economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

6 / 2017

Prévoyance vieillesse 2020 provoquerait d'importantes dépenses supplémentaires pour la Confédération

17.08.2017

L'essentiel en bref

Ces prochaines années, la prévoyance vieillesse fera face à des défis financiers de taille. L'AVS en particulier est aux prises avec des problèmes structurels considérables. Les raisons principales : l'allongement de l'espérance de vie et le prochain départ à la retraite des baby-boomers, deux facteurs qui détérioreront fortement le rapport entre les cotisants et les bénéficiaires de rentes.

Au vu de la situation, le Conseil fédéral a décidé de réformer simultanément le premier et le deuxième pilier. Il a mentionné deux objectifs principaux, à savoir le maintien du niveau actuel des rentes et la consolidation financière des deux piliers dans une société vieillissante.

Dans la campagne de votation, de nombreuses objections sont faites au projet : justification de la hausse des prestations de l'AVS, question de la répartition de la charge financière entre les générations, coûts pour la population et l'économie par rapport à la consolidation financière visée. Mais il y a un autre aspect qui est souvent occulté : celui de l'impact financier de la réforme sur le budget fédéral. La Confédération participe en effet au financement de l'AVS et son budget est directement affecté par la réforme. D'ici à 2030, PV2020 occasionnera pour des dépenses supplémentaires à hauteur de 700 millions de francs annuellement.

Pour compenser ce surcoût, la Confédération devrait procéder à des économies qui porteront sur des domaines comme la formation et la recherche ou l'agriculture. Ce faisant, la réforme accentuerait encore l'effet d'éviction provoqué par l'alourdissement incessant des dépenses liées en faveur de la prévoyance sociale.

Position d'economiesuisse

- economiesuisse s'est systématiquement exprimée en faveur d'un assainissement durable et équilibré de la prévoyance vieillesse suisse.
- La réforme soumise au vote n'atteint pas cet objectif.
- Au lieu de consolider durablement une AVS déficitaire, le Parlement en a étoffé les prestations.
- Les coûts élevés de la réforme pour la Confédération accentueraient l'effet d'éviction qui impact le budget fédéral. L'augmentation des dépenses sociales (dépenses légalement obligatoires, donc « liées ») accentuerait l'effet d'éviction qui réduit la marge de manœuvre financière pour d'autres tâches ou investissements.

La réforme de la prévoyance vieillesse

→ **La prévoyance vieillesse est aux prises avec des défis structurels de taille. Si, en 1948, 6,5 actifs en moyenne finançaient une rente AVS, ils ne seront plus que 2,3 en 2035.**

Nécessité de la réforme

Ces prochaines années, la prévoyance vieillesse fera face à des défis financiers de taille. L'AVS en particulier est aux prises avec des problèmes structurels considérables. Cela s'explique avant tout par l'allongement de l'espérance de vie et le prochain départ à la retraite des baby-boomers, deux facteurs qui détérioreront fortement le rapport entre cotisants et bénéficiaires de rentes. Entre 2015 et 2040, le nombre de bénéficiaires de rentes passera de 1,5 million à 2,6 millions, tandis que celui des jeunes jusqu'à 19 ans ne passera que de 1,7 million à 1,9 million. De ce fait, le financement des retraites reposera sur les épaules d'un nombre toujours plus faible d'actifs. Si, lors de l'introduction de l'AVS, en 1948, 6,5 actifs en moyenne finançaient une rente AVS, en 2035, quand une grande partie des baby-boomers seront à la retraire, le rapport sera de 2,3 actifs pour un rentier.

Le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse – la prévoyance professionnelle – fait aussi face à de gros problèmes. Avec l'allongement de l'espérance de vie, le capital accumulé par les retraités doit couvrir un nombre d'années toujours plus élevé. Si les prestations sont maintenues à leur niveau actuel, le capital de vieillesse ne suffit pas pour financer leurs rentes jusqu'à la fin de leurs jours. Les caisses de pension en sont réduites à piocher dans ce qui doit revenir aux actifs pour continuer de verser les rentes des retraités. Cette redistribution est fondamentalement contraire au système de la prévoyance professionnelle. En effet, dans le deuxième pilier, chacun constitue sa propre épargne. La redistribution s'élève à plusieurs milliards de francs.

→ **Afin de garantir le niveau des rentes et de stabiliser le système financièrement, les deux piliers de la prévoyance vieillesse sont revus simultanément.**

La réforme manque les objectifs visés

Au vu de la situation, le Conseil fédéral a décidé de réformer simultanément le premier et le deuxième pilier, avec les deux objectifs principaux suivants : maintien du niveau actuel des rentes et consolidation financière des deux piliers dans une société vieillissante. Aucun développement des prestations n'était prévu, contrairement à ce qui a été décidé par le Parlement. Au final, les prestations de l'AVS ont été augmentées (cf. encadré). De ce fait, la réforme rate l'objectif de consolidation financière du premier pilier, déjà déficitaire.

→ **En augmentant les rentes de tous les nouveaux retraités, la réforme rate l'objectif de la consolidation financière.**

Les grandes lignes de la réforme

Le 24 septembre prochain, les Suissesses et les Suisses se prononceront sur deux objets. D'une part, sur le relèvement de la TVA, d'autre part, sur la réforme elle-même. Les deux projets sont liés – de sorte qu'ils doivent tous deux être acceptés. Si l'un des deux échoue, la réforme n'entre pas en vigueur. Concrètement, la réforme porte sur les points suivants:

- Relèvement de l'âge de départ à la retraite des femmes à 65 ans, à partir de 2018 et en quatre étapes
- Augmentation de la rente AVS mensuelle de 70 francs pour tous les nouveaux rentiers (femmes et hommes qui arrivent à l'âge de référence à partir de

2018), mais pas pour les personnes déjà à la retraite. Relèvement aussi de la rente maximale pour couple marié de 226 francs (par un relèvement du plafond concerné de 150% à 155%).

- Hausse de la TVA de 0,6 point au total en faveur de l'AVS. Une première hausse de 0,3 point interviendrait au 1er janvier 2018. Il s'agirait en fait d'une réaffectation du 0,3 point actuellement consacré au financement additionnel de l'AI et qui échoit à la fin 2017. La deuxième hausse de 0,3 point interviendrait en 2021.
- Le pour-cent démographique serait versé à l'AVS dans son intégralité.
- Augmentation des cotisations salariales de 0,3 point à partir de 2021.
- Départ à la retraite flexible entre 62 et 70 ans à partir de 2018, coordonné pour les deux piliers.
- Dans le deuxième pilier, baisse du taux de conversion minimum de 6,8% à 6,0%, en quatre étapes, à partir de 2019. Cela impacte surtout les assurés près de 15% - dont la couverture se limite à la part obligatoire. Afin de garantir le niveau actuel des rentes, des mesures de compensation sont prévues :
  - Augmentation d'un point des taux de bonification de vieillesse des assurés âgés de 35 à 54 ans.
  - Adaptation de la déduction de coordination: la déduction de coordination, de 24 675 francs actuellement, devra correspondre à 40% du revenu soumis à l'AVS et s'inscrire entre 14 100 francs et 21 150 francs.
  - Génération de transition, assurés de 45 bénéficie d'une garantie des droits acquis pour la partie obligatoire de la couverture. Au besoin, les personnes concernées toucheraient des subsides du fonds de garantie pour compenser intégralement la baisse du taux de conversion minimum. Cette compensation serait accordée à toute personne au bénéfice de la seule couverture obligatoire, qui travaille effectivement jusqu'à l'âge de référence de 65 ans et touche sa retraite à partir de ce moment.
- Suppression de la franchise de 1400 francs par mois accordée aux bénéficiaires de rentes exerçant une activité lucrative.
- Durcissement pour les assureurs-vie: les parts d'épargne et de risque ainsi que les coûts seraient séparés de manière stricte et les primes de risque seraient plafonnées.

→ Le développement de l'AVS fait débat, mais on ne parle guère des conséquences de la réforme sur le budget de la Confédération.

Conséquences sur le budget fédéral : un aspect occulté

De nombreuses raisons sont évoquées par les opposants pour rejeter Prévoyance vieillesse 2020: l'augmentation des prestations de l'AVS, la répartition des nouvelles charges financières entre les générations, le coût global de plusieurs milliards de francs sans consolidation financière durable. Mais il y a un autre aspect qui est souvent occulté : celui de l'impact financier de la réforme sur le budget fédéral. La Confédération participe en effet au financement de l'AVS et son budget est directement affecté par la réforme. D'ici à 2030, PV2020 occasionnera pour elle des dépenses supplémentaires à hauteur de 700 millions de francs annuellement. C'est à cette question que se consacre le présent dossierpolitique.

Les conséquences financières de la réforme

La Confédération assume un cinquième environ des coûts de l'AVS. Pour ce faire, elle utilise une partie du pour-cent démographique compris dans la TVA.

Comment l'AVS est-elle financée aujourd'hui?

L'AVS est financée en grande partie via les cotisations salariales des assurés et des employeurs. Ceux-ci versent 30,862 milliards de francs. La Confédération, pour sa part, est tenue par la loi de prendre en charge 19.55% des dépenses de l'AVS, ce qui représentait en 2016 une contribution de 8,318 milliards de francs.

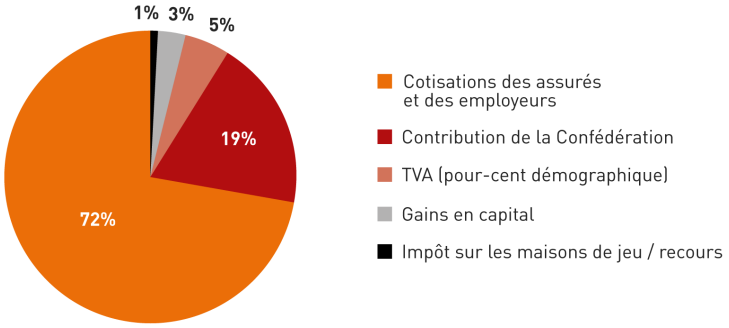
Depuis 1999, l'AVS reçoit par ailleurs une part de la TVA, laquelle a été relevée d'un point dans ce but. Ce pour-cent de TVA, prévu uniquement pour atténuer les conséquences financières de l'évolution démographique, est également appelé pour-cent démographique. Les recettes ainsi obtenues avoisinent les 2,3 milliards de francs et sont liées. Cela signifie qu'elles peuvent aller uniquement à l'AVS. Dans le détail, 83% vont directement à l'AVS. Comme l'évolution démographique affecte non seulement l'AVS, mais aussi par ricochet le budget fédéral, le solde de 17% est alloué à la Confédération. Celle-ci ne peut utiliser ces ressources que pour financer sa propre contribution à l'AVS.

Enfin, l'AVS encaisse la totalité des recettes générées par l'impôt sur les maisons de jeu (274 millions de francs).

Figure 1

Recettes de l'AVS

▸ 2016



Source: Statistique de l'AVS 2016, OFAS
www.economiesuisse.ch

Statistique de l'AVS 2016, OFAS

La contribution de la Confédération à l'AVS est constituée à hauteur des deux tiers de ressources générales de la Confédération, soit de recettes fiscales (5,489 milliards de francs en 2016).

Contribution de la Confédération à l'AVS

La contribution de la Confédération se monte à 19,55% des dépenses annuelles de l'AVS. L'an dernier, elle s'est élevée à 8,318 milliards de francs.

La contribution fédérale est constituée à hauteur des deux tiers de ressources générales, soit de recettes fiscales (5,489 milliards de francs en 2016). Le reste provient de financements spéciaux, qui se composent de la manière suivante:

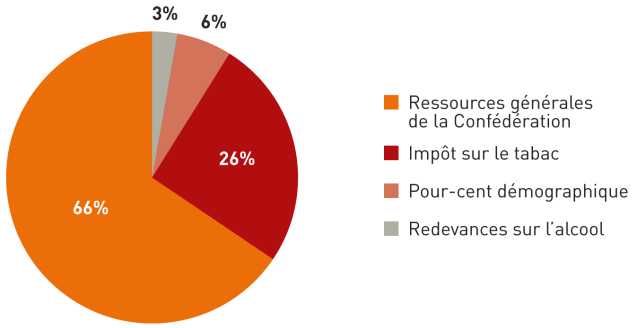
- Redevances sur l'alcool (223 millions de francs en 2016)

- Part du pour-cent démographique (476 millions de francs en 2016)
- Impôt sur le tabac (2,131 milliards de francs en 2016)

Figure 2

Composition de la contribution de la Confédération à l'AVS

▸ 2016



Source: Compte d'État 2016, AFF
www.economiesuisse.ch

Compte d'Etat 2016, AFF

→ **La réforme alourdirait les coûts à la charge de la Confédération: d'une part, elle perdrait sa part au pour-cent démographique et, d'autre part, les prestations de l'AVS, et donc les dépenses, augmenteraient.**

Avec la réforme de la Prévoyance vieillesse 2020, la Confédération devrait consacrer davantage de ressources générales au financement de sa contribution à l'AVS. Cela découle de deux décisions prises dans le cadre de la réforme:

- Le pour-cent démographique serait versé à l'AVS dans son intégralité. En conséquence, la Confédération perdrait des ressources qu'elle utilisait pour financer sa propre contribution.
- De plus, l'augmentation des rentes AVS (les 70 francs supplémentaires par mois pour les nouveaux retraités ainsi que la hausse du taux pour les couples mariés) accroîtrait les dépenses de l'assurance, et donc mécaniquement aussi la contribution de la Confédération.

D'ici à 2030, les dépenses supplémentaires de la Confédération occasionnées par la réforme atteindraient quelque 700 millions de francs. Ces montants devraient être compensés dans d'autres groupes de tâches.

→ **Au départ, le Conseil fédéral souhaitait simplifier les flux financiers entre la Confédération et l'AVS. Cependant, comme le Parlement n'a accepté qu'une partie des mesures, la Confédération aurait moins de moyens à disposition pour financer sa contribution à l'AVS.**

Les recettes baissent en raison de la perte du pour-cent démographique

Pour la réforme de la prévoyance vieillesse, le Conseil fédéral avait proposé de simplifier les flux financiers entre l'AVS et la Confédération. Il était question de supprimer la part de la Confédération au pour-cent démographique. L'AVS aurait reçu directement la totalité des recettes concernées. Une réduction de la contribution de la Confédération à l'AVS était prévue en guise de compensation. Au lieu de sa part de 19,55%, la Confédération n'aurait plus que financé 18% des dépenses annuelles de l'AVS. Cette adaptation aurait été neutre sous l'angle budgétaire.

Cependant, lors de ses délibérations, le Parlement a accepté une partie seulement de ces adaptations. Il a décidé que la Confédération devait renoncer aux recettes de la TVA et que le pour-cent démographique serait versé directement et intégralement à l'AVS, sans détour via la Confédération. Le Parlement a, par contre, renoncé à la deuxième partie de l'adaptation – il n'a pas réduit la contribution de la Confédération. Ainsi, la Confédération continuerait de financer 19,55% des dépenses annuelles de l'AVS. Dès lors que ces dépenses sont obligatoires (liées légalement) et que la Confédération ne toucherait plus une partie des recettes issues de la TVA, elle devrait consacrer une part plus importante de ses ressources générales à l'AVS. On parle de 610 millions de francs environ (en 2030).

→ **L'augmentation des prestations de l'AVS entraînerait des dépenses supplémentaires élevées pour la Confédération déjà à moyen terme. Celles-ci devraient être compensées ailleurs.**

L'augmentation des prestations de l'AVS fait augmenter les coûts

Le Parlement a également décidé d'étendre les prestations de l'AVS. Les nouveaux bénéficiaires de rentes verraient leur rente augmenter de 70 francs par mois. La rente de couple maximale augmenterait de 226 francs par mois. En 2030, les coûts supplémentaires s'élèveraient à pas moins de 1,4 milliard de francs. Les dépenses s'alourdiraient chaque année, sous l'effet des départs à la retraite des cohortes nombreuses des générations du baby-boom.

En raison du lien entre la contribution de la Confédération et les dépenses de l'AVS, l'augmentation des dépenses entraînerait une hausse de sa contribution. La figure 3 montre que, malgré l'allègement de l'AVS par le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, les dépenses de l'AVS repartiraient à la hausse dès 2026. Et elles s'alourdiraient chaque année.

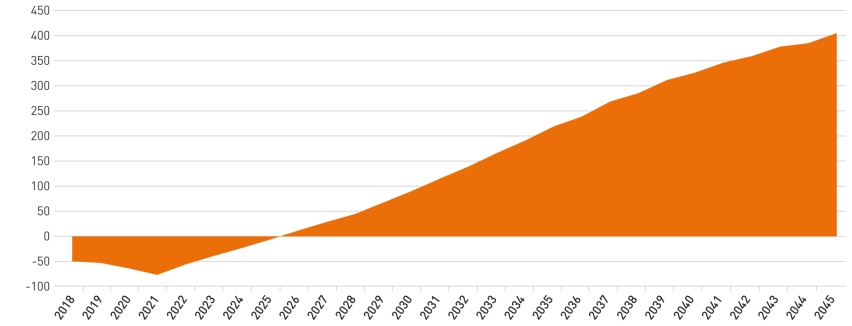
L'augmentation des dépenses serait particulièrement forte à partir de 2030. En l'espace de quelques années, les dépenses supplémentaires de la Confédération se multiplieraient. Elles se monteraient à 90 millions en 2030, mais elles doubleraient jusqu'en 2035, tripleraient jusqu'en 2037 et quintupleraient jusqu'en 2042. La réforme allégerait certes le budget de la Confédération à court terme, mais elle aboutirait à des charges supplémentaires considérables à moyen terme.

Comme parallèlement les recettes du pour-cent démographique disparaîtraient, l'augmentation des dépenses de l'AVS devrait être financée via les ressources générales de la Confédération. Les ressources à disposition pour d'autres tâches diminueraient mécaniquement.

Figure 3

Dépenses supplémentaires occasionnées par le développement de l'AVS du côté de la Confédération

En millions de francs suisses



Source: Budgets de l'AVS avec et sans réforme, OFAS (chiffres jusqu'en 2030, état: juin 2017; chiffres à partir de 2031, état: mars 2017)
www.economiesuisse.ch

Budgets de l'AVS avec et sans réforme, OFAS (chiffres jusqu'en 2030, état : juin 2017 ; chiffres à partir de 2031, état : mars 2017)

→ **Les dépenses supplémentaires à la charge de la Confédération atteindraient 700 millions de francs en 2030 déjà.**

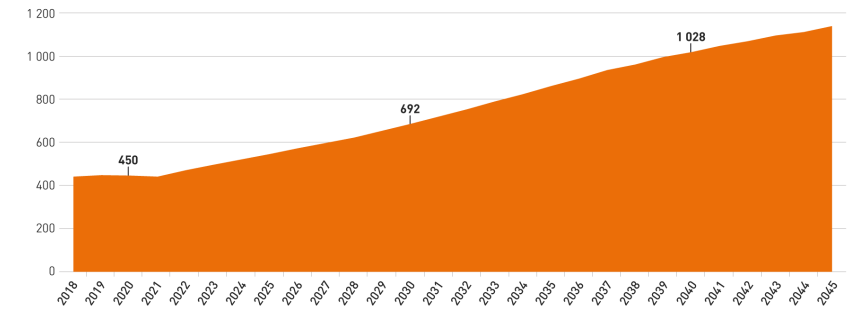
Des dépenses supplémentaires élevées pour la Confédération

La figure ci-après montre l'évolution des dépenses occasionnées par la réforme pour la Confédération. **Avec le développement des prestations et la disparition du pourcent démographique, les dépenses supplémentaires à la charge du budget fédéral atteindraient un demi-milliard de francs dès 2018.** Au début, il serait possible d'atténuer la croissance des dépenses grâce au relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Mais, à partir de 2020, avec le départ à la retraite des générations du baby-boom, les dépenses supplémentaires en faveur de l'AVS s'alourdiraient fortement et de manière continue. La caisse de la Confédération devrait verser 700 millions supplémentaires en 2030 et un milliard de francs en 2039 déjà.

Figure 4

Dépenses supplémentaires de la Confédération induites par la réforme

En millions de francs suisses



Source: Budgets de l'AVS avec et sans réforme, OFAS (chiffres jusqu'en 2030, état: juin 2017; chiffres à partir de 2031, état: mars 2017)
www.economiesuisse.ch

Budgets de l'AVS avec et sans réforme, OFAS (chiffres jusqu'en 2030, état : juin 2017 ; chiffres à partir de 2031, état : mars 2017)

→ Dans la mesure où la contribution de la Confédération à l'AVS est fixée dans la loi, l'augmentation des dépenses de l'AVS accroîtrait la pression sur d'autres domaines de tâches dont les dépenses sont plus faiblement liées – comme la formation et la recherche. La réforme accentuerait cet effet d'éviction.

La réforme accentuerait l'effet d'éviction

La contribution de la Confédération à l'AVS fait partie des dépenses liées, car une loi détermine le montant que la Confédération doit verser chaque année. La Confédération ne peut pas réduire (ni augmenter) cette contribution. Cela nécessiterait une modification de la loi.

Les dépenses liées sont un phénomène connu au sein de la Confédération. Aujourd'hui, 57% des dépenses de la Confédération sont fixées dans la loi ou d'une autre manière. D'ici à 2020, les dépenses liées dépasseront le seuil des 60% [1] .

Dans le cadre de l'élaboration du budget annuel, le Parlement ne peut que voter ces dépenses – il ne peut guère en modifier le volume. Les dépenses liées sont légion et constituent la règle dans les groupes de tâches Prévoyance sociale (AVS, AI, réductions de primes d'assurance maladie, prestations complémentaires), Finances et impôts ainsi que Trafic. Les dépenses sont moins fortement liées dans les domaines relatifs à la formation et à la recherche, à l'armée, l'agriculture et à la coopération internationale.

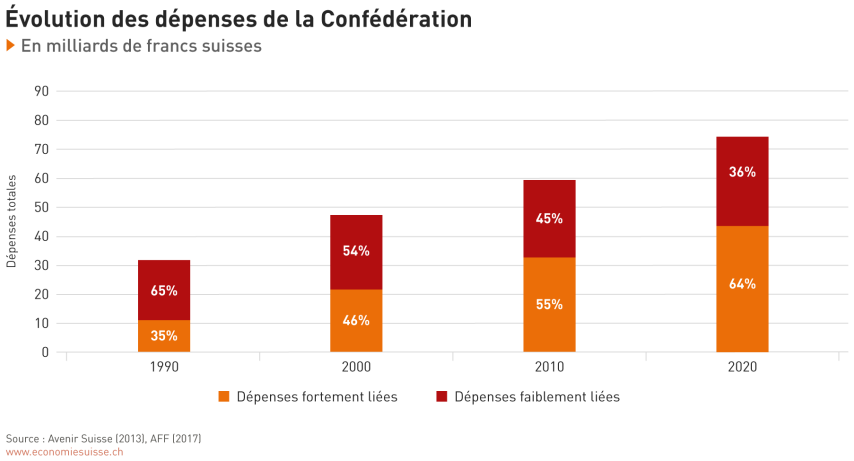
Dès lors que les dépenses liées en faveur de l'AVS augmentent chaque année, elles absorbent toujours plus de ressources fédérales. Leur part à l'ensemble des dépenses s'accroît. En conséquence, les recettes disponibles pour les autres dépenses, moins fortement liées, diminuent. La réforme accentuerait encore l'effet d'éviction provoqué par l'alourdissement incessant des dépenses liées en faveur de la prévoyance sociale.

Dans le cadre de Prévoyance vieillesse 2020, le Conseil fédéral a évoqué ce problème d'éviction croissante. Il a donc proposé, pour compenser la disparition du pour-cent démographique, de baisser la contribution fédérale à 18%.

En lien avec la baisse de la contribution fédérale prévue initialement (18% au lieu de 19,55%) le Conseil fédéral parlait, dans son message, d'un effet d'éviction de 1,4 milliard de francs d'ici à 2030. L'effet devrait être encore nettement plus marqué suite aux décisions du Parlement (affectation de l'intégralité du pour-cent démographique à l'AVS sans réduction de la contribution de la Confédération et développement des prestations AVS).

Cela aurait des répercussions directes sur les finances fédérales dès l'année prochaine. **En 2018, les dépenses supplémentaires en faveur de l'AVS représenteraient près d'un demi-milliard de francs.** Afin de compenser ces dépenses supplémentaires, la Confédération devrait effectuer des coupes budgétaires du côté des dépenses non liées, comme la formation et la recherche, l'armée, l'agriculture et la coopération internationale.

Figure 5



Source : Avenir Suisse (2013), AFF (2017)
www.economiesuisse.ch

Avenir Suisse (2013), AFF (2017)

La réforme ne consolide pas l'AVS

→ **Outre les problèmes financiers que la réforme provoquerait au niveau de la Confédération, elle accentue les défis de la prévoyance vieillesse, au lieu de les résoudre.**

Une réforme qui n'en est pas une

Par définition, une réforme vise, par un changement profond, à améliorer le fonctionnement d'un système existant. Prévoyance vieillesse 2020 avait pour objectif d'adapter le système des retraites pour faire face aux défis futurs. Cela n'est pas le cas, la réforme ne permet pas d'atteindre les objectifs exprimés par le Conseil fédéral. En 2030, le financement de l'AVS sera à nouveau instable. Sans contre-mesures drastiques, ce déficit se renforcera d'année en année. L'augmentation de 70 francs des prestations de l'AVS accélérera dès 2030 les problèmes financiers, sans corriger les défauts structurels. Même l'augmentation prévue des cotisations salariales de 0,3% sera insuffisante pour financer l'augmentation de l'AVS de manière durable.

Selon les prévisions de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'AVS affichera déjà des chiffres rouges en 2027, malgré l'augmentation de la TVA (0,6 point), des prélèvements salariaux (0,3 point) et l'harmonisation de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans. En effet, malgré ces apports financiers supplémentaires, la réforme ne résout pas les problèmes de l'AVS. En revanche, elle provoquera des charges élevées pour la population et l'économie. En raison de l'augmentation des rentes, l'évolution démographique pèsera fortement sur l'AVS après 2030, car la plupart des baby-boomers seront partis à la retraite. Le déficit de répartition de l'assurance devrait déjà se monter à sept milliards de francs en 2035.

Résumé

→ **L'économie a défendu un projet de réforme équilibré, procédant à un assainissement durable de la prévoyance vieillesse. Le résultat ne répond pas à ces attentes.**

Un rejet obligera à développer une solution durable

La réforme provoquerait d'importantes dépenses supplémentaires pour la Confédération : d'un côté, elle verrait les ressources financière qui lui permettent de payer sa contribution à l'AVS se réduire. D'un autre côté, la hausse des prestations de l'assurance provoquerait des charges supplémentaires. Les conséquences ne se feraient pas attendre, puisqu'elles se produiraient l'année suivant la votation. La Confédération devrait compenser la hausse des dépenses, ce qui affecterait des domaines comme la formation et la recherche ou l'agriculture. Prévoyance vieillesse 2020 contribuerait à renforcer le processus d'éviction dans le budget fédéral.

Prévoyance vieillesse 2020 n'assombrirait pas seulement les perspectives de l'AVS, il péjorerait aussi celles du budget fédéral. En raison des charges que le projet PV2020 occasionnerait pour la Confédération, il a fallu la majorité qualifiée pour faire passer le frein aux dépenses. Mais cet aspect financier de la question n'est pas pris en compte dans les débats.

economiesuisse s'est exprimée en faveur d'un projet de réforme équilibré et durable de la prévoyance vieillesse. Le résultat ne répond pas aux attentes : le projet ne répond pas à la question de savoir comment seront financés des coûts supplémentaires croissants et quelle solution sera apportée à un problème structurel encore plus marqué. Dans quelques années déjà, la réforme provoquera des coûts supplémentaires massifs et inévitables. C'est la raison pour laquelle economiesuisse rejette la réforme. Un rejet obligera à présenter un nouveau projet garantissant la stabilité financière de l'AVS et le niveau actuel des rentes.

1. AFF, Dépenses liées de la Confédération – Inventaire et pistes pour des réformes, 2017