

Conseil national

Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-N)

Séance du 20/21 octobre 2022

22.043 Initiative populaire « Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS) »

Conséquences d'une acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS sur la situation budgétaire de la Confédération et sur les exigences du frein à l'endettement

1. Mandat

Lors de sa séance du 19 août 2022, la commission a chargé l'administration d'exposer dans un rapport les conséquences d'une acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS sur la situation budgétaire de la Confédération et sur les exigences du frein à l'endettement.

2. Situation budgétaire de la Confédération¹

2.1 Situation actuelle

Le message concernant le budget 2023, adopté par le Conseil fédéral le 17 août 2022, fait apparaître un besoin de correction important à partir de 2025. Le déficit s'élèvera déjà à 1,1 milliard de francs en 2024 et atteindra environ 3 milliards de francs à partir de 2025. Cette situation s'explique par plusieurs dépenses importantes non financées qui ont été décidées récemment (contre-projet indirect à l'initiative d'allègement des primes, contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers, augmentation du budget de l'armée, etc.). S'y ajoutent des projets qui ne figurent pas encore dans les chiffres du budget et qui aggraveront encore la situation, comme l'extension de l'accueil extrafamilial des enfants prévue par la CSEC-N, la participation aux programmes de recherche de l'UE, l'encouragement du fret ferroviaire ou les réformes fiscales (valeur locative, imposition du couple et de la famille). Le Conseil fédéral devra prendre rapidement des mesures pour équilibrer le budget 2024. À partir de 2025, le déficit sera si élevé qu'il sera inévitable de renoncer à des projets prévus et que de nouvelles tâches ou de nouveaux transferts de charges des cantons vers la Confédération ne pourront être décidés qu'en prévoyant un financement compensatoire. De plus, le Conseil fédéral devra probablement définir des objectifs d'économie. Il sera alors inévitable d'inclure les dépenses liées dans ces économies, notamment les contributions de la Confédération aux dépenses des assurances sociales.

Déficits au plan financier et charges supplémentaires possibles (estimations)

Milliards de francs	2024	2025	2026
nouvelles dépenses importantes inscrites au plan financier			
Migration (statut de protection S)	0.5		
Relèvement des dépenses de l'armée	0.6	1	1.4
Contre-projet indirect à l'initiative d'allègement des primes		1.7	1.8
Contre-projet indirect à l'initiative des glaciers		0.4	0.4
Déficits au plan financier (selon l'ACF du 17.8.22)	1.1	3	3.1
non inscrits au plan financier (charges supplémentaires possibles):			
Migration (séjour prolongé / davantage de personnes)	1.5	2	2
Développement de l'accueil extra-familial des enfants		0.6	0.6
Autres (Copernicus, Horizon, Erasmus, informatique, fret, ...)	0.7	0.7	0.7
Réformes fiscales (imposition du couple marié, valeur locative, ...)			1
Déficit estimé selon le scénario pessimiste	3.3	6.3	7.4

¹ Au ch. 2.1, les montants sont indiqués aux prix courants ; au ch. 2.2, ils le sont aux prix de 2022.

2.2 Conséquences d'une 13^e rente AVS

Conséquences sur l'AVS

Une acceptation de l'initiative entraînerait une augmentation des dépenses annuelles de l'AVS. Les dépenses supplémentaires s'élèveraient à environ 5 milliards de francs en 2032.

L'initiative aggraverait nettement le déficit de financement de l'AVS. En 2032, sans la 13^e rente de vieillesse de l'AVS et dans le nouveau régime consécutif à l'adoption de la réforme AVS 21, le déficit de répartition s'élèverait déjà à 2,7 milliards de francs (soit environ 0,7 point de TVA). Avec le versement d'une 13^e rente de vieillesse AVS, il passerait à 6,6 milliards de francs (environ 1,8 point de TVA).

Conséquences sur le budget de la Confédération

Sous le régime en vigueur, la Confédération verse à l'AVS une contribution équivalant à 20,2 % des dépenses annuelles de l'assurance. En 2032, en raison des dépenses supplémentaires de 5 milliards de francs, la part de la Confédération augmenterait d'environ 1 milliard de francs. En outre, les auteurs de l'initiative demandent qu'une partie des bénéfices de la Banque nationale soit utilisée pour financer l'AVS. Le bénéfice porté au bilan de la Banque nationale qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons (art. 31 de la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale ; RS 951.11). La part dévolue aux cantons est garantie par la Constitution fédérale (art. 99, al. 4, Cst.). Sans modification de la Constitution, une utilisation des bénéfices de la Banque nationale pour financer l'AVS se ferait donc aussi aux dépens de la Confédération, qui devrait renoncer à sa part. Selon la convention en vigueur, la Banque nationale peut distribuer au maximum 6 milliards de francs par an (en fonction du montant de son bénéfice), dont 2 milliards à la Confédération. Ces fonds sont versés dans la caisse générale de la Confédération et servent à financer les dépenses annuelles de la Confédération. Si ces 2 milliards de francs devaient être utilisés pour financer l'AVS, la charge supplémentaire pour la Confédération en cas d'acceptation de l'initiative pourrait donc s'élever à près de 3 milliards de francs (augmentation de la contribution de la Confédération et suppression de la distribution de la Banque nationale).

Une augmentation proportionnelle de la TVA d'environ 1 point de pourcentage serait par exemple nécessaire pour couvrir l'augmentation des dépenses rien que dans le budget de la Confédération.

3. Frein à l'endettement

Le frein à l'endettement exige que, à moyen terme, les dépenses de la Confédération ne doivent pas dépasser ses recettes (art. 126 Cst.).

Dans son message déjà, le Conseil fédéral précisait qu'il ne serait guère possible de combler un déficit de 3 milliards de francs, provoqué par l'acceptation de l'initiative (cf. ch. 2), au moyen d'un programme d'allègement budgétaire, mais qu'il faudrait très probablement trouver des recettes supplémentaires. Les exigences liées au frein à l'endettement, sans un contre-financement explicite, ne sont pas conciliables avec la présente initiative populaire.

4. Conclusion

L'initiative populaire aggraverait la situation financière déjà difficile de la Confédération et de l'AVS. Comme présenté par le Conseil fédéral dans son message portant sur le *Budget 2023 avec PITF 2024–2026*, d'importants déficits restent d'ores et déjà à combler au sein du budget fédéral, sans que l'on y ajoute 3 milliards de francs supplémentaires découlant de la présente initiative. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative.