

Conseil des États

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

Séance du 27 janvier 2025

24.073 **Mise en œuvre et financement de l'initiative pour une 13^e rente AVS**

Rapport de l'AFC pour la séance du 27 janvier 2025

Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

Mandat de la CSSS-E du 29 octobre 2024

1. Mandat

Lors de sa séance du 29 octobre 2024, la CSSS-E a chargé l'administration d'estimer, pour la Confédération, les cantons et les communes, les recettes de l'impôt sur le revenu et les coûts supplémentaires liés aux variantes de financement de la 13^e rente de vieillesse par une hausse des cotisations ou une solution mixte non-retenues.

Dans le projet mis en consultation, quatre variantes de financement avaient été proposées :

- 1A : augmentation des cotisations de 0,8 point ;
- 2A : augmentation des cotisations de 0,5 point et de la TVA de 0,4 point ;
- 1B : augmentation des cotisations de 1 point ;
- 2B : augmentation des cotisations et de la TVA de 0,6 point.

Le présent rapport expose d'abord les conséquences que le versement d'une 13^e rente de vieillesse et l'augmentation des cotisations auraient sur les impôts sur le revenu de la Confédération, des cantons et des communes (chap. 2). Il présente ensuite les coûts qu'entraînerait un relèvement de la TVA pour la Confédération, les cantons et les communes (chap. 3). Ces répercussions sont estimées pour différentes variantes de relèvement des cotisations et de la TVA ; les résultats obtenus peuvent être combinés à volonté. Les recettes fiscales supplémentaires qui résultent du versement d'une 13^e rente de vieillesse restent les mêmes dans toutes les variantes. À l'inverse, les coûts supplémentaires, et donc le solde des deux effets, dépendent de l'ampleur du relèvement des cotisations et/ou de la TVA.

2. Conséquences de la 13^e rente de vieillesse et de la hausse des cotisations AVS sur les recettes de l'impôt sur le revenu pour la Confédération, les cantons et les communes

D'un côté, le versement de la 13^e rente de vieillesse AVS générera des recettes supplémentaires pour l'impôt fédéral direct et pour les impôts cantonaux et communaux sur le revenu. Mais d'un autre côté, une hausse des cotisations AVS entraînera une réduction des revenus imposables, et donc une diminution des recettes.

Les tableaux suivants présentent l'estimation des recettes supplémentaires liées au versement de la 13^e rente de vieillesse, l'estimation des pertes de recettes liées à la hausse des cotisations, ainsi que le solde des deux mesures pour la Confédération, les cantons et les communes. Les conséquences financières sont toujours indiquées avant et après déduction de la part cantonale de l'impôt fédéral

direct. L'estimation de la baisse des recettes résultant de la hausse des cotisations varie en fonction du scénario de hausse retenu.

Tableaux : estimation de l'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu résultant du versement de la 13^e rente de vieillesse et des pertes de recettes dues à la hausse des cotisations AVS, en millions de francs

| Confédération | | | | | | | | |
|--|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Hausse des cotisations AVS en points de pourcentage | | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 1,0 |
| Recettes supplémentaires de l'impôt sur le revenu, 13 ^e rente de vieillesse | Impôt fédéral direct | 128 | 128 | 128 | 128 | 128 | 128 | 128 |
| | Part cantonale de l'impôt fédéral direct | -27 | -27 | -27 | -27 | -27 | -27 | -27 |
| | Recettes supplémentaires de la Confédération | 101 | 101 | 101 | 101 | 101 | 101 | 101 |
| Baisse des recettes liée à la hausse des cotisations AVS | Impôt fédéral direct | -59 | -84 | -110 | -136 | -162 | -214 | -265 |
| | Part cantonale de l'impôt fédéral direct | 12 | 18 | 23 | 29 | 34 | 45 | 56 |
| | Baisse des recettes de la Confédération | -46 | -67 | -87 | -107 | -128 | -168 | -209 |
| Solde | Impôt fédéral direct | 70 | 44 | 18 | -8 | -34 | -85 | -137 |
| | Part cantonale de l'impôt fédéral direct | -15 | -9 | -4 | 2 | 7 | 18 | 29 |
| | Confédération | 55 | 34 | 14 | -6 | -27 | -67 | -108 |

| Cantons et communes | | | | | | | | |
|--|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Hausse des cotisations AVS en points de pourcentage | | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 1,0 |
| Recettes supplémentaires de l'impôt sur le revenu, 13 ^e rente de vieillesse | Impôts cantonaux et communaux sur le revenu | 685 | 685 | 685 | 685 | 685 | 685 | 685 |
| | Part cantonale de l'impôt fédéral direct | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 |
| | Recettes supplémentaires des cantons et communes | 712 | 712 | 712 | 712 | 712 | 712 | 712 |
| Baisse des recettes liée à la hausse des cotisations AVS | Impôts cantonaux et communaux sur le revenu | -188 | -269 | -351 | -432 | -513 | -676 | -840 |
| | Part cantonale de l'impôt fédéral direct | -12 | -18 | -23 | -29 | -34 | -45 | -56 |
| | Baisse des recettes des cantons et communes | -200 | -287 | -374 | -461 | -548 | -722 | -896 |
| Solde | Impôts cantonaux et communaux sur le revenu | 497 | 416 | 334 | 253 | 172 | 9 | -155 |
| | Part cantonale de l'impôt fédéral direct | 15 | 9 | 4 | -2 | -7 | -18 | -29 |
| | Cantons et communes | 512 | 425 | 338 | 251 | 164 | -10 | -184 |

Les chiffres communiqués dans le rapport explicatif du 22 mai 2024¹ et dans le message du Conseil fédéral du 16 octobre 2024² portaient uniquement sur la part des recettes dévolue aux cantons, à

¹ Mise en œuvre et financement de l'initiative populaire pour une 13^e rente AVS, rapport explicatif pour la procédure de consultation, www.news.admin.ch/news/message/attachments/87807.pdf

² Message du 16 octobre 2024 concernant la mise en œuvre et le financement de l'initiative populaire pour une 13^e rente AVS, [FF 2024 2747](#)

l'exclusion de celle des communes. Ainsi, les 462 millions de francs de recettes supplémentaires liées à l'imposition de la 13^e rente AVS indiquées dans le message reviennent aux cantons (part cantonale de l'impôt fédéral direct comprise). En tenant compte des recettes supplémentaires pour les communes, et après actualisation des données et des méthodes d'extrapolation, les recettes supplémentaires sont désormais estimées à 712 millions de francs.

À la différence des estimations du rapport explicatif et du message, les tableaux indiquent les conséquences financières en tenant compte des recettes de l'impôt sur le revenu pour les communes. En outre, par rapport aux estimations précédentes, ils présentent les conséquences financières correspondant à une hausse des cotisations non seulement de 0,5, 0,6, 0,8 ou 1,0 point, mais aussi de 0,2, 0,3 ou 0,4 point. Enfin, les estimations présentées dans le tableau utilisent des données actualisées (statistique de l'impôt fédéral direct 2021, alors que les estimations du rapport explicatif et du message reposaient sur les données de 2020) et une méthode plus précise d'extrapolation des conséquences financières pour l'année 2026.

L'estimation présentée reste toutefois incertaine pour plusieurs raisons, la principale étant que la statistique de l'impôt fédéral direct ne permet pas de déterminer la part respective des différents types de revenus tels que les rentes, les revenus de l'activité professionnelle ou le rendement de la fortune. La répartition des rentes versées et des cotisations plus élevées entre les contribuables repose donc sur des hypothèses. De plus, la statistique de l'impôt fédéral direct ne fournit pas d'information sur les revenus imposables dans le cadre des impôts cantonaux sur le revenu. L'estimation des conséquences sur les impôts cantonaux et communaux sur le revenu repose donc sur des hypothèses supplémentaires, ce qui accroît encore l'incertitude.

3. Charge supplémentaire supportée par la Confédération, les cantons et les communes à la suite d'un relèvement du taux de la TVA

Le tableau en annexe donne un aperçu de la charge financière supplémentaire estimée pour la Confédération, les cantons et les communes en cas de relèvement proportionnel du taux de la TVA de :

- 0,3 point
- 0,4 point
- 0,5 point
- 0,6 point
- 0,7 point

La charge supplémentaire indiquée correspond, dans chaque cas, à la fois à un montant plus élevé de la taxe occulte et à une augmentation à moyen terme des coûts salariaux.

- Estimation de la charge de la taxe occulte

L'estimation se fonde sur les dépenses courantes et les dépenses d'investissement du compte de financement³ de la Confédération, des cantons et des communes. On estime tout d'abord le montant de la taxe incluse dans ces dépenses. On tient ensuite compte du fait que certaines collectivités publiques sont inscrites au registre des assujettis à la TVA et que certaines prestations qu'elles fournissent (par ex., les rétributions pour l'évacuation des eaux usées) sont imposables à ce titre. Une partie de la taxe transférée aux collectivités publiques doit par conséquent être traitée comme un impôt préalable qu'elles peuvent déduire. Cette part est estimée à l'aide de la part de leur chiffre d'affaires qui est soumise à la TVA et déduite de l'impôt pesant sur les dépenses. Les collectivités publiques supportent par ailleurs une charge fiscale « indirecte » sur les contributions qu'elles versent aux entreprises de transport public. En effet, il a été constaté que, dans le domaine des transports publics, les contributions des collectivités publiques sont en partie majorées du

³ Modèle SF de l'Administration fédérale des finances

montant de la réduction que les entreprises de transport concessionnaires doivent appliquer sur leur déduction de l'impôt préalable en raison des contributions qu'elles reçoivent.

- Estimation de la charge salariale supplémentaire

Pour chacune des variantes considérées, l'Administration fédérale des contributions a estimé de combien l'indice national des prix à la consommation (IPC) augmenterait du fait de la hausse du taux d'imposition. Partant de l'hypothèse d'une compensation intégrale du renchérissement, elle a ensuite appliqué cette valeur aux charges de personnel calculées sur la base des comptes consolidés 2021 et estimé ainsi l'augmentation des charges salariales correspondante.

Dans son message, le Conseil fédéral précise toutefois qu'un relèvement de la TVA n'est pas toujours entièrement répercuté sur les clients, ce qui entraîne parfois une hausse de l'IPC moins forte que prévu, et que le renchérissement n'est que l'un des facteurs influant sur l'évolution des salaires.

Les estimations présentées en annexe *ne tiennent pas compte* de l'impact sur les recettes de la Confédération, des cantons et des communes que devrait avoir l'effet modérateur de l'augmentation des taux d'imposition sur la croissance économique. Selon diverses estimations, le recul des recettes fiscales devrait être proportionnel au ralentissement de la croissance économique⁴. L'effet (non quantifié) de l'augmentation des dépenses de l'AVS qui résulterait de l'adaptation des rentes AVS à l'évolution des salaires et des prix en cas de relèvement de la TVA, et qui induirait à son tour une augmentation de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'assurance, n'est pas non plus pris en compte.

⁴ Bodmer, Frank (2003) : Eine Analyse der Einnahmenschwankungen, Working Paper 7/2003, AFF, Berne

Annexe : Aperçu des conséquences d'une hausse du taux de TVA pour financer la 13e rente AVS

| Variantes | | Status quo | Variante 1 | Variante 2 | Variante 3 | Variante 4 | Variante 5 |
|--|----------------------------|------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | | | + 0.3 point proportionnel (PP) | + 0.4 point proportionnel (PP) | + 0.5 point proportionnel (PP) | + 0.6 point proportionnel (PP) | + 0.7 point proportionnel (PP) |
| Taux de TVA | | | | | | | |
| | Taux normal | 8.1% | 8.4% | 8.5% | 8.6% | 8.7% | 8.8% |
| | Taux réduit | 2.6% | 2.7% | 2.8% | 2.8% | 2.8% | 2.8% |
| | Taux spécial | 3.8% | 4.0% | 4.0% | 4.1% | 4.1% | 4.2% |
| | Relèvement du taux normal | | +0.3 PP | +0.4 PP | +0.5 PP | +0.6 PP | +0.7 PP |
| | Relèvement du taux réduit | | +0.1 PP | +0.2 PP | +0.2 PP | +0.2 PP | +0.2 PP |
| | Relèvement du taux spécial | | +0.2 PP | +0.2 PP | +0.3 PP | +0.3 PP | +0.4 PP |
| Conséquences pour les collectivités publiques (en mio de fr. p.a.) | | | | | | | |
| Charges TVA | | | | | | | |
| | Confédération | | 30 | 40 | 50 | 60 | 70 |
| | Cantons | | 35 | 45 | 60 | 70 | 80 |
| | Communes | | 40 | 55 | 65 | 80 | 95 |
| Charges de personnel | | | | | | | |
| | Confédération | | 14 | 18 | 22 | 24 | 31 |
| | Cantons | | 51 | 65 | 81 | 87 | 112 |
| | Communes | | 26 | 33 | 41 | 45 | 57 |
| Total | | | | | | | |
| | Confédération | | 44 | 58 | 72 | 84 | 101 |
| | Cantons | | 86 | 110 | 141 | 157 | 192 |
| | Communes | | 66 | 88 | 106 | 125 | 152 |