



Réforme de la prévoyance vieillesse 2020

Evolution financière de l'AVS selon divers modèles

Documentation, 21 janvier 2016

Contacts:

Martin Kaiser

Membre de la direction
Union patronale suisse
Hegibachstrasse 47
8032 Zurich
kaiser@arbeitgeber.ch
Tél. direct 044 421 17 35

Frédéric Pittet

Responsable de projets
Finances et Fiscalité
economiesuisse
Hegibachstrasse 47
8032 Zurich
frederic.pittet@economiesuisse.ch
Tél. direct 044 421 35 76

Appréciation des milieux économiques

Le financement de l'AVS fait face à un défi structurel: année après année, le vieillissement démographique ne cesse de creuser le trou de la caisse AVS. Lequel devrait atteindre CHF 7,5 milliards en 2030.

Le Conseil fédéral entend résoudre ce problème structurel pour l'essentiel grâce à une majoration supplémentaire de la TVA totalisant 1,5 point. S'y ajoute l'introduction de l'égalité de l'âge de référence de la retraite pour les femmes et pour les hommes à 65 ans. D'autres mesures de moindre portée touchant les dépenses devraient quelque peu atténuer la hausse annoncée des coûts. Ces diverses mesures seraient complétées par une règle de stabilisation qui, en cas de nouvelle dérive financière de l'AVS, chargerait dans un premier temps le Conseil fédéral et le Parlement de voter des mesures d'assainissement. Si celles-ci ne produisaient pas d'effet, une hausse des cotisations AVS interviendrait automatiquement, couplée à la suspension de l'adaptation des rentes.

Première Chambre à traiter ce dossier, le Conseil des Etats a réduit à 1 point le relèvement maximum de la TVA, tout en ne maintenant pas les mesures au-delà de 2030. Outre l'égalité de l'âge de la retraite des hommes et des femmes à 65 ans, il demande une importante extension des prestations de l'AVS. Selon ses propositions, tous les nouveaux rentiers devraient ainsi recevoir un supplément de rente de CHF 70 par mois et le plafond pour les couples mariés devrait passer de 150% de la rente individuelle, son niveau actuel, à 155%. L'extension des prestations doit être financée par des prélèvements salariaux supplémentaires. De plus, le Conseil des Etats s'est limité à une règle de stabilisation à une phase qui prévoit d'attribuer au Conseil fédéral et au Parlement, et à eux seuls, le soin de prendre des mesures pour remédier à de nouvelles difficultés financières de l'AVS.

En 2030, le développement des prestations prôné par le Conseil des Etats coûterait au total 1,4 milliard de francs. Par contraste, l'égalisation de l'âge de la retraite assurerait environ 1,2 mrd CHF d'économies nettes. Compte tenu de l'effet dynamique de l'extension des prestations de l'AVS, le problème structurel s'aggraverait considérablement après 2030. Jusqu'en 2035, les coûts de cette extension passeraient de CHF 1,4 mrd à CHF 2,1 mrd. Le Conseil des Etats laisse sans réponse la question du financement de ces coûts en progression dynamique, tout comme celle de l'aggravation du problème structurel. Au total, la charge retomberait plus lourdement encore sur les épaules des générations futures. Car en fin de compte, les coûts de l'extension des prestations sont bien plus élevés que les allègements découlant du relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes. Avec pour conséquence que la réforme voulue par le Conseil des Etats aggrave encore le problème structurel de l'AVS au lieu de l'atténuer ou de l'éliminer.

Les associations faïtières de l'économie rejettent dès lors aussi bien le modèle du Conseil fédéral que celui du Conseil des Etats. Au contraire, le modèle de l'économie s'en tient rigoureusement à l'objectif du maintien du niveau actuel des rentes dans l'AVS. Compte tenu de l'ampleur du défi démographique, cet objectif constitue à lui seul une tâche herculéenne.

La proposition des associations faïtières est centrée pour l'essentiel sur ces quatre éléments: âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes, flexibilisation de l'accès aux rentes, financement supplémentaire modéré (0,6 point de TVA, plus l'attribution intégrale de l'actuel "pour-cent démographique" à l'AVS), enfin mise en place d'une règle de stabilisation efficace. Avec cette formule, les économies et les recettes supplémentaires s'équilibrent. Grâce au gel des prestations et à la focalisation des efforts sur le maintien des rentes au niveau actuel, la majoration de 0,6 point de la TVA est une mesure suffisante pour maintenir les rentes d'aujourd'hui jusqu'au-delà de 2030. La règle de stabilisation selon le modèle des associations faïtières de l'économie n'enclenche la phase 1, qui charge le Conseil fédéral et le Parlement de trouver une solution, qu'à partir de 2039 (cf. graphique en page 4). Si aucune mesure acceptable par une majorité ne peut être trouvée, alors la phase de relèvement de 4 mois de l'âge de référence de la retraite est mise en route - au plus tôt en 2032 selon les actuelles projections de l'OFAS. En 2035, l'âge de référence se situerait ainsi à 66 ans et quatre

mois. Mais à cette même date, si l'on applique les modèles du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, le trou de la caisse AVS atteindra de nouveau des milliards. Dans le modèle du Conseil fédéral, la règle de stabilisation mentionnée plus haut commencerait à agir à ce stade, et avec le modèle du Conseil des Etats, une réforme ultérieure de la prévoyance vieillesse devrait depuis longtemps être effective et déployer ses effets.

Dans l'ensemble, le modèle des associations faïtières de l'économie est celui qui aboutit au meilleur résultat, avec les charges les plus modestes réparties entre plusieurs groupes. Lui seul relève de manière cohérente et ciblée le défi structurel de l'AVS. Après 2030, le vieillissement démographique aura pour conséquence que beaucoup de postes offerts ne pourront plus être occupés sans autres par le personnel adéquat, aussi le relèvement progressif de l'âge de référence de la retraite ne devrait-il pas être un problème pour les personnes concernées. L'AVS aura de nouveau impérativement besoin de voir ces postes occupés et les cotisations salariales correspondantes alimenter ses caisses. A défaut de quoi son problème structurel s'aggraverait considérablement.

Eléments clés du modèle proposé par l'économie:

- Age de référence de 65 ans pour les deux sexes
- Flexibilisation de l'accès aux rentes entre 62 et 70 ans
- Majoration de la TVA de 0,6 point au total (0,3 point lors de l'entrée en vigueur de la réforme, puis 0,3 point juridiquement arrimé à l'égalité 65/65) en faveur de l'AVS
- Règle de stabilisation de l'AVS (relèvement progressif de l'âge de référence de la retraite de 24 mois au maximum en étapes de 4 mois par année au maximum, et adaptation modérée de la TVA de 0,4 point en deux étapes)

Avantages du modèle de l'économie:

- Mesures dans l'ensemble équilibrées: maintien des rentes à leur niveau actuel grâce pour moitié environ à des mesures structurelles et pour moitié à un financement additionnel
- Ni financement supplémentaire "provisionnel" ni relèvement de l'âge de la retraite "provisionnel"
- Règle de stabilisation efficace pour remédier aux difficultés financières éventuelles de l'AVS: sur la base des projections actuelles du Conseil fédéral, l'âge de référence ne progresse graduellement qu'après l'année 2030 au-delà de la limite 65/65, pour autant seulement que le Conseil fédéral et le Parlement ne parviennent pas à prendre d'autres mesures.
- Allègement structurel de l'AVS !

Règle de stabilisation de l'AVS selon la proposition de l'Union patronale suisse et d'economiesuisse

Art. 112 Constitution fédérale:

Al. 6

Si le fonds AVS tombe sous le seuil de 100% des dépenses annuelles et s'il apparaît que sa situation risque de se détériorer encore au cours des trois prochaines années, le Conseil fédéral a pour mission de soumettre à l'Assemblée fédérale dans le délai d'une année un projet de révision capable de stabiliser durablement le fonds AVS au niveau de 100% au moins des dépenses annuelles.

Al. 7

Si le fonds AVS tombe sous le seuil de 80% des dépenses annuelles et s'il apparaît que sa situation financière risque de se détériorer encore au cours des trois prochaines années, les mesures suivantes sont mises en œuvre:

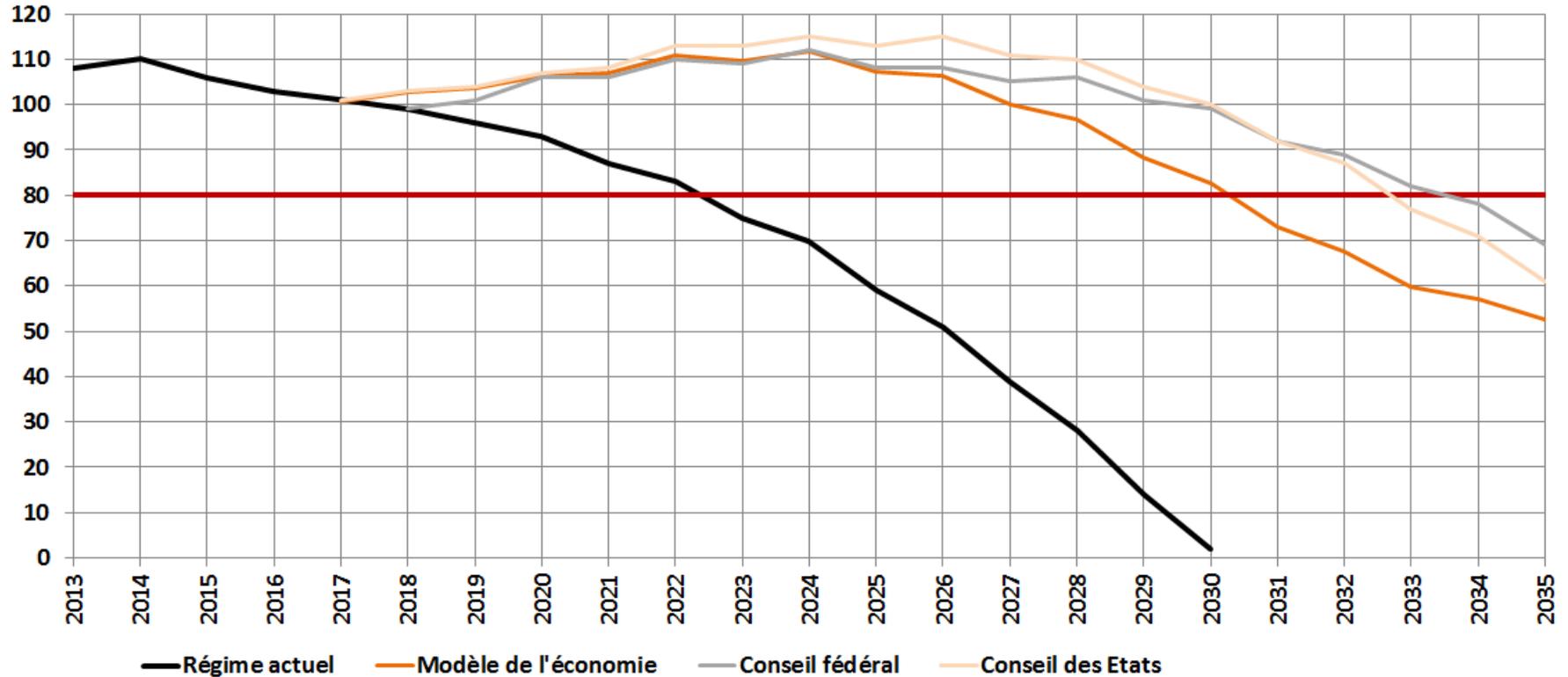
a. *Le Conseil fédéral relève l'âge de référence de la retraite en unités de mois par année civile, mais au maximum de 4 mois par année et de 24 mois en tout.*

b. *Le Conseil fédéral majore la taxe à la valeur ajoutée en faveur de l'AVS en deux étapes de 0,2 point chacune, soit au total de 0,4 point au maximum, la première étape au moment du relèvement effectif de l'âge de référence de la retraite de 12 mois selon lit. a ci-dessus, la seconde au moment du relèvement effectif de 24 mois de cet âge de référence.*

c. *Si le fonds se stabilise à nouveau durablement au niveau de 100% au moins des dépenses annuelles, le législateur décide de l'opportunité de maintenir la mesure, selon l'al. 7 lit. b.*

Illustration graphique de l'évolution du compte de capital de l'AVS en % des dépenses selon divers modèles

Compte de capital de l'AVS en % des dépenses



Source: calculs propres, Office fédéral des assurances sociales (2015)

Conseil fédéral: Dès 2019, +1 point de TVA, puis + 0,5 point en 2027 (après 2035, les prélèvements en pour-cent de salaire et la suspension de l'indice mixte, selon la règle de stabilisation formulée par le Conseil fédéral, devraient suffire).

Conseil des Etats: Dès 2018 +0,3 point de TVA, puis + 0,3 point en 2021 et + 0,4 point en 2025.

Milieux économiques: Dès 2018, +0,3 point de TVA; puis +0,3 point en 2021 (selon la règle de stabilisation proposée par l'économie: enclenchement de la 1ère étape en 2029, enclenchement de la 2ème étape, soit du mécanisme automatique, en 2032 (+4 mois par année et 0,2 point de TVA dès 2034). Relèvement maximum de l'âge de référence de 24 mois et majoration maximale de 0,4 point de la TVA). Relèvement de l'âge de référence d'une année et 4 mois jusqu'en 2035; majoration de 0,2 point de la TVA en 2034

Éléments financiers clés de l'AVS

	Résultat de répartition		Compte de capital AVS en % des dépenses	
	2030	2035	2030	2035
Régime actuel	CHF -7,5 mrd.	CHF -11,3 mrd.	0%	0%
Conseil fédéral	CHF -1,1 mrd.	CHF -4,3 mrd.	99%	69%*
Conseil des Etats	CHF -2,0 mrd.	CHF -5,9 mrd.	100%	61%
Projet de l'économie	CHF -3,4 mrd.	CHF -2,3 mrd.	83%	53%*

* Selon ce concept, la stabilité financière ultérieure de l'AVS serait assurée grâce à la règle de stabilisation prévue.

Confrontation des mesures de réforme financière touchant l'AVS (Conseil fédéral <=> milieux économiques)

Mesures de réforme dans le domaine de l'AVS (en millions CHF)	Conseil fédéral		Economie	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Egalité de l'âge de référence	-1183	110	-1'217	113
Flexibilité de l'accès aux rentes	282	177	294	181
Perception anticipée pour les revenus bas à moyens revenus	401			
Survivants	-339			
Indépendants		334		
Baisse de recettes pour la Confédération		-1'096		-180
Pour-cent démographique		617		617
TVA (Cons. féd. +1,5 pt; économie +0,6 pt)		5'442		2'177
Total différentiels des dépenses et des recettes	-839	5'584	-923	2'908
Variation du résultat de répartition	6'423		3'831	

Règle de stabilisation de l'AVS (en millions CHF)	Conseil fédéral		Economie	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Perte de l'indice mixte (max. 5%)	-3'050			
Augmentation de l'âge de référence (max. 24 mois)			-5'400	600
Pour-cent de salaire (+1,0%)		4'550		
TVA (+0,4 point)				1'451
Différentiel du résultat de répartition	7'600		7'451	

Résumé	Conseil fédéral		Economie	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Mesures de réforme	-839	5'584	-923	2'908
Règle de stabilisation	-3'050	4'550	-5'400	2'451
Total	-3'889	10'134	-6'323	5'359
Différentiel du résultat de répartition	14'023		11'682	

Fonctionnement de la règle de stabilisation selon le modèle des milieux économiques

Commentaire paru dans la NZZ du 24.03.2015 (p.19), sous la plume de MM. Martin Kaiser et Frédéric Pittet

La règle de stabilisation garantit notre AVS

L'AVS est la plus importante assurance sociale de Suisse. L'évolution démographique la confronte au plus grand défi de son histoire. Voilà pourquoi elle a besoin d'une règle de stabilisation qui la mette à l'abri des difficultés financières et qui préserve ainsi nos rentes.

Financièrement, l'AVS est encore en bonne forme. Mais dès un avenir proche, elle va connaître des déficits de plusieurs milliards. L'exemple de l'assurance-invalidité nous a montré à quelle vitesse une assurance sociale peut se retrouver lourdement endettée. Aujourd'hui, l'AI doit plus de 13 milliards de francs à l'AVS. Evitons coûte que coûte à l'AVS de connaître une situation financière aussi désastreuse. Dans la réforme à venir de la prévoyance vieillesse, il faut donc introduire une règle de stabilisation qui préservera l'AVS des dérives financières et garantira du même coup le niveau actuel des rentes.

Certains se demanderont pourquoi l'AVS, financée par répartition et possédant une réserve de 43 milliards, a besoin d'une telle règle. La réponse est simple: d'une part l'espérance de vie a progressé de plus de 50% depuis l'introduction de cette assurance en 1948, d'autre part le taux de natalité a fortement diminué dans le même laps de temps. Cette mutation démographique a entraîné une baisse sensible de la proportion des personnes actives, qui financent les rentes. Si le rapport entre actifs et rentiers était en son temps de 6 : 1, il n'est plus aujourd'hui que légèrement supérieure à 3:1. Et la génération du baby boom, qui est en train d'entrer à l'âge de la retraite, va bientôt faire tomber ce rapport à 2:1. En d'autres termes, l'AVS fait face au plus grand défi financier de son histoire.

En 2013, les cotisations salariales et autres contributions publiques avaient tout juste permis de couvrir les rentes en cours. Mais l'an dernier, il est probable que cet apport n'aura pas suffi. C'est uniquement grâce aux rendements positifs des placements que le compte AVS n'est pas encore dans le rouge. Si les récents travaux en faveur d'une réforme de l'AVS devaient échouer, alors au plus tard à partir de 2020 les produits des placements, eux non plus, ne seront plus suffisants et l'AVS affichera chaque année des milliards de francs de déficit, plus précisément 9 milliards par année dès 2030, selon les calculs de la Confédération. En peu de temps, le fonds AVS se trouvera à sec. Et personne ne sait alors comment les rentes pourront encore être versées. Indépendamment du succès ou de l'insuccès politique des autres éléments de la réforme de la prévoyance vieillesse, une règle de stabilisation empêcherait un tel scénario de se produire. La stabilité financière de l'AVS serait garantie dans tous les cas de figure et les rentes actuelles seraient assurées.

Dans son paquet de réformes, le Conseil fédéral propose également une règle de stabilisation en deux temps. La première phase démarre à partir du moment où le fonds AVS menace de tomber sous le seuil de 70% des dépenses annuelles dans un délai de trois ans. Le Conseil fédéral est alors tenu de présenter des mesures de stabilisation efficaces dans un délai d'un an. Si le fonds AVS tombe au-dessous de 70 pour-cent, la deuxième phase se met en route, avec déclenchement des mesures automatiques prévues, c'est-à-dire, selon le projet du Conseil fédéral, une hausse des cotisations salariales et la suspension de l'indice mixte. Cette dernière mesure signifie que les rentes, temporairement, ne sont plus adaptées à l'évolution des prix et des salaires.

L'Union patronale suisse et economiesuisse prônent également une règle de stabilisation en deux temps - complémentaires à un projet de réforme digne de ce nom. Ces deux organisations

faïtières jugent toutefois peu judicieuse la règle de stabilisation proposée par le Conseil fédéral. Dans la première phase, la recherche d'une solution resterait confiée en priorité à la sphère politique. Mais le Parlement n'aurait pas suffisamment de temps pour définir des mesures de stabilisation avant le démarrage de l'automatisme. De plus, la mesure automatique de la hausse des cotisations salariale toucherait uniquement la population active, mettant encore plus à mal le contrat de solidarité entre les générations. Enfin l'autre mesure correspondant à la suspension de l'indice mixte serait problématique. Elle équivaldrait à une diminution insidieuse de 5 pour-cent du montant des rentes et se heurterait à une large opposition de la population - si tant est qu'elle franchisse l'obstacle parlementaire.

Compte tenu de l'importance que revêt la stabilité financière de l'AVS aux yeux de l'Union patronale et d'economiesuisse, ces deux associations - contrairement au Conseil fédéral - ont développé un modèle réaliste. A l'instar du Conseil fédéral, l'économie propose une règle de stabilisation à double détente. Si le fonds AVS tombe sous le seuil de 100% des dépenses annuelles, le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale dans le délai d'un an des propositions de réforme visant à stabiliser l'AVS. Si ce délai n'est pas mis à profit ou que le fonds AVS tombe au-dessous de 80 pour-cent, les mesures de la seconde étape s'appliquent. Le Conseil fédéral et le Parlement ont un délai de quatre bonnes années pour s'entendre sur une réforme efficace. S'ils n'y parviennent pas, l'âge de référence est automatiquement relevé, au total de 24 mois au maximum, et la TVA majorée de 0,4 point au maximum. L'âge de référence n'est pas augmenté d'un seul coup, mais de 4 mois par année au maximum en fonction des besoins financiers de l'AVS. La réglementation ainsi conçue fait donc contribuer aussi bien la population active que les rentiers à la stabilisation de l'AVS.

A première vue, le relèvement de l'âge de référence de la retraite est tout sauf une mesure encourageante. Mais en y regardant de plus près, il faut relativiser: non seulement il n'intervient qu'en dernier ressort, mais il ne prend intégralement effet que dans le pire des cas. Il faudrait en outre, après la mise en place de la première étape, plus de dix ans avant que le relèvement maximum de 24 mois soit pleinement effectif. Cela laisserait donc suffisamment de temps pour améliorer la situation et éviter d'en arriver à cette extrémité.

Les perspectives économiques sont tout sauf roses. Parallèlement, des questions importantes pour notre compétitivité internationale - telles l'application de l'initiative contre l'immigration de masse ou la troisième réforme de l'imposition des entreprises - attendent d'être réglées. Sur cette toile de fond, employons-nous au moins à désamorcer les menaces de politique intérieure pesant sur la prévoyance vieillesse. Pour cette raison, l'introduction d'un mécanisme de sécurité pour l'AVS est plus nécessaire que jamais. Il nous permettrait de garantir en tout temps la stabilité de notre principale assurance sociale et de garantir le niveau actuel de nos rentes.