

Quelle suite faut-il donner à la réforme de l'AVS?

Les dernières tentatives pour réformer l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) se sont soldées par un échec. La première version de la 11^e révision a été rejetée en votation populaire; quant à la seconde, elle a été refusée par le Parlement après quatre ans de débat. Bien que sa situation financière ait évolué positivement ces dernières années, l'AVS reste confrontée à divers défis. Pour son bon fonctionnement, à moyen et à long termes, tant la définition des problèmes que les solutions proposées doivent désormais bénéficier d'un large consensus. C'est dans cette perspective que le Conseil fédéral prévoit de construire la prochaine réforme.



La 11^e révision de l'AVS a été rejetée l'année dernière. L'AVS reste, toutefois, confrontée au défi démographique et sa gestion doit être modernisée. Pour éviter une pénurie de liquidités, la prochaine réforme devrait être approuvée durant cette décennie.

Photo: Keystone

La dernière révision de l'AVS

Depuis son introduction en 1948, l'AVS a subi toute une série de révisions visant notamment à améliorer le montant des prestations et à l'adapter à l'évolution de la société. La dernière en date remonte à 1997 et sa réalisation a nécessité plus d'une décennie. Ce fut la plus grande réforme accomplie dans ce domaine, opérant en particulier des avancées majeures en termes d'avantages sociaux et d'égalité entre hommes et femmes. Toutefois,

la pleine égalité de traitement entre hommes et femmes a été laissée à des révisions ultérieures. En effet, on a estimé que la diversité de la société justifiait encore les différences de traitement existant en matière d'âge de la retraite et de droit aux prestations de survivants. Bien que satisfaisant de nombreuses aspirations sociales, la dernière réforme n'a pas pu anticiper les bouleversements techniques que nous avons connus. Du reste, elle ne prétendait pas résoudre les problèmes structurels liés à l'évolution démographique, quand bien même ceux-ci étaient déjà abordés à l'époque.



Martin Kaiser-Ferrari
Directeur suppléant,
Office fédéral des assurances sociales OFAS



Sibel Oezen
Cheffe suppléante secteur
Prestations AVS/APG/PC,
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Le destin sinueux de la 11^e révision de l'AVS

La première version de la 11^e révision a précisément été élaborée dans le souci de consolider le financement de l'AVS à moyen et long termes face au défi démographique. La stratégie adoptée visait à agir tant sur le front des dépenses – en réduisant notamment les prestations accordées aux survivants et en

relevant l'âge de la retraite – que sur celui des recettes, en augmentant la TVA. Rejetée en votation populaire en 2004 à 67,9% des voix, cette révision s'est avérée prématurée. Elle était perçue comme un sacrifice disproportionné pour les femmes, qui n'y trouvaient pas suffisamment de compensations face à l'augmentation de l'âge de leur retraite et à la diminution des prestations de veuvage.

Après ce rejet, le Conseil fédéral a décidé de mener une révision structurelle de l'AVS en procédant par étapes pour tenir compte des soucis exprimés. Conçue sous la forme de deux messages séparés, la nouvelle 11^e révision entendait, dans un premier temps, réaliser des économies et introduire une prestation de préretraite sociale sans négliger certains aspects techniques nécessaires à la mise en œuvre de l'assurance. Bien que le Parlement se soit éloigné par endroits du projet initial du Conseil fédéral, il a consenti à l'essentiel des mesures proposées. Il n'est, toutefois, pas entré en matière sur le modèle proposé pour la préretraite. S'en est ensuivi un long débat autour de la retraite anticipée (près d'une trentaine de modèles de retraite flexible ont été discutés). Le modèle de compromis qui en est résulté n'est finalement pas parvenu à faire triompher l'ensemble du projet. Le Conseil national a définitivement enterré en votation finale, le 1^{er} octobre 2010, le projet de révision.

Le message sur l'amélioration de la mise en œuvre de l'AVS

Suite au refus de la nouvelle 11^e révision de l'AVS, le Département fédéral de l'intérieur a immédiatement consulté les partenaires sociaux et les partis politiques sur la marche à suivre. Comme première étape, le Conseil fédéral a préconisé la réalisation rapide des mesures incontestées de la défunte révision touchant la mise en œuvre de l'AVS. Pour la suite, la réforme se présenterait en deux volets séparés: le premier devrait moderniser la gestion de l'assurance et le deuxième la consolider financièrement au vu de l'évolution démographique. Les milieux entendus se sont montrés disposés à soutenir la démarche proposée, en particulier la première étape mettant en œuvre les mesures incontestées.

C'est ainsi que le message sur l'amélioration de la mise en œuvre a été adopté par le Conseil fédéral le 3 décembre 2010. Il se limite à une reprise des dispositions essentiellement techniques attendues depuis plus de dix ans et n'ayant fait l'objet d'aucune contestation au Parlement (la plupart étaient déjà intégrées dans la première mouture de la 11^e révision). Le message devrait être

adopté durant la législature actuelle afin de pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Cette étape préliminaire est nécessaire au bon fonctionnement de l'AVS et comprend les mesures suivantes:

- mise en place d'un dispositif important pour le développement du domaine informatique; en raison de leur importance croissante, des applications relatives à l'échange des données électroniques seront coordonnées par la Centrale et pris en charge par le Fonds AVS;
- création d'une base légale autorisant la mise en place d'un registre électronique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI;
- possibilité pour le Fonds l'AVS de financer des études scientifiques ayant pour but de jeter les bases du développement à venir de l'assurance, à l'instar de ce qui se fait déjà dans l'assurance-invalidité;
- adaptations techniques permettant une gestion plus efficace et facilitée du prélèvements de cotisations;
- ajustements relatifs au frais administratifs et aux modalités de paiement des rentes notamment, pour améliorer les procédures en cours;
- facilitations diverses en faveur des assurés: ceux qui prendront leur retraite de manière anticipée pourront, par exemple, rester affiliés à leur caisse de compensation AVS habituelle et ne seront plus obligés de passer, comme c'est parfois le cas aujourd'hui, à une caisse cantonale.

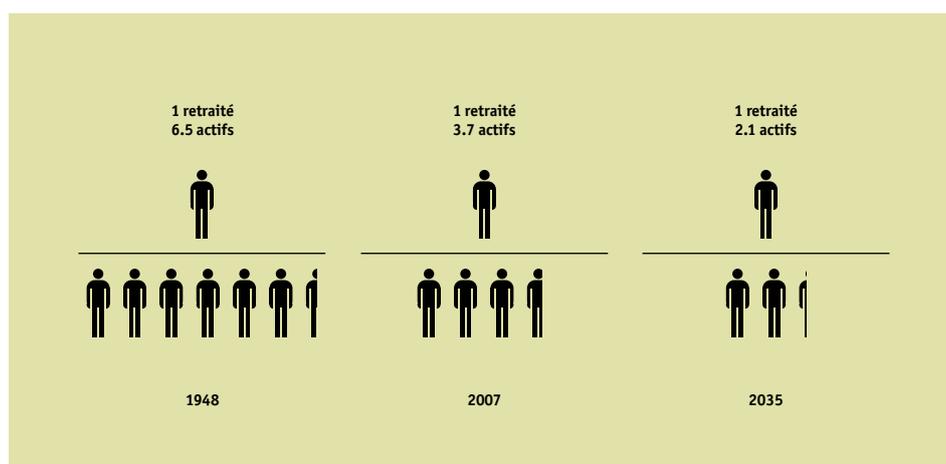
En raison de son caractère technique, cette petite révision reste pratiquement neutre du point de vue financier.

Une réforme en deux volets

L'expérience des dernières décennies montre à quel point réformer l'AVS est une entreprise de longue haleine. Les dernières tentatives contenaient non seulement des solutions pour estomper l'effet de l'évolution démographique, mais également des adaptations nécessaires dans le domaine de l'exécution de la loi. Toutefois, ces mesures de différents ordres étant liées, les adaptations relatives à la mise en œuvre ont également sombré. À l'avenir, il est important que les modifications permettant d'améliorer l'application de l'AVS ne subissent plus le même sort. Afin de s'en assurer, le Conseil fédéral prévoit désormais d'élaborer la prochaine réforme sous la forme de deux volets séparés. On évitera ainsi que la modernisation de la gestion soit compromise en raison de divergences d'opinions sur le financement des prestations. Plusieurs motifs plaident pour

Graphique 1

Évolution du rapport entre le nombre de retraités et celui des cotisants, 1948–2035



Source: Kaiser-Ferrari, Oezen / La Vie économique

une telle démarche. Premièrement, l'horizon temporel est différent. Les effets de l'évolution démographique sur l'AVS ne devraient pas, selon les dernières prévisions disponibles, avoir un impact important avant les années 2020. Quant à la modernisation de la gestion de l'assurance, elle s'impose immédiatement comme une évidence. Enfin, le volet relatif à l'application de l'AVS ne fait pas l'objet de grandes controverses, contrairement aux sujets multiples et complexes des réformes fondamentales, comme l'égalisation de l'âge de la retraite des femmes et des hommes.

1^{er} volet: la modernisation de la gestion de l'assurance

Si le message relatif à l'amélioration de la mise en œuvre adopté par le Conseil fédéral le 3 décembre 2010 est nécessaire, il n'est toutefois pas suffisant pour moderniser la gestion de l'assurance. En effet, la préparation de la plupart des mesures préconisées remontent à plus d'une dizaine d'années et apportent uniquement des améliorations ponctuelles. Entre-temps, le contexte technique a constamment évolué, avec le développement de l'informatique (et le traitement des données électroniques), l'extension des structures propres aux organes d'exécution et l'accroissement de la mobilité des travailleurs. À cet égard, le dispositif légal de l'AVS est aujourd'hui non seulement en partie désuet, mais également en retard par rapport à la pratique qui, elle, a dû s'adapter, dans l'ensemble, au développement technique. Certaines dispositions légales datent de 1948, d'autres ont été adaptées de manière ponctuelle. Le régime en vigueur a été conçu

dans les années nonante, à une époque où la gestion des prestations était encore manuelle. En outre, la modernisation de l'application de l'AVS n'a encore jamais fait l'objet d'une révision d'ensemble. Les lacunes dans le dispositif légal concernent en particulier le domaine informatique, la gestion des risques et les systèmes de contrôle interne. Aujourd'hui, les deux millions de rentes versées sont gérées par divers groupements informatiques qui ne trouvent aucun ancrage dans la loi. Bien qu'en pratique des systèmes de contrôle existent, ils ne sont encadrés par aucune disposition légale obligatoire et homogène. De manière générale, la gestion de l'assurance est appelée à intégrer davantage les principes modernes d'harmonisation et de gouvernance d'entreprise afin d'offrir une qualité de service irréprochable et écarter tout risque inutile. La nécessité de développer ces divers domaines doit être discutée de manière approfondie avec les organes d'exécution, afin d'adapter l'AVS aux exigences d'une gestion moderne.

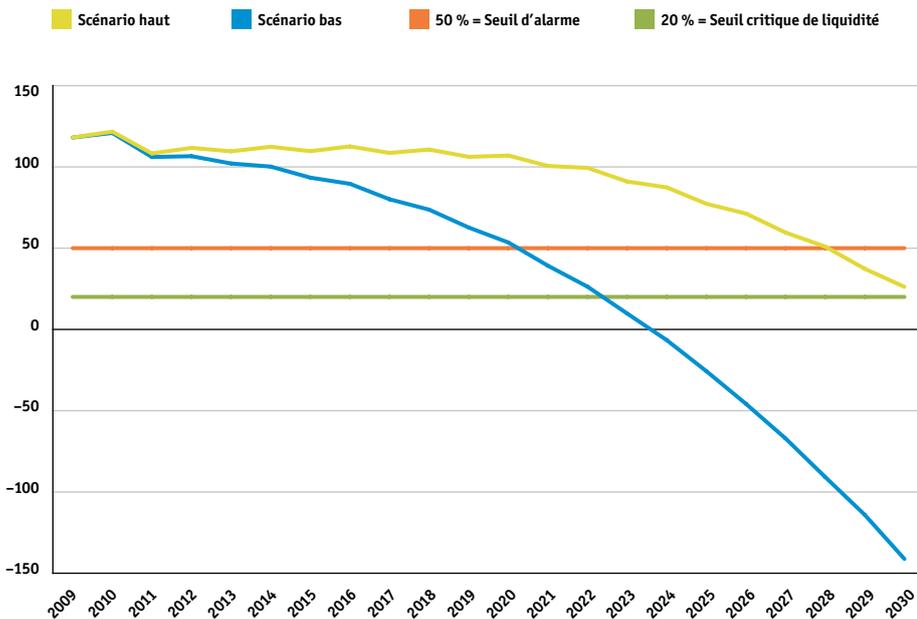
2^e volet: la consolidation financière face au défi démographique

Les effets de l'évolution démographique sur les finances de l'AVS ne sont pas encore très clairs. Toujours est-il que celle-ci connaît des lacunes de financement à moyen terme en raison de changements radicaux dans les structures démographiques. Lors de la création de l'AVS, l'espérance de vie des personnes âgées de 65 ans était de 12,4 ans pour les hommes et de 14,0 pour les femmes. En 1980, elle était passée à 14,3 ans pour les hommes et à 18,1 pour les femmes. En 2010, elle s'est élevée à 19,2 ans pour les hommes

Graphique 2

Évolution du Fonds de compensation de l'AVS, 2009–2030

En % des dépenses



Source: Kaiser-Ferrari, Oezen / La Vie économique

et à 22,2 pour les femmes. Elle devrait continuer à progresser et atteindre 21,8 ans pour les hommes et 24,7 pour les femmes en 2030. Le nombre de cotisants pour un rentier est ainsi passé de 3,7 en 1980 à 3,5 en 2010 et il sera de 2,0 en 2040 (voir *graphique 1*). Le taux de natalité devrait, lui, rester stable à 1,5 enfant par femme.

L'AVS n'a pas été aménagée pour répondre à une telle évolution. Si rien n'est fait, le paiement des rentes ne pourra plus être garanti. Ce fait n'est pas contesté. Toutefois, le moment exact à partir duquel les effets néfastes devraient se manifester ne peut pas être prédit avec certitude. Entre 2020 et 2030, le niveau du Fonds AVS devrait baisser en dessous de 50% des dépenses et atteindre durant cette même période le seuil critique de 20%; les liquidités ne suffiront alors plus pour payer les rentes. Dans le cadre de la défunte révision, le Parlement s'était accordé sur le fait que le moment à partir duquel des mesures d'assainissement devaient être proposées correspondait à la situation où le Fonds se situerait à 70% des dépenses. On sait qu'à partir de ce seuil, la dégradation financière s'accélère rapidement. La prochaine réforme de l'AVS devrait donc être définitivement approuvée vers 2017 (voir *graphique 2*).

Pour être en mesure d'intervenir au moment opportun, il convient d'entamer dès à présent un travail de concertation avec les milieux intéressés afin de s'accorder sur les

effets de l'évolution démographique et de définir les mesures susceptibles de rassembler une majorité. Le débat autour de la retraite devra tenir compte des tendances actuelles et futures de la société. L'âge de la retraite légal n'est déjà plus synonyme d'arrêt du travail. Un tiers des retraités âgés de 65 à 70 ans continuent d'être actifs. Cette proportion va probablement augmenter dans l'avenir. D'autres préfèrent un passage progressif à la retraite. Certains, pour divers motifs, se retirent plus tôt du marché du travail. Dans un tel contexte, la flexibilisation des conditions de retraite, préconisée dans les révisions rejetées, sera probablement rediscutée. L'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'âge de la retraite et de droit aux prestations de survivants devrait également être de nouveau abordée.

Prochaines étapes

Il est prévu que le message sur l'amélioration de la mise en œuvre de l'AVS soit adopté par le Parlement durant les sessions de printemps et d'été 2011 et que la révision entre en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Comme l'a annoncé le Conseil fédéral, 2011 sera consacré à la préparation des bases de la prochaine réforme de l'AVS. Ce travail sera entrepris en impliquant notamment les partenaires sociaux. Le Conseil fédéral prévoit de mettre en consultation les deux volets du nouveau projet de réforme et de les soumettre au Parlement durant la prochaine législature. ■