabilisation de 1998 a eu pour corollaire un nouvel abaissement à 16,36 %, pour les années 1999 à 2007, compensé toutefois par une augmentation

²⁹ Contribution des pouvoirs publics : 20 %, dont les trois quarts à la charge de la Confédération = 15 %

³⁰ Contribution des pouvoirs publics : 25 %, dont les trois quarts à la charge de la Confédération = 18,75 %

³¹ Pour l'année 1975 une contribution fixe de 780 millions de francs a été décidée, ce qui représentait environ 9 % des dépenses ; pour les années suivantes, la contribution a de nouveau été définie en pourcentage des dépenses.

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

équivalente de la part cantonale. Depuis 2008, le pourcentage applicable est de 19,55 % des dépenses de l'AVS.

La 10^e révision instituait par ailleurs une contribution de la Confédération de 170 millions de francs pour financer l'anticipation des rentes AVS, avant que l'arrêté fédéral urgent de 1996 ne la supprime. Cette contribution n'a été versée qu'une seule fois, en 2003, mais l'AVS a ensuite dû la rembourser en deux tranches en 2005 et 2006, à la suite du programme d'allègement budgétaire de 2003.

Les diverses mesures d'assainissement et d'allègement budgétaire ont réduit la part de la Confédération de 7,669 milliards de francs en tout. Par ailleurs, les recettes de l'impôt sur les maisons de jeu (soit un total cumulé de 3,494 milliards jusqu'en 2011) n'ont pas été affectées à l'allègement des finances fédérales, comme l'avaient prévu l'exécutif et le législatif, mais ont été versées à l'AVS en sus de la contribution fédérale (cf. point 3.7).

Les décisions indiquées dans le tableau suivant reposent sur les actes suivants :

- Arrêté fédéral du 31 janvier 1975 fixant le montant de la contribution de la Confédération à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, en vigueur en 1975³² ;
- Arrêté fédéral du 12 juin 1975 instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, en vigueur en 1976 et 1977³³ ;
- Arrêté fédéral urgent du 16 décembre 1977 instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (modification), en vigueur en 1978³⁴ ;
- Arrêté fédéral du 19 juin 1992 concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI et leur financement, en vigueur de 1993 à 1995³⁵ ;
- Arrêté fédéral du 7 octobre 1994 concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI et leur financement, en vigueur en 1996³⁶ ;
- Arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995, en vigueur de 1993 à 1995³⁷ (mesures d'assainissement de 1992) ;
- Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les mesures d'assainissement 1994, en vigueur de 1996 à 1998³⁸ ;
- Loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation 1998, en vigueur de 1999 à 2002³⁹ ;
- Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003, en vigueur de 2003 à 2007⁴⁰ ;
- Arrêté fédéral urgent du 13 décembre 1996 sur la suppression temporaire de la contribution versée par la Confédération à l'AVS pour le financement de la retraite anticipée⁴¹.

³² RO 1975 181

³³ FF 1975 II 84

³⁴ FF 1977 III 943

³⁵ FF 1992 III 949

³⁶ FF 1994 III 1863

³⁷ FF 1992 VI 139

³⁸ FF 1995 II 379

³⁹ FF 1999 III 2374

⁴⁰ FF 2003 I 7389

⁴¹ RO 1996 3441

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Effet des mesures d'allégement budgétaire des finances fédérales sur l'AVS

Objectif initial de la loi			Mesures d'allégement			Diminution en millions
Base	Années	Objectif	Base	Années	Contribution	
8 ^e révision de l'AVS	de 1973 à 1977	15 %	AF 31.1.75	1975		512
			AF 12.6.75	1976 1977	9 %	528 579
	1978	18,75 %	AFU 16.12.77	1978	11 %	766
				Mesures d'assainissement 92	de 1993 à 1995	16,625 %
Améliorations de prestations	de 1993 à 1995	17,50 %				
Prorogation	1996		Mesures d'assainissement 94	de 1996 à 1998	17 %	124 129 134
10 ^e révision de l'AVS	de 1997 à 2007	17,50 %	Programme de stabilisation 98		de 1999 à 2002	175 177 186 186
			Programme d'allégement budgétaire 2003 PA 2003		de 2003 à 2007	17 %* 192 195 200 203 213
Suppression du financement de la retraite anticipée (10 ^e révision AVS) de 1997 à 2011						2550
Allégement total cumulé des finances fédérales						7669

* Confédération : 16,36 %, cantons : 3,64 %. Un transfert de charges a eu lieu entre la Confédération (-0,64 point) et les cantons (+0,64 point,) sans effet sur les finances de l'AVS.

Tableau 2 Effet des mesures d'allégement budgétaire des finances fédérales sur l'AVS

5 Financement de la contribution fédérale

5.1 Constitution du fonds de 1926 à 1947

En vertu du nouvel article constitutionnel 34^{quater} consacré au financement de l'AVS, la totalité de l'imposition du tabac était versée, à partir du 1^{er} janvier 1926, au fonds constitué en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-survivants. La moitié de la part des recettes nettes que la Confédération tirait de l'imposition des boissons distillées devait aussi alimenter ce fonds. Les premières années, la Régie fédérale des alcools n'a toutefois pas dégagé d'excédent, de sorte que le fonds s'est nourri des seules recettes de l'imposition du tabac.

Cette source allait se tarir le 1^{er} janvier 1934, lorsque ces recettes, crise oblige, ont été affectées aux besoins généraux de la Confédération, en vertu d'un premier programme financier⁴². Le deuxième programme financier⁴³ a ensuite supprimé le versement d'un intérêt sur le Fonds AVS. En 1942, la Confédération a réintroduit la rémunération du fonds et lui a versé une contribution. De 1926 à 1934, ce fonds est passé d'environ 19 à 231 millions de francs, avant d'atteindre quelque 244 millions en 1945. Si les recettes tirées de l'imposition du tabac et de l'alcool avaient été versées au fonds

⁴² AF du 13.10.1933

⁴³ AF du 31.1.1936

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

constitué en vue de la future AVS sur toute la période, comme cela était prévu à l'origine, ce fonds aurait atteint environ 800 millions de francs à la fin 1945.

5.2 De 1948 à 1972 : les impôts sur le tabac et l'alcool suffisent

Après la mise en place de l'AVS en 1948, la Confédération a affecté, comme prévu, les recettes de l'imposition du tabac et de l'alcool au financement de la contribution fédérale. Jusqu'en 1972, ces recettes étaient supérieures à la part fédérale (figure 4), de sorte que les provisions constituées par la Confédération en vue de garantir sa contribution à l'AVS ont atteint jusqu'en 1972 un montant de 1701 millions de francs⁴⁴.

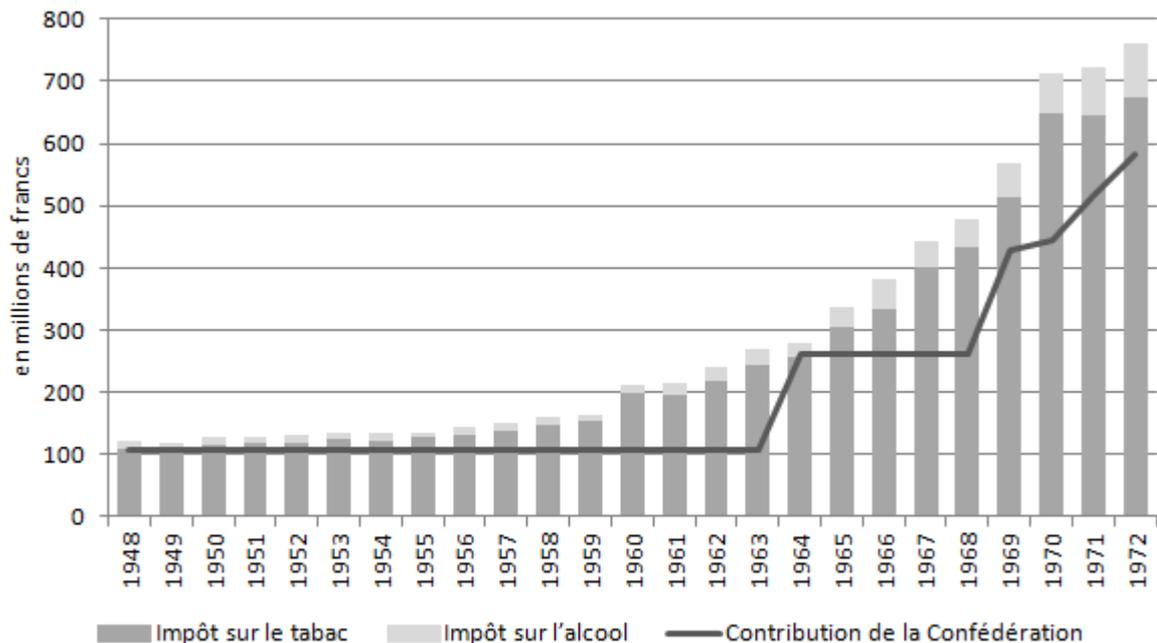


Figure 4 Recettes de l'imposition du tabac et des boissons distillées comparées à la contribution fédérale à l'AVS, de 1948 à 1972

5.3 A partir de 1973 : d'autres sources de financement sont nécessaires

Depuis 1973, les recettes de l'imposition du tabac et de l'alcool ne suffisent plus, et il faut puiser dans les réserves pour financer la contribution fédérale. Puisque les dépenses de l'AI allaient elles aussi être financées par l'impôt sur le tabac et l'alcool à partir de 1973, la réserve du fonds du tabac était déjà épuisée au début 1975⁴⁵.

La contribution fédérale aux dépenses de l'AVS a constamment augmenté, passant de 989 millions en 1973 à 7439 millions de francs en 2011. La progression a été particulièrement forte en 1980 (+25,5 %) et en 1982 (+31,2 %) – la 9^e révision de l'AVS ayant relevé la contribution fédérale de 11 à 13, puis à 15 % des dépenses de l'AVS – ainsi qu'en 1987 (+14,8 %) en raison de l'augmentation du taux à 17 % et en 2008 (+21,6 %), lorsque le taux a été porté à 19,55 % (cf. figure 5 et figure 6).

Depuis 1973, la Confédération puise aussi dans ses ressources générales, en sus des recettes de l'imposition du tabac et de l'alcool, pour financer sa contribution aux dépenses de l'AVS. L'importance de cette source de financement n'a cessé de croître : de 1973 à 2011, elle est passée de 230 à

⁴⁴ Compte d'Etat 1972

⁴⁵ Compte d'Etat 1975

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

4528 millions de francs, soit une progression de 111 millions par année en moyenne. La forte augmentation enregistrée en 2008 provient du nouveau régime de péréquation financière qui a permis à la Confédération et aux cantons de désenchevêtrer leurs flux financiers. En comparaison, l'accroissement des recettes fiscales est resté modeste : en moyenne, l'impôt sur le tabac a augmenté de 40 millions par an, passant de 650 à 2208 millions de francs, et celui sur les boissons distillées de 3 millions, progressant de 125 à 242 millions de francs.

Depuis 1999, la Confédération perçoit 17 % du « pour-cent démographique » de la TVA (cf. point 3.6) pour financer sa contribution à l'AVS. Ces recettes ont augmenté chaque année de 35 millions, passant de 256 millions en 1999 à 461 millions en 2011, ce qui correspond à une croissance annuelle de 3,1 %. L'attribution de cette part des recettes de la TVA à la Confédération, très contestée au moment de son approbation, puis combattue ultérieurement par des interventions parlementaires⁴⁶, a représenté 5274 millions de francs sur l'ensemble de la période comprise entre 1999 et 2011. Durant la même période, toutefois, la contribution de la Confédération à l'AVS est passée de 4,5 à 7,4 milliards, ce qui correspond à une charge supplémentaire cumulée de 14,1 milliards ou à une croissance moyenne de 4,3 % par année. La part de 17 % perçue par la Confédération sur les recettes du « pour-cent démographique » n'a donc couvert qu'une partie de la charge supplémentaire que l'augmentation des dépenses de l'AVS a fait peser sur le budget fédéral.

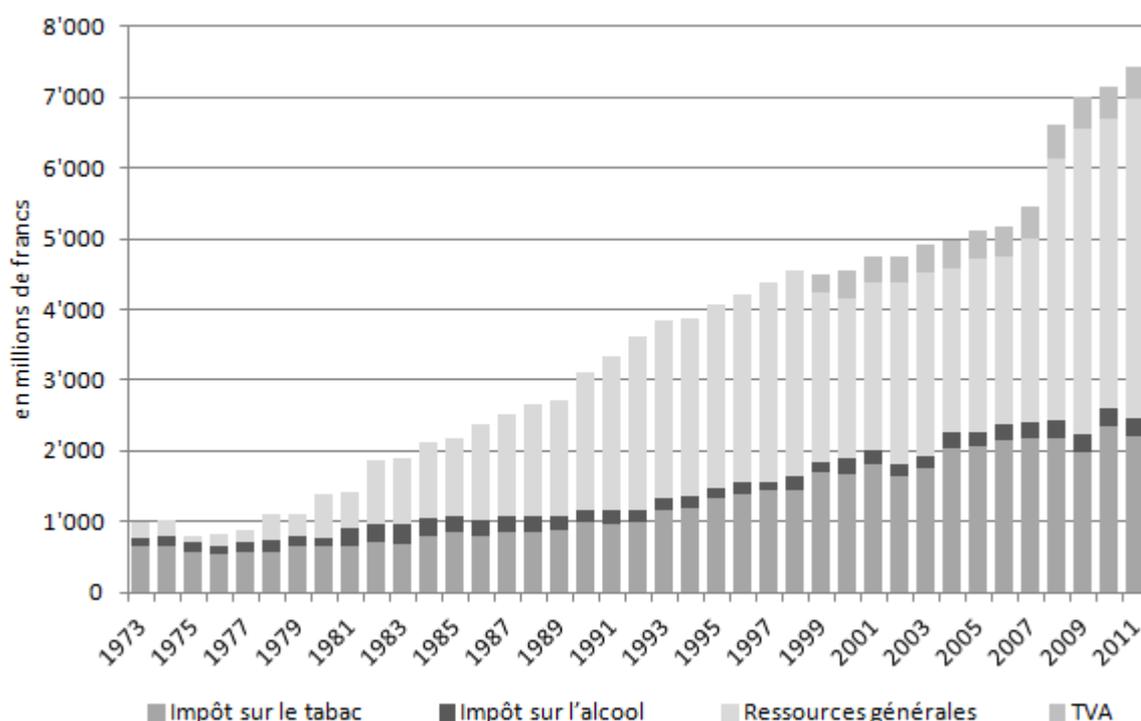


Figure 5 Financement de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS, de 1973 à 2011

Jusqu'en 1981, les recettes de l'imposition du tabac dépassaient le montant des ressources générales affectées au financement de l'AVS, mais la tendance s'est inversée en 1982. Ces ressources générales ont certes à nouveau perdu en importance après 1999 en raison, d'une part, du prélèvement d'un pour cent de TVA pour financer la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS et, d'autre part, de la réduction de cette contribution en raison du programme de stabilisation de 1998. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont actuellement supérieures de deux fois à l'impôt sur le tabac, de dix fois à l'apport de la TVA et de vingt fois à l'impôt sur les boissons distillées.

⁴⁶ 00.416. Iv. pa. Taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI (CSSS-N)

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

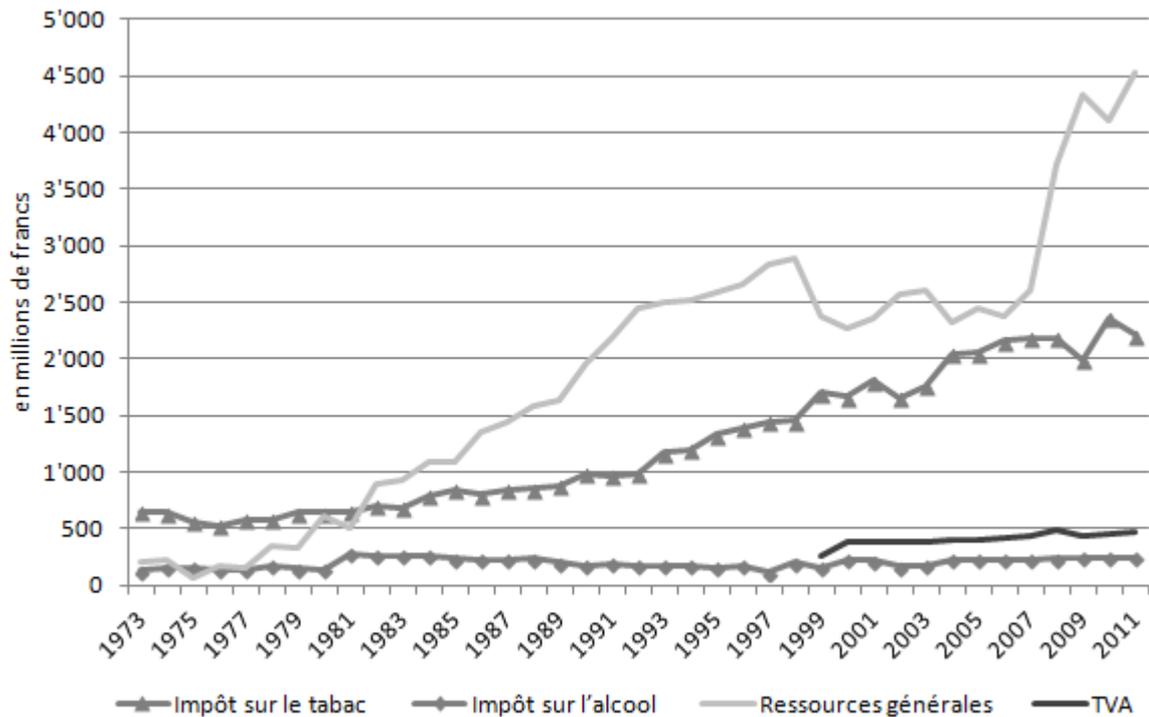


Figure 6 Evolution des diverses sources de financement de la contribution de la Confédération à l'AVS, de 1973 à 2011

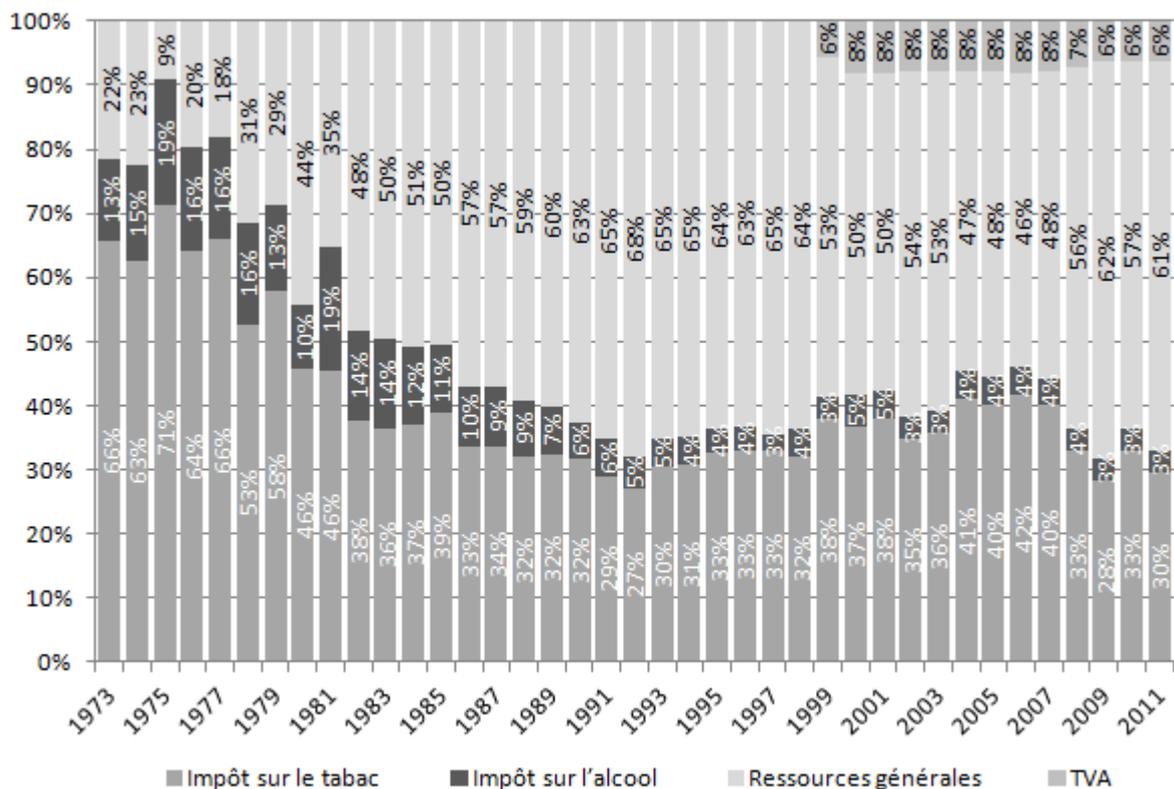
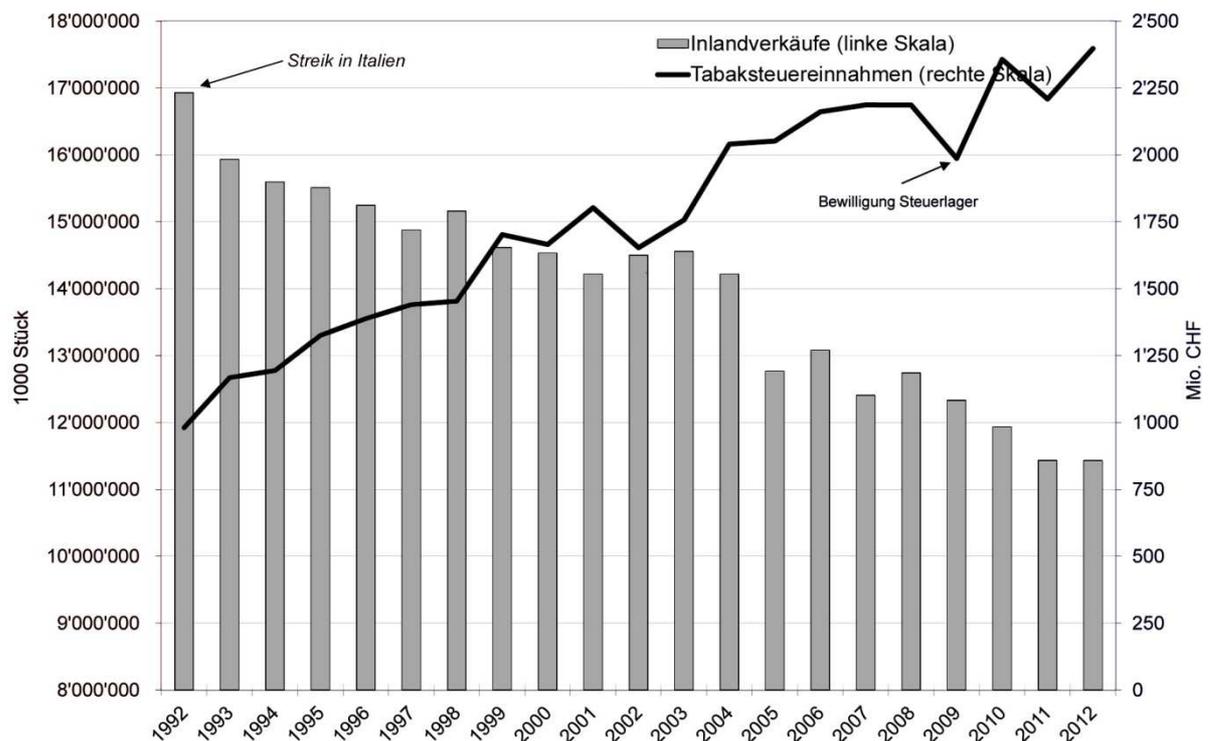


Figure 7 Part des diverses sources dans le financement de la contribution de la Confédération à l'AVS, de 1973 à 2011

5.4 Importance des impôts sur le tabac et effet du relèvement du prix des cigarettes

Si l'augmentation des recettes consécutive aux hausses répétées des impôts sur le tabac n'a malgré tout pas pu compenser la progression des besoins financiers de l'AVS, c'est en partie en raison de l'élasticité-prix de la demande. Selon des modélisations effectuées par l'Administration fédérale des douanes (AFD) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)⁴⁷ après les hausses de prix appliquées en 2006, le renchérissement de 40 centimes (30 centimes d'impôts et 10 centimes de majoration des fabricants) a entraîné un recul des ventes de 1,25 %. D'autres mesures de prévention, comme l'interdiction générale de fumer dans les entreprises, ont probablement aussi contribué à ce résultat.

Les chercheurs estiment qu'une hausse des prix de 10 % se traduit – après dix ans – par un recul du tabagisme de 4,2 %. Cette diminution s'explique pour une moitié par la diminution du nombre de fumeurs et, pour l'autre moitié, par la réduction de la consommation moyenne des fumeurs actifs⁴⁸. Dans l'optique de la politique de la santé, les augmentations d'impôts devraient être le plus élevées possible afin de réduire autant que faire se peut le nombre de fumeurs et le nombre de cigarettes fumées, alors que, dans la perspective de la politique fiscale et dans l'intérêt de l'AVS, elles ne doivent pas atteindre le seuil à partir duquel le recul de la consommation n'est plus compensé par la hausse des recettes. Cinq des vingt dernières années, soit 2000, 2002, 2008, 2009 et 2011, ont enregistré une baisse des recettes de l'impôt sur le tabac affectées à l'AVS.



* Quelle: Communauté de l'industrie suisse de la cigarette (CISC); ab 2006: Oberzolldirektion, Sektion Tabak- und Bierbesteuerung

Figure 8 Evolution des recettes de l'imposition du tabac et des ventes de cigarettes, de 1992 à 2012

⁴⁷ http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04020/04256/04260/05387/index.html?lang=fr

⁴⁸ Alberto Holly : Relations entre la consommation tabagique et la taxation du tabac – Divers scénarios. Institut d'économie et management de la santé, Université de Lausanne, 1999

5.5 Importance de l'imposition des boissons distillées

Les recettes de l'imposition de l'alcool ont fortement augmenté jusque dans les années 1970, pour fluctuer ensuite autour de 250 millions de francs en moyenne annuelle. Jusqu'en 1980, ces recettes étaient partagées à parts égales entre les cantons et la Confédération ; cette dernière affectait sa part au financement de sa contribution à l'AVS. Quant aux cantons, ils devaient consacrer un cinquième de leur part – la dîme de l'alcool – à la lutte contre les effets de l'alcoolisme. A l'occasion des mesures d'austérité adoptées en 1980⁴⁹, la part cantonale dans les recettes de l'impôt sur les boissons distillées a été réduite à 5 % pour les exercices 1980-81 à 1984-85, de sorte que la part fédérale a augmenté de 50 à 95 %. Les recettes enregistrées à ce titre par la Confédération ont fortement progressé, passant de 138 millions à 273 millions de francs en 1981 (figure 9). Depuis l'exercice 1985-86, la Confédération perçoit 90 % et les cantons 10 % des recettes nettes de l'impôt prélevé sur les boissons distillées⁵⁰. La part de l'imposition des boissons distillées dans la contribution fédérale est bien moindre que celle des autres sources (figure 6 et figure 7).

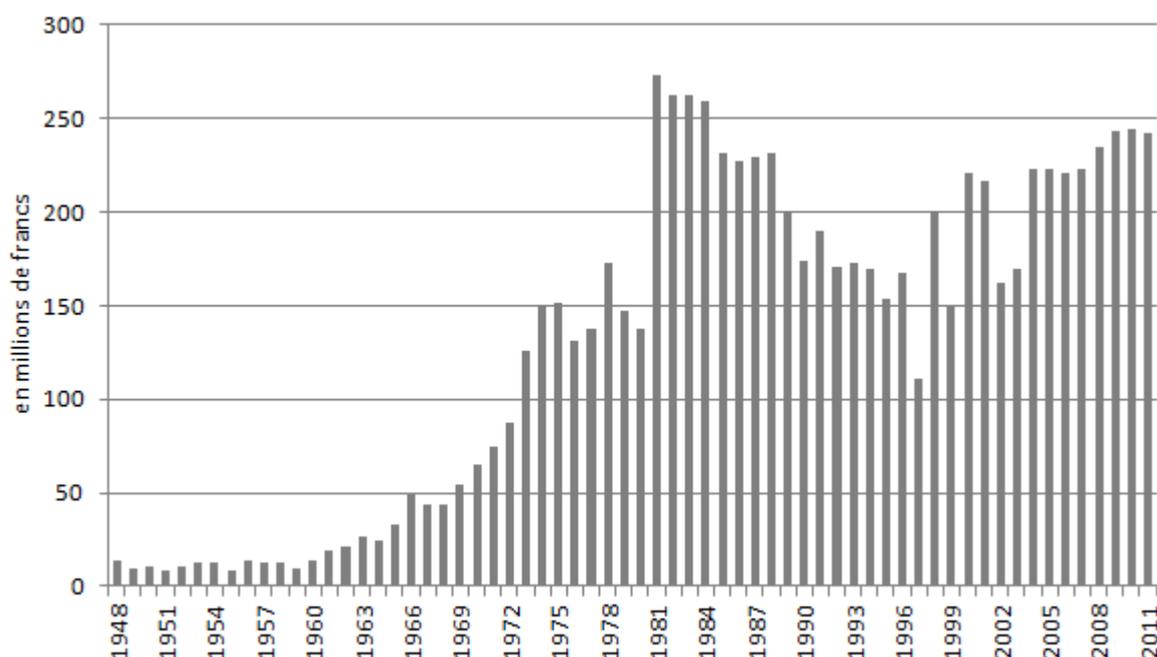


Figure 9 Evolution des recettes de l'imposition des boissons distillées servant à financer la contribution de la Confédération à l'AVS, de 1948 à 2011

5.6 Hypothèses relatives à la réaffectation des impôts sur le tabac et l'alcool

L'analyse des origines de l'AVS montre que les impôts sur le tabac et l'alcool avaient été introduits expressément pour financer la contribution de la Confédération aux dépenses de cette assurance. Les parlementaires estimaient que, si la Confédération portait certes une part de responsabilité financière envers « sa » nouvelle assurance, elle ne devait s'engager davantage que si elle s'assurait des recettes suffisantes.

Dans la proposition qu'il a déposée le 21 janvier 2013, le conseiller aux Etats Paul Rechsteiner a demandé quels auraient été les effets d'une affectation des impôts sur le tabac et l'alcool directement à l'AVS plutôt qu'à la Confédération.

⁴⁹ AF du 20.6.1980 (FF 1980 II 603)

⁵⁰ AF du 5.10.1984 (FF 1984 III 17), accepté en votation populaire le 9.6.1985

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

L'examen des débats parlementaires des années 1920 et 1940 laisse penser que les cotisations prélevées sur le salaire, la contribution de la Confédération et celle des cantons étaient à l'époque les seules sources de financement souhaitées et nécessaires. La teneur des dispositions légales et constitutionnelles approuvées alors corrobore cette interprétation. De la sorte, les impôts sur le tabac et l'alcool, s'ils avaient été prélevés, se seraient substitués à la contribution de la Confédération et n'auraient pas été affectés, en sus, directement au financement de l'AVS. Dans ce cas, la situation financière de l'AVS et de la Confédération ne serait guère différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

La simulation des comptes annuels depuis 1948 montre que l'AVS aurait été favorisée par cette solution jusqu'en 1981 – toutes les autres données (cotisations salariales, contribution des cantons, rendement du capital, etc.) restant égales par ailleurs –, car elle aurait pu se constituer un capital bien plus élevé et le placer à intérêt grâce aux excédents de recettes dégagés initialement par les impôts sur le tabac et sur l'alcool. La Confédération n'aurait dû puiser dans ses ressources générales qu'en 1982, soit neuf ans plus tard que ce qui s'est passé en réalité, afin de parvenir au même équilibre, bien que les comptes eussent plongé dans les chiffres rouges en 1975 déjà sans la contribution fédérale. Toutefois, sans cette contribution, la caisse de l'AVS aurait été vide en 1994.

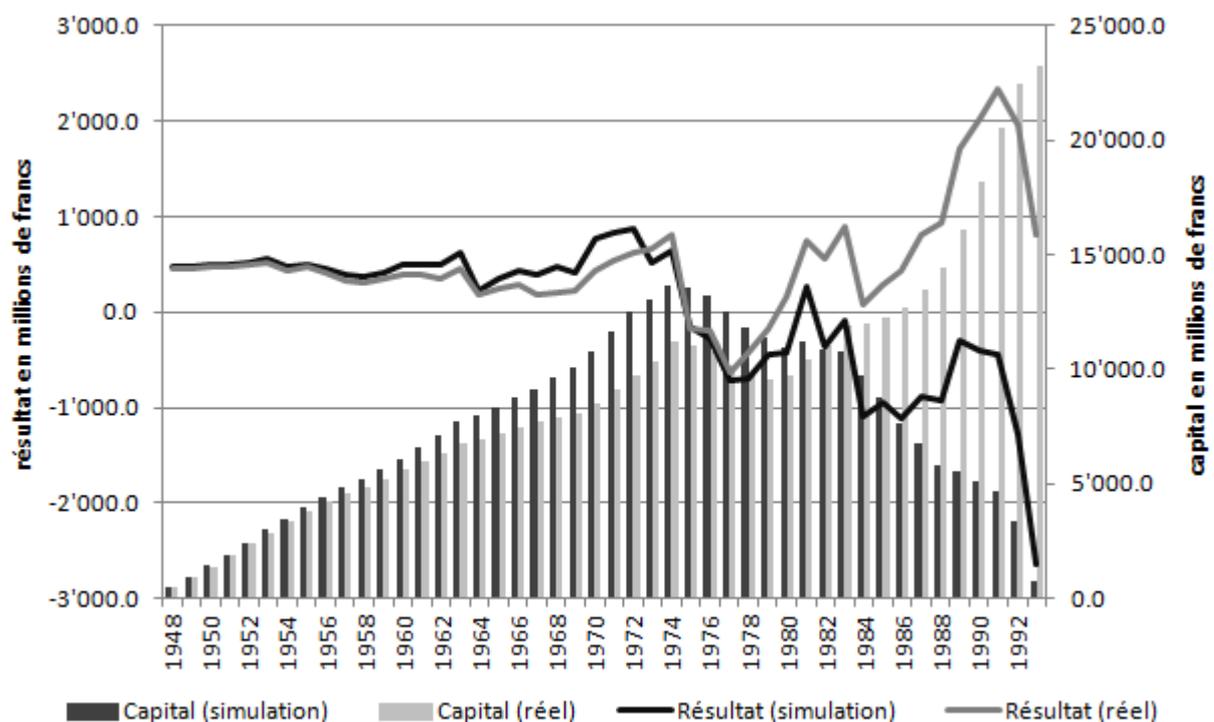


Figure 10 Simulation : les impôts sur le tabac et l'alcool sont versés directement au Fonds de compensation de l'AVS, la Confédération ne verse pas de contribution propre

Dans l'hypothèse – moins réaliste et non prévue par la Constitution – où les impôts sur le tabac et l'alcool auraient été versés directement au Fonds de compensation de l'AVS, en sus de la contribution de la Confédération, l'AVS aurait enregistré rapidement un financement nettement excessif qui lui aurait permis de renoncer à une partie de ses recettes. La simulation des comptes annuels montre que, dans ce cas hypothétique, l'AVS n'aurait nullement eu besoin des recettes des maisons de jeu, de la taxe sur la valeur ajoutée (y compris la part qui reste dans la caisse fédérale), ni de celles des cantons, et que le Fonds de compensation serait malgré tout égal, aujourd'hui, à 200 % des dépenses. Cependant, le Conseil fédéral et les Chambres auraient dû, jusqu'en 2011, procurer à la Confédération des recettes supplémentaires cumulées à hauteur de 69 milliards environ pour compenser le manque à gagner provoqué par l'affectation à l'AVS des impôts sur le tabac et l'alcool et de la part au pour-cent de TVA.

6 Recettes fiscales affectées à l'AVS

Depuis 1999, la caisse de l'AVS est aussi alimentée par des recettes fiscales qui s'ajoutent aux contributions de la Confédération et des cantons : il s'agit de 83 % du « pour-cent démographique » de la TVA et, depuis 2000, des recettes provenant de l'imposition du produit brut des jeux des casinos.

Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée sont passées de 1,84 milliard en 2000 à 2,25 milliards de francs en 2011 (l'exercice 1999 n'est pas pris en compte, car les recettes ne sont jamais complètes la première année qu'elles sont perçues), alors que les impôts sur les maisons de jeu ont augmenté de 37 à 455 millions de francs de 2000 à 2008, avant de fléchir et d'atteindre 376 millions en 2011 (figure 11).

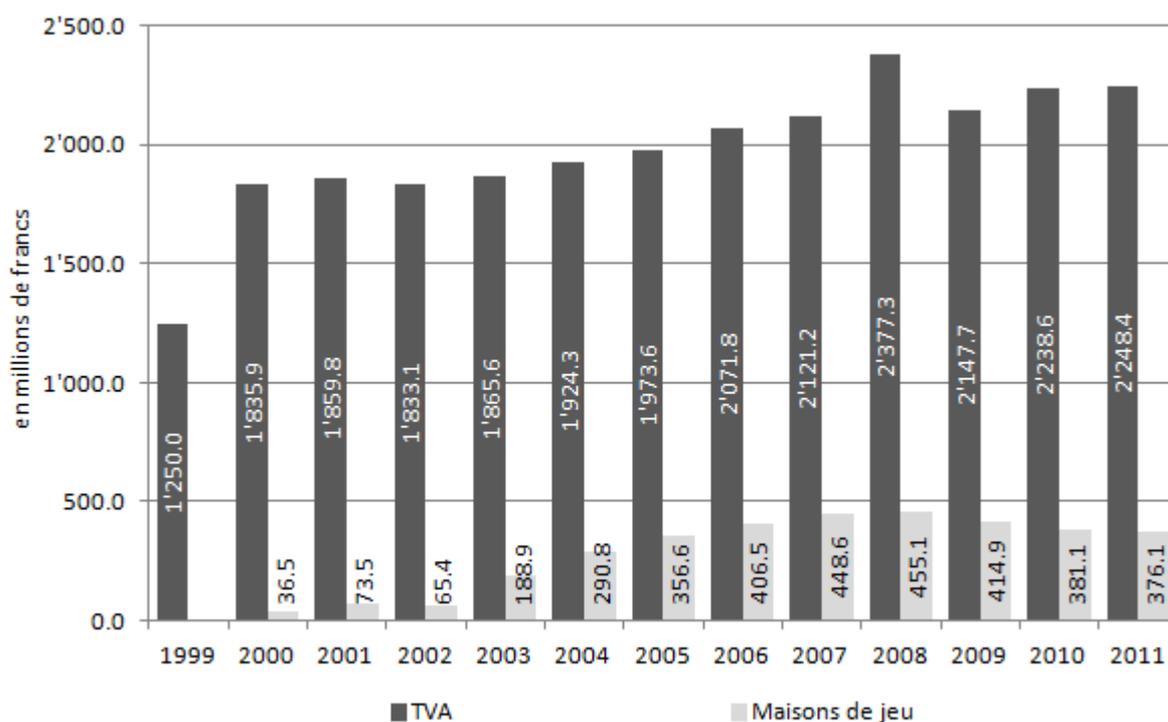


Figure 11 Recettes provenant de la TVA (sans la part de la Confédération) et de l'impôt sur les maisons de jeu, de 1999 à 2011

Depuis 2000, la part des dépenses de l'AVS couverte par le pour-cent de TVA oscille autour de 6 ou 7 % ; elle a atteint 5,9 % en 2011. Quant aux recettes provenant de l'impôt sur les maisons de jeu, elles financent environ 1 % de ces dépenses (figure 12).

L'impôt sur le tabac, l'impôt sur l'alcool, la TVA, l'impôt sur les maisons de jeu et les ressources générales de la Confédération, soit l'ensemble des recettes fiscales mobilisées pour le financement de l'AVS, équivalent en moyenne, depuis 1948, à 23 % des dépenses ; pour 2011, ce chiffre est de 26,4 %.

Depuis 1964, les contributions des pouvoirs publics sont fixées en pourcentage des dépenses. Au début de cette phase, les contributions des cantons, l'impôt sur le tabac et l'impôt sur l'alcool finançaient plus d'un quart des dépenses. Après les améliorations apportées aux prestations dans les années 1960, la Confédération a dû, à partir de 1973, puiser dans ses ressources générales pour financer sa contribution, un apport qui s'est fortement réduit dans les années 1970 en raison des mesures d'assainissement des finances fédérales rendues nécessaires par la crise pétrolière. Ces ressources générales ont ensuite regagné en importance pour devenir la deuxième source de

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

financement de l'AVS, dépassée seulement par les cotisations des salariés et des employeurs. En raison de l'attribution à l'AVS d'une partie de la TVA (la totalité du « pour-cent démographique ») et de l'impôt sur les maisons de jeu à partir de 1999 et de 2000, la part des recettes fiscales dans le financement de l'AVS a de nouveau franchi la barre des 25 % (figure 13).

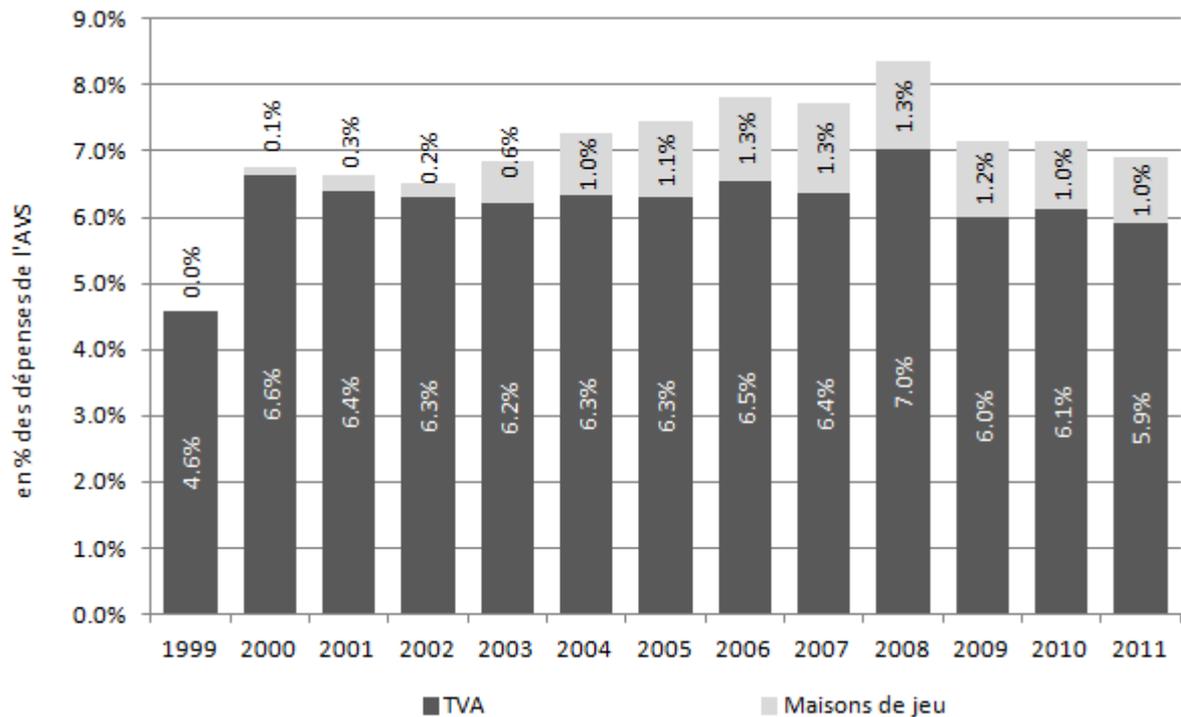


Figure 12 Contribution de la TVA et de l'impôt sur les maisons de jeu aux dépenses de l'AVS, de 1999 à 2011

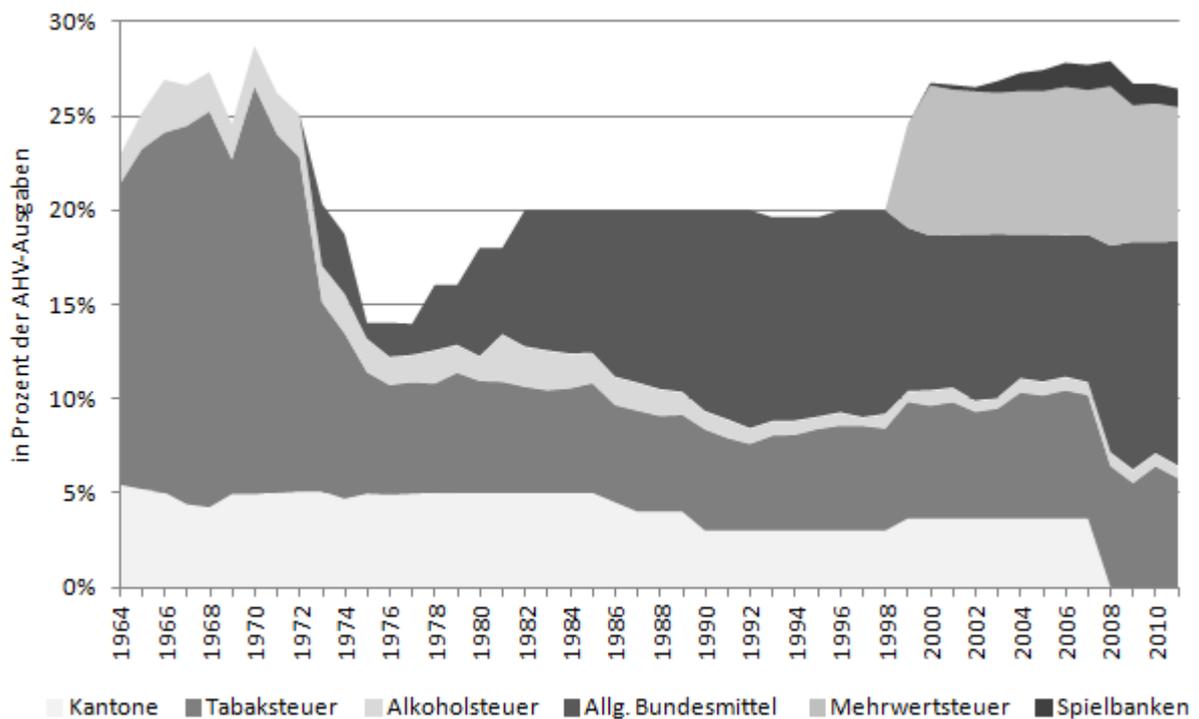


Figure 13 Fonds publics en pourcentage des dépenses de l'AVS, de 1964 à 2011

7 Projets ayant une incidence sur les finances de l'AVS

Dans sa réponse à un postulat déposé au Conseil national⁵¹, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé, en date du 20 février 2013, à adresser au Parlement un rapport sur les pertes de cotisations qui menacent l'AVS et à indiquer dans quels secteurs il peut être indiqué de modifier des actes législatifs ou d'agir par voie d'ordonnance. Le Parlement a transmis le postulat le 22 mars 2013, de sorte que l'énumération qui suit reste très sommaire.

Sur les huit projets qui ont pour l'heure été identifiés, cinq ont réduit ou pourraient réduire les recettes de l'AVS ; deux projets se traduiraient par une hausse des dépenses de l'AVS sans pour autant prévoir leur financement ; deux projets, enfin, pourraient avoir un impact positif sur les recettes de l'AVS.

7.1 Deuxième réforme de l'imposition des entreprises

Acceptée en votation populaire le 24 février 2008, la réforme de l'imposition des entreprises II (RIE II)⁵² est entrée en vigueur en 2009. Elle se traduit par un recul des recettes pour l'AVS, car elle crée une certaine incitation à diminuer les versements au titre de salaires, qui sont assujettis à l'AVS, au profit de la distribution de dividendes, qui ne le sont pas. Ce fait était connu : il en a été question dans le message du Conseil fédéral concernant la réforme de l'imposition des entreprises II, lors des débats parlementaires et lors de la campagne de votation. Dans la brochure explicative destinée aux électeurs, le Conseil fédéral affirmait que le recul à court terme des recettes de l'AVS se situerait entre 86 et 130 millions de francs, en se fondant sur la charge fiscale après la mise en œuvre de la réforme et sur des hypothèses concernant les modifications des habitudes des actionnaires. Quant au comité référendaire, il estimait ce recul à 150 millions au bas mot.

L'impact réel de la RIE II sur les recettes de l'AVS n'est pas connu, car il n'existe pas de nouvelles données ou de nouveaux résultats à ce sujet. Même une évaluation ex post très approfondie ne pourrait pas calculer cet impact de façon probante, étant donné qu'il n'est pas possible de déterminer de manière certaine les mesures que les actionnaires auraient adoptées si la réforme de l'imposition n'avait pas été mise en œuvre. Lors de la session de décembre 2012, le Conseil national a rejeté un postulat⁵³ demandant que soit menée une évaluation de ce genre. Les caisses de compensation sont tenues d'agir contre les abus et, dans des cas particuliers et sous certaines conditions, peuvent retransformer des dividendes exagérément élevés en salaires soumis à cotisation afin de limiter les pertes de recettes de l'AVS.

7.2 Programme de consolidation et de réexamen des tâches

A la fin 2011, les dettes de l'AI envers le Fonds de compensation de l'AVS s'élevaient à 14,9 milliards de francs. En vertu de l'art. 3 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité⁵⁴, la Confédération supporte la charge annuelle des intérêts dus sur cette dette pendant la durée du financement additionnel de l'AI (2011-2017). Dans le cadre d'un accord conclu entre l'OFAS et l'Administration fédérale des finances (AFF), le taux applicable à ces paiements d'intérêts pendant la période du financement additionnel de l'AI a été fixé à 2 %. Il correspond à la moyenne du taux de

⁵¹ 12.4223 Po. Maintenir l'assiette des cotisations AVS

⁵² Loi fédérale du 23.3.2007 sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements ; RO 2008 2893

⁵³ 12.3481 Po. (Badran) Perte de recettes fiscales en raison de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises

⁵⁴ RO 2009 2411

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

swap de sept ans au cours des deux années précédant le 1^{er} décembre 2010. Or les taux d'intérêt ont depuis lors fortement baissé.

L'AVS a donc profité de ce système de taux d'intérêt fixes par rapport à l'ancien système de rémunération variable de la dette de l'AI. L'art. 108 LAVS⁵⁵ exige toutefois que l'actif du Fonds de compensation AVS soit placé de manière à rapporter un rendement conforme aux conditions du marché. Puisque le taux d'intérêt convenu s'avère trop élevé dans les conditions actuelles du marché, le Conseil fédéral a demandé au Parlement, dans le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014, message du 19.12.2012⁵⁶), d'abaisser de 2 à 1 % la rémunération de la dette de l'AI pendant les quatre années de 2014 à 2017. Par rapport aux prévisions avec un taux de 2 %, la contribution spéciale de la Confédération – et donc le résultat d'exploitation de l'AVS – diminuera de 530 millions de francs au total, soit environ 130 millions de francs par année.

Si, à l'échéance de l'accord, les taux d'intérêt dépassent clairement 1 %, de sorte que le rendement sur l'ensemble de la période 2011 à 2017 ne serait en moyenne plus conforme aux conditions du marché, le Conseil fédéral estime que l'accord entre l'OFAS et l'AFF devrait être revu une nouvelle fois. L'AVS ne devrait pas subir de pertes pour la période 2011-2017 par rapport au système fondé sur un taux d'intérêt variable.

7.3 Fonds de bienfaisance fournissant des prestations discrétionnaires

Le débat sur la suppression de l'assujettissement des fonds patronaux de bienfaisance à l'AVS/AI/APG a été lancé il y a environ six ans par deux interventions parlementaires⁵⁷. A l'occasion de l'examen de la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version), les Chambres ont aussi traité la question, mais ont rejeté l'idée d'une exonération de cotisation. Si la révision a échoué en octobre 2010 devant le peuple, le sujet reste néanmoins sur le tapis, tant en raison de décisions judiciaires que d'une initiative parlementaire⁵⁸. Un rapport de l'OFAS⁵⁹ fournit des informations détaillées sur ce dossier.

Par contre, si c'était la solution d'une généreuse exemption qui était retenue au Parlement, étendue par exemple aux indemnités versées à des cadres et actionnaires, l'AVS verrait ses recettes diminuer, et cela, dans une mesure qui dépend des modalités de l'exemption.

7.4 Initiative populaire « 1:12 – Pour des salaires équitables »

Déposée le 21 mars 2011, l'initiative populaire « 1:12 – Pour des salaires équitables » demande que le salaire le plus élevé versé par une entreprise ne puisse être plus de douze fois supérieur au salaire le plus bas. L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative (décision du 22.3.2013)⁶⁰.

L'initiative est conçue de façon à agir sur le montant des revenus en Suisse et pourrait avoir comme conséquence une diminution du nombre de très hauts salaires versés en Suisse, ce qui aurait un

⁵⁵ RS 831.10

⁵⁶ FF 2013 757

⁵⁷ 06.3562 Ip. (groupe UDC) Fondations patronales de prévoyance. Les employeurs devront-ils passer à la caisse ?, et 06.3802 Mo. (Baader) Supprimer l'obligation d'acquitter une cotisation AVS sur les prestations des fonds de bienfaisance

⁵⁸ 11.457 Iv. pa. (Pelli) Permettre aux fonds de bienfaisance de jouer leur rôle

⁵⁹ Assouplissement du cadre juridique pour les fonds de bienfaisance fournissant des prestations discrétionnaires. Rapport de l'OFAS du 24 août 2012 à l'intention de la sous-commission LPP de la CSSS-N

⁶⁰ FF 2013 2205

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

impact sur les recettes de l'AVS. Toutefois, il est impossible d'avancer une estimation fiable des effets précis de l'initiative sur les salaires soumis à l'AVS.

7.5 Initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage »

Le 5 novembre 2012, le PDC a déposé son initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage »⁶¹. L'initiative demande que le mariage ne soit pas pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.

Les auteurs de l'initiative souhaitent notamment éliminer le plafonnement des rentes AVS des conjoints. Le comité d'initiative écrit ainsi dans son argumentaire pour la récolte de signatures⁶² : « En ce qui concerne l'AVS, les couples de retraités mariés sont aussi moins bien lotis que les couples non mariés : un couple de retraités ayant droit aux rentes maximales reçoit une rente maximale plafonnée à 150 pour cent s'il est marié. (...) Avec cette initiative, le législateur se devra d'élaborer une solution adéquate pour les couples de retraités mariés afin que ces derniers ne soient plus défavorisés par rapport aux couples concubins touchant l'AVS. » Si ce plafonnement des rentes des couples mariés était supprimé, l'AVS devrait supporter une hausse des dépenses d'environ 2 milliards de francs par an.

Une vision globale des assurances sociales révèle cependant qu'un effort de solidarité est actuellement consenti par les couples non mariés en faveur des couples mariés, et non l'inverse. Certes, la somme de deux rentes individuelles AVS et AI d'un couple marié ne doit pas être supérieure à 150 % de la rente maximale, alors que les rentes de deux personnes non mariées ne font pas l'objet d'un tel plafonnement. Les couples mariés restent néanmoins favorisés, car ils peuvent bénéficier de prestations AVS et AI ou profiter d'allègements de cotisations auxquels n'ont pas droit les couples vivant en concubinage (notamment la prise en compte des revenus dans le calcul des rentes ou le droit à une rente de veuve ou de veuf). D'autres assurances sociales comme la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents ou l'assurance militaire prévoient également une protection particulière et des avantages financiers pour les couples mariés.

Le Conseil fédéral estime que, dans le domaine des assurances sociales, les couples mariés ne font pas l'objet de discriminations qu'il conviendrait de corriger et que cette initiative populaire n'implique pas de conséquences financières pour l'AVS. C'est pourquoi il a décidé, le 29 mai 2013, de recommander l'acceptation de l'initiative⁶³.

7.6 Initiative populaire « AVSplus : pour une AVS forte »

Le délai imparti pour la récolte des signatures en faveur de l'initiative populaire « AVSplus : pour une AVS forte » a commencé à courir le 12 mars 2013. Cette initiative demande que les bénéficiaires d'une rente de vieillesse perçoivent un supplément de 10 % sur leur rente. Puisque les rentes de vieillesse de l'AVS s'élèvent à 36 milliards par an, l'initiative occasionnerait, si elle était acceptée, des dépenses supplémentaires de plus de 3,6 milliards de francs, sans que l'AVS ne dispose pour l'instant de recettes supplémentaires.

⁶¹ FF 2013 243

⁶² http://www.initiativesfamilles-pdc.ch/wp-content/uploads/2011/05/11-04-21_argumentarium_mit_logo_-heiratsstrafe_f.pdf

⁶³ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=fr&msg-id=49028>

7.7 Initiative populaire « Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums) »

Les Chambres fédérales examinent actuellement l'initiative populaire « Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums) », déposée le 23 janvier 2013. Cette initiative exige que les pouvoirs publics adoptent des mesures pour protéger les salaires, notamment en instaurant un salaire minimal légal. Si elle était approuvée, aucun salaire ne pourrait être inférieur à 22 francs l'heure (évolution des salaires et de l'inflation depuis 2011 en sus). Or les cotisations à l'AVS suivent l'évolution des salaires.

Les opposants à l'initiative craignent que la fixation d'un salaire minimal légal aussi élevé se traduise non pas par la valorisation des postes à bas salaires, mais par leur disparition. Puisqu'il est impossible d'estimer de façon fiable l'impact exact de l'initiative, il n'est pas non plus possible d'en chiffrer les effets sur les recettes de l'AVS.

7.8 Initiative populaire « Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS »

L'initiative populaire fédérale « Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale) » a été déposée le 15 février 2013, munie de 110 205 signatures valables⁶⁴. Elle demande que la Confédération introduise un impôt successoral sur les fortunes de plus de 2 millions de francs. Le taux d'imposition serait de 20 %. Deux tiers des recettes ainsi obtenues, que les auteurs de l'initiative estiment à 3 milliards de francs par année, soit 2 milliards par an, seraient transférés à l'AVS, qui bénéficierait ainsi d'une source de financement directe supplémentaire.

Il n'est pas encore possible d'évaluer si l'estimation des auteurs de l'initiative est correcte.

⁶⁴ FF 2013 2033

8 Annexe

Cette annexe regroupe diverses dispositions constitutionnelles et légales concernant le financement de l'AVS auxquelles le présent rapport se réfère.

8.1 Projet de constitution de 1919 selon le message du 21 juin 1919

Art. 41^{ter}

¹ La législation concernant la production, l'importation, la vente et l'imposition du tabac, des produits manufacturés du tabac et de la bière est du domaine de la Confédération.

Art. 41^{quater}

¹ La législation concernant la perception d'impôts sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations est du domaine de la Confédération. La taxation est effectuée par les cantons sous la surveillance de la Confédération. Le produit appartient par moitié à la Confédération et aux cantons. La législation fédérale pourvoira à ce que les cantons qui, par suite de l'introduction d'impôts fédéraux sur les masses successorales, sur les parts héréditaires et sur les donations, éprouvent une diminution du produit de leurs impôts, soient indemnisés pendant une période transitoire de quinze ans.

Art. 42

² Les recettes de la Confédération provenant de l'imposition de denrées non indispensables sont, à l'exception des péages, utilisées exclusivement en vue de couvrir la part des frais des assurances sociales incombant à la Confédération. Il en est de même des recettes de la Confédération provenant de l'imposition des masses successorales, des parts héréditaires et des donations.

8.2 Projet de 1919 remanié selon le rapport complémentaire du 23 juillet 1924

Art. 34^{quater}

¹ La Confédération introduira par voie législative l'assurance-vieillesse et l'assurance-survivants.

² Elle peut les déclarer obligatoires pour l'ensemble de la population ou pour des catégories déterminées de personnes.

³ Ces assurances seront réalisées avec le concours des cantons ; on pourra faire appel à celui des caisses d'assurance publiques ou privées.

⁴ Les contributions de la Confédération et des cantons ne peuvent s'élever en tout à plus de la moitié de la charge globale de l'assurance.

⁵ Les deux branches d'assurance seront introduites simultanément, dès que les ressources financières de la Confédération le permettront. Les recettes que pourra procurer à la Confédération une extension de l'imposition des boissons distillées seront affectées exclusivement à l'assurance-vieillesse et à l'assurance-survivants.

8.3 Arrêté fédéral du 18 juin 1925, entré en vigueur en 1926

Art. 34^{quater}

¹ La Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants ; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité.

² Elle pourra déclarer ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories de citoyens.

³ Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons ; il pourra être fait appel au concours de caisses d'assurance publiques ou privées.

⁴ Les deux premières branches d'assurance seront introduites simultanément.

⁵ Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance.

⁶ Dès le 1^{er} janvier 1926, la Confédération affectera à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants le produit total de l'imposition du tabac.

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

⁷ La part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants.

Art. 41^{ter}

¹ La Confédération est autorisée à prélever des impôts sur le tabac brut et manufacturé.

8.4 Premier projet de loi sur l'AVS selon le message du 29 août 1929

Art. 24

¹ La Confédération met annuellement à la disposition de chaque caisse cantonale un montant égal à quatre-vingt pour cent des prestations servies par cette dernière au cours de l'année.

² Le canton versera au compte de ses recettes générales une somme égale au quart de celle fournie par la Confédération

Art. 25

¹ La caisse cantonale emploiera les allocations de la Confédération et du canton à majorer ses prestations aux personnes de nationalité suisse.

² Seront exclues du bénéfice de cette majoration les personnes qui peuvent suffire à leur existence par leurs propres moyens ou à l'aide d'une pension.

³ Les suppléments seront gradués d'après le revenu et la fortune du bénéficiaire; en règle générale, ils ne pourront pas dépasser cent-cinquante pour cent des montants fixés à l'article 20.

⁴ Les cantons arrêteront, dans le cadre de ces principes et en tenant compte des conditions locales, des dispositions sur l'octroi des suppléments de prestations.

Art. 37

¹ La Confédération crée un fonds d'assurance-vieillesse et d'assurance-survivants.

² Sont affectés à ce fonds le produit de l'imposition du tabac et la part de la Confédération aux recettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie. La Confédération bonifiera sur ce fonds, à moins qu'il n'ait été placé en tout ou en partie, un intérêt correspondant au taux moyen de l'intérêt des emprunts.

³ Le fonds servira exclusivement à subvenir aux dépenses que, conformément à la présente loi, la Confédération devra faire chaque année en faveur de l'assurance-vieillesse et de l'assurance-survivants.

8.5 Loi sur l'AVS du 17 juin 1931, rejetée en votation populaire le 6 décembre 1931

Art. 28

¹ La Confédération met annuellement à la disposition de chaque caisse cantonale un montant égal à quatre-vingt pour cent des prestations servies par cette dernière au cours de l'année en application des articles 24 à 27 et 34.

² De son côté, le canton versera, sur ses recettes générales, à la caisse cantonale une somme égale au quart de celle fournie par la Confédération. L'article 13 demeure réservé.

³ Le Conseil fédéral pourra porter l'allocation prévue par le premier alinéa du présent article à un maximum de quatre-vingt-cinq pour cent en faveur des cantons à faible capacité financière, que le versement de toute la part fixée à l'alinéa 2 grèverait lourdement; il pourra notamment le faire lorsque, dans ces cantons, le nombre des bénéficiaires de prestation excédera la proportion normale. En pareil cas, la part du canton sera réduite proportionnellement.

Art. 29

¹ La caisse cantonale emploiera les allocations de la Confédération et du canton à servir des suppléments de prestations aux personnes de nationalité suisse.

² Ces suppléments seront toujours gradués d'après le revenu et la fortune des bénéficiaires; ils ne devront en aucun cas dépasser le double des prestations déterminées par l'article 24.

³ Seront exclues du bénéfice des suppléments les personnes qui, par leurs propres ressources (fortune, revenu du travail, pensions), peuvent se suffire aisément.

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

⁴ Une ordonnance du Conseil fédéral établira les principes qui régleront l'octroi des suppléments fournis par la Confédération et les cantons. Les veuves ayant de nombreux enfants seront prises en considération particulière (art. 24, lettre B, eh. 1 et 2).

⁵ Les cantons fixeront, conformément à ces principes et en tenant compte des conditions locales, les chiffres limites de revenu jusqu'à concurrence desquels l'assuré aura droit aux suppléments ; ils édicteront en outre d'autres prescriptions sur l'octroi de ces suppléments.

Art. 54

¹ La Confédération crée un fonds d'assurance-vieillesse et survivants.

² Sont affectés à ce fonds le produit de l'imposition du tabac et la part de la Confédération aux recettes provenant de l'imposition de l'alcool. La Confédération bonifiera sur les sommes qui n'auront pas été placées un intérêt correspondant au taux moyen de l'intérêt de ses emprunts.

³ Le fonds servira exclusivement à subvenir aux dépenses que, conformément à la présente loi, la Confédération devra faire chaque année en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants.

8.6 Projet de loi selon le message du 29 mai 1946 concernant le financement de l'AVS

Arrêté fédéral révisant partiellement la constitution en vue du financement de l'assurance-vieillesse et survivants

Art. 34^{quater}

⁶ La Confédération couvre ses prestations à l'assurance-vieillesse et survivants avec les recettes provenant de l'imposition du tabac, avec sa part aux recettes nettes de l'imposition des eaux-de-vie et avec sa part au produit de l'impôt sur les masses successorales.

Art. 41^{quater}

¹ La Confédération perçoit, au décès, un impôt sur les masses successorales frappant la fortune nette qui est l'objet de la dévolution ou d'un transfert assimilable à cette dévolution.

Loi fédérale sur le financement, au moyen de fonds publics, de l'assurance vieillesse et survivants

Art. 1

La Confédération prend à sa charge les deux tiers et les cantons prennent à leur charge un tiers des contributions imposées aux pouvoirs publics pour le financement de l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 2

Le Conseil fédéral décide, après avoir entendu les gouvernements cantonaux, les modalités de la répartition des contributions cantonales par périodes et par cantons.

Art. 3

La Confédération emploie à cet effet les ressources qu'elle tire de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie, de l'impôt sur les masses successorales et des intérêts du fonds accumulé en vue de l'assurance-vieillesse et survivants

Art. 92

Les recettes provenant de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie, comme aussi de l'impôt sur les masses successorales, sont créditées au fur et à mesure au fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants. Le placement et les intérêts de ce fonds sont réglés par le Conseil fédéral.

Art. 93

De 1948 à 1967, il sera viré chaque année, du fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants au fonds central d'égalisation de l'assurance-vieillesse et survivants, une somme de 127 millions de francs par versements trimestriels.

8.7 Projet de loi sur l'AVS selon le message complémentaire du 24 septembre 1946

Art. 1

¹ Les prestations qui doivent être faites au moyen des fonds publics en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants, s'élèvent annuellement, sous réserve de l'article 34 quater, 5^e alinéa, de la constitution fédérale, à :
160 millions de francs durant les 20 premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ;
280 millions de francs durant les 10 années subséquentes ;
350 millions de francs dès la 31^e année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Pendant les 20 premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, la Confédération prend à sa charge les deux tiers et les cantons prennent à leur charge un tiers des prestations des pouvoirs publics.

Art. 2

La Confédération fournit sa contribution à l'aide des ressources qu'elle tire de l'imposition du tabac et des boissons distillées, ainsi que des intérêts du fonds spécial pour l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 3

¹ Les prestations de chaque canton se calculent :

- a. D'après le montant moyen de la rente par bénéficiaire dans le canton ;
- b. D'après le nombre des rentiers du canton, sur la base du rapport existant, dans la Suisse entière, entre le nombre des rentiers et celui des personnes ayant une activité à but lucratif ;
- c. D'après la capacité financière du canton.

² Le Conseil fédéral décide le détail, après avoir entendu les gouvernements cantonaux.

Art. 3^{bis}

¹ Afin d'alléger la contribution des pouvoirs publics, il est mis en réserve un montant inaliénable de 400 millions de francs pris sur la partie des excédents de recettes du régime des allocations pour perte de salaire et de gain qui est affectée à l'assurance-vieillesse et survivants.

² Les intérêts de cette réserve peuvent être employés, jusqu'à concurrence de la moitié, à réduire les contributions cantonales en tenant compte de la capacité financière des cantons d'après l'article 3, 1^{er} alinéa, lettre c.

Art. 45

Les recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées sont créditées au fur et à mesure au fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants. Le placement et les intérêts de ce fonds sont réglés par le Conseil fédéral.

Art. 46

De 1948 à 1967, il sera viré chaque année, du fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants au fonds central de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, une somme de 106 $\frac{2}{3}$ millions de francs par versements trimestriels. Si les recettes visées à l'article 45, y compris les intérêts, n'atteignent pas ce montant, la différence est remboursée au fonds spécial au moyen de la réserve prévue à l'article 3 *bis*, 1^{er} alinéa.

8.8 Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'AVS, entrée en vigueur en 1948

Art. 102

Les prestations prévues par la première partie de la présente loi sont couvertes par :

- a. Les cotisations des assurés et des employeurs ;
- b. Les contributions des pouvoirs publics ;
- c. Les intérêts du fonds de compensation.

Art. 103

¹ Les contributions qui doivent être faites par les pouvoirs publics en faveur de l'assurance-vieillesse et survivants, s'élèvent annuellement, sous réserve de l'article 34 quater, 5^e alinéa, de la constitution fédérale, à :
160 millions de francs durant les 20 premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ;

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

280 millions de francs durant les 10 années subséquentes ;

350 millions de francs dès la 31^e année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Pendant les 20 premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, la Confédération prend à sa charge les deux tiers et les cantons prennent à leur charge un tiers des contributions des pouvoirs publics.

³ Les différends qui s'élèveraient entre la Confédération et les cantons au sujet de la répartition des contributions des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants sont réglés par le Tribunal fédéral statuant en instance unique.

Art. 104

La Confédération fournit sa contribution à l'aide des ressources qu'elle tire de l'imposition du tabac et des boissons distillées, ainsi que des intérêts du fonds spécial pour l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 105

¹ Les contributions de chaque canton se calculent :

- a. D'après le montant moyen de la rente par bénéficiaire dans le canton ;
- b. D'après le nombre des bénéficiaires de rentes du canton, sur la base du rapport existant, dans la Suisse entière, entre le nombre des bénéficiaires de rentes et celui des personnes exerçant une activité lucrative.
- c. D'après la capacité financière du canton.

² Le Conseil fédéral arrête les mesures d'exécution après avoir entendu les gouvernements cantonaux.

Art. 106

¹ Un montant de 400 millions de francs sera prélevé, à titre de réserve inaliénable, sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, afin d'alléger la contribution des pouvoirs publics.

² Les intérêts de cette somme seront employés :

- a. Pour 50 pour cent, à faciliter le paiement de la contribution de la Confédération ;
- b. Pour 50 pour cent, à diminuer les contributions cantonales d'après la capacité financière des cantons conformément à l'article 105, 1^{er} alinéa, lettre c.

Art. 107

¹ Il est créé, sous la dénomination de fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, un fonds indépendant, au crédit duquel sont portées toutes les ressources prévues par l'article 102 et qui est débité de toutes les prestations effectuées conformément à la première partie, chapitre III, ainsi que des subsides prévus à l'article 69, 2^e alinéa.

² Les contributions globales des pouvoirs publics sont versées chaque trimestre par la Confédération au fonds de compensation. Les cantons doivent verser trimestriellement leur part à la Confédération. Celle-ci peut exiger des cantons qu'ils s'acquittent par acomptes ou compenser leurs parts avec des prestations fédérales d'autre nature.

Art. 111

¹ Les recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées sont créditées au fur et à mesure au fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants. Le placement et les intérêts de ce fonds sont réglés par le Conseil fédéral.

Art. 112

¹ Pendant les 20 premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, il sera viré chaque année, du fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, une somme de 106 $\frac{2}{3}$ millions de francs par versements trimestriels. Si les recettes visées à l'article 111, y compris les intérêts, n'atteignent pas ce montant, la différence est remboursée au fonds spécial au moyen des intérêts de la réserve prévue à l'article 106, 2^e alinéa, lettre a.

8.9 Constitution fédérale du 18 avril 1999 (état actuel)

Art. 106 Jeux d'argent

¹ La Confédération légifère sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons.

² Une concession de la Confédération est nécessaire pour ouvrir et exploiter une maison de jeu. Lorsqu'elle octroie une concession, la Confédération prend en considération les réalités régionales. Elle prélève sur les recettes dégagées par l'exploitation des jeux un impôt qui ne doit pas dépasser 80 % du produit brut des jeux. Cet impôt est affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Evolution de la contribution des pouvoirs publics au financement de l'AVS depuis 1948

Art. 112 Assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité

³ L'assurance est financée :

- a. par les cotisations des assurés; lorsque l'assuré est salarié, l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation ;
- b. par des prestations de la Confédération.

⁴ Les prestations de la Confédération n'excèdent pas la moitié des dépenses.

⁵ Les prestations de la Confédération sont financées prioritairement par le produit net de l'impôt sur le tabac, de l'impôt sur les boissons distillées et de l'impôt sur les recettes des maisons de jeu.

Art. 130 Taxe sur la valeur ajoutée

³ Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité n'est plus assuré, la Confédération peut, dans une loi fédérale, relever de 1 point au plus le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée et de 0,3 point au plus son taux réduit.

8.10 Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'AVS (état actuel)

Art. 102 Principe

¹ Les prestations prévues par la première partie de la présente loi sont couvertes par :

- a. les cotisations des assurés et des employeurs ;
- b. la contribution de la Confédération ;
- c. les intérêts du fonds de compensation ;
- d. les recettes provenant des actions récursoires contre le tiers responsable.

² L'allocation pour impotent est financée exclusivement par les pouvoirs publics.

Art. 103 Contribution de la Confédération

¹ La contribution de la Confédération s'élève à 19,55 % des dépenses annuelles de l'assurance; la contribution à l'allocation pour impotent visée à l'art. 102, al. 2, en est déduite.

² En plus, la Confédération verse à l'assurance les recettes de la taxe sur les maisons de jeux.

Art. 104 Couverture de la Contribution fédérale

¹ La Confédération fournit sa contribution en recourant en premier lieu au produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées. Elle la prélève sur la réserve prévue à l'art. 111.

² Le montant résiduel est couvert au moyen des ressources générales.

9 Liste des illustrations et des tableaux

Figure 1 <i>Participation de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS, de 1948 à 1968..</i>	15
Figure 2 <i>Participation de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS, de 1969 à 1992..</i>	16
Figure 4 <i>Recettes de l'imposition du tabac et des boissons distillées comparées à la contribution fédérale à l'AVS, de 1948 à 1972</i>	21
Figure 5 <i>Financement de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS, de 1973 à 2011</i>	22
Figure 7 <i>Part des diverses sources dans le financement de la contribution de la Confédération à l'AVS, de 1973 à 2011.....</i>	23
Figure 8 <i>Evolution des recettes de l'imposition du tabac et des ventes de cigarettes, de 1992 à 2012</i>	24
Figure 9 <i>Evolution des recettes de l'imposition des boissons distillées servant à financer la contribution de la Confédération à l'AVS, de 1948 à 2011</i>	25
Figure 10 <i>Simulation : les impôts sur le tabac et l'alcool sont versés directement au Fonds de compensation de l'AVS, la Confédération ne verse pas de contribution propre.....</i>	26
Figure 12 <i>Contribution de la TVA et de l'impôt sur les maisons de jeu aux dépenses de l'AVS, de 1999 à 2011.....</i>	28
Tableau 1 <i>Evolution des contributions de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS, de 1948 à 2011.....</i>	18
Tableau 2 <i>Effet des mesures d'allégement budgétaire des finances fédérales sur l'AVS.....</i>	20