

Mécanismes de pilotage dans l'AVS

Bien qu'il s'impose, au vu de l'évolution démographique, d'agir rapidement au niveau des finances pour assurer la pérennité de l'AVS, les efforts de réforme entrepris jusqu'ici ont échoué. Un examen des caractéristiques et des effets des mécanismes de pilotage susceptibles de répondre de façon appropriée à ces besoins prévisibles, mais aussi d'éviter le blocage des réformes grâce à une dépolitisation des mesures, a donc été jugé souhaitable. Une étude réalisée sur mandat de l'OFAS propose et évalue trois modèles possibles.¹



Lars P. Feld

Université Albert-Ludwig de Fribourg-
en-Brigau / Walter Eucken Institut



Christoph A. Schaltegger

Université de Lucerne /
IFF Université de Saint-Gall

Par le passé, plusieurs réformes de l'AVS ont échoué notamment parce que l'on n'en voyait pas la nécessité immédiate. Les voix critiques doutaient aussi de l'efficacité des mesures proposées et jugeaient que les charges étaient inégalement réparties. C'est pourquoi il importe de déterminer s'il existe des mécanismes de pilotage institutionnels permettant, d'une part, de réagir de façon

Elaboration des trois modèles

Nous avons utilisé, pour construire ces modèles, les paramètres de pilotage qui influent de manière déterminante sur les finances de l'AVS (montant des rentes, âge légal de la retraite, cotisations salariales et TVA). Un relèvement de la contribution de la Confédération ne ferait par contre que déplacer la charge supplémentaire sur les finances fédérales. Etant donné que l'espérance de vie des personnes de plus de 65 ans a augmenté de près de sept ans pour les hommes et huit ans pour les femmes depuis l'introduction de l'AVS, mais que l'âge légal de la retraite n'a jamais été relevé, cet âge est pris en compte dans deux des modèles. Pour le reste, les modèles ont été conçus de telle façon que les recettes supplémentaires et la réduction des dépenses contribuent environ à parts égales à l'amélioration des finances de l'AVS, et que la répartition des charges supplémentaires entre les différents groupes de population soit aussi équilibrée que possible. D'autres variantes rejetées, dans lesquelles les prestations AVS actuelles et le système des trois piliers étaient conservés, sont discutées en détail dans le rapport.

adéquate à la nécessité de prendre des mesures, d'autre part, d'échapper au blocage des réformes grâce à une dépolitisation des mesures. Quelques pays connaissent déjà dans leur système de prévoyance vieillesse un mécanisme de ce type visant à asseoir à long terme l'équilibre financier de l'assurance.

Trois modèles concrets

Nous avons examiné, sur mandat de l'OFAS, quels étaient les mécanismes de pilotage possibles pour l'AVS et quels seraient leurs effets. Dans ce cadre, nous avons élaboré et évalué trois modèles.

Deux des modèles proposés sont conçus comme des «pilotes automatiques», déclenchant aussitôt des mesures concrètes lorsque des valeurs-seuils définies dans la loi sont franchies. Le pilote automatique garantit le financement à long terme de l'AVS en tenant compte de l'évolution économique et démographique, sans qu'il soit nécessaire d'intervenir au niveau politique. Le troisième modèle se présente comme une «aide à la navigation». Comme dans les deux autres, des valeurs-seuils et des

¹ Feld Lars, Schaltegger Christoph, Pfeil Christian, Weder Martin (2012) «Steuerungsmechanismen in der AHV» (Mécanismes de pilotage dans l'AVS; rapport en allemand avec résumé en français). Rapport de recherche OFAS n° 7/2012 www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lnr=07/12#pubdb

mesures concrètes sont définies; mais ces dernières ne se déclenchent que si le législateur ne parvient pas à décider à temps des adaptations efficaces.

Modèle I: Le modèle I garantit le financement de l'AVS en relevant les cotisations salariales ainsi que l'âge de la retraite. Dès que le résultat de répartition de l'AVS devient négatif, le pilote automatique déclenche des adaptations effectives au début de l'année suivante. Le taux de cotisation est relevé en dixièmes de point et l'âge de la retraite par étapes mensuelles de manière à combler entièrement la lacune de financement. Si le niveau du Fonds tombe au-dessous de 50% des dépenses annuelles, l'âge de la retraite et les cotisations salariales sont adaptés de manière à ce qu'il atteigne à nouveau 50%. Dans le scénario moyen et d'après les perspectives financières calculées par l'OFAS, le taux de cotisation passerait, d'ici à 2030, de 8,4% à 9,5% du salaire brut, et l'âge de la retraite serait relevé de 1,7 an.

Modèle II: Comme dans le modèle I, le pilote automatique déclenche des adaptations tant de côté des recettes que des dépenses de l'AVS dès que le résultat de répartition vire au rouge. Côté recettes, la TVA est relevée par dixièmes de point et, côté dépenses, les rentes sont réduites, de manière à combler entièrement la lacune de financement. Le pilote automatique est ainsi conçu que l'augmentation des recettes et la baisse des dépenses contribuent à parts aussi égales que possible à la stabilisation des finances de l'assurance. Si le niveau du Fonds tombe au-dessous de 50% des dépenses annuelles, les rentes et la TVA sont adaptées de manière à ce qu'il atteigne à nouveau 50%. Avec le modèle II, dans le scénario moyen, le taux de TVA augmenterait de 1,1 point jusqu'en 2030 et le montant réel des rentes baisserait de 3,1%.

Modèle III: Ce modèle se présente comme une «aide à la navigation». Au lieu que des modifications interviennent automatiquement du côté des prestations et du financement lorsqu'on tombe au-dessous des valeurs-seuils définies dans la loi, les modifications légales restent

du ressort du processus politique, du moins dans une première phase. L'aide à la navigation prévoit une démarche en trois étapes. Dans l'hypothèse où la politique n'entreprendrait rien, le relèvement de l'âge de la retraite serait, dans le scénario moyen, de 1,9 an jusqu'en 2030 et celui de la TVA, d'un point.

- Dans une première étape, le Conseil fédéral reçoit, dès que le niveau du Fonds AVS tombe au-dessous de 70% des dépenses annuelles, le mandat légal de présenter un projet au Parlement dans un délai d'un an. Les propositions de réforme doivent prévoir un volume financier au moins équivalent au résultat de répartition négatif, et les mesures choisies, combler la lacune de financement de l'AVS à court terme.
- Si le niveau du Fonds menace de descendre au-dessous du seuil de 50% au cours de l'année suivante, l'âge de la retraite sera relevé par étapes mensuelles dès le début de cette année-là, et la TVA relevée par dixièmes de point jusqu'à l'obtention d'un résultat de répartition nul ou positif.
- Si, à la fin de l'année, le niveau du Fonds tombe au-dessous de 50% des dépenses annuelles, la TVA et l'âge de la retraite seront relevés simultanément, par étapes successives, jusqu'à ce que la lacune de financement soit comblée et que le niveau du Fonds atteigne 50%.

Evaluation des trois modèles

Etant donné que la 11^e révision de l'AVS, rejetée par le Parlement, comprenait déjà un mécanisme de pilotage, elle a été incluse dans l'évaluation des modèles. Ce mécanisme prévoyait que le niveau du Fonds soit fixé à 70% des dépenses annuelles de l'assurance. S'il était descendu au-dessous de ce seuil, l'adaptation des rentes à l'indice mixte aurait été reportée. Les rentes n'auraient été adaptées qu'au moment où le renchérissement cumulé aurait dépassé 4%. Si le niveau du Fonds était descendu au-

Evaluation des trois mécanismes de pilotage en comparaison avec la 11^e révision de l'AVS

T1

	11 ^e révision	Modèle I	Modèle II	Modèle III
Nécessité	++	++	++	++
Efficacité	+	++	++	+
Equilibre de la répartition des charges	-	=	-	+
Aspects juridiques	-	+	-	=
Aspects organisationnels	=	=	-	+

++ exigence entièrement satisfaite, + satisfaite en grande partie, = satisfaite à certaines conditions, - satisfaite en partie seulement, - non satisfaite

dessous de 45%, l'adaptation des rentes aurait été suspendue et le taux de cotisation, relevé de 5 points.

Les mécanismes de pilotage sont évalués en fonction de cinq critères, suivant les facteurs qui, d'après la littérature en matière d'économie politique, sont déterminants pour le succès des réformes tentées. Dans l'optique de l'introduction d'un mécanisme de pilotage dans l'AVS, un tel choix doit contribuer à fournir des repères facilitant l'acceptation d'une réforme d'envergure. Le premier de ces critères est la nécessité: il faut que la résolution du problème auquel répond le mécanisme soit jugée indispensable. Le deuxième est l'efficacité: le mécanisme doit permettre de stabiliser les finances de l'AVS. Le troisième est l'équilibre dans la répartition des charges provoquées par les mesures de réforme, qui doit être le meilleur possible. Enfin, l'évaluation tient compte des aspects juridiques et des aspects organisationnels. Le tableau **T1** montre les résultats de l'évaluation. Nous avons choisi de ne pas pondérer ces critères, car une telle pondération est, du moins jusqu'à un certain point, de nature subjective et elle doit être laissée au politique. Aussi nous bornons-nous à résumer ci-après les principaux avantages et inconvénients des trois modèles.

En termes de nécessité financière et d'efficacité, les trois modèles se présentent bien. La pleine satisfaction du critère de nécessité financière signifie aussi que les mécanismes de pilotage sont conçus de façon modérée et ne réagissent aux déséquilibres financiers qu'après un certain temps. Il s'ensuit que le Conseil fédéral et le Parlement gardent la responsabilité de la santé financière de l'AVS jusqu'au moment où les déficits deviennent trop importants. L'efficacité des modèles I et II est plus grande, car le mécanisme automatique intervient plus tôt et la lacune de financement est entièrement comblée. Le modèle III, en revanche, a une conception analogue à celle de la 11^e révision de l'AVS: dans un premier temps, le Conseil fédéral et le Parlement reçoivent simplement le mandat de combler la lacune de financement.

Les deux premiers modèles, pas plus que la 11^e révision de l'AVS, ne satisfont pas vraiment le critère de l'équilibre de la répartition des charges. Avec la 11^e révision, les retraités auraient été les seuls à être touchés; de plus, les mesures prévues ne portaient que sur les dépenses de l'assurance. Le projet ne prévoyait pas de recettes supplémentaires. Avec les modèles I et II, l'équilibre financier est obtenu: la réduction des dépenses et les recettes supplémentaires sont à peu près équivalentes. Mais la charge supplémentaire est inégalement répartie: dans le modèle I, le relèvement de l'âge de la retraite et la hausse des cotisations salariales font que c'est surtout la population active qui subit une plus lourde charge; dans le modèle II, les retraités sont plus lourdement touchés par la réduction des rentes et le relèvement de la TVA que les salariés et les employeurs. En combinant hausse de la TVA et relèvement de l'âge de la retraite, le modèle III est celui qui répond le mieux

à l'exigence d'équilibre dans la répartition des charges, alors que le modèle II doit être jugé légèrement moins approprié que le modèle I en raison de la particularité de l'AVS, assurance destinée à couvrir les besoins fondamentaux.

Sous l'angle juridique, les réformes de la prévoyance vieillesse impliquent par définition à tout le moins une modification des lois et des ordonnances qui la régissent. Suivant le modèle, la réforme peut aussi nécessiter une modification de l'article constitutionnel correspondant, ce qui requiert l'accord de la majorité de la population votante. Sous l'angle du droit constitutionnel, les dispositions de la 11^e révision et celles du modèle II concernant la réduction des rentes sont problématiques. L'objectif de garantie des besoins vitaux inscrit dans la Constitution risque en effet d'être compromis pour les personnes ne percevant que la rente minimale. De plus, les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix. Sous l'angle purement juridique, le modèle I est celui qui se présente le mieux. Ce mécanisme de pilotage prévoit uniquement de relever l'âge de la retraite et les cotisations paritaires, ce qui peut se faire dans le cadre d'une révision de loi ordinaire. Le modèle III, par contre, exige une modification de la Constitution en raison du relèvement de la TVA.

Sous l'angle de l'organisation, des problèmes de coordination peuvent se poser pour tous les mécanismes de pilotage, sauf dans le modèle III. Cela concerne surtout l'harmonisation avec l'AI. En outre, les réformes prévues ont des répercussions sur les prestations complémentaires (PC), sur l'assurance-chômage (AC) et sur la prévoyance professionnelle. Le relèvement de l'âge de la retraite produit un transfert de charges vers l'AI et l'AC: en effet, les allocataires resteront dans ce cas plus longtemps tributaires de ces assurances. Les adaptations des rentes peuvent provoquer en outre des charges supplémentaires pour les PC. Mais le surcroît de charges qu'une augmentation des PC ferait peser sur la Confédération et les cantons dépend de la manière dont les prestations de la prévoyance professionnelle évolueront. C'est le modèle II qui entraînerait les plus grands changements d'ordre organisationnel en raison des réductions de rentes et des adaptations annuelles à l'évolution des salaires et des prix. L'AVS n'aurait de ce fait plus aucune influence sur les rentes de l'AI. Dans l'idée d'une pérennisation des adaptations qui s'avéreraient nécessaires, le modèle I prévoit lui aussi d'adapter chaque année les rentes à l'évolution des salaires et des prix, tandis que le modèle III conserve la pratique actuelle (adaptation en principe tous les deux ans). Avec les modèles I et II, les rentes AVS et AI ne seraient donc plus adaptées simultanément, mais elles le seraient encore dans le modèle III. Dans ce dernier, l'adaptation des rentes AVS et celle des rentes AI resteraient synchrones, ce qui permettrait d'éviter les problèmes de coordination entre les deux assurances.

Un mécanisme de pilotage est préférable à une réforme à court terme

Les mécanismes de pilotage proposés sont conçus sur une base modérée et ne créent pas un « matelas » financier avant l'heure, mais ne compensent les déséquilibres financiers qu'avec un certain retard. De ce fait, ils ne présentent pas de risques liés aux prévisions. Dans l'ensemble, le modèle III est celui qui a les meilleurs atouts, car il se présente relativement bien sous l'aspect de l'équilibre dans la répartition des charges et pour ce qui est de l'organisation, tout en laissant davantage de liberté d'action au niveau politique. L'on pourrait naturellement envisager encore d'autres mécanismes de pilotage, qui s'inspireraient davantage des modèles adoptés à l'étranger et prendraient aussi en compte, p. ex., l'espérance de vie ou le nombre d'années de cotisation. Par rapport à des réformes ponctuelles, les mécanismes de pilotage présentent

l'avantage de garantir une intervention sans retard, d'être axés sur le long terme et de réduire immédiatement les charges supplémentaires. Ils offriraient donc un cadre institutionnel adéquat pour assurer à long terme le financement de l'AVS.

Lars P. Feld, professeur de politique économique et d'économie institutionnelle à l'Université Albert-Ludwig de Fribourg-en-Brisgau et directeur du Walter Eucken Institut
Mél. : Feld@eucken.de

Christoph A. Schaltegger, professeur ordinaire d'économie politique à l'Université de Lucerne et directeur de l'Institut d'économie financière et de droit financier (IFF) de l'Université de Saint-Gall
Mél. : christoph.schaltegger@unilu.ch