

Réforme de la prévoyance vieillesse: une approche globale pour sortir de l'impasse

Le Conseil fédéral a tiré les leçons de l'échec de la 11^e révision de l'AVS et du projet visant à baisser le taux de conversion minimal. La réforme de la prévoyance vieillesse se fonde désormais sur une approche stratégique globale et non plus sectorielle. Les I^{er} et II^e piliers font ainsi l'objet d'un projet unique leur permettant de répondre aux défis économiques et sociaux qui s'annoncent.

1 FF 1971 II 1631.

2 Initiative populaire *Contre l'immigration de masse*, déposée le 14 février 2012 avec 135 557 signatures valables (FF 2012 3611); initiative populaire *Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles* (FF 2012 9038), déposée le 2 novembre 2012 avec 119 816 signatures valables.



Pour les assurés, il est indispensable que la réforme de la prévoyance vieillesse garantisse le maintien des prestations. C'est pour cette raison que le projet du Conseil fédéral est un processus très complet qui fait intervenir les deux piliers obligatoires.

Photo: Keystone

Le système suisse des trois piliers a été inscrit en 1972 dans la Constitution fédérale. Le premier pilier est constitué par la prévoyance étatique destinée à l'ensemble de la population résidante, le deuxième par la prévoyance professionnelle des salariés et le troisième par la prévoyance individuelle des personnes actives, liée à des avantages fiscaux (voir *encadré 1*). Les prestations des deux premiers piliers doivent couvrir au moins 60% du dernier revenu brut de l'assuré jusqu'à concurrence de 84 240 francs (2013)¹.

À l'heure actuelle, les objectifs figurant dans la Constitution ne sont atteints que de justesse. Les personnes dont les rentes ne suffisent pas à assurer le minimum vital peuvent certes bénéficier de prestations complémentaires, financées par les recettes fiscales. L'art. 112a Cst précise, toutefois, que ces versements ne sont octroyés qu'à titre subsidiaire. D'où ce constat essentiel pour le processus de réforme: il n'existe plus de marge pour réduire les prestations des I^{er} et II^e piliers obligatoires; leur niveau doit être maintenu.



Jürg Brechbühl
Directeur de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS, Berne

L'évolution démographique, un défi pour l'AVS

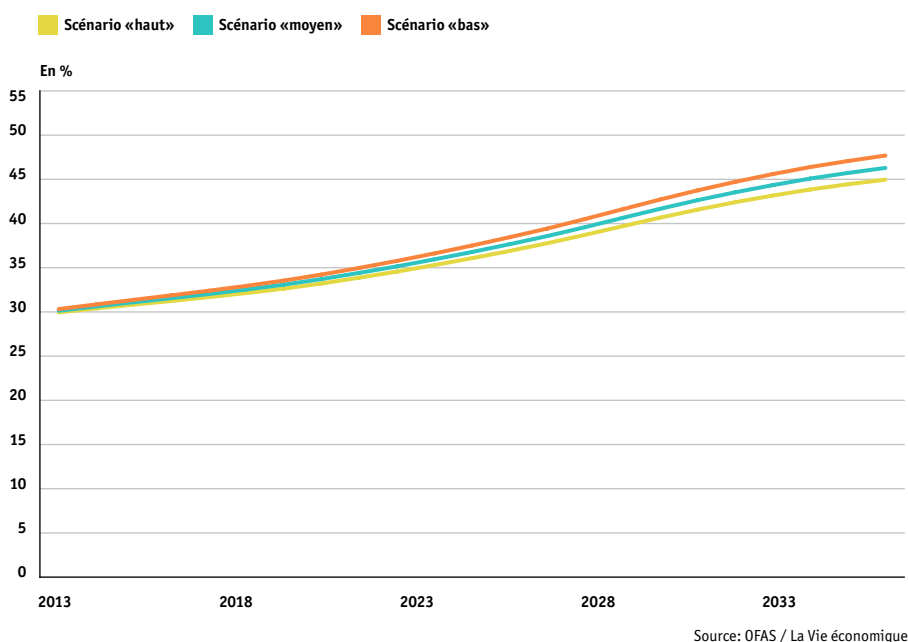
Les défis que doivent relever les I^{er} et II^e piliers sont liés à leurs systèmes de financement respectifs. Le premier est fondé sur le système de répartition; autrement dit, les prestations de l'AVS sont essentiellement financées par les recettes courantes. Deux facteurs sont donc déterminants: l'évolution démographique et celle de la masse salariale soumise à cotisation.

La courbe démographique se caractérise par un vieillissement de la population, que l'immigration peut certes atténuer, mais non compenser entièrement. Le scénario de référence pour la réforme de la prévoyance vieillesse table sur un solde migratoire positif d'environ 40 000 personnes par an en moyenne. Ce chiffre dépend de l'évolution économique et des décisions politiques, mais aussi, dans une mesure non négligeable, du résultat des décisions que le peuple prendra sur les initiatives relatives à l'immigration². Le Conseil fédéral peut encore recourir à deux autres scénarios:

Graphique 1

Évolution de la structure des âges de la population résidente suisse, 2013–2035

Quotient d'âge (rapport entre les plus de 64 ans et les 20–64 ans)



dans l'un, le solde migratoire est plus bas; dans l'autre, il est plus élevé. Aucun doute ne subsiste, cependant, sur le fait qu'un vieillissement croissant de la population se vérifiera dans tous les cas (voir *graphique 1*).

Plus grandes encore sont les incertitudes touchant l'évolution de la masse salariale. Le scénario de référence table sur une croissance des salaires réels de 1,0% par an. L'Ofas travaille, toutefois, avec des variantes supérieures et inférieures. Quel que soit le scénario choisi, il faudra agir, car le résultat de répartition (différence entre les recettes, hors produit des placements, et les dépenses) de l'AVS virera au rouge dans les années à venir (voir *graphique 2*). Le produit des placements opérés par le Fonds de compensation AVS pourra, dans un premier temps, compenser le déficit. Il faut ensuite s'attendre à ce que le solde des comptes annuels de l'AVS soit négatif, au plus tard après 2020. Cela se traduira jusqu'en 2030 par un besoin de financement considérable et en rapide augmentation. D'après le scénario de référence, celui-ci se chiffrera à 1,6 milliard de francs en 2020 et augmentera chaque année pour atteindre 8,9 milliards en 2030.

L'insuffisance des produits du capital, un handicap pour la prévoyance professionnelle

La prévoyance professionnelle repose, elle, sur le principe de financement par capitalisation: il s'agit de constituer un capital de pré-

voyance, que l'assuré percevra sous forme de rente de vieillesse, à travers un taux de conversion. Son montant est déterminé par l'espérance de vie des ayants droit (incluant une composante assurance-survivants) et par le produit des capitaux de couverture (taux d'intérêt technique). Le II^e pilier est confronté aux mêmes défis que l'AVS en matière d'espérance de vie. Il faut cependant savoir – et c'est bien plus important – que, depuis au moins dix ans, de nombreuses institutions de prévoyance ne sont plus en mesure de financer le taux de conversion minimal inscrit dans la LPP, qui est de 6,8%. Pour y arriver, il faudrait que le produit des placements soit, selon la structure de l'institution, de 4,5 à 5%.

Le niveau trop élevé du taux de conversion a deux conséquences négatives:

1. Il impose le *recours à une composante de répartition en soi étrangère au système*. En d'autres termes, les années où le produit des placements est bon, celui-ci ne peut être utilisé pour améliorer la prévoyance des assurés actifs, mais doit servir au financement des rentes en cours.
2. Il *compromet la stabilité du système*. De nombreuses institutions de prévoyance ne disposent plus des réserves de fluctuation dont elles auraient besoin pour leur stratégie de placement.

Les problèmes qui se posent sont clairs; les résoudre est plus difficile. Ces quinze dernières années, à l'exception de la 1^{re} révision de la LPP, toutes les réformes de l'AVS ou de la prévoyance professionnelle qui ont été tentées pour stabiliser les finances des systèmes de prévoyance ont essuyé un refus massif (voir *encadré 2*).

Les trois tentatives de réforme qui ont avorté consolidaient financièrement l'assurance en procédant essentiellement à des correctifs au niveau des prestations. Les révisions précédentes avaient, de leur côté, toujours veillé à garder un équilibre entre financement et prestations.

Les grandes lignes de la réforme

Étant donné le mandat constitutionnel valable tant pour l'AVS que pour la LPP, il ne saurait être question de garantir le niveau des prestations sans veiller à la bonne santé du financement, et réciproquement. Une nouvelle approche stratégique de la réforme de la prévoyance vieillesse est donc nécessaire pour atteindre ce double objectif.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a fixé, le 21 juin dernier, les grandes lignes de la réforme *Prévoyance vieillesse 2020*, dont l'objectif principal est de maintenir le niveau

Encadré 1

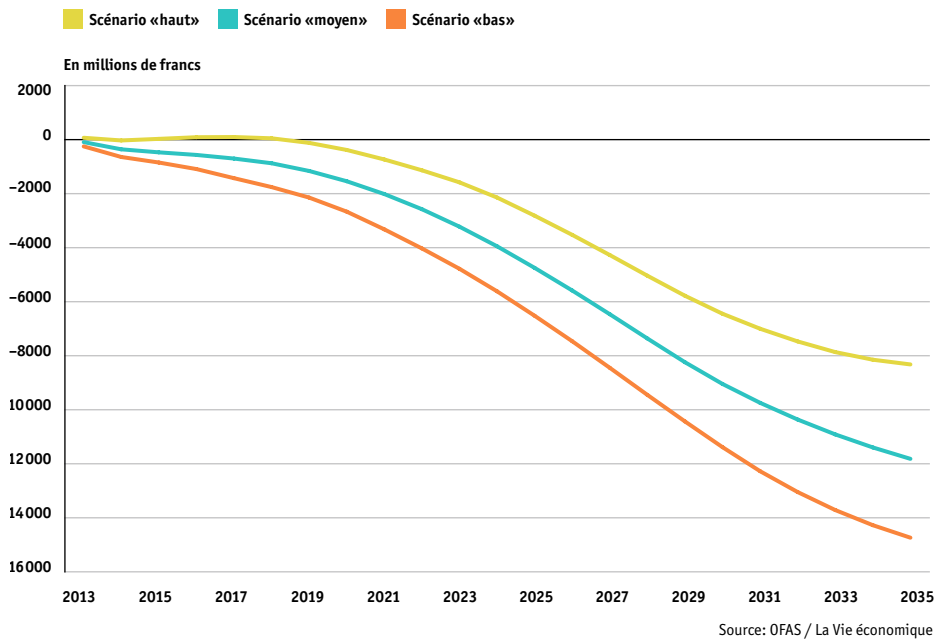
Trois piliers aux fonctionnements différents

Les trois piliers de la prévoyance vieillesse ne se distinguent pas seulement par le statut des assurés, mais aussi par l'objectif des prestations et par leur financement. Le I^{er} pilier doit couvrir les besoins vitaux, autrement dit «assur[er] un genre de vie simple, mais tout de même digne d'un être humain» comme le mentionne explicitement le message du Conseil fédéral du 10 novembre 1971, qui instituait la base constitutionnelle du principe des trois piliers. Quant à la prévoyance professionnelle (II^e pilier), son objectif est de permettre aux assurés de maintenir dans une mesure appropriée leur niveau de vie antérieur. Le III^e pilier, lui, sert à répondre aux besoins restants; il constitue en outre une forme importante de prévoyance professionnelle pour les travailleurs indépendants.

Graphique 2

Évolution du résultat de répartition de l'AVS, 2013-2035

Recettes, sans produit des placements, moins dépenses; valeurs lissées, ajustées aux comptes 2012



des prestations. Les différentes mesures prévues découlent de cet objectif.

Relever l'âge de référence pour la retraite des femmes

La réforme prévoit de relever à 65 ans l'âge de référence pour la retraite des femmes. Le terme «âge de référence» indique un assouplissement dans la notion temporelle de départ à la retraite. Comme aujourd'hui, il sera possible de l'anticiper ou de le reporter jusqu'à 70 ans. Anticipation et report impliquent une réduction ou une augmentation actuarielles de la rente. Le projet introduit la possibilité de passer progressivement de la vie active à la retraite. Il permet, en outre, aux personnes à faible revenu, mais ayant cotisé longtemps, de prendre plus facilement une retraite anticipée.

Le choix du terme «âge de référence» signifie également que les institutions de prévoyance, qui dépendent de la LPP, sont tenues de garantir un âge de la retraite au moins aussi flexible que pour l'AVS. Ce terme ne dissimule pas un relèvement général de l'âge de la retraite au-delà de 65 ans. Une étude, réalisée sur mandat de l'Ofas en prévision des travaux nécessaires à la réforme, a montré que le marché du travail n'offre pas à l'heure actuelle les conditions permettant une telle mesure. Le Conseil fédéral n'en entend pas moins inciter le plus possible les assurés à demeurer dans la vie active jusqu'à l'âge légal de la retraite, voire

au-delà. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre aussi le relèvement prévu de 58 à 62 ans de l'âge minimal de la retraite dans la prévoyance professionnelle.

Garantir le niveau des prestations dans la prévoyance professionnelle obligatoire

Dans la prévoyance professionnelle, il est indispensable d'adapter le taux de conversion à l'augmentation de l'espérance de vie et à l'amointrissement des possibilités de placement. Le Conseil fédéral prévoit de l'abaisser de 0,2 point par année sur une période de quatre ans pour le ramener à 6,0%. Naturellement, cette baisse ne concerne que les assurés dont le droit à la rente prendra naissance après l'entrée en vigueur de la réforme.

Pour maintenir le niveau des prestations dans le cadre de la LPP, la capitalisation doit être renforcée. Le Conseil fédéral prévoit trois mesures pour cela:

1. Une *baisse et une redéfinition de la déduction de coordination*³. Celle-ci correspondrait, dans le régime LPP obligatoire, à 25% du salaire AVS, ce qui aurait pour effet d'améliorer la prévoyance des personnes employées à temps partiel et de celles ayant plusieurs employeurs. Ce sont en majorité les femmes qui profiteraient de cette amélioration.
2. Un *relèvement des bonifications de vieillesse*. Celles-ci augmenteraient moins fortement avec l'âge. Cela répond au souhait, régulièrement exprimé, de réduire le coût de la prévoyance professionnelle des travailleurs relativement âgés, actuellement bien plus important que pour les assurés plus jeunes. Ces deux premières mesures ne suffiront toutefois pas à maintenir le niveau des prestations pour les personnes d'un certain âge, qui n'auront plus suffisamment de temps pour constituer l'avoire de vieillesse supplémentaire requis.
3. Une *réglementation transitoire*, avec des versements uniques du Fonds de garantie LPP, est donc prévue pour les personnes dont la rente reste dans les limites du régime LPP obligatoire.

Le maintien du niveau des prestations ne permettra pas à lui seul de faire accepter une baisse du taux de conversion. Il faut aussi pour cela accroître la transparence, notamment dans le domaine des fondations collectives. Il importe également de revoir le niveau des primes de risque. Enfin, une étude est prévue pour déterminer si le système actuel de la quote-part minimale, dans lequel les bailleurs de fonds des sociétés d'assurance sont autorisés à conserver 10% des excédents dégagés par la gestion de la prévoyance professionnelle, ne devrait pas être corrigé dans

Encadré 2

Des tentatives de réforme vouées à l'échec

Le peuple a balayé la 11^e révision de l'AVS le 16 mai 2004 par 67,9% des voix. Il a, en même temps, refusé un relèvement de la TVA, au bénéfice de l'AVS et de l'AI, à 68,6%. Aucun canton n'a approuvé le projet.

Par un message du 21 décembre 2005, le Conseil fédéral a présenté une nouvelle version de la 11^e révision, limitée aux points que l'on croyait incontestés. Celle-ci a été refusée en vote final par le Conseil national, le 1^{er} octobre 2010, par 118 voix contre 72.

La 1^{re} révision de la LPP a, entre autres mesures, ramené le taux de conversion minimal de 7,2 à 6,8%. On avait, toutefois, veillé à maintenir le niveau des prestations en réduisant la déduction de coordination. Le 22 novembre 2006, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une nouvelle baisse du taux de conversion minimal, de 6,8 à 6,4%, sans toutefois prévoir, cette fois, de la compenser par des mesures correctrices. Le peuple l'a refusée sans équivoque, le 7 mars 2010, à 72,7%.

l'intérêt des institutions de prévoyance, et donc des assurés.

Pour mieux tenir compte du contexte économique dans la fixation des prestations du II^e pilier, le Conseil fédéral prévoit encore une autre mesure: le taux minimal déterminant pour la rémunération de l'avoir de vieillesse LPP des assurés actifs ne sera plus fixé ex ante, mais ex post; il se basera sur les possibilités de rendement effectives des institutions de prévoyance.

Nouvelle réglementation des rentes de survivants dans l'AVS

Dans l'AVS, le Conseil fédéral propose d'appliquer une nouvelle réglementation aux veuves et aux orphelins dont le droit à la rente naîtra après l'entrée en vigueur de la réforme: les veuves sans enfant n'auraient plus droit à une rente de veuve, cette nouvelle règle étant naturellement liée à une réglementation transitoire appropriée. Quant à la rente de veuve d'une personne avec enfants, elle passerait de 80 à 60% d'une rente de vieillesse; en compensation, la rente d'orphelin passerait de 40 à 50% d'une rente de vieillesse.

Financement additionnel et stabilisation de l'AVS

Les mesures proposées pour l'AVS dans le domaine des prestations et des cotisations ne pourront couvrir qu'un sixième environ du manque de financement prévisible. Le Conseil fédéral entend combler le reste par un relèvement progressif de la TVA, de deux points au maximum. Le projet prévoit de prélever un point de TVA supplémentaire dès l'entrée en vigueur de la réforme. La nécessité ou non de prélever le second dépendra essentiellement de l'évolution économique. Selon le scénario de référence, cette nécessité devrait devenir réalité entre 2027 et 2030.

Par ailleurs, le Conseil fédéral propose un mécanisme d'intervention en vue de garantir la stabilité financière de l'assurance. Là aussi, c'est la politique qui a la priorité: il est prévu que le Conseil fédéral soit tenu de proposer au Parlement des mesures de stabilisation dès que le niveau du fonds de compensation menace de descendre en dessous de 70% des dépenses annuelles. S'il n'est pas possible d'appliquer ces mesures à temps et que le niveau du fonds passe effectivement sous le seuil de 70%, la loi obligerait le Conseil fédéral à relever le taux de cotisation AVS d'un point au maximum et à geler les rentes. Ces dernières ne devraient, toutefois, pas descendre en dessous de 95% de la valeur qui serait la leur si elles étaient normalement indexées. L'objectif du Conseil fédéral est ici de

ne jamais avoir à déclencher la deuxième étape du mécanisme d'intervention, les mesures nécessaires ayant été mises en vigueur pour produire leur effet à temps. Cela dit, le mécanisme prévu ne peut en aucun cas se substituer à une réforme de l'AVS; il doit seulement permettre une certaine stabilisation et laisser un peu plus de temps pour mettre en œuvre la réforme.

Il est, enfin, prévu de redéfinir la contribution de la Confédération à l'AVS. L'État couvre actuellement 19,55% de ses dépenses. Cette source de financement ignore la conjoncture. D'un autre côté, le taux de croissance des recettes de la Confédération est inférieur à celui des dépenses générées par l'assurance. Le Conseil fédéral propose de résoudre ce conflit en liant une moitié de la contribution étatique à l'évolution des dépenses de l'AVS, et l'autre à l'évolution des recettes de la TVA.

Perspectives et suite des travaux

Les réactions suscitées par les lignes directrices du Conseil fédéral indiquent bien que la réforme *Prévoyance vieillesse 2020* ne sera pas de tout repos. Toutefois, si l'on veut garantir les prestations de l'AVS et du II^e pilier sur la base d'un financement sain, il n'existe pas d'autre option.

Voilà pourquoi la stratégie du Conseil fédéral, fondée sur une approche globale, est la bonne réponse à l'échec des projets précédents, à visée sectorielle. La situation financière de la prévoyance vieillesse laisse un peu de temps, qu'il s'agit de mettre à profit pour préparer un projet cohérent. Le Conseil fédéral a donc l'intention de le présenter au Parlement dans un seul message. Celui-ci devrait également déboucher sur un acte unique portant modification de la LAVS, de la LPP et d'autres lois. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur de préparer pour la fin de 2013 un projet en ce sens, qu'il prévoit de mettre en consultation au cours du 1^{er} trimestre 2014. Le message relatif à la réforme de la prévoyance vieillesse devrait être adopté fin 2014. ■

3 La déduction de coordination correspond à la partie du salaire qui n'est pas assurée dans la LPP, parce qu'elle est déjà couverte par l'AVS. Avant la 1^{re} révision de la LPP, elle équivalait à la rente de vieillesse annuelle maximale de l'AVS; la révision l'a ramenée à 7/8 de cette rente.