

Rapport de l’AFC et de l’OFAS pour la séance du 27 janvier 2025

Solution de financement mixte

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’examiner une solution de financement mixte de la 13^e rente AVS. Cet examen portera notamment sur le maintien de la contribution fédérale à 20,2 % des dépenses de l’AVS, sur l’augmentation de la TVA de 0,3 point de pourcentage au maximum pour cinq ans, sur l’utilisation des recettes fiscales que les cantons réaliseront sur la 13^e rente AVS et sur une retenue sur les 13^e rentes AVS versées à l’étranger qui soit conforme au droit international.

2. Maintien de la contribution fédérale à 20,2 % des dépenses de l’AVS

Par rapport au projet formulé par le Conseil fédéral dans son message du 16 octobre 2024, selon lequel la contribution fédérale serait abaissée à 19,5 % des recettes jusqu’à l’entrée en vigueur de la prochaine réforme AVS, maintenir cette contribution à 20,2 % rapporterait à l’AVS quelque 440 à 490 millions de recettes supplémentaires par an de 2026 à 2031. Comme ni le contenu ni l’entrée en vigueur de la prochaine réforme ne sont encore connus, les scénarios avancés dans le projet du Conseil fédéral pour la période débutant en 2031 prévoient également un relèvement de la contribution au niveau actuel, à savoir 20,2 %.

3. Relèvement temporaire de la TVA de 0,3 point au maximum

3.1 Relèvement des taux de TVA

Dans cette variante, les taux de TVA seraient relevés comme suit :

	Statu quo	Augmentation de +0,3 point proportionnel	
		Taux	Relèvement
Taux ordinaire	8,1 %	8,4 %	+0,3 PP
Taux réduit	2,6 %	2,7 %	+0,1 PP
Taux spécial pour l’hôtellerie	3,8 %	4,0 %	+0.2 PP

* En vertu de l’art. 25, al. 4, de la loi sur la TVA (LTVA ; RS 641.20), le taux spécial pour l’hôtellerie est limité au 31.12.2027.

3.2 Conséquences d'un relèvement du taux de la TVA

Contribution au financement de l'AVS

Le tableau ci-dessous expose les conséquences financières d'un maintien de la contribution fédérale à 20,2 % des dépenses de l'AVS et d'un relèvement proportionnel de 0,3 point du taux de TVA de 2027 à 2031, ainsi que l'état du Fonds de compensation de l'AVS pour chaque année.

Montants en millions de francs, aux prix de 2023

Année	13 ^e rente de vieillesse	Recettes supplémentaires avec + 0,3 PP de TVA	Recettes de la contribution de la Confédération	Effet total : recettes - dépenses	Niveau du fonds (capital en % des dépenses)
2026	4158	0	840	-3318	100
2027	4314	825*	871	-2617	97
2028	4373	1066	883	-2424	98
2029	4553	1083	920	-2550	92
2030	4609	1100	931	-2579	90
2031	4800	1117	970	-2713	83
2032	4845	238	979	-3628	78
2033	5026	0	1015	-4011	69
2034	5060	0	1020	-4040	62
2035	5240	0	1060	-4180	53
2036	5260	0	1060	-4200	45
2037	5430	0	1100	-4330	36
2038	5430	0	1100	-4330	28
2039	5590	0	1130	-4460	19
2040	5590	0	1130	-4460	11

*Les recettes supplémentaires disponibles résultant d'un relèvement du taux ne se montent qu'à 79 % environ la première année, car la majorité des recettes de la TVA pour une année civile proviennent des trois premiers trimestres de l'année en question et du dernier trimestre de l'année précédente. De même, en cas de relèvement limité dans le temps, quelque 21 % des recettes supplémentaires de la dernière année de l'augmentation du taux sont comptabilisés dans les recettes de l'AVS du premier exercice comptable qui suit.

Les conséquences exposées ci-après se réfèrent à l'effet annuel complet du relèvement du taux de la TVA.

Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Au total, les dépenses supplémentaires potentielles de la hausse de la TVA sont estimées à 44 millions de francs pour la Confédération, 86 millions pour les cantons et à 66 millions pour les communes (cf. Rapport n° 7 de l'AFC « Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les

communes »). Ces dépenses sont dues au fait que le relèvement devrait entraîner une augmentation de la charge de la taxe occulte (env. 30 millions de francs pour la Confédération, 35 millions pour les cantons et 40 millions pour les communes) et des dépenses en personnel (env. 14 millions pour la Confédération, 51 millions pour les cantons et 26 millions pour les communes).

Pour le reste, les explications du message du Conseil fédéral s'appliquent par analogie (cf. message sur [FF 2024 2747](#), chap. 6.2.2, p. 29 s et chap. 6.3.1, p. 31).

Conséquences pour les consommateurs

Si les taux de la TVA sont relevés proportionnellement de 0,3 point de pourcentage, il faut s'attendre (à supposer que cette hausse soit entièrement répercutée sur les clients) à une augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) d'environ 0,17 %. Pour le reste, les explications du message du Conseil fédéral du 16 octobre 2024 s'appliquent par analogie (cf. message sur [FF 2024 2747](#), chap. 6.4.1, p. 32 s).

Conséquences pour les entreprises

Les explications figurant au chap. 6.4.2, p. 33 s, du message du Conseil fédéral s'appliquent par analogie. Selon les estimations approximatives de l'AFC, la taxe occulte supplémentaire liée à un relèvement proportionnel de 0,3 point de pourcentage de la TVA pourrait augmenter d'environ 100 millions de francs dans les domaines de la formation, de la santé, du sport et de la culture (secteurs privé et public confondus).

Conséquences pour l'économie dans son ensemble

Les explications figurant au chap. 6.4.4, p. 36, du message du Conseil fédéral s'appliquent par analogie.

Conséquences sociales

L'AFC a également estimé la charge supplémentaire que cette variante de relèvement du taux de la TVA ferait peser sur les ménages en se basant sur les données de l'Enquête sur le budget des ménages (EBM) 2018–2019 de l'Office fédéral de la statistique¹. Selon ces estimations, la réduction du pouvoir d'achat entraînée par un relèvement proportionnel du taux de la TVA de 0,3 point est comprise entre 59 et 275 francs par an, en fonction du revenu et du type de ménage. En pourcentage du revenu du ménage, cela représente une diminution comprise entre 0,11 % (pour le cinquième des ménages ayant les revenus les plus élevés) et 0,16-0,18 % (pour le cinquième des ménages ayant les revenus les plus faibles). Le taux réduit appliqué aux biens de consommation courante atténue un peu l'effet régressif de la TVA, à défaut de le compenser entièrement.

¹ Disponible sur : www.bfs.admin.ch > Statistiques > Situation économique et sociale de la population > Revenus, consommation et fortune > Revenus et dépenses des ménages > Dépenses des ménages (état : 8 août 2024)

Augmentation de la charge annuelle (en francs) en cas de hausse proportionnelle de la TVA de 0,3 point par rapport à la législation actuelle

Classes de revenus (en francs par mois)	0 – 4599	4600 – 6699	6700 – 9399	9400 – 13 399	13 400 et plus
Tous les ménages	69.65	96.40	131.33	170.71	269.09
Personnes seules (rentiers exclus)	58.70	86.76	111.50	173.64	
Couples (sans enfant)		104.83	131.65	160.69	260.06
Couples (avec 1 enfant)			134.34	179.65	264.43
Couples (avec 2 enfants)			137.19	180.90	274.61
Rentiers	72.10	101.69	149.54	241.53	

Rentiers et personnes seules : les classes de revenus « 9400 – 13 399 » et « 13 400 et plus » ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations.

Augmentation de la charge (en % du revenu brut) en cas de hausse proportionnelle de la TVA de 0,3 point par rapport à la législation actuelle

Classes de revenus (en francs par mois)	0 – 4599	4600 – 6699	6700 – 9399	9400 – 13 399	13 400 et plus
Tous les ménages	0.18 %	0.14 %	0.14 %	0.13 %	0.11 %
Personnes seules (rentiers exclus)	0.16 %	0.13 %	0.12 %	0.11 %	
Couples (sans enfant)		0.15 %	0.14 %	0.12 %	0.11 %
Couples (avec 1 enfant)			0.14 %	0.13 %	0.11 %
Couples (avec 2 enfants)			0.14 %	0.13 %	0.11 %
Rentiers	0.18 %	0.15 %	0.16 %	0.35 %	

Rentiers et personnes seules : les classes de revenus « 9400 – 13 399 » et « 13 400 et plus » ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations.

Pour plus de détails, notamment, pour relativiser, en ce qui concerne la pertinence de ces estimations et les conséquences de la 13^e rente de vieillesse sur les ménages de rentiers, voir les explications figurant au chap. 6.5 du message du Conseil fédéral, qui s'appliquent par analogie ([FF 2024 2747](#), p. 36 s).

4. Utilisation des recettes fiscales cantonales liées à la 13^e rente de vieillesse

L'art. 47 Cst. garantit l'autonomie financière des cantons, essentielle au regard de leur indépendance et de l'accomplissement de leurs tâches. Cette autonomie comprend le droit des cantons à décider eux-mêmes comment et dans quelle mesure ils génèrent des ressources financières et de la manière dont

ils les utilisent². La Confédération ne dispose donc d'aucune compétence de définir l'utilisation des recettes fiscales réalisées par les cantons sur la 13^e rente de vieillesse.

Il serait toutefois possible de faire appel aux cantons pour le financement de la 13^e rente, via les recettes fiscales supplémentaires générées par cette dernière, en diminuant leur part à l'impôt fédéral direct, en conformité avec la Constitution. Cette part est actuellement fixée à 21,2 % par l'art. 196, al. 1, de la loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11). L'art. 128, al. 4, Cst. autorise ce procédé pour autant que la part des cantons atteigne au moins 17 %. La loi du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) constitue un précédent, avec un effet opposé, puisque la part des cantons à l'impôt fédéral direct avait été augmentée de 17 % à 21,2 % au 1^{er} janvier 2020 afin de garantir une répartition équitable des coûts de la réforme entre les échelons de l'État (FF 2018 2594).

L'estimation, pour 2026, des recettes fiscales supplémentaires réalisées par les cantons et les communes sur la 13^e rente AVS se compose, selon l'estimation actualisée, de 685 millions de francs provenant de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et de 27 millions correspondant à la part cantonale à l'impôt fédéral direct (cf. rapport n° 7 de l'AFC « Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes »). Les recettes supplémentaires des cantons et des communes devraient donc représenter un peu plus de 700 millions de francs. Les utiliser pour financer l'AVS signifierait diminuer la part cantonale à l'impôt fédéral direct et affecter la différence à l'AVS. Par rapport aux recettes attendues de l'impôt fédéral direct pour 2026, à savoir 31,8 milliards de francs, il faudrait réduire la part cantonale de 2,2 points de pourcentage en la fixant à 19 % pour que la contribution financière à l'AVS s'élève à 700 millions de francs environ en cas de réaffectation complète des recettes supplémentaires cantonales et communales provenant de l'imposition de la 13^e rente AVS.

5. Déduction sur les 13^e rentes de vieillesse versées à l'étranger

5.1 Retenue à la source sur les 13^e rentes AVS versées à l'étranger

Conformément au droit en vigueur, les rentes AVS versées à l'étranger ne sont pas imposées à la source en Suisse, faute de base légale. À la suite d'une recommandation formulée par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans un rapport daté du 8 mars 2017, la possibilité d'étendre l'assujettissement de l'impôt à la source aux rentes du 1^{er} pilier versées à l'étranger est actuellement à l'étude. Il s'agit en particulier de déterminer s'il serait raisonnable de combler cette lacune fiscale, compte tenu des recettes produites et des coûts d'exécution supplémentaires.

En cas d'inscription de cet assujettissement dans la loi, il faudra garder à l'esprit que les résidents des États avec lesquels la Suisse a conclu un accord de double imposition (ADI) ne sont généralement pas imposables, car la souveraineté fiscale revient à l'État de résidence étranger.

Une analyse des données de 2021 montre que, pour un volume de rentes AVS versées à l'étranger d'un montant de 6,9 milliards de francs, l'impôt à la source représenterait quelque 650 millions de francs.

Si l'affectation en faveur de l'AVS se limitait aux recettes de l'imposition à la source de la 13^e rente, cette base fiscale ne représenterait qu'un douzième des 650 millions de francs, soit 54 millions, selon les données 2021.

Comme l'art. 128 Cst. prévoit une compétence fiscale parallèle de la Confédération et des cantons pour l'impôt direct, celle-ci s'applique aussi à l'imposition à la source des rentes AVS versées à l'étranger. L'impôt à la source serait prélevé par la Caisse suisse de compensation (CSC), basée à Genève. Outre la Confédération, le canton et la ville de Genève seraient donc aussi habilités à fixer un barème d'imposition à la source. Mais du fait de l'autonomie financière des cantons garantie par l'art. 47 Cst.,

² Belser et Massüger, Basler Kommentar zur BV [1^{ère} éd.], art. 47 N 16; Egli, Sankt Galler Kommentar BV [4^e éd.], art. 47 N 23

seul l'impôt à la source prélevé dans le cadre de la compétence fédérale entrerait en ligne de compte pour une affectation des recettes en faveur de l'AVS.

Les actuels barèmes fiscaux fédéraux s'appliquant aux prestations de prévoyance découlant de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 95 LIFD et aux prestations provenant d'institutions de prévoyance de droit privé au sens de l'art. 96 LIFD servent de repère pour un éventuel barème fédéral d'imposition à la source des rentes AVS versées à l'étranger. Pour les prestations versées sous forme de rente, la charge de l'impôt fédéral à la source est de 1 % dans les deux cas.

Si le même taux était appliqué au barème fédéral d'imposition à la source des rentes AVS versées à l'étranger et que seule la 13^e rente AVS était affectée à l'AVS, les recettes potentielles représenteraient un demi-million de francs. Si toutes les 13^e rentes étaient affectées à l'AVS, les recettes potentielles seraient alors de 7 millions de francs. La contribution financière à l'AVS d'un impôt à la source prélevé sur les rentes AVS versées à l'étranger serait donc très faible. Par contre, la charge administrative de la CSC serait très élevée.

5.2 Réduction du montant des 13^e rentes de vieillesse versées à l'étranger

5.2.1 Dispositions du droit suisse relatives au versement des rentes AVS à l'étranger

Selon le droit suisse, les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ne sont versées aux ressortissants étrangers que s'ils ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse, sous réserve des conventions internationales contraires (art. 18, al. 2, LAVS ; RS 831.10). Des accords internationaux de sécurité sociale prévoyant l'exportation des rentes AVS sont en vigueur entre la Suisse et 50 États.

Les ressortissants suisses ont droit au versement de la rente AVS dans le monde entier en vertu du seul droit suisse. Les ressortissants d'États avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord de sécurité sociale (États non contractants) ne peuvent prétendre qu'au remboursement des cotisations versées à l'AVS lorsqu'ils quittent la Suisse (art. 18, al. 3, LAVS).

5.2.2 Dispositions des accords internationaux de sécurité sociale liant la Suisse

- Relations entre la Suisse et l'UE et les États de l'AELE

L'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE (ALCP ; RS 0.142.112.681) et la convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE ; RS 0.632.31) prévoient le principe d'exportation des prestations, notamment des rentes AVS. Ces accords interdisent explicitement la réduction du montant des prestations en espèces suisses versées aux bénéficiaires qui résident dans l'UE ou dans les États de l'AELE. Cela concerne tant les rentes que les suppléments de rente.

Ces accords reposent sur le principe de l'égalité de traitement, qui proscriit toute discrimination en fonction du pays de résidence. Selon ce principe, les ressortissants des États de l'UE et de l'AELE bénéficient en règle générale des mêmes prestations en vertu de la législation suisse que les Suissesses et les Suisses. Ainsi, les rentes AVS des ressortissants des États de l'UE et de l'AELE sont exportées dans le monde entier, comme pour les ressortissants suisses.

Par rapport à l'UE, une réduction du montant de la 13^e rente AVS exportée ne pourrait se faire que par une dénonciation, puis une renégociation, de l'ALCP, alors que l'UE et ses États membres n'auraient vraisemblablement aucun intérêt à entrer en matière. Il en irait de même en ce qui concerne la convention instituant l'AELE.

- Relations entre la Suisse et les États contractants en dehors de l'UE/AELE

La Suisse est liée à 19 États en dehors de l'UE/AELE³ par des conventions bilatérales de sécurité sociale qui prévoient l'exportation des rentes AVS et des suppléments de rente sans réduction de leur montant, ainsi que l'égalité de traitement.

En vertu du principe d'égalité de traitement prévu dans les conventions, les ressortissants des États contractants concernés ont, en règle générale, les mêmes droits que les ressortissants suisses pour l'application de la législation suisse. En conséquence, les rentes AVS des ressortissants de ces États sont exportées dans le monde entier, comme pour les ressortissants suisses.

Une réduction du montant de la 13^e rente AVS exportée dans les États contractants serait incompatible avec ces conventions, qui devraient chacune être renégociées. Or les États concernés n'auraient vraisemblablement aucun intérêt à entrer en matière. Une dénonciation de ces accords aurait un impact négatif sur les droits des ressortissants suisses vis-à-vis du régime de sécurité sociale du pays concerné. Elle entraînerait également la perte d'autres avantages tels que l'entraide administrative et la lutte contre les abus et la fraude.

Déjà en mai 2003, dans son rapport en réponse au postulat Wyss du 17 mars 1999 (99.3096 « Prestations "exportées". Assurer le financement de l'AVS/AI »), le Conseil fédéral avait conclu, concernant l'AVS/AI, qu'il n'existe pratiquement pas de marge de manœuvre, basée sur la législation ou les accords internationaux, permettant de traiter les ayants droit vivant à l'étranger autrement que ceux qui sont domiciliés en Suisse. Cette conclusion est encore valable aujourd'hui.

5.2.3 Données statistiques

En décembre 2023, 2 546 000 personnes ont perçu une rente de vieillesse de l'AVS et 796 000 de ces bénéficiaires résidaient à l'étranger (31 %). La quasi-totalité de ces rentes de vieillesse de l'AVS exportées le sont vers des pays de l'UE, de l'AELE et des États contractants (plus de 97 %) ; seules 19 800 rentes sont versées à des bénéficiaires résidant dans des États non contractants et 85 % de ces personnes sont de nationalité suisse⁴.

Sur les 3,88 milliards de francs de rentes de vieillesse versés par l'AVS en décembre 2023, 503 millions de francs (13 %) ont été versés à des personnes domiciliées dans des pays de l'UE, de l'AELE et des États contractants. Ce chiffre, relativement faible par rapport au nombre de bénéficiaires, s'explique par une durée de cotisation en Suisse incomplète, fréquente chez les personnes vivant à l'étranger⁵. Le montant des rentes exportées en décembre 2023 vers des États non contractants (25 millions de francs) ne se monte qu'à 0,6 % du montant total des rentes de vieillesse versés par l'AVS ce mois-ci.

Ces chiffres sont applicables par analogie à une 13^e rente AVS qui aurait été versée en 2023.

5.2.4 Remarques conclusives

Une réduction du montant de la 13^e rente AVS versée dans l'UE, l'AELE et les États contractants ne pourrait se faire sous une forme conforme au droit international que par une dénonciation de tous les accords internationaux précités.

En ce qui concerne les États avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale, les apports financiers d'une réduction de la 13^e rente AVS exportée seraient infimes au vu des montants en jeu ; en imaginant, par exemple, une hypothétique réduction de 50 %, elle n'aurait représenté en

³ Les conventions en vigueur avec la Chine, la Corée du Sud et l'Inde ne prévoient que le remboursement des cotisations versées à l'AVS en cas de départ définitif de Suisse et ne contiennent pas de disposition en matière d'égalité de traitement. La liste des États avec lesquels la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale est disponible sur le site internet de l'OFAS : **Fehler! Linkreferenz ungültig.**

⁴ Données statistiques : OFAS

La Chine, la Corée du Sud et l'Inde sont considérés comme des États non-contractants puisque les conventions avec ces États ne prévoient pas l'exportation des rentes AVS.

⁵ Rapport annuel de l'OFAS « Statistique de l'AVS 2023 » (page 4) , disponible sous [Statistique de l'AVS \(admin.ch\)](#)

2023 que 12,5 millions de francs. Cette réduction concernerait très majoritairement des ressortissants suisses vivant dans ces pays.

Il serait contraire au principe d'équivalence que ces personnes, qui ont versé les montants de cotisations applicables à tous les assurés, ne bénéficient pas des mêmes prestations.