



21.06.2013

---

# **Introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS et redéfinition de la contribution de la Confédération à cette assurance**

Rapport du Département fédéral de l'intérieur

---

## Sommaire

1. Condensé.....	3
2. Mandat.....	5
3. Mécanisme d'intervention dans l'AVS.....	5
3.1 La notion générale de mécanisme d'intervention.....	5
3.2 Contexte.....	6
3.2.1 Assurance-chômage .....	6
3.2.2 6 <sup>e</sup> révision de l'AI, 2 <sup>e</sup> volet (révision 6b).....	7
3.2.3 Travaux en vue de l'instauration d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS .....	8
3.3 Qualités attendues d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS .....	10
3.4 Eléments d'un mécanisme d'intervention en deux temps .....	11
3.4.1 Niveau du fonds et seuils d'intervention .....	11
3.4.2 Mesures de stabilisation automatiques.....	13
3.4.3 Conclusions .....	16
4. Efficacité de différentes variantes de mécanisme d'intervention .....	17
4.1 Idée de base .....	17
4.2 Variantes.....	17
4.3 Résultats des simulations.....	18
4.3.1 Introduction .....	18
4.3.2 Résultats des simulations.....	19
4.4 Comparaison des variantes.....	21
5. Coordination avec les autres assurances .....	22
6. Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS .....	23
7. Problématique .....	27
8. Nouvelle manière de calculer la contribution fédérale.....	29
8.1 Idée de base et variantes .....	29
8.2 Conséquences financières sur les assurances sociales et sur le budget de la Confédération .....	30
9. Méthode .....	31
<i>Annexe 1 .....</i>	<i>33</i>
<i>Annexe 2 .....</i>	<i>36</i>
<i>Résumé des recherches menées sur un mécanisme d'intervention.....</i>	<i>36</i>
<i>Annexe 3.....</i>	<i>38</i>

## 1. Condensé

Le 21 novembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur de rédiger, en collaboration avec le Département fédéral des finances, un rapport complémentaire relatif à l'introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS et à la redéfinition de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS.

Le présent rapport expose les principes de bases qui doivent régir la mise sur pied d'un mécanisme d'intervention, à savoir la primauté du mandat politique, des mesures automatiques dont la mise en œuvre est rapide et temporaire, permettant de garantir à l'assurance les liquidités suffisantes, dont l'effet sur les assurés est ressenti de manière équilibré, et enfin, le fait que les mesures automatiques ne doivent pas se substituer aux mesures que le Parlement devra adopter en vue de rétablir l'équilibre financier.

Afin de remplir le mandat du Conseil fédéral, le rapport examine différentes questions.

Ainsi, le niveau ordinaire du Fonds de compensation AVS, actuellement fixé à 100% des dépenses annuelles de l'assurance, peut être abaissé à 70%.

En ce qui concerne le mécanisme d'intervention, celui-ci doit comporter deux seuils d'intervention. Le premier des seuils doit enclencher une phase dite politique, consistant en l'obligation du Conseil fédéral de soumettre au Parlement un paquet de mesures destiné à rétablir l'équilibre financier de l'AVS. La seconde phase comprend la mise en œuvre de mesures automatiques. Le temps séparant le déclenchement de ces deux phases doit être suffisamment long pour permettre au Parlement de trouver et d'adopter les mesures nécessaires sans que la seconde phase ne doive obligatoirement se déclencher. La seconde phase ne doit cependant pas se déclencher trop tard, sans quoi la situation financière du Fonds s'en trouverait déjà fortement péjorée.

En ce qui concerne les mesures automatiques, le rapport étudie la question de savoir quelles mesures peuvent entrer en ligne de compte tant du côté des recettes que du côté des dépenses. En application des critères d'efficacité et de simplicité de mise en œuvre, les mesures proposées sont l'augmentation du taux de cotisation et la suspension de l'adaptation des rentes à l'évolution des prix et des salaires. Ces mesures ne sont pas limitées dans le temps. Toutefois, afin de respecter la Constitution fédérale, il est prévu d'adapter à nouveau, quoi qu'il en soit, les rentes à l'évolution des prix à l'écoulement d'une période de 5 ans. En outre, le montant de la rente non adaptée devra dans tous les cas correspondre au minimum à 95% du montant de référence de la rente.

Le rapport évoque trois variantes comportant des seuils d'intervention différents et en analyse le comportement par des simulations. Il étudie également la coordination qui doit être assurée avec l'assurance-invalidité, les prestations complémentaires, la prévoyance professionnelle, ou encore l'assurance-accidents.

Dans une seconde partie, le rapport traite d'une redéfinition de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS, qui est actuellement de 19,55%.

Le problème qui se pose en la matière est qu'avec l'augmentation attendue des dépenses de l'assurance, la contribution de la Confédération, qui était en 2012 de 7,6 milliards de francs environ à charge du budget de la Confédération s'en verra encore augmentée, sans que les recettes permettent de le couvrir entièrement. Cela pourrait rendre plus difficile le financement

d'autres prestations ou exiger une augmentation des recettes de la Confédération. Un tel désenchevêtrement aboutissant pour l'AVS à une perte financière, celle-ci doit être compensée. Le rapport examine donc également les possibilités de compenser, totalement ou en partie, les conséquences d'une telle règle pour l'AVS.

Deux variantes de compensation sont présentées dans le présent rapport.

Une première variante prévoit le désenchevêtrement complet et la cession de la part de la Confédération au point de TVA en faveur de l'AVS. Le point de TVA en faveur de l'AVS a été introduit en 1999 pour couvrir le surcroît de dépenses de l'AVS dû à l'évolution démographique. Puisque le système de contribution proportionnelle aux dépenses obligeait aussi la Confédération à supporter une partie des effets du vieillissement de la population, 17 % des recettes du point de TVA avaient été volontairement attribués à la caisse de la Confédération pour participer au financement de la contribution fédérale (le taux de 17 % correspondait à la contribution versée à l'époque par la Confédération à l'AVS.)

Une seconde variante prévoit un désenchevêtrement partiel et une cession partielle de la part de la Confédération au point de TVA en faveur de l'AVS. Dans cette variante, le désenchevêtrement n'est que partiel dans le but de limiter les pertes de recettes de l'AVS. La participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS est réduite, passant de 19,55 % (taux actuel) à 10 %, tout en restant couplée à l'évolution des dépenses. L'autre moitié de la contribution (dont la valeur initiale correspond à 9,775 % des dépenses de l'AVS) est en revanche couplée à l'évolution des recettes de la TVA. Pour contrer les futurs problèmes de financement, la Confédération conserve une part de 10 % des recettes provenant du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS. L'asymétrie qui s'est formée entre la part de la Confédération à ces recettes (17 %) et la part de contribution fédérale aux dépenses de l'AVS (19,55 %) est ainsi corrigée.

## 2. Mandat

Dans la note de discussion qu'il a soumise au Conseil fédéral le 19 novembre 2012 sur les « Orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 dans le cadre de la politique sociale », le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a fait état de sa vision en matière de politique sociale, centrée sur la réforme de la prévoyance vieillesse du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> pilier. Le but de cette note était de permettre au Conseil fédéral d'arrêter les premières orientations d'une réforme, à concrétiser dans une seconde note de discussion en juin 2013.

Au rang des mesures préconisées par le DFI en novembre 2012 figurait l'introduction d'un mécanisme d'intervention permettant de disposer d'un moyen de régulation financière et de répondre à la motion Luginbühl (Mo 11.3113 Introduction d'une règle fiscale dans l'AVS/AI), suivant les principes de la réglementation prévue dans le cadre de la 6<sup>e</sup> révision de l'AI, 2<sup>e</sup> volet (révision 6b).

Le Conseil fédéral chargé le DFI, en collaboration avec le Département fédéral des finances (DFF), de rédiger un rapport complémentaire relatif à l'introduction d'un mécanisme d'intervention et à la redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS (création d'un lien entre la participation de la Confédération au financement de l'AVS et le développement des recettes de la TVA, par analogie à ce qui a été fait pour l'AI).

Un groupe de travail composé de représentants de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'Administration fédérale des finances (AFF) a été mis sur pied pour rédiger ce rapport.

## 3. Mécanisme d'intervention dans l'AVS

### 3.1 La notion générale de mécanisme d'intervention

Ce qu'on nomme ici mécanisme d'intervention est un des dispositifs communément rangés sous le terme général de *règle fiscale*. La règle fiscale désigne, de manière générale, une réglementation légale visant à limiter les dépenses, les découverts ou l'endettement. Il convient surtout de distinguer ce terme des autres expressions utilisées parfois à tort comme des synonymes (par ex. « mécanisme de pilotage » ou « frein à l'endettement »).

L'objectif d'une telle réglementation consiste à garantir que, en cas de détérioration de la situation financière, des réformes soient engagées et des mesures prises à temps pour pérenniser le bon fonctionnement des assurances sociales, à savoir le versement des rentes.

Un mécanisme d'intervention comprend les éléments suivants :

- Seuil d'intervention : seuils financiers au-delà desquels (dépassement vers le haut ou le bas) des mesures sont déclenchées.
- Mandat politique : mandat en vertu duquel le Conseil fédéral élabore, dans un délai déterminé, des réformes permettant de rétablir l'équilibre financier.
- Mesures automatiques : train de mesures agissant sur les cotisations et/ou les prestations si le processus politique ordinaire ne permet pas d'adopter la réforme nécessaire en

temps voulu. En principe, ces mesures sont limitées dans le temps et ne restent applicables que jusqu'à ce que des mesures adoptées dans des processus politiques ordinaires déploient leurs effets ou que la fortune de l'assurance ait regagné un certain niveau.

Le mécanisme d'intervention se distingue d'une règle de pilotage globale, qui n'est pas prévue par la présente réforme de la prévoyance vieillesse. La règle de pilotage (appelée parfois autopilote) définit des indices centraux pour l'assurance sociale qui servent à adapter continuellement l'assurance à l'évolution de paramètres exogènes (comme la croissance économique ou l'évolution démographique). Un exemple de règle de pilotage est l'indice mixte utilisé dans l'AVS pour adapter le niveau des rentes au coût de la vie. Un autre exemple est le gain assuré dans la loi sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20) que le Conseil fédéral fixe en veillant à ce que, en règle générale, au moins 92 %, mais pas plus de 96 % des assurés soient couverts pour le gain intégral. Une règle de pilotage permet donc aux instances politiques d'influer sur l'évolution d'une assurance sociale par le biais de paramètres définis préalablement qui lui évitent d'intervenir directement. C'est pourquoi le terme « dépolitisation » revient souvent dans les discussions sur les règles de pilotage, puisque ce dispositif permet justement de procéder à des adaptations périodiques des assurances sociales sans l'intervention des instances politiques.

Le mécanisme d'intervention repose quant à lui sur l'idée maîtresse que la politique doit assumer en priorité son rôle moteur et le conserver : au besoin, le Conseil fédéral et le Parlement doivent prendre les mesures d'assainissement adéquates en les inscrivant dans le processus politique ordinaire. Si la réforme échoue ou si les mesures adoptées n'agissent pas assez vite, des mesures d'urgence entrent automatiquement en vigueur pour garantir le niveau de liquidités nécessaire. Les mesures d'urgence sont suspendues dès qu'elles ne sont plus nécessaires, et elles ne représentent donc pas un ersatz de réforme politique, mais servent de filet de sécurité pendant une période limitée.

## **3.2 Contexte**

L'assurance-chômage dispose déjà d'une règle fiscale. Par ailleurs, il est prévu d'instaurer un dispositif semblable dans l'AI, à l'occasion de la révision 6b. La 11<sup>e</sup> révision de l'AVS prévoyait déjà d'introduire un tel dispositif. Nonobstant l'échec de la révision, le Conseil fédéral estime que l'instauration d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS est nécessaire.

### **3.2.1 Assurance-chômage**

L'assurance-chômage (AC) est dotée d'une règle fiscale depuis sa 3<sup>e</sup> révision, qui est entrée en vigueur en juillet 2003 et qui a pour but de rendre cette assurance plus résistante aux fluctuations conjoncturelles<sup>1</sup>.

La règle fiscale prévoit que si le niveau d'endettement de l'AC atteint ou dépasse le seuil de 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans le délai d'un an, une révision de loi introduisant une nouvelle réglementation du financement. Il doit au préalable augmenter d'au plus 0,3 point de pourcentage le taux de cotisation, et prélever en même temps le pour-cent de solidarité sur les salaires se situant entre le montant

---

<sup>1</sup> FF 2001 2123 Message concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage du 28 février 2001, p. 2125

maximum du gain assuré (126 000 francs) et deux fois et demie ce même montant (315 000 francs). Ces automatismes ont pour objectif d'endiguer autant que possible la dette de l'AC jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de loi proposée par le Conseil fédéral. Le mécanisme intervient exclusivement au niveau des recettes de l'assurance (cotisations), sans toucher les prestations fournies par cette dernière.

Cet instrument a fait ses preuves lors de la 4<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI ; RS 837.0). A cette occasion, le Conseil fédéral n'a même pas attendu le déclenchement de la règle fiscale ; il a commencé en 2008 déjà les travaux de révision de la loi, sur la base de prévisions démontrant le dépassement du plafond d'endettement à cause du déséquilibre structurel qui s'était instauré au sein de l'assurance. Appliquant la règle fiscale, le Conseil fédéral a relevé le taux de cotisation de 0,2 point de pourcentage (alors que la loi lui aurait permis une augmentation jusqu'à 0,3 point) et introduit le prélèvement du pour-cent de solidarité, avant même l'entrée en vigueur de la 4<sup>e</sup> révision de la LACI.

Si l'AC génère des bénéfices excessifs, à savoir si le capital propre du fonds de compensation, sous déduction des fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit abaisser les taux de cotisation dans un délai d'un an. La participation des cantons et de la Confédération est alors elle aussi simultanément abaissée. Si la situation conjoncturelle l'exige – détérioration de la conjoncture et augmentation du chômage en vue –, le Conseil fédéral peut aussi renoncer à cette réduction des taux.

Le prélèvement du pour-cent de solidarité n'est pas limité dans le temps. Le Parlement a toutefois prévu qu'il sera uniquement prélevé jusqu'à l'assainissement complet de la dette de l'AC.

### **3.2.2 6<sup>e</sup> révision de l'AI, 2<sup>e</sup> volet (révision 6b)**

La révision 6b de l'AI prévoit l'introduction d'un mécanisme d'intervention destiné à garantir l'équilibre financier à long terme de l'AI. Ce mécanisme comprend deux phases d'intervention bien distinctes, qui s'enclenchent à des moments différents.

Selon le message du Conseil fédéral du 11 mai 2011 relatif à la révision 6b<sup>2</sup>, l'équilibre financier de l'AI est considéré comme atteint lorsque les avoirs du Fonds AI en liquidités et en placements sont au moins égaux à 50 % des dépenses d'une année.

Si les prévisions établies chaque année dans le cadre de la surveillance financière du Fonds AI révèlent que les avoirs du fonds continuent à baisser et qu'ils risquent, dans les trois ans qui suivent, d'être inférieurs à 40 % des dépenses à la fin d'un exercice comptable et de l'exercice subséquent, la première phase du mécanisme d'intervention proprement dit se déclenche. Le Conseil fédéral doit alors présenter au Parlement un message contenant les mesures nécessaires à rétablir la stabilité financière de l'assurance. Il dispose pour cela d'un délai d'une année. Cette règle permet au Conseil fédéral d'agir très tôt et d'anticiper toute diminution des avoirs du fonds.

Dans une seconde phase, si le niveau des avoirs du Fonds AI passe effectivement à la fin de l'année comptable sous le seuil de 40 % des dépenses annuelles, et qu'il est prévisible que

---

<sup>2</sup> FF 2011 5301

ce sera encore le cas l'année suivante, le Conseil fédéral doit intervenir comme suit afin de garantir la solvabilité du fonds :

- relever le taux de cotisation de l'AI de 0,1 point, à savoir de 1,4 % à 1,5 % ;
- suspendre l'adaptation des rentes AI à l'évolution des salaires et des prix pour réduire les dépenses de l'assurance à proportion des recettes obtenues par l'augmentation des cotisations, le montant de la rente AI devant dans tous les cas rester supérieur ou égal à 95 % du montant de la rente vieillesse de l'AVS.

Le relèvement du taux de cotisation et la suspension de l'adaptation du montant des rentes doivent entrer en vigueur à la même date. Ces deux mesures visent ainsi à réduire le déficit de l'assurance-invalidité dans une proportion équivalente (« équilibre des sacrifices »).

La suspension de l'adaptation des rentes à l'évolution des prix est limitée à cinq ans, alors que la suspension de l'adaptation du montant des rentes à l'évolution des salaires et le relèvement du taux de cotisation ne sont pas limités dans le temps.

Dès que le Fonds AI a de nouveau atteint le seuil minimum légal de 50 % et qu'il est prévisible que cette situation va perdurer, les mesures doivent être levées. Le taux de cotisation de l'AI repasse à 1,4 % et le montant des rentes est à nouveau adapté à l'évolution des salaires et des prix, de sorte qu'il corresponde à celui de la rente AVS.

Le Conseil des Etats a adopté la proposition du Conseil fédéral le 19 décembre 2011. Par contre, le Conseil national a décidé, le 12 décembre 2012, par 136 voix contre 42 et sans abstention, d'abandonner la seconde phase du mécanisme, limitant celui-ci à l'adoption d'un message contenant les mesures nécessaires à rétablir l'équilibre financier. Le mécanisme d'intervention constitue l'une des divergences que le Parlement traite actuellement dans le cadre de l'élimination des divergences.

### **3.2.3 Travaux en vue de l'instauration d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS**

En vertu l'art. 107, al. 3, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), le Fonds de compensation AVS ne doit pas tomber en dessous du montant des dépenses annuelles. Toutefois, la loi ne prévoit pas de conséquences ni de sanctions directes si le niveau du fonds passe sous le seuil de 100 %. Conformément à l'art. 43<sup>quinquies</sup> LAVS, le Conseil fédéral doit tout de même vérifier périodiquement si le développement financier de l'AVS est équilibré. Au besoin, il propose une modification de la loi. Le législateur dispose donc aujourd'hui déjà d'indices de référence et de possibilités pour prendre des mesures garantissant l'équilibre financier (sur la base de dispositions légales entrées en vigueur en 1979). Toutefois, il n'existe pas de mécanisme qui déclencherait automatiquement des mesures ni de consignes précises quant aux circonstances et au moment où le Conseil fédéral devrait présenter des mesures visant à garantir l'équilibre financier.

Dans la nouvelle version de son message sur la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS du 21 décembre 2005<sup>3</sup>, le Conseil fédéral avait proposé un mécanisme d'assainissement qui prévoyait deux seuils d'intervention en fonction du niveau du Fonds de compensation AVS et deux phases de mesures d'assainissement automatiques :

- Le premier seuil d'intervention correspondait au moment où le niveau du fonds est inférieur à 70 % des dépenses annuelles de l'AVS ; dans ce cas, il était prévu que

---

<sup>3</sup> FF 2006 1917 ss

l'adaptation bisannuelle automatique des rentes selon l'indice mixte soit suspendue et que les rentes ne soient adaptées que lorsque le renchérissement cumulé dépasse 4 %. Cette mesure devait rester en vigueur jusqu'à ce que le niveau du fonds atteigne de nouveau les 70 % prescrits.

- Le second seuil d'intervention correspondait au moment où le niveau du fonds passe sous la barre des 45 %. Dans ce cas, il était prévu que l'adaptation des rentes soit purement et simplement suspendue. Dans la version soumise au vote final, le Parlement a complété cette réglementation par une mesure côté recettes, à savoir une hausse des cotisations AVS de l'ordre de 5 %. Ces mesures plus contraignantes devaient rester en vigueur uniquement jusqu'à ce que le niveau du fonds soit supérieur à 45 % des dépenses annuelles.

Conformément au message du 21 décembre 2005, la loi devait charger le Conseil fédéral d'élaborer des propositions d'assainissement sur le plan politique dès que le second seuil serait atteint. Le Parlement estimait, quant à lui, que le mandat politique devait être déclenché dès le premier seuil (le niveau du fonds passant sous la barre des 70 %).

Après l'échec de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS lors du vote final le 1<sup>er</sup> octobre 2010, de nouvelles interventions parlementaires ont instamment réclamé l'élaboration d'un mécanisme d'intervention<sup>4</sup>.

Les réponses du Conseil fédéral à ces interventions montrent que sa volonté d'étudier en détail une telle réglementation reste intacte. Par une décision du 19 septembre 2008 faisant suite à la consultation sur la règle complétant le frein à l'endettement, le Conseil fédéral lui-même avait déjà chargé le DFI d'examiner, lors des travaux de révision des assurances sociales, la possibilité d'instaurer une règle visant à garantir un équilibre financier. Il a aussi intégré cette thématique dans les orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020.

Pour préparer la réforme, l'OFAS a donc lancé en 2011 deux projets de recherche<sup>5</sup>.

D'une part, l'Université de Lucerne a été chargée de proposer des modèles susceptibles de garantir le financement durable de l'AVS (rapport sur les mécanismes de pilotage dans l'AVS, Université de Lucerne, Université de Fribourg-en-Brisgau).

D'autre part, l'OCDE a rédigé un rapport intitulé « *Towards Financial Sustainability of Pension Systems* » récapitulant les mécanismes d'ajustement automatique envisagés pour assurer la pérennité des systèmes de retraite.

Nonobstant son accord de fond à propos de l'instauration d'un mécanisme d'intervention, le Conseil fédéral a souligné qu'il ne souhaitait pas traiter cette question indépendamment des autres éléments de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 : il faut au contraire l'intégrer parmi les autres mesures prévues, de manière à éviter de prendre une décision précipitée qui pourrait s'avérer mal accordée avec le reste de la réforme.

---

<sup>4</sup> L'annexe 3 présente un aperçu chronologique des principales interventions.

<sup>5</sup> Une documentation détaillée (*executive summaries*) se trouve dans l'annexe 2.

### 3.3 Qualités attendues d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS

Le mécanisme d'intervention est un instrument visant avant tout des objectifs de politique financière. Cela dit, sa mise en œuvre devra aussi satisfaire à des exigences politiques (respect de la démocratie) et sociales. Pour tenir compte du conflit d'objectifs sous-jacent, les principes ci-après devront être respectés dans son élaboration.

#### 1. *Primauté du mandat politique*

Le mécanisme d'intervention doit laisser suffisamment de temps au Conseil fédéral et au Parlement pour adopter une réforme. Premièrement, ils doivent en recevoir le mandat dès que des difficultés financières se dessinent, et pas seulement lorsque l'insolvabilité de l'AVS menace et que les mesures automatiques sont incontournables. Deuxièmement, les mesures automatiques ne doivent entrer en vigueur qu'après que le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple aient eu suffisamment de temps pour trouver une solution, autrement dit lorsqu'il n'existe plus d'autre issue ; mais il faut aussi que leurs effets se déploient ensuite à temps. Cette double exigence plaide pour un mécanisme d'intervention en deux temps.

#### 2. *Objectif : garantir des liquidités suffisantes*

Le mécanisme d'intervention doit être conçu de manière à garantir des liquidités suffisantes. Les mesures automatiques doivent permettre de freiner la baisse du niveau du Fonds AVS et de garantir les liquidités de ce fonds jusqu'à ce que les mesures choisies par les instances politiques prennent effet.

#### 3. *Équité et proportionnalité*

Pour que le mécanisme d'intervention soit accepté sur le plan politique, il est essentiel que tous les acteurs concernés contribuent à garantir les liquidités en participant aux mesures automatiques. Tant les cotisants (employés et employeurs) que les bénéficiaires (titulaires de rentes) doivent donc être impliqués. Cette symétrie des sacrifices ne se calcule pas uniquement en fonction du montant des économies ou des recettes supplémentaires réalisées de part et d'autre, mais aussi des conséquences qui en résultent pour un ménage individuel (par ex. charge supplémentaire en francs par mois).

En effet, la proportionnalité est un élément essentiel de l'acceptation politique : ni les cotisants ni les bénéficiaires ne doivent supporter un fardeau excessif.

Le compromis visant à concilier ces exigences doit tenir compte de la double fonction des mesures automatiques. D'une part, elles servent de filet de sécurité financier, agissant en soutien du processus politique. D'autre part, elles peuvent faire avancer la recherche d'un compromis politique en illustrant les conséquences auxquelles conduirait l'échec d'une réforme (après tout, les mesures d'urgence ne sont pas elles-mêmes la solution recherchée au problème de financement). Dans le meilleur des cas, les menaces prévisibles peuvent soutenir la volonté politique de trouver une solution avant le déclenchement des mesures automatiques, ce qui leur confère un effet préventif. Le principe de l'équité est aussi important sous cet angle, car il est plus probable que les acteurs concernés s'efforcent ensemble de trouver une solution constructive si les retombées des mesures d'urgence sont les mêmes pour tous.

#### 4. *Entrée en vigueur rapide et possibilité de limiter les mesures automatiques dans le temps*

Sont particulièrement adéquates au titre de mesures automatiques, lorsque le second seuil d'intervention est atteint, des mesures qui peuvent facilement être mises en œuvre et tout aussi facilement suspendues.

Leur entrée en vigueur rapide est importante, parce qu'elles interviennent après le franchissement du second seuil, lorsque la situation financière de l'assurance sociale est déjà critique, et que les instances politiques ne sont pas parvenues à adopter les réformes requises pour garantir la pérennité financière de l'AVS. Dans une telle situation, des mesures exigeant des délais transitoires de plusieurs années n'ont plus aucun intérêt.

Il est aussi important de pouvoir limiter leur durée, car le mécanisme d'intervention ne sera considéré comme un filet de sécurité provisoire que s'il prévoit des mesures réversibles qui restent en vigueur jusqu'à l'adoption d'une réforme proprement dite. Théoriquement, il est certes possible d'annuler n'importe quelle mesure. Mais en pratique, l'annulation de certaines d'entre elles, par exemple une augmentation de l'âge de la retraite, est hautement improbable pour des raisons politiques. Prévoir des mesures de ce genre dans le cadre du mécanisme d'intervention s'opposerait à la revendication fondamentale selon laquelle les acteurs politiques doivent garder la maîtrise du dossier et adopter les mesures qui s'imposent suivant les circonstances et dans le respect des processus politiques.

#### 5. *Pas de préjudice des mesures automatiques sur les mesures à prendre par le Parlement*

Comme les mesures automatiques ne sont pas censées être une solution à long terme (puisqu'elles servent uniquement de filet de sécurité si le niveau du fonds diminue trop), elles ne doivent ni préjudicier ni surtout empêcher les mesures envisagées par le Parlement.

### **3.4 Eléments d'un mécanisme d'intervention en deux temps**

L'élaboration du mécanisme d'intervention suppose la définition des éléments suivants :

- Il faut déterminer le niveau auquel le Fonds AVS peut fonctionner de manière ordinaire. Partant, on peut alors fixer les seuils déclenchant la première phase (mandat d'élaboration d'une réforme) et la seconde phase (mesures d'assainissement automatiques) du mécanisme d'intervention.
- Il faut ensuite définir les mesures de stabilisation automatiques.

#### **3.4.1 Niveau du fonds et seuils d'intervention**

##### **3.4.1.1 Niveau du fonds**

Le capital du Fonds AVS est la principale grandeur pour évaluer la situation financière de l'AVS. Les avoirs du fonds servent à compenser les fluctuations du résultat d'exploitation. Face au rôle central que joue le fonds, il est nécessaire de fixer dans la loi, le niveau minimal du capital (à savoir le taux de couverture mesuré en pour-cent des dépenses annuelles de l'AVS). A cet effet, il faut définir la notion de capital : s'agit-il des avoirs en liquidités et en

placements (par analogie aux valeurs de l'AI et des APG) ou de l'état du compte de capital ? La différence entre ces deux grandeurs a trait notamment au montant de la dette de l'AI auprès de l'AVS. Comme le montant prêté à l'AI ne serait pas disponible assez rapidement pour payer les rentes de l'AVS, il ne peut guère être considéré comme faisant partie des liquidités. Toutefois, si l'on considère que l'AI remboursera sa dette comme prévu, l'importance de cette différence diminuera progressivement.

C'est pourquoi, dans le présent rapport, l'expression « niveau du fonds » équivaut à l'état du compte de capital. La différence indiquée ci-dessus représentait 30 % des dépenses annuelles de l'AVS en 2011. Selon l'évaluation du Conseil des Etats dans le cadre des travaux sur la révision 6b de l'AI en mars 2013, la dette de l'AI sera entièrement remboursée en 2028<sup>6</sup>. La question relative au taux de couverture optimal du Fonds AVS avait déjà été posée lors du premier projet de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS (rejeté par le peuple en 2004) et la problématique figurait aussi dans le deuxième projet. Sur la base d'une expertise du professeur Heinz Schmid<sup>7</sup>, il est possible d'abaisser le seuil et de fixer le niveau souhaitable de la réserve à 70 % des dépenses annuelles<sup>8</sup>. Aujourd'hui encore, il existe des arguments en faveur d'un seuil plus bas pour le niveau du fonds. L'exigence légale selon laquelle celui-ci doit atteindre 100 % des dépenses annuelles de l'AVS est loin d'avoir été toujours remplie au cours des dernières décennies et le maintien du fonds à un niveau trop élevé engendre des coûts. En revanche, si la loi fixe le seuil d'intervention à un niveau du fonds trop bas, les déficits risquent d'être très importants au moment où le mécanisme se déclenche, et il sera difficile de rétablir l'équilibre.

#### **3.4.1.1 Seuils d'intervention**

Une fois le niveau optimal du fonds déterminé, on peut définir à partir de quel seuil la situation est critique, nécessitant l'enclenchement du mécanisme d'intervention.

Pour fixer les seuils d'intervention dont le dépassement lancerait le mandat politique et les mesures d'assainissement automatiques, il existe deux possibilités dans l'AVS : on peut choisir comme indice de référence, soit le niveau du fonds soit le résultat de répartition.

- Le choix du niveau du fonds en tant qu'indice de référence présente l'avantage que les différentes phases du mécanisme d'intervention sont directement liées à l'état des réserves.
- Le recours au résultat de répartition comme indice de référence présente deux avantages : premièrement, le résultat de répartition n'est pas lié au produit des placements du fonds, lequel peut considérablement fluctuer à court terme en raison de facteurs exogènes<sup>9</sup> sans qu'il y ait pour autant un problème de financement structurel. Deuxièmement, il indique la gravité des problèmes structurels et le rythme auquel les réserves de l'AVS s'amenuisent. Toutefois, il est soumis à des fluctuations conjoncturelles, parce que les cotisations dépendent de l'évolution du marché de l'emploi.

---

<sup>6</sup> Selon les calculs de l'OFAS du 25 mars 2013.

<sup>7</sup> Schmid, Heinz, « Bestimmung des Ausgleichsfonds AHV/IV » (définition du Fonds de compensation AVS/AI), rapport à l'intention de l'OFAS, 1998.

<sup>8</sup> Schmid estimait que, dans le pire des cas, le déficit du résultat de répartition se monterait à 10 % des dépenses annuelles de l'AVS. Un niveau optimal du fonds de 70 % des dépenses annuelles permettrait donc de couvrir ce déficit pendant cinq ans, tout en maintenant une réserve de sécurité et de fluctuation de 20 %.

<sup>9</sup> Par exemple en cas d'effondrement des marchés financiers, comme en 2008, lorsque le résultat des placements du Fonds AVS a subi une perte de 4,85 milliards de francs.

Vu que le résultat de répartition ne tient pas compte de l'état des réserves, il est hors de question de l'utiliser comme seul indice de référence pour déclencher les mesures automatiques. Il peut servir en complément du niveau du fonds, comme indice supplémentaire pour fixer les seuils d'intervention. Suivant les circonstances, on pourrait en effet gagner un temps précieux en déclenchant le mécanisme d'intervention quand le niveau du fonds est encore relativement haut, mais qu'il faut craindre une détérioration rapide de la situation financière en raison d'un résultat de répartition fortement déficitaire.

Pour fixer concrètement les seuils d'intervention, le principe « aussi tard que possible, aussi tôt que nécessaire » est de rigueur. En ce qui concerne le mécanisme d'intervention en deux temps, il faut répondre aux questions suivantes :

- Quel doit être le niveau du fonds ou le déficit du résultat de répartition pour qu'il soit considéré comme critique ? Un déclenchement précoce des mesures automatiques entraînerait un assainissement prématuré de l'assurance, tandis qu'en cas d'intervention tardive, les déficits annuels risquent d'être trop importants pour être compensés par les mesures.
- Quel est l'intervalle idéal entre la première et la seconde phase du processus ? S'il est trop court, les instances politiques risquent de manquer de temps pour élaborer des mesures. S'il est trop long, on risque de perdre beaucoup de temps, alors que ce temps pourrait s'avérer nécessaire pour compenser les déficits annuels par les mesures de stabilisation automatiques.

Afin de pouvoir répondre à ces questions, trois variantes sont développées au ch. 3 ci-dessous et font l'objet de simulations.

### **3.4.2 Mesures de stabilisation automatiques**

Pour bénéficier d'une acceptation optimale sur le plan politique, le mécanisme de la seconde phase doit comporter un train de mesures équilibrées qui portent tant sur les recettes que sur les dépenses (pour obtenir un « équilibre des sacrifices »). Ci-après nous énumérons et évoquons les avantages et les limites des mesures possibles du côté des ressources et des prestations. Pour les évaluer, on peut utiliser différents critères correspondant aux exigences que doivent remplir les mesures automatiques du mécanisme d'intervention selon le ch. 2.3.

- Efficacité financière : stabilisation garantie durant cinq à sept ans au moins.
- Équité et proportionnalité : tous les acteurs sont-ils concernés dans la même mesure ou certains groupes sont-ils plus sollicités ? La charge découlant de la mesure est-elle proportionnelle à leur potentiel financier ?
- Possibilités de mise en œuvre : mise en œuvre rapide, sans longs délais transitoires ; réversibilité des mesures ; nécessité de modifier d'autres dispositions (notamment constitutionnelles).
- Autres effets : conséquences sur d'autres assurances sociales ; conséquences économiques ; cohérence avec la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 proprement dite.

Dans le présent chapitre, les effets des mesures sont indiquées à la valeur qu'elles auront probablement en 2030. Étant donné que cette année correspond à l'horizon temporel de la réforme de la prévoyance vieillesse, on peut considérer que les comptes de l'assurance seront équilibrés jusqu'à cette date.

### **3.4.2.1 Mesures concernant les recettes**

#### *1. Augmentation des cotisations salariales*

En 2030, 1 % de la masse salariale correspondra à environ 4,4 milliards de francs (aux prix de 2013). Le principal avantage des cotisations salariales est qu'elles se prêtent à des mesures automatiques rapidement réalisables. En outre, les taux peuvent être modifiés par une simple adaptation de la loi, sans nécessiter de changement de la Constitution. En revanche, la mesure présente l'inconvénient d'affecter l'économie et le marché du travail.

Du point de vue de l'équité des mesures, il faut relever qu'une hausse des cotisations à l'assurance ne touche par définition que les personnes tenues à les payer.

#### *2. Relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*

En 2030, un point de TVA correspondra à environ 3,5 milliards de francs (aux prix de 2013). Une hausse de la TVA en tant que mesure automatique pour assainir l'AVS présente l'avantage de ne guère produire d'effets de distorsion économique (quand bien même elle affecte le pouvoir d'achat). Toutefois, elle appellerait une modification de la Constitution. Compte tenu des expériences faites à propos de l'augmentation de la TVA dans le cadre la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, rejetée en votation, on peut douter qu'il soit possible d'organiser un vote anticipé sur un relèvement éventuel de la TVA, ce qui serait pourtant nécessaire. Le fait de devoir faire voter le Parlement et le peuple préalablement au déclenchement des mesures automatiques se trouverait en contradiction avec le caractère urgent des mesures automatiques. Il faudrait en outre accorder un délai de mise en œuvre à l'économie.

Etant donné que cette mesure concerne tant les personnes en âge d'exercer une activité lucrative que celles à la retraite, ses incidences sont relativement équilibrées.

Toutefois, un relèvement de la TVA comme mesure d'assainissement automatique de l'AVS présente l'inconvénient notable qu'il est déjà l'une des principales mesures de la réforme proprement dite de l'AVS. Dès lors, il faudrait éviter de recourir aussi à la TVA pour le mécanisme d'intervention.

#### *3. Augmentation de l'impôt sur les maisons de jeux*

On estime que l'impôt prélevé sur les maisons de jeux correspondra à environ 430 millions de francs en 2030 (aux prix de 2013). Une augmentation de cet impôt ne générerait donc pas assez de fonds pour l'assainissement de l'AVS. De ce fait, cette mesure n'est pas retenue.

#### *4. Augmentation de la contribution de la Confédération*

Une option consisterait à augmenter d'office la contribution de la Confédération, en cas de besoin. Pour l'assurance, cette solution présenterait l'avantage de pouvoir chiffrer précisément le montant nécessaire.

Toutefois, sa mise en œuvre dans le cadre du processus budgétaire serait très problématique. Les prescriptions du frein à l'endettement exigent que des dépenses supplémentaires dans un domaine soient compensées par des recettes supplémentaires équivalentes ou par des économies réalisées dans d'autres domaines. Seules les dépenses extraordinaires bénéficient d'un délai de compensation de six années comptables. Il est cependant douteux que l'augmentation de la contribution de la Confédération pour couvrir le

découvert de l'AVS causé par l'évolution démographique puisse être considérée comme une dépense extraordinaire selon les critères de la loi<sup>10</sup>. De toute façon la surcharge pour le budget de la Confédération serait énorme, surtout en cas de contribution à l'assainissement de l'AVS pendant plusieurs années consécutives.

En outre, un mécanisme ainsi conçu serait contraire à l'objectif essentiel de la règle fiscale, qui consiste précisément à écarter les risques qui pourraient peser sur le budget fédéral s'il devait garantir des liquidités suffisantes à l'assurance en cas de difficultés financières.

### **3.4.2.2 Mesures concernant les prestations**

#### *1. Suspension de l'adaptation des rentes*

L'adaptation des rentes en fonction de l'indice mixte fera croître les dépenses de l'AVS d'environ 2,2 milliards de francs à l'horizon 2030 (compte tenu d'une adaptation moyenne des rentes évaluée à 3,7 % tous les deux ans). Une suspension totale ou partielle de cette adaptation permettrait donc d'alléger considérablement les charges de l'AVS. Le potentiel d'économies est d'autant plus important qu'on renonce à adapter les rentes plusieurs années d'affilée.

Vu que la Constitution fédérale dispose que les rentes AVS/AI sont adaptées au moins à l'évolution des prix<sup>11</sup>, il faut prévoir des limites au gel des rentes, comme le Conseil fédéral l'a préconisé pour l'AI (message relatif à la révision 6b de l'AI<sup>12</sup>). Les rentes devraient donc être adaptées au renchérissement au plus tard après cinq ans. Et pour limiter la charge qui en résulte pour les rentiers, il faudrait, par analogie avec l'AI, que le gel ne réduise pas leur rente de plus de 5 % du montant qu'elle aurait sans l'application de la règle fiscale. Cette mesure ne concerne évidemment que les titulaires de rente AVS.

Rapidement applicable et réversible à court terme, la suspension de l'adaptation des rentes au renchérissement rentre clairement dans la catégorie des mesures d'urgence qu'on n'applique que pour remédier à des difficultés financières impossibles à prévenir autrement.

#### *2. Relèvement de l'âge de la retraite*

En 2030, un relèvement d'un an de l'âge de référence allégerait les dépenses de l'AVS de 2,4 milliards de francs. Toutefois, plusieurs arguments s'opposent à en faire une mesure d'assainissement automatique. Premièrement, ce relèvement est tellement radical pour les futurs retraités qu'il faudrait prévoir des délais transitoires de plusieurs années pour le mettre en œuvre, ce qui retarderait considérablement le moment où il déploierait ses effets. Deuxièmement, on le conçoit difficilement comme une mesure d'assainissement limitée dans le temps, car il ne serait guère possible de l'annuler, une fois entré en vigueur. Au plan politique, cette mesure ne serait acceptée que si elle était perçue comme inévitable à long terme ; un relèvement temporaire de l'âge de la retraite serait ressenti comme particulièrement injuste, puisqu'il concernerait seulement les personnes nées durant certaines années ; un relèvement de l'âge de la retraite induit un report de charges sur d'autres assurances sociales, en particulier l'AI et l'AC.

---

<sup>10</sup> Art. 15 de la loi sur les finances.

<sup>11</sup> Art. 112, al. 2, let. d, Cst., RS 101

<sup>12</sup> FF 2011 5301

### 3.4.3 Conclusions

Au vu des arguments développés ci-dessus, il semble acceptable d'abaisser le *niveau* du Fonds de compensation AVS à 70 %.

En ce qui concerne les *seuils d'intervention*, le premier découle de la définition du niveau optimal du Fonds AVS à 70 % des dépenses annuelles. En prenant ce niveau pour premier seuil d'intervention, le mécanisme garantirait qu'aucune mesure d'assainissement automatique ne soit prise avant d'être véritablement nécessaire. Cela éviterait donc tout assainissement prématuré. Le niveau choisi pour le premier seuil d'intervention doit en outre tenir compte, par analogie avec celui qui figure dans la révision 6b de l'AI, de *l'évolution prévisible du niveau du fonds*, ce qui permet de prendre des mesures lorsqu'on s'attend à une détérioration de la situation financière, et pas seulement lorsque les difficultés se sont déjà manifestées. La phase politique doit être déclenchée lorsque, *selon les calculs de l'OFAS, le niveau du compte de capital du Fonds de compensation AVS risque de passer sous le seuil légal de 70 % au cours des trois années subséquentes*.

Les trois variantes suivantes sont retenues pour définir le moment où les mesures automatiques du second seuil d'intervention sont déclenchées :

1. *Lorsque le niveau du compte de capital du Fonds de compensation AVS passe sous le seuil de 70 % des dépenses annuelles.*
2. *Lorsque le niveau du compte de capital du Fonds de compensation AVS passe sous le seuil de 60 % des dépenses annuelles.*
3. *Lorsque le niveau du compte de capital du Fonds de compensation AVS passe sous le seuil de 70 % des dépenses annuelles et que le résultat de répartition affiche un déficit annuel équivalant à 3 % des dépenses durant deux années consécutives.*

Les conclusions suivantes peuvent être tirées à propos des mesures de stabilisation automatiques : côté recettes, c'est une hausse des cotisations salariales (d'un point de pourcentage au maximum, avec augmentation correspondante des cotisations des personnes sans activité lucrative) qui remplit le mieux les exigences posées aux mesures automatiques susceptibles d'être déclenchées dans le cadre d'un mécanisme d'intervention. Côté prestations, c'est le gel limité dans le temps de l'adaptation des rentes au renchérissement qui y parvient. Les valeurs indiquées sont comprises comme des plafonds. Cela permet au Conseil fédéral de respecter le principe de proportionnalité dans l'usage des mesures automatiques et d'aménager ces mesures de sorte que leur application ne dure pas plus que les cinq à sept ans pendant lesquels elles doivent assurer la stabilisation financière. Le gel des rentes et un relèvement du taux de cotisations salariales d'un point permettraient de compenser un déficit de 6,6 milliards de francs, la hausse des cotisations équivalant à des recettes supplémentaires de 4,4 milliards (ou, selon les perspectives actuelles, à 1 % de la masse salariale prévue en 2030), et la suspension de l'adaptation des rentes au renchérissement étant susceptible de générer une économie égale au montant restant, soit 2,2 milliards (après cinq ans, la rente moyenne serait réduite d'un montant correspondant à 4,4 % de la rente de référence, la somme des rentes prévue pour 2030 étant de 60 milliards). Il faudra veiller simultanément à ce que les mesures prises soient perçues comme équitables tant par les cotisants que par les rentiers. A titre d'exemple, la suspension de l'adaptation des rentes au renchérissement correspondant à un manque à gagner de 5 % par rapport à la rente de référence exigerait un sacrifice de 90 francs par mois de la part des rentiers (la rente

moyenne est actuellement de 1838 francs) ; et augmenter d'un point les cotisations représenterait une perte de 66 francs par mois pour un actif percevant un salaire mensuel médian de 6583 francs (le salaire annuel médian d'un employé à plein temps s'élevait à 79 000 francs en 2011<sup>13</sup>).

## 4. Efficacité de différentes variantes de mécanisme d'intervention

### 4.1 Idée de base

Ce paragraphe présente plusieurs variantes de mécanismes d'intervention avec une simulation de leurs conséquences financières. Les différentes variantes reposent sur les réflexions qui précèdent.

Les graphiques et chiffres présentés dans ce rapport ne sont que des simulations destinées à vérifier comment le mécanisme d'intervention réagirait une fois les seuils atteints. Il ne s'agit nullement de prévisions ou de projections. Il en va de même pour les années lors desquelles les seuils sont atteints : il s'agit de pures hypothèses. Pour les simulations débutant en 2018, ce sont les projections actuelles qui ont été utilisées comme point de départ (évolution du Fonds de compensation AVS selon le scénario moyen 2013). Il n'est pas tenu compte des effets positifs de la réforme de la prévoyance vieillesse. Celle-ci est censée améliorer durablement les finances de l'AVS, de sorte que la question d'un mécanisme d'intervention ne devrait devenir concrète qu'après 2030.

### 4.2 Variantes

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des trois variantes de mécanisme d'intervention faisant l'objet d'une simulation :

Variante 1	<p><u>1<sup>er</sup> seuil d'intervention</u> Les perspectives indiquent qu'il est probable que le niveau du Fonds AVS passe sous la barre des 70 % au cours des trois années suivantes.</p> <p><u>2<sup>e</sup> seuil d'intervention</u> Le Fonds de compensation AVS passe sous le seuil de 70 %.</p>
Variante 2	<p><u>1<sup>er</sup> seuil d'intervention</u> Les perspectives indiquent qu'il est probable que le niveau du Fonds AVS passe sous la barre des 70 % au cours des trois années suivantes.</p> <p><u>2<sup>e</sup> seuil d'intervention</u> Le Fonds de compensation AVS passe sous le seuil de 60 %.</p>
Variante 3	<p><u>1<sup>er</sup> seuil d'intervention</u> Les perspectives indiquent qu'il est probable que le niveau du Fonds AVS passe sous la barre des 70 % au cours des trois années suivantes.</p> <p><u>2<sup>e</sup> seuil d'intervention</u> Le niveau du Fonds de compensation passe sous le seuil de 70 %, et le résultat de répartition affiche un déficit annuel de 3 % des dépenses les deux années qui suivent.</p>

<sup>13</sup> Selon les derniers chiffres à disposition.

Mesures automatiques (toutes les variantes)	<u>Suspension de l'adaptation des rentes</u> Jusqu'à ce que la différence par rapport à la rente de référence atteigne 5 %, l'adaptation au renchérissement a lieu au plus tard après cinq ans  <u>Augmentation des cotisations salariales</u> Au maximum d'un point de pourcentage
---	---

La première variante reprend le mode de fonctionnement du mécanisme proposé dans le projet de l'AI (mais avec des seuils plus élevés, ce que requiert l'AVS). La deuxième variante prévoit un déclenchement des mesures automatiques à un seuil plus bas afin d'accorder plus de temps aux instances politiques pour prendre des mesures dans le cadre des processus politiques ordinaires. La troisième variante contient un critère supplémentaire pour le déclenchement des mesures automatiques, à savoir le déficit du résultat de répartition, de manière à garantir que le mécanisme ne s'enclenche qu'en cas de problèmes structurels. Dans les trois variantes, le compte de capital sert d'indice de référence et les mesures choisies sont la suspension de l'adaptation des rentes au renchérissement et l'augmentation des cotisations salariales.

### 4.3 Résultats des simulations

#### 4.3.1 Introduction

Les résultats des simulations sont présentés ci-après sous la forme de graphiques<sup>14</sup>. Ceux-ci illustrent l'évolution du capital du Fonds AVS après le déclenchement du mécanisme d'intervention. Le mécanisme d'intervention fait partie intégrante de la réforme en préparation et devrait être mis en œuvre avec les autres éléments de la réforme. Les simulations portent sur les années 2018 et suivantes ; elles reposent sur le scénario des perspectives financières de l'AVS sans changement de réglementation.

L'évaluation du mécanisme d'intervention est compliquée notamment par le fait que la structure démographique de la population résidant en Suisse subira de fortes variations dans les années à venir. On prévoit une forte hausse annuelle du nombre de retraités durant les années 2020 à 2040, suivie ensuite d'un fléchissement des nouvelles rentes. En présentant les effets du mécanisme d'intervention depuis 2018 sur la base des perspectives financières sans réforme, les simulations dont il fait l'objet sont effectuées dans des conditions-cadres défavorables et constituent donc un « test de résistance ».

Les critères suivants jouent un rôle prioritaire dans l'interprétation des simulations :

- *Durée de la phase politique* : il faut tenir compte du fait que le déclenchement des mesures automatiques prend un certain temps, même après le dépassement du second seuil, parce que le niveau effectif du fonds n'est connu qu'au cours de l'exercice suivant. De ce fait, les mesures ne peuvent déployer leurs effets que deux ans après le franchissement du seuil. Une fois le premier seuil franchi, le Conseil fédéral et le Parlement doivent avoir assez de temps pour adopter les réformes nécessaires à la stabilisation de l'AVS.
- *Efficacité des mesures pour stabiliser le fonds* : si les mesures d'assainissement automatiques ne sont pas parfaitement adaptées à l'ampleur du déficit, elles entraînent

<sup>14</sup> Des précisions sur les données et les tableaux figurent en annexe.

soit une augmentation soit une baisse supplémentaire des avoirs de l'AVS. Même si elle ne permet pas de couvrir entièrement le déficit, la règle fiscale doit au moins ralentir le rythme de la baisse, accordant ainsi plus de temps aux instances politiques pour agir. On peut donc évaluer les différentes variantes suivant qu'elles permettent de stabiliser le niveau du fonds ou de freiner la baisse du capital.

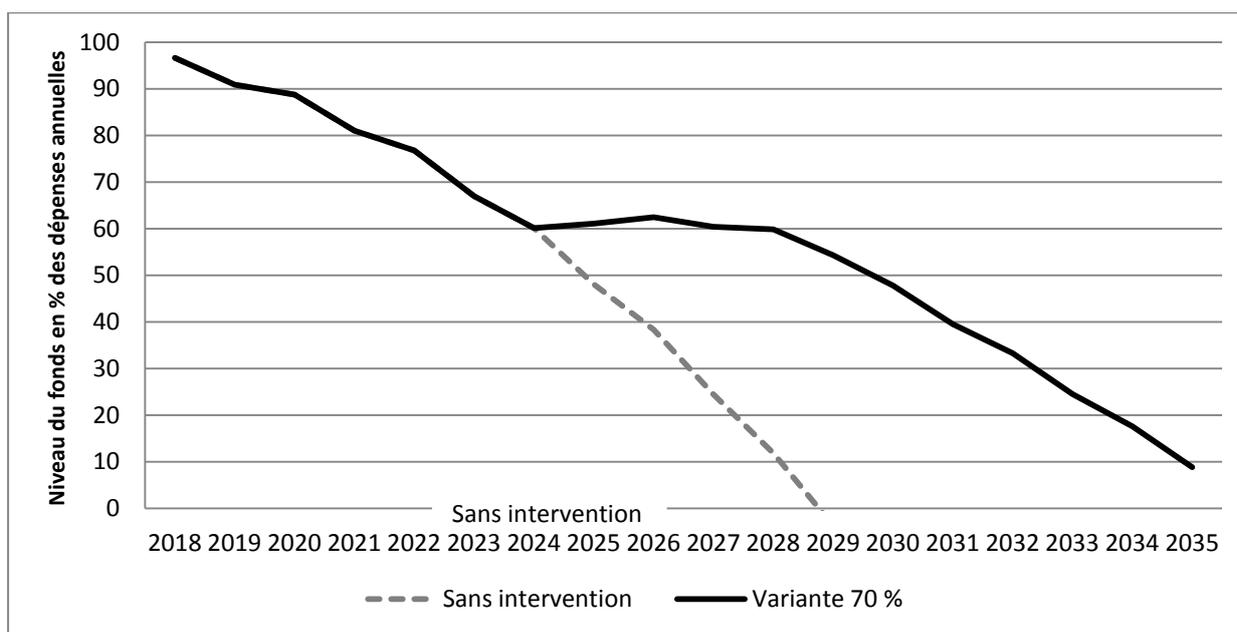
Etant donné que le seuil d'intervention pour la première phase est le même dans toutes les variantes, nous nous intéressons surtout au déclenchement de la seconde phase.

### 4.3.2 Résultats des simulations

Pour les trois variantes retenues, la phase politique s'enclenche en 2020 du fait que, cette année-là, on s'attendra à ce que le niveau du fonds passe probablement dans les trois ans sous le seuil de 70 %. Par contre, la seconde phase s'enclenche à des moments différents dans les trois variantes et elles ne produisent pas les mêmes effets sur la situation financière du fonds.

#### 4.3.2.1 Variante 1

Dans la première variante, la seconde phase se déclenche lorsque le niveau du Fonds AVS passe sous le seuil de 70 % des dépenses annuelles. Avec ce mécanisme, le fonds évolue de la manière suivante :

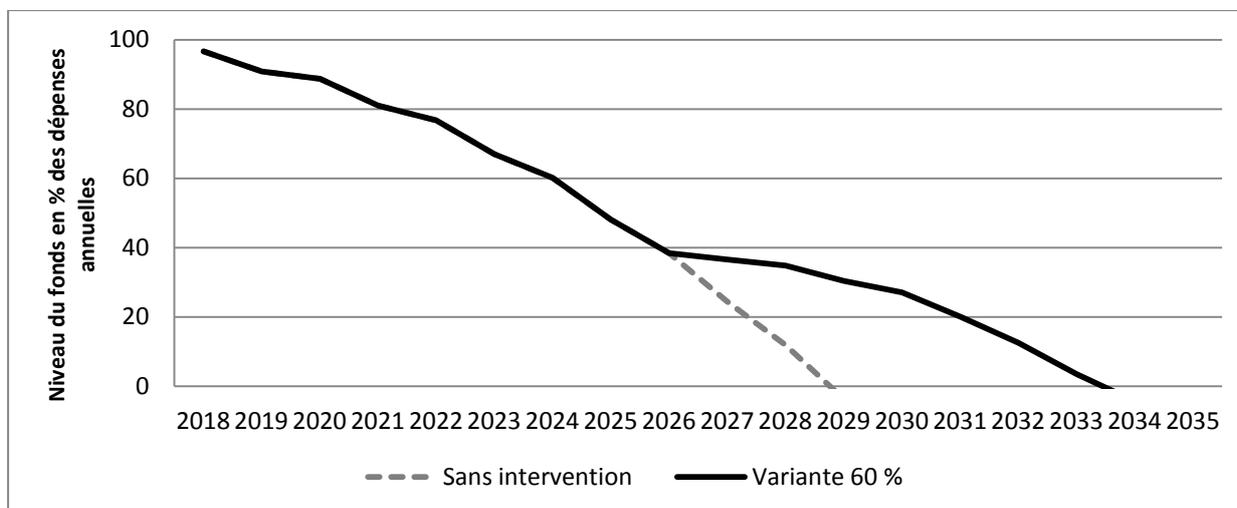


La comparaison de l'évolution du fonds avec ou sans l'intervention des mesures automatiques est commentée en détail à l'annexe 1.

Les mesures automatiques sont mises en œuvre en 2025. En effet, le niveau du fonds est effectivement au-dessous de 70 % en 2023, ce qui apparaît en 2024, lors de la finalisation des comptes 2023. Quand, en 2030, l'adaptation des rentes à l'évolution des prix doit à nouveau être effectuée, le compte de capital du fonds représente encore 48 % des dépenses annuelles de l'assurance.

#### 4.3.2.2 Variante 2

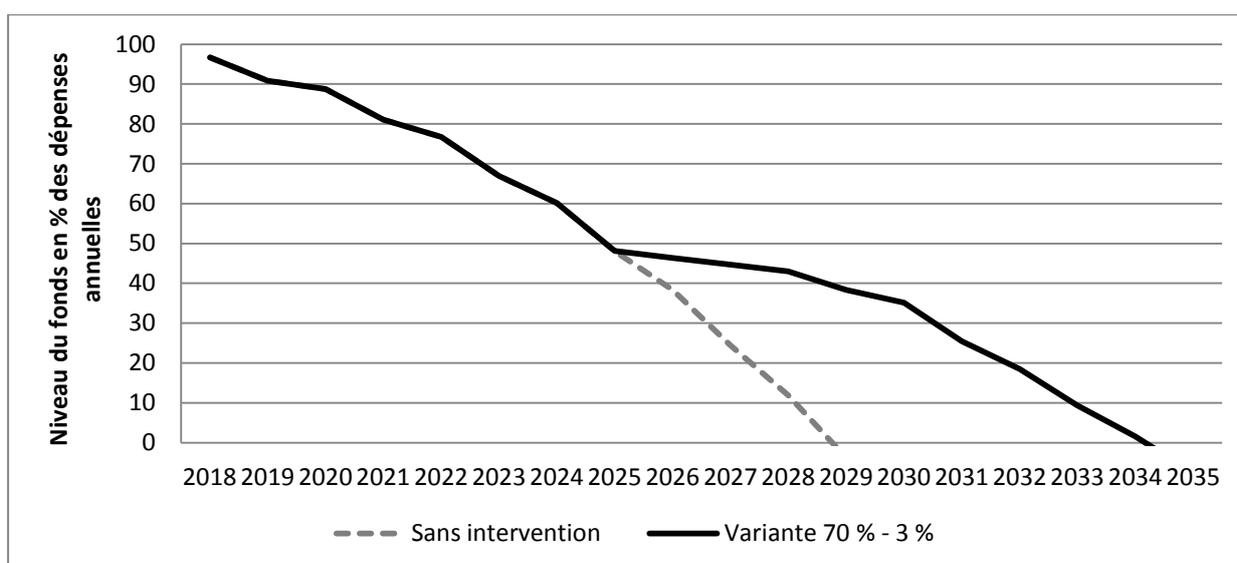
Dans la deuxième variante, la seconde phase se déclenche lorsque le niveau du Fonds AVS passe sous le seuil de 60 % des dépenses annuelles. Le niveau du fonds évolue dans cette variante comme l'indique le graphique ci-dessous :



Les mesures automatiques sont mises en œuvre en 2027. Le niveau du Fonds passe en effet sous le seuil de 60 % en 2025, ce qui n'apparaît dans les comptes qu'en 2026, année au terme de laquelle le niveau du fonds se trouve à 38 % des dépenses annuelles. Il n'est plus que de 13 % lorsqu'il faut à nouveau adapter les rentes à l'évolution des prix, en 2032.

#### 4.3.2.3 Variante 3

La troisième variante tient compte, en plus du niveau du fonds, du déficit présenté par le résultat de répartition. Les mesures automatiques sont seulement déclenchées lorsque les deux critères sont remplis : le niveau du Fonds AVS passe sous le seuil de 70 % et le résultat de répartition affiche un déficit annuel de 3 % des dépenses au cours des deux années subséquentes. Compte tenu de ces paramètres, le niveau du fonds évolue selon le graphique suivant :



Dans cette variante, alors que la phase politique s'enclenche en 2020 (comme pour les deux autres variantes), les mesures automatiques sont mises en œuvre à partir de 2026. En effet,

les deux conditions cumulatives (niveau du Fonds AVS inférieur à 70 % des dépenses annuelles et déficit présenté par le résultat de répartition supérieur à 3 % durant deux années consécutives) sont réunies en 2024, ce qui apparaît dans les comptes publiés en 2025, année au terme de laquelle le compte de capital du fonds représente 46 % des dépenses annuelles. Il n'en représente plus que 25 % lorsqu'il faut à nouveau adapter les rentes à l'évolution des prix, en 2031.

#### 4.4 Comparaison des variantes

Dans la **variante 1**, les mesures automatiques s'enclenchent dès que le compte de capital est inférieur à 70 % des dépenses annuelles de l'AVS. Depuis le début de la première phase, jusqu'au déclenchement des mesures automatiques, le Conseil fédéral et le Parlement ont cinq ans pour adopter des mesures en suivant les procédures politiques usuelles. Si ces cinq ans ne suffisent pas, le niveau du fonds peut être ensuite stabilisé à 60 % des dépenses annuelles pendant quatre ans au moyen des mesures automatiques avant que l'ampleur des déficits ne recommence à augmenter davantage, ce qui se produit surtout au moment où la compensation du renchérissement limite les économies réalisables du côté des prestations. Toutefois, force est de constater que l'évolution à la baisse du fonds est nettement moins rapide que sans l'intervention des mesures.

Dans la **variante 2**, lorsque le niveau du fonds passe sous le seuil légal de 70 %, les acteurs politiques ont encore plus de temps que dans la variante précédente pour stabiliser les finances de l'AVS en suivant les procédures politiques ordinaires, étant donné que les mesures automatiques se déclenchent seulement lorsque le niveau du fonds atteint le seuil de 60 %. Dans cette variante, la durée totale de la phase politique est de sept ans avant la mise en œuvre des mesures automatiques. De ce fait, en cas d'échec des instances politiques pendant la première phase, les mesures automatiques entrent en vigueur lorsque le niveau du fonds est plus bas et que les déficits sont plus importants. C'est pourquoi les mesures peuvent stabiliser le fonds pendant moins d'années. Là aussi, le mécanisme d'intervention permet néanmoins de freiner la baisse du capital.

Dans la **variante 3**, la seconde phase du mécanisme intervient un an plus tard que dans la variante 1, du fait que le déficit du résultat de répartition est pris en compte. La phase politique dure donc six ans avant que les mesures automatiques soient mises en œuvre. Durant cette période, le niveau du fonds ne cesse de baisser, pour arriver sous le seuil de 50 % des dépenses annuelles lorsque les mesures automatiques se déclenchent. Il peut toutefois être maintenu au-dessus de 30 % pendant cinq années encore. Ce n'est qu'après l'adaptation des rentes au renchérissement, en 2031, que le niveau du fonds recommence à baisser davantage.

#### Conclusion

Dans les trois variantes, les deux critères retenus – d'une part, le Conseil fédéral et le Parlement doivent avoir suffisamment de temps pour adopter des mesures politiques et, d'autre part, le mécanisme d'intervention doit avoir un effet stabilisant – évoluent de manière opposée. Plus la première phase (politique) est longue, plus les instances politiques ont certes du temps pour trouver un accord en faveur de l'assainissement de l'AVS, mais plus la période se prolonge aussi pendant laquelle le niveau du fonds baisse sans entrave. Si, dans ce cas, des mesures automatiques doivent néanmoins être prises, elles permettent de stabiliser le niveau du fonds moins longtemps.

La première variante, dont la phase politique est la plus courte, permet de stabiliser le plus longtemps le niveau du fonds pendant la seconde phase. La variante 2 est celle qui accorde le plus de temps aux acteurs politiques pour trouver une solution ; dès lors les mesures automatiques interviennent plus tard et permettent de garantir la réserve financière minimale seulement pendant une courte durée. Quant à la variante 3, elle se situe entre les deux premières variantes pour ce qui est de la durée accordée aux instances politiques comme pour ce qui est de l'efficacité des mesures automatiques.

## 5. Coordination avec les autres assurances

La question de la coordination avec les autres assurances se pose en particulier lorsque les mesures automatiques de la seconde phase du mécanisme d'intervention entrent en force, et surtout si l'on devait suspendre l'adaptation des rentes de l'AVS à l'évolution des prix et des salaires.

Etant donné que la rente minimale AVS et la date d'adaptation de la rente dans l'AVS sont aujourd'hui les paramètres déterminants pour différentes assurances, il faudrait adopter plusieurs règles de coordination entre l'AVS, d'une part, et l'AI, la PP, l'AA et les PC, d'autre part. Le cas échéant, le Conseil fédéral devrait régler cette opération en même temps que la hausse des cotisations et la suspension de l'adaptation des rentes au renchérissement.

La suspension de l'adaptation des rentes AVS a pour conséquence de faire disparaître la correspondance entre le montant de la rente AVS et celui de la rente AI. De plus, les rentes de l'AVS et de l'AI étant étroitement liées, la suspension de l'adaptation du montant des rentes à l'évolution des salaires et des prix pourrait soulever, dans certains cas, des questions de coordination avec le calcul ou le plafonnement des rentes d'invalidité, les bases de calcul n'étant plus les mêmes. Sont concernés les cas prévus à l'art. 31 LAVS, celui de la rente de vieillesse succédant à une rente d'invalidité (art. 33<sup>bis</sup> LAVS), et celui de la somme des deux rentes pour couple, en particulier lorsqu'un conjoint perçoit une rente de vieillesse alors que l'autre conjoint est au bénéfice d'une rente d'invalidité (art. 35 LAVS). Si l'art. 35, al. 3, let. b, LAVS ne remet pas en cause les principes prévus par les dispositions légales susmentionnées, il peut tout de même poser quelques problèmes au niveau pratique ; le Conseil fédéral devra les régler par des dispositions d'exécution. Il lui faudra par exemple préciser quelle rente (AI ou AVS) est déterminante pour le plafonnement des rentes des conjoints (cf. art. 35 LAVS) dont l'un est au bénéfice d'une rente de vieillesse de l'AVS (dont l'adaptation à l'évolution des prix est suspendue) et l'autre, d'une rente AI (donc indexée selon les dispositions ordinaires). Une coordination minimale entre les rentes des deux assurances est garantie par la limitation prévue du mécanisme selon laquelle la rente AVS ne peut pas s'écarter de la rente AI de plus de 5 %.

En ce qui concerne la **prévoyance professionnelle**, l'art. 36, al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40) prévoit que les rentes de survivants et les rentes d'invalidité en cours depuis plus de trois ans sont adaptées à l'évolution des prix, jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, conformément aux prescriptions du Conseil fédéral. L'art. 2, al. 1, de l'ordonnance du 16 septembre 1987 sur l'adaptation des rentes de survivants et d'invalidité en cours à l'évolution des prix (RS 831.426.3) prévoit que les adaptations subséquentes ont lieu en même temps que les adaptations des rentes AVS. Le montant de l'adaptation n'est par contre pas le même,

puisqu'il dépend des ressources de l'institution de prévoyance. L'art. 9 LPP dispose que le Conseil fédéral peut adapter les montants-limites fixés aux art. 2, 7, 8 et 46 LPP aux augmentations de la rente simple minimale de vieillesse de l'AVS.

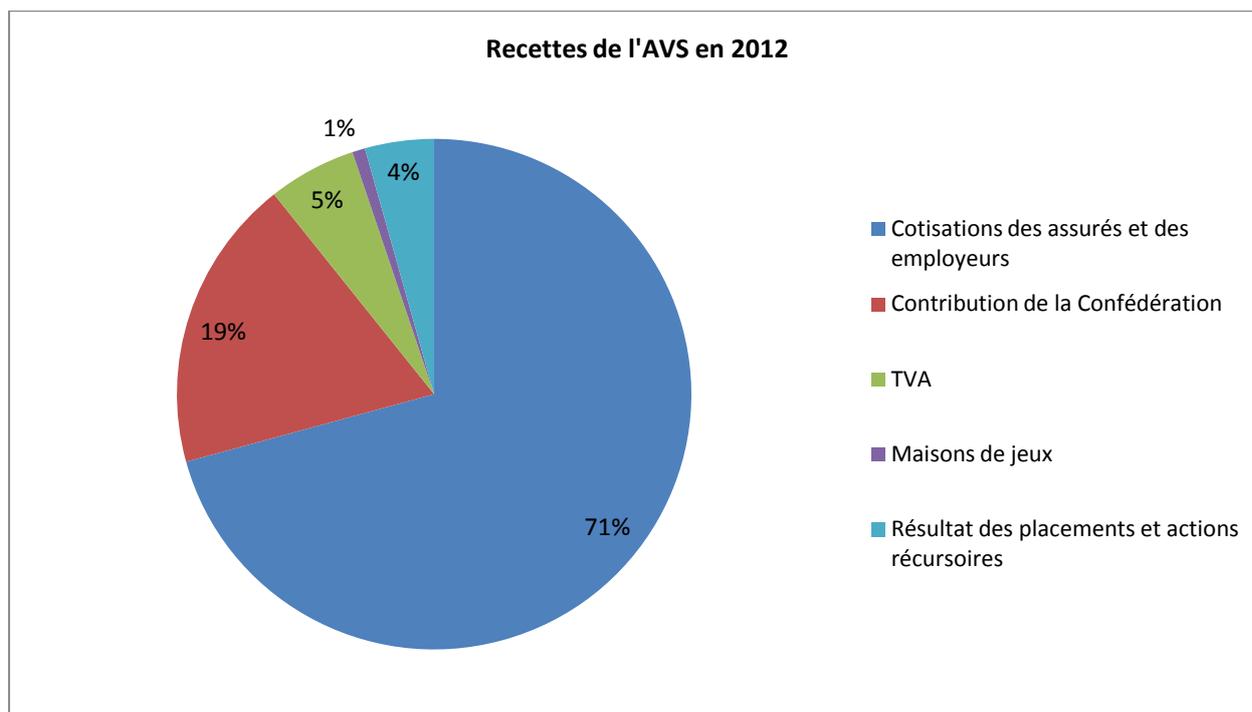
En ce qui concerne **l'assurance-accidents**, l'art. 20 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA ; RS 832.20) prévoit que si l'assuré a droit à une rente AI ou AVS, une rente complémentaire lui est allouée ; celle-ci correspond, en dérogation à l'art. 69 LPGA, à la différence entre 90 % du gain assuré et la rente AI ou AVS, mais au plus au montant prévu pour l'invalidité totale ou partielle. La rente complémentaire est fixée lorsque les prestations mentionnées sont en concours pour la première fois et n'est adaptée que lorsqu'il y a modification des parts de rente AI ou AVS accordées aux membres de la famille. Il en va de même pour les bénéficiaires de rente de survivants (art. 31, al. 4, LAA).

Enfin, pour ce qui est des **prestations complémentaires (PC)**, une suspension de l'adaptation des rentes AVS au renchérissement constituerait un report de charges, en particulier si le montant des dépenses reconnues est adapté par le Conseil fédéral. Toutefois, l'art. 19 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC ; RS 831.30) permet au Conseil fédéral d'adapter de manière appropriée le montant des dépenses reconnues, des revenus déterminants (dont font partie les rentes de l'AVS ; cf. art. 11, al. 1, let. d, LPC) et des frais de maladie et d'invalidité. Du point de vue financier, l'économie réalisée par l'AVS par le biais de la suspension de l'adaptation des rentes provoquerait pour les PC des coûts supplémentaires de l'ordre de 350 millions de francs, dont 220 millions seraient assumés par la Confédération.

L'entrée en force des mesures automatiques de la seconde phase du mécanisme suppose que la coordination entre les assurances susmentionnées soit garantie. Celle-ci pourrait passer par la fixation d'une valeur de référence (adaptable en fonction des dispositions en vigueur et au rythme prévu), qui servirait à l'adaptation de toutes les autres prestations concernées, indépendamment de la suspension de l'adaptation des rentes au renchérissement.

## 6. Redéfinition de la contribution de la Confédération à l'AVS

Le financement de l'AVS est assuré par des fonds provenant de plusieurs sources. Les cotisations des assurés et des employeurs constituent la source principale (29 milliards de francs en 2012). S'y ajoutent les contributions des pouvoirs publics (10,2 milliards en 2012), puis le produit des placements du Fonds de compensation AVS et les recettes provenant des actions récursoires contre le tiers responsable (1,8 milliard de francs pour les deux en 2012). La composition des recettes pour l'exercice 2012 était ainsi la suivante :



Les contributions des pouvoirs publics comprennent plusieurs flux de trésorerie :

- Premièrement, la Confédération verse, en vertu de l'art. 103 LAVS, une contribution correspondant à 19,55 % des dépenses de l'AVS (7,6 milliards en 2012).
- Deuxièmement, la Confédération prélève depuis 1999, en vertu de l'art. 130, al. 3, Cst., un *point de TVA* en faveur de l'AVS. Une part correspondant à 83 % du produit de ce prélèvement est versée directement au Fonds AVS (2,3 milliards en 2012).
- Troisièmement, les recettes de la *taxe sur les maisons de jeux* (329 millions de francs en 2012) sont depuis 2000 intégralement affectées à l'AVS (art. 103, al. 2, LAVS).

La Confédération finance sa contribution à l'AVS (comme celle aux autres assurances sociales fédérales que sont l'AI et les PC) principalement sur la base de provisions spécialement constituées. Celles-ci sont alimentées par des taxes sur l'alcool et le tabac, ainsi que par 17 % du produit du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS. Ces moyens permettent de couvrir un quart de la contribution de la Confédération à l'AVS, à l'AI et aux PC (24,7 % en 2012). Le reste est financé par les ressources générales.

La composition des sources de financement de l'AVS correspond aux *principes du financement* tels qu'ils ont été exposés au milieu des années 1990 dans le « rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales »<sup>15</sup>. Le rapport énumérait les raisons suivantes pour cette combinaison de sources de financement :

- *Cotisations des assurés et des employeurs*

Les rentes constituent avant tout une prestation individuelle d'assurance visant à couvrir les pertes de revenu dues à l'âge. Il semble logique que des prestations qui se substituent au revenu de l'activité lucrative soient principalement financées par un pourcentage

<sup>15</sup> Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales (en regard en particulier à l'évolution démographique) (IDA FiSo), Berne, 1996

prélevé sur ce même revenu. Il semble de plus justifié que le droit à des prestations octroyées sur une base individuelle doive être acquis principalement au moyen de contributions individuelles.

- *Contribution de la Confédération*

Selon le Rapport sur « sur l'évolution de la part de la Confédération et sa composition »<sup>16</sup>, réalisé dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, une participation financière de la Confédération peut s'appuyer sur plusieurs arguments :

- a) la charge financière pesant sur les assurés et les employeurs ne doit pas dépasser certaines limites ; une focalisation excessive sur le financement par les revenus conduit à opérer une ponction trop importante sur le facteur de production qu'est le travail ;
- b) les contributions des pouvoirs publics sont également justifiées par la composante de solidarité de l'AVS, puisqu'en venant compléter les cotisations individuelles, elles permettent de tenir compte de façon adéquate de la capacité économique des assurés.

Selon le rapport, le souci de « limiter la charge pesant sur les assurés » était prépondérant dans les premières années de l'AVS. Il s'agissait en particulier d'éviter que l'introduction de l'AVS ne représente pour les assurés et les employeurs une charge plus lourde que celle qu'aurait entraînée le régime alors en vigueur des allocations pour perte de salaire et de gain<sup>17</sup>.

Les messages ultérieurs du Conseil fédéral ont accordé une place toujours plus importante à la composante de solidarité. Le message du 7 juillet 1976 concernant la 9<sup>e</sup> révision de l'AVS, qui a posé le principe toujours en vigueur d'une contribution de la Confédération équivalant à environ 20 % des dépenses annuelles de l'AVS, souligne expressément que « ce taux se justifie d'abord parce que l'Etat doit aussi faire un geste de solidarité pour la couverture des besoins vitaux des personnes âgées et des survivants »<sup>18</sup>.

Enfin, la contribution de la Confédération au financement de l'AVS renforce le caractère redistributif de l'AVS : le principe de l'équivalence ne s'applique en effet que de façon partielle dans cette assurance qui, en fixant des rentes minimales et maximales, cherche à compenser une part importante des disparités sociales. Une redistribution intergénérationnelle entre cotisants et bénéficiaires des prestations est aussi à l'œuvre.

Le souci d'alléger la charge pesant sur les assurés et les employeurs, d'une part, et la dimension de solidarité et de redistribution, d'autre part, font qu'une combinaison de plusieurs sources de recettes a toujours été jugée préférable à un mode de financement reposant exclusivement sur les cotisations salariales et qui aurait fait peser une charge trop lourde sur les cotisants. Les considérations qui ont conduit à la structure actuelle du financement de l'AVS restent valables aujourd'hui. Une participation de la Confédération au versement des rentes afin d'alléger la charge pesant sur les personnes actives s'avère tout à fait judicieuse (tant sur le plan économique que social). L'évolution démographique accentue encore ce problème. Elle engendre des coûts supplémentaires sur lesquels l'AVS n'a pas prise (elle ne peut pas les réduire). C'est la raison pour laquelle la participation de la Confédération au

---

<sup>16</sup> Rapport sur « l'évolution de la part de la Confédération et sa composition », BSV, 2000

<sup>17</sup> Message du 24 mai 1946 ; FF 1946 II 353 s, en particulier 486 s

<sup>18</sup> FF 1976 III 49

financement de l'AVS, que ce soit par le biais de sa propre contribution ou par celui de la TVA, doit se poursuivre.

#### Digression : évolution de la contribution de la Confédération et des cantons à l'AVS

Les contributions des pouvoirs publics à l'AVS correspondaient d'abord à des montants fixes. Elles s'élevaient au départ à 160 millions de francs, deux tiers à la charge de la Confédération et un tiers à celle des cantons<sup>19</sup>. En 1963, elles permettaient de couvrir encore 15 % des dépenses annuelles de l'AVS. Entre 1965 et 1969, elles ont été portées à 350 millions de francs, soit environ 17 % des dépenses annuelles en 1968.

La 6<sup>e</sup> révision de l'AVS a introduit à partir de 1970 le principe d'une contribution proportionnelle correspondant à au moins un cinquième des dépenses, répartie selon un rapport de 3 à 1 entre la Confédération et les cantons<sup>20</sup>. Cette part minimale aurait même dû être portée à 25 % dès 1978, mais cette disposition n'est jamais entrée en vigueur. A la suite du choc pétrolier, un arrêté fédéral urgent a ramené en 1975 la contribution de la Confédération à 770 millions de francs, ce qui ne représentait que 9 % des dépenses de l'AVS. La contribution de la Confédération a été fixée à ce taux pour les années 1976 et 1977, celle des cantons restant à 5 %<sup>21</sup>.

Avec la 9<sup>e</sup> révision de l'AVS, la contribution des pouvoirs publics a été progressivement ramenée jusqu'en 1982 à 20 % des dépenses de l'AVS (la part de la contribution fédérale représentant 15 %).

A partir de 1986, les cantons ont été libérés d'une partie de leurs obligations à l'égard de l'AVS en raison des charges supplémentaires qui leur incombaient dans le domaine de l'assurance-maladie. Leur contribution a ainsi été progressivement réduite à 3 % des dépenses, tandis que celle de la Confédération était portée à 17 %<sup>22</sup>.

Les augmentations de contribution prévues dans les années 1990 et la contribution spéciale pour le financement de la retraite anticipée décidée dans le cadre de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS n'ont pas été appliquées. La participation de la Confédération est restée constante à 17 % des dépenses au-delà de 1996. Le programme de stabilisation 1998 s'est traduit par un léger déplacement de la charge de financement vers les cantons, la contribution de la Confédération étant abaissée à 16,36 %, tandis que celle des cantons était portée à 3,64 %. Initialement limitée jusqu'à fin 2004, la mesure a été prolongée dans le cadre du programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Art. 103, al. 1, LAVS dans sa teneur du 20.12.1946

<sup>20</sup> Modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 19.12.1963

<sup>21</sup> Arrêté fédéral du 12.6.1975 instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, ainsi que loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, modification du 24.6.1977

<sup>22</sup> Arrêté fédéral du 4.10.1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants ; RO **1985** 2006

<sup>23</sup> Loi fédérale du 19.12.2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003. La contribution AVS au titre de la retraite anticipée, prévue pour les années 2003 à 2013, n'est pas abordée dans le présent rapport. Versée une seule fois (2003), elle était déjà compensée dans les années 2005 et 2006.

La contribution de la Confédération a été fixée à son taux actuel de 19,55 % à la suite de la nouvelle péréquation financière et du vaste désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons auquel elle a donné lieu. Les cantons ne prennent plus part au financement de l'AVS.

## 7. Problématique

Avec un volume de 7,6 milliards de francs, la contribution fédérale à l'AVS représente le plus important crédit unique du budget de la Confédération. Pour cette raison, elle est une composante centrale de la politique financière de l'Etat. Dans les prochaines décennies, le vieillissement démographique ne posera pas seulement des problèmes de financement pour l'AVS, mais pèsera aussi de plus en plus sur le budget de la Confédération. En effet, la croissance des dépenses de l'AVS due à l'augmentation du nombre de rentiers atteindra un niveau clairement plus élevé que la croissance économique. La contribution fédérale augmentera donc en conséquence, puisque les dispositions réglementaires actuelles prévoient que son montant est calculé proportionnellement aux dépenses de l'AVS (cf. ch. 6.1). En même temps, l'expérience montre que les recettes de la Confédération évoluent en fonction de la croissance économique (PIB). Les recettes de la Confédération n'arriveront donc pas à suivre l'augmentation des dépenses de l'AVS.

A long terme, cette situation provoquera un décrochage entre dépenses et recettes : si la contribution de la Confédération continue à être calculée selon les dispositions actuelles, elle atteindra dans une vingtaine d'années un montant de 11,7 milliards de francs (aux prix de 2013). C'est ce qui ressort du scénario moyen réalisé par l'Office fédéral des assurances sociales en avril 2012. Alors qu'en évoluant en fonction de la croissance du PIB, les recettes de la Confédération n'atteindront que 9,6 milliards en 2030, selon le même scénario.

Pour le budget de la Confédération, cet écart est de taille. Le frein à l'endettement (art. 126, al. 2, Cst.) prévoit que les dépenses de la Confédération ne doivent pas dépasser les recettes sur un cycle conjoncturel. Les dépenses supplémentaires non couvertes par des recettes correspondantes doivent dès lors être compensées ailleurs. En d'autres termes, le maintien des dispositions réglementaires actuelles, selon lesquelles la contribution fédérale est couplée à l'évolution des dépenses de l'AVS, affecte de plus en plus les autres tâches de la Confédération. Dès 2030, l'effet d'éviction se chiffrera à environ 2 milliards de francs par année (aux prix de 2013). Cet effet résulte du système actuel, selon lequel les problèmes de financement liés à l'évolution démographique ne sont supportés qu'à hauteur de quatre cinquièmes par l'assurance elle-même, un cinquième étant automatiquement mis à la charge du budget de la Confédération. Un effet d'éviction de cet ordre de grandeur correspond à environ 30 % des dépenses fédérales annuelles pour la formation et la recherche ou à 55 % des dépenses pour l'agriculture. Selon les prescriptions du frein à l'endettement, les dépenses supplémentaires doivent être compensées par des économies équivalentes.

Dans le message relatif au 1<sup>er</sup> volet de la 6<sup>e</sup> révision de l'AI (révision 6a de l'AI), le Conseil fédéral avait déjà critiqué la complexité et l'opacité de ce système de contribution fédérale proportionnelle aux dépenses, qui était à l'époque également en vigueur dans l'AI. Le message précisait en particulier que la politique ne pouvait plus se concentrer sur le budget où se trouvait la source des problèmes ; elle était obligée de trancher entre des intérêts

parfois divergents, ce qui rendait plus difficile la recherche de solutions au niveau fédéral dans des domaines politiques majeurs (FF 2010 1684). Pour ces raisons, le Parlement a décidé, dans le cadre de la révision 6a de l'AI, de découpler la contribution de la Confédération des dépenses de l'AI ; dès 2014, la contribution fédérale à l'AI est en effet adaptée en fonction de l'évolution des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée, recettes qui sont corrigées des éventuelles modifications de taux. En même temps, le Conseil fédéral a explicitement annoncé dans son message qu'il fallait envisager une réglementation similaire pour l'AVS et, depuis, il a confirmé à plusieurs reprises que le désenchevêtrement figurait parmi les mesures à prendre à moyen terme dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération.

Dans le cas de l'AI, ce désenchevêtrement entraîne des charges supplémentaires importantes pour les finances fédérales. En effet, alors que les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> révisions allègent le budget de l'AI, le niveau de la contribution fédérale à l'AI continue d'augmenter. Avec l'ancien système de financement, qui prévoyait que la Confédération finance 37,7 % des dépenses de l'AI, les réformes auraient également profité à la Confédération après des années de forte hausse des dépenses. Le but de ce changement de système de financement était que les réformes de l'AI profitent entièrement à l'assurance. En 2030, avec le nouveau système, la contribution fédérale atteindra probablement un niveau de 600 millions plus élevé que celui qu'elle aurait atteint sans le désenchevêtrement. En tout, la charge supplémentaire pour la Confédération entre 2014 et 2030 devrait se monter à 6,3 milliards de francs.

Dans l'AVS, c'est l'effet inverse qui se produit, puisque le désenchevêtrement entraîne ici un allègement du budget fédéral. Sur le principe, la Confédération continuera certes à financer une part importante des dépenses de l'AVS afin que les cotisants n'aient pas à supporter une trop lourde charge, mais ce nouveau système évitera que le problème de financement de l'AVS ait des répercussions sur les autres tâches de la Confédération.

A l'inverse, comme c'est aujourd'hui le cas pour la Confédération, les recettes de l'AVS ne progresseront pas au même rythme que les dépenses, car leur source principale – les cotisations salariales – suit la croissance du PIB, qui devrait être plus faible que la croissance des dépenses de l'AVS jusqu'en 2035 environ. Dans le système actuel, la contribution fédérale est la seule source de recettes de l'AVS qui suit la croissance des dépenses de cette assurance. Grâce au désenchevêtrement, elle évoluera elle aussi en fonction de la croissance du PIB. Ainsi, pour l'AVS, le couplage de la contribution fédérale aux recettes de la TVA accentue l'écart entre recettes et dépenses.

Vu l'augmentation constante de l'espérance de vie, il n'est pas certain que cet écart puisse être comblé. Le besoin financier croissant provoqué par l'évolution démographique devrait alors être entièrement supporté par l'assurance. Par conséquent, la mise en œuvre du désenchevêtrement nécessite aussi de protéger en partie l'AVS contre cette évolution. La charge financière plus importante du côté des dépenses de l'AVS ne devra pas s'accompagner d'une pression croissante du côté des recettes. Un report des besoins supplémentaires de financement sur les cotisants ou les rentiers (adaptation des cotisations ou des prestations) serait difficilement supportable et serait contraire à l'esprit de la réforme en cours. Le désenchevêtrement implique donc des besoins de financement supplémentaires pour l'AVS.

## 8. Nouvelle manière de calculer la contribution fédérale

### 8.1 Idée de base et variantes

L'idée de base du désenchevêtrement consiste à faire évoluer la contribution fédérale à l'AVS en fonction de la croissance économique (PIB). De façon analogue à la solution mise en œuvre dans l'AI, les principes suivants s'appliquent aussi à la nouvelle méthode de calcul de la contribution fédérale à l'AVS :

- Le désenchevêtrement entre en vigueur en même temps que la réforme de la prévoyance vieillesse. Le nouveau calcul prend comme base la moyenne de la contribution fédérale, calculée selon l'ancienne méthode (19,55 % des dépenses de l'AVS), des deux années précédentes. En prenant une moyenne sur deux ans, on tient compte du fait que les rentes AVS sont adaptées tous les deux ans au renchérissement et à l'évolution des salaires, et donc que les dépenses de l'AVS (et avec elles la contribution fédérale) enregistrent tous les deux ans une forte augmentation.
- Partant de cette valeur initiale, la contribution fédérale augmentera en fonction de la croissance des recettes de la TVA. L'évolution des recettes de la TVA reflète l'évolution générale de l'économie. Ces recettes constituent une bonne base de calcul, car les chiffres sont plus rapidement disponibles que la valeur réelle du PIB<sup>24</sup>.

Selon ces principes, le désenchevêtrement entraînera une charge importante pour le budget de l'AVS. Il faut donc trouver des solutions pour compenser au moins partiellement les pertes de recettes. Dans le cadre du présent rapport, les variantes suivantes sont analysées :

#### **Variante 1 : Désenchevêtrement complet et cession de la part de la Confédération au point de TVA en faveur de l'AVS**

La part de 17 % que la Confédération touche actuellement sur les recettes du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS est versée directement à l'AVS. Le point de TVA en faveur de l'AVS a été introduit en 1999 pour couvrir le surcroît de dépenses de l'AVS dû à l'évolution démographique. Puisque le système de contribution proportionnelle aux dépenses obligeait aussi la Confédération à supporter une partie des effets du vieillissement de la population, 17 % des recettes du point de TVA avaient été volontairement attribués à la caisse de la Confédération pour participer au financement de la contribution fédérale (le taux de 17 % correspondait à la contribution versée à l'époque par la Confédération à l'AVS.)

Avec le désenchevêtrement, la Confédération n'est plus sujette aux risques liés à l'évolution démographique. Elle peut donc renoncer à sa part du point de TVA. Cette solution représente un désavantage à court terme pour le budget de la Confédération, mais qui sera compensé à la longue par les avantages du désenchevêtrement.

---

<sup>24</sup> Dans l'AI, l'évolution de la contribution fédérale ne suit pas exactement celle des recettes de la TVA, mais elle est corrigée par le quotient de l'indice des rentes et de l'indice des prix. Cette opération permet de prendre en compte le fait que l'évolution des recettes de la TVA suit la croissance de la masse salariale, alors que l'évolution des dépenses exogènes de l'AI dépend pour l'essentiel de l'adaptation périodique des rentes selon l'indice mixte (croissance des salaires et du renchérissement). Les rentes AVS seront elles aussi adaptées à l'indice mixte. Dans le cas de l'AVS, la contribution de la Confédération ne sera pas corrigée, car l'effet serait négligeable par rapport aux dépenses supplémentaires liées à l'évolution démographique.

**Variante 2 : Désenchevêtrement partiel et cession partielle de la part de la Confédération au point de TVA en faveur de l'AVS**

Dans cette variante, le désenchevêtrement n'est que partiel dans le but de limiter les pertes de recettes de l'AVS. La participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS est réduite, passant de 19,55 % (taux actuel) à 10 %, tout en restant couplée à l'évolution des dépenses. L'autre moitié de la contribution (dont la valeur initiale correspond à 9,775 % des dépenses de l'AVS) est en revanche couplée à l'évolution des recettes de la TVA.

Selon cette variante, la Confédération continue de subvenir à une partie de la croissance des dépenses de l'AVS liée à l'évolution démographique. Le problème des répercussions négatives sur les autres tâches de la Confédération n'est donc pas entièrement résolu. En revanche, le besoin financier supplémentaire de l'AVS est réduit de moitié.

Pour contrer les futurs problèmes de financement, la Confédération conserve une part de 10 % des recettes provenant du point de TVA prélevé en faveur de l'AVS. L'asymétrie qui s'est formée entre la part de la Confédération à ces recettes (17 %) et la part de contribution fédérale aux dépenses de l'AVS (19,55 %) est ainsi corrigée.

**8.2 Conséquences financières sur les assurances sociales et sur le budget de la Confédération**

Les tableaux ci-dessous illustrent les conséquences des deux variantes (sur la base du scénario démographique A-17-2010 et des mesures prévues par la réforme de la prévoyance vieillesse 2020). La variante « 0 », présentée à titre de comparaison, illustre la situation qui découlerait du maintien du système actuel. Les données sont calculées jusqu'en 2030. L'AI devrait alors avoir remboursé ses dettes à l'égard de l'AVS et dégagé des excédents. Une révision du calcul de la contribution fédérale après 2030 sera nécessaire et devra examiner si une partie des fonds affectés par la Confédération à l'AI pourra être transférée à l'AVS.

Année	Contribution fédérale système actuel (variante « 0 »)	Contribution fédérale nouveau système	Cession part de la TVA	Résultat net pour l'AVS (et la Confédération) <sup>25</sup>	% de TVA nécessaire pour l'AVS
<b>Variante 1</b>					
2019	8'964	8'631	530	197	-0.06
2020	9'034	8'754	538	258	-0.08
2021	9'411	8'871	545	5	-0.00
2022	9'453	8'981	552	80	-0.02
2023	9'862	9'081	558	-223	0.07
2024	9'907	9'181	564	-162	0.05
2025	10'358	9'274	570	-514	0.15
2026	10'429	9'364	575	-489	0.14
2027	10'927	9'458	581	-888	0.26
2028	11'018	9'554	587	-877	0.25
2029	11'536	9'654	593	-1'288	0.37
2030	11'615	9'758	600	-1'258	0.36

<sup>25</sup> Les valeurs positives correspondent à des recettes supplémentaires pour l'AVS (ou l'AI) et à des charges pour la Confédération ; les valeurs négatives correspondent à des pertes de recettes pour l'AVS et à des allègements financiers pour la Confédération ; \*\* pour l'AI : 2014-2030.

Variante 2						
2019	8'964	8'901	218	155	-0.05	
2020	9'034	8'998	221	186	-0.06	
2021	9'411	9'250	224	63	-0.02	
2022	9'453	9'326	227	100	-0.03	
2023	9'862	9'585	230	-47	0.01	
2024	9'907	9'658	232	-17	0.00	
2025	10'358	9'935	235	-188	0.06	
2026	10'429	10'017	237	-175	0.05	
2027	10'927	10'318	239	-370	0.11	
2028	11'018	10'413	242	-363	0.11	
2029	11'536	10'728	244	-564	0.16	
2030	11'615	10'820	247	-548	0.16	

A titre de comparaison : nouveau mécanisme de financement de l'AI					
	Contribution fédérale système actuel	Contribution fédérale avec désenchevêtrement		Résultat net pour l'AI (et la Confédération)*	Equivalent TVA
2030	3688	4282		594	-0.17
Total** Ø par an				<b>6347</b> <b>373</b>	-0.11

Les conséquences du désenchevêtrement sur l'AVS et le budget de la Confédération dépendent de l'évolution de l'économie. Dans tous les cas, elles augmenteront avec le temps. Les effets respectifs des deux variantes peuvent être résumés ainsi :

- **Variante 1** : le nouveau mécanisme constituera un allègement financier pour la Confédération, même si la perte des 17 % du point de TVA sera plus importante au début (manque à gagner de 500 à 600 millions par année). Par contre, si le changement de système déchargera l'AVS durant les trois premières années, la tendance s'inversera par la suite : en 2030, le surplus de charges incombant à l'AVS se montera à près de 1,3 milliard de francs, une somme qui pourrait être compensée par un relèvement de la TVA de 0,36 point. Ces chiffres ne tiennent toutefois pas compte des effets de la réforme de l'AVS : grâce au désenchevêtrement, les effets des mesures prévues sur le plan des prestations profiteront intégralement à l'AVS.
- **Variante 2** : avec cette variante, l'allègement financier pour la Confédération sera moindre, mais les pertes de recettes de l'AVS seront aussi nettement moins importantes. Pour compenser totalement ces pertes, un relèvement du taux de TVA de 0,16 point suffira en 2030.

## 9. Méthode

Outre la question des modalités du mécanisme d'intervention et du désenchevêtrement, des questions de méthode se posent. Il faut déterminer si le mécanisme d'intervention doit faire partie du projet de réforme de la prévoyance vieillesse ou s'il doit être soumis séparément au Parlement, avant la réforme ou en parallèle.

Le 22 janvier 2013, la CSSS-E a déposé une initiative parlementaire (iv. pa. 13.400 « Doter l'AVS d'un frein à l'endettement », cf. ch. 2.2.6) demandant l'introduction immédiate d'un mécanisme d'intervention. La CSSS-N a donné suite à l'initiative le 23 mai 2013.

Les tentatives de réforme de l'AVS et de la prévoyance professionnelle des quinze dernières années ont montré que seul un projet équilibré a des chances de réussir. Il est impossible de mettre sur pied un projet équilibré si le mécanisme d'intervention est traité indépendamment du reste de la réforme : les assurés actifs devront cotiser plus et les rentiers percevront des rentes plus faibles. Pour mettre sur pied un projet équilibré, il faut pouvoir montrer comment la réforme de la prévoyance vieillesse peut réduire autant que possible le risque d'en arriver à des mesures automatiques.

Il faut également éviter que le mécanisme d'intervention soit rejeté dans une votation populaire séparée. Le mécanisme d'intervention ne pourrait alors plus faire office de « filet de sécurité » pour l'AVS dans un futur proche, car la décision populaire devrait être respectée.

Le mécanisme d'intervention et le désenchevêtrement doivent par conséquent être réglés dans le même acte modificateur que le reste des mesures de la réforme de la prévoyance vieillesse. Ils font en effet partie intégrante du projet et il n'est pas souhaitable de les soumettre au Parlement dans un acte législatif séparé. Ils feront en outre partie du message du Conseil fédéral relatif à la réforme de la prévoyance vieillesse.

Le mécanisme d'intervention sera réglé par de nouvelles dispositions qui seront prévues dans la LAVS. Les dispositions de cette loi relatives à la contribution de la Confédération, et en particulier l'art. 103, seront également adaptées afin de tenir compte du désenchevêtrement.

Un lien réciproque devra être créé entre les modifications nécessaires des lois concernées et les dispositions qui permettront l'augmentation de la TVA (et donc le financement des mesures envisagées), de telle sorte qu'elles ne pourront entrer en vigueur que conjointement.

Il n'y a aucune urgence pour l'instant, la situation financière actuelle de l'AVS ne justifiant pas une introduction anticipée du mécanisme d'intervention. Il reste suffisamment de temps pour trouver des mesures de consolidation adaptées et équilibrées qui pourront produire un effet sur le long terme afin que le mécanisme d'intervention puisse entrer en vigueur en même temps que la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et que son application soit, au bout du compte, superflue. De toute façon, une mise en place plus rapide de cette mesure ne semble pas possible vu le calendrier serré de la réforme.

## Annexe 1

## Variante 1

Variante 1									Mesures									
Seuils d'intervention																		
1 <sup>er</sup> seuil : le Fonds AVS risque d'être inférieur à 70 % dans les trois ans									Côté prestations: suspension de l'adaptation des rentes (inf. de 5 % max. à la rente de référence, adapt. à nouv. après 5 ans)									
2 <sup>e</sup> seuil : le Fonds AVS passe sous le seuil de 70 %									Côté ressources: relèvement des cotisations d'un point de pourcentage									
Budget sans les mesures d'intervention									Mesures automatiques			Budget avec les mesures d'intervention						
	Rentes	Dépenses total	Cotisations	Recettes total	Résultat de répartition	Résultat de répartition en % des dépenses	Niveau du fonds en millions	Niveau du fonds en % des dépenses	Niveau des rentes	Rentes	Cotisations	Rentes	Dépenses total	Cotisations	Recettes total	Résultat de répartition	Niveau du fonds en millions	Niveau du fonds en % des dépenses
2018	42'928	43'930	31'852	44'471	-597	-1.4%	42'453	97				42'928	43'930	31'852	44'471	-597	42'453	97
2019	44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	-3.2%	41'482	91				44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	41'482	91
2020	44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	-2.6%	40'758	89 <sup>1)</sup>				44'900	45'947	32'787	45'835	-1'204	40'758	89
2021	46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	-4.9%	38'857	81				46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	38'856	81
2022	47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	-4.5%	37'082	77				47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	37'082	77
2023	49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	-7.1%	33'853	67 <sup>2)</sup>				49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	33'853	67
2024	49'807	50'964	34'382	48'246	-3'508	-6.9% <sup>2)</sup>	30'636	60				49'807	50'964	34'382	48'250	-3'508	30'639	60
2025	52'267	53'467	34'738	48'982	-5'134	-9.6%	25'698	48	-3.6% <sup>3)</sup>	-1'886	4'185	50'381	51'581	38'923	52'906	568	31'512	61
2026	52'685	53'903	35'078	49'271	-5'116	-9.5%	20'686	38	-3.6%	-1'901	4'226	50'785	52'002	39'304	53'436	639	32'480	62
2027	55'265	56'531	35'426	49'960	-6'851	-12.1%	13'809	24	-5.0% <sup>4)</sup>	-2'762	4'268	52'503	53'769	39'694	54'225	-361	32'457	60
2028	55'764	57'049	35'781	50'214	-6'882	-12.1%	6'770	12	-5.0%	-2'787	4'310	52'976	54'262	40'091	54'758	-330	32'473	60
2029	58'420	59'755	36'162	50'884	-8'645	-14.5%	-2'201	-4	-5.0%	-2'920	4'356	55'500	56'835	40'518	55'696	-1'940	30'854	54
2030	58'828	60'182	36'546	51'084	-8'571	-14.2%	-11'266	-19	-2.4% <sup>5)</sup>	-1'409	4'403	57'419	58'773	40'949	56'456	-3'035	28'081	48
2031	61'486	62'888	36'944	51'702	-10'315	-16.4%	-22'285	-35	-3.3%	-2'055	4'451	59'431	60'834	41'395	57'216	-4'212	24'048	40
2032	61'651	63'067	37'363	51'816	-10'004	-15.9%	-33'207	-53	-3.3%	-2'061	4'501	59'590	61'006	41'864	57'621	-3'845	20'308	33
2033	64'098	65'558	37'794	52'358	-11'540	-17.6%	-45'916	-70	-4.1%	-2'634	4'553	61'464	62'924	42'347	58'361	-4'868	15'445	25
2034	64'071	65'540	38'248	52'417	-11'033	-16.8%	-58'361	-89	-4.1%	-2'635	4'608	61'436	62'905	42'856	58'746	-4'305	11'058	18
2035	66'301	67'811	38'703	52'893	-12'366	-18.2%	-72'417	-107	-4.8%	-3'150	4'663	63'152	64'661	43'366	59'465	-5'169	5'698	9

## Données utilisées

Budget de l'AVS, législation en vigueur, comptes 2012, état en mai 2013  
(montants en millions de francs aux prix de 2013)

<sup>1)</sup> Déclenchement de la phase politique

<sup>2)</sup> Déclenchement des mesures automatiques

<sup>3)</sup> Entrée en force des mesures automatiques

<sup>4)</sup> Les rentes sont inférieures de 5 % au max. à la rente de référence.

<sup>5)</sup> Après 5 ans, compensation du renchérissement

**Variante 2****Variante 2****Seuils d'intervention**1<sup>er</sup> seuil : le Fonds AVS risque d'être inférieur à 70 % dans les trois ans2<sup>e</sup> seuil : le Fonds AVS passe sous le seuil de 60 %**Mesures**

Côté prestations: suspension de l'adaptation des rentes (inf. de 5 % max. à la rente de référence, adapt. à nouv. après 5 ans)

Côté ressources: relèvement des cotisations d'un point de pourcentage

	Budget sans les mesures d'intervention								Mesures automatiques			Budget avec les mesures d'intervention							
	Rentes	Dépenses total	Cotisations	Recettes total	Résultat de répartition	Résultat de répartition en % des dépenses	Niveau du fonds en millions	Niveau du fonds en % des dépenses	Niveau des rentes	Rentes	Cotisations	Rentes	Dépenses total	Cotisations	Recettes total	Résultat de répartition	Niveau du fonds en millions	Niveau du fonds en % des dépenses	
2018	42'928	43'930	31'852	44'471	-597	-1.4%	42'453	97				42'928	43'930	31'852	44'471	-597	42'453	97	
2019	44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	-3.2%	41'482	91				44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	41'482	91	
2020	44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	-2.6%	40'758	89 <sup>1)</sup>				44'900	45'947	32'787	45'835	-1'204	40'758	89	
2021	46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	-4.9%	38'857	81				46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	38'856	81	
2022	47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	-4.5%	37'082	77				47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	37'082	77	
2023	49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	-7.1%	33'853	67				49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	33'853	67	
2024	49'807	50'964	34'382	48'246	-3'508	-6.9% <sup>2)</sup>	30'636	60				49'807	50'964	34'382	48'250	-3'508	30'639	60	
2025	52'267	53'467	34'738	48'982	-5'134	-9.6%	25'698	48 <sup>2)</sup>				52'267	53'467	34'738	48'989	-5'134	25'709	48	
2026	52'685	53'903	35'078	49'271	-5'116	-9.5%	20'686	38				52'685	53'903	35'078	49'281	-5'116	20'707	38	
2027	55'265	56'531	35'426	49'960	-6'851	-12.1%	13'809	24	-3.8% <sup>3)</sup>	-2'110	4'268	53'155	54'420	39'694	53'934	-885	19'915	37	
2028	55'764	57'049	35'781	50'214	-6'882	-12.1%	6'770	12	-3.8%	-2'129	4'310	53'635	54'920	40'091	54'443	-859	19'144	35	
2029	58'420	59'755	36'162	50'884	-8'645	-14.5%	-2'201	-4	-5.0% <sup>4)</sup>	-2'920	4'356	55'500	56'835	40'518	55'237	-1'940	17'263	30	
2030	58'828	60'182	36'546	51'084	-8'571	-14.2%	-11'266	-19	-5.0%	-2'940	4'403	55'888	57'242	40'949	55'716	-1'803	15'482	27	
2031	61'486	62'888	36'944	51'702	-10'315	-16.4%	-22'285	-35	-5.0%	-3'074	4'451	58'413	59'815	41'395	56'600	-3'392	12'038	20	
2032	61'651	63'067	37'363	51'816	-10'004	-15.9%	-33'207	-53	-2.7% <sup>5)</sup>	-1'636	4'501	60'015	61'431	41'864	57'282	-4'187	7'711	13	
2033	64'098	65'558	37'794	52'358	-11'540	-17.6%	-45'916	-70	-3.4%	-2'196	4'553	61'902	63'362	42'347	58'004	-5'221	2'239	4	
2034	64'071	65'540	38'248	52'417	-11'033	-16.8%	-58'361	-89	-3.4%	-2'198	4'608	61'873	63'342	42'856	58'368	-4'657	-2'768	-4	
2035	66'301	67'811	38'703	52'893	-12'366	-18.2%	-72'417	-107	-4.1%	-2'700	4'663	63'601	65'110	43'366	59'068	-5'530	-8'769	-13	

**Données utilisées**

Budget de l'AVS, législation en vigueur, comptes 2012, état en mai 2013 (montants en millions de francs aux prix de 2013)

1) Déclenchement de la phase politique

2) Déclenchement des mesures automatiques

3) Entrée en force des mesures automatiques

4) Les rentes sont inférieures de 5 % au max. à la rente de référence.

5) Après 5 ans, compensation du renchérissement

**Variante 3 :****Variante 3****Seuils d'intervention**1<sup>er</sup> seuil : le Fonds AVS risque d'être inférieur à 70 % dans les trois ans2<sup>e</sup> seuil : le Fonds AVS passe sous le seuil de 70 % + déficit de 3 % durant deux ans consécutifs**Mesures**

Côté prestations: suspension de l'adaptation des rentes (inf. de 5 % max. à la rente de référence, adapt. à nouv. après 5 ans)

Côté ressources: relèvement des cotisations d'un point de pourcentage

	Budget sans les mesures d'intervention								Mesures automatiques			Budget avec les mesures d'intervention						
	Rentes	Dépenses total	Cotisations	Recettes total	Résultat de répartition	Résultat de répartition en % des dépenses	Niveau du fonds en millions	Niveau du fonds en % des dépenses	Niveau des rentes	Rentes	Cotisations	Rentes	Dépenses total	Cotisations	Recettes total	Résultat de répartition	Niveau du fonds en millions	Niveau du fonds en % des dépenses
2018	42'928	43'930	31'852	44'471	-597	-1.4%	42'453	97				42'928	43'930	31'852	44'471	-597	42'453	97
2019	44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	-3.2%	41'482	91				44'625	45'659	32'335	45'315	-1'464	41'482	91
2020	44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	-2.6%	40'758	89 <sup>1)</sup>				44'900	45'947	32'787	45'836	-1'204	40'758	89
2021	46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	-4.9%	38'857	81				46'873	47'957	33'225	46'658	-2'345	38'857	81
2022	47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	-4.5%	37'082	77				47'208	48'308	33'632	47'107	-2'186	37'082	77
2023	49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	-7.1%	33'853	67				49'421	50'561	34'018	47'880	-3'579	33'853	67
2024	49'807	50'964	34'382	48'246	-3'508	-6.9% <sup>2)</sup>	30'636	60				49'807	50'964	34'382	48'250	-3'508	30'639	60
2025	52'267	53'467	34'738	48'982	-5'134	-9.6%	25'698	48				52'267	53'467	34'738	48'989	-5'134	25'709	48
2026	52'685	53'903	35'078	49'271	-5'116	-9.5%	20'686	38	0.0% <sup>3)</sup>	0	4'226	52'685	53'903	39'304	53'575	-890	25'001	46
2027	55'265	56'531	35'426	49'960	-6'851	-12.1%	13'809	24	-3.8%	-2'110	4'268	53'155	54'420	39'694	54'082	-885	24'294	45
2028	55'764	57'049	35'781	50'214	-6'882	-12.1%	6'770	12	-3.8%	-2'129	4'310	53'635	54'920	40'091	54'594	-859	23'609	43
2029	58'420	59'755	36'162	50'884	-8'645	-14.5%	-2'201	-4	-5.0% <sup>4)</sup>	-2'920	4'356	55'500	56'835	40'518	55'390	-1'940	21'815	38
2030	58'828	60'182	36'546	51'084	-8'571	-14.2%	-11'266	-19	-5.0%	-2'940	4'403	55'888	57'242	40'949	55'873	-1'803	20'124	35
2031	61'486	62'888	36'944	51'702	-10'315	-16.4%	-22'285	-35	-2.7% <sup>5)</sup>	-1'632	4'451	59'854	61'256	41'395	57'017	-4'551	15'588	25
2032	61'651	63'067	37'363	51'816	-10'004	-15.9%	-33'207	-53	-2.7%	-1'636	4'501	60'015	61'431	41'864	57'404	-4'187	11'331	18
2033	64'098	65'558	37'794	52'358	-11'540	-17.6%	-45'916	-70	-3.4%	-2'196	4'553	61'902	63'362	42'347	58'129	-5'221	5'930	9
2034	64'071	65'540	38'248	52'417	-11'033	-16.8%	-58'361	-89	-3.4%	-2'198	4'608	61'873	63'342	42'856	58'495	-4'657	996	2
2035	66'301	67'811	38'703	52'893	-12'366	-18.2%	-72'417	-107	-4.1%	-2'700	4'663	63'601	65'110	43'366	59'198	-5'530	-4'931	-8

**Données utilisées**Budget de l'AVS, législation en vigueur, comptes 2012, état en mai 2013  
(montants en millions de francs aux prix de 2013)<sup>1)</sup> Déclenchement de la phase politique<sup>2)</sup> Déclenchement des mesures automatiques<sup>3)</sup> Entrée en force des mesures automatiques<sup>4)</sup> Les rentes sont inférieures de 5 % au max. à la rente de référence.<sup>5)</sup> Après 5 ans, compensation du renchérissement

## **Annexe 2**

### **Résumé des recherches menées sur un mécanisme d'intervention**

#### **Mécanismes de pilotage dans l'AVS**

Dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), tant les cotisations des assurés que les prestations auxquelles ils ont droit sont inscrites dans la loi. Cela ne garantit pas pour autant que les recettes de l'assurance couvrent effectivement ses dépenses. La loi sur l'AVS dit simplement que le fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Mais aucune mesure concrète n'est prévue pour le cas où le niveau du fonds serait inférieur à ce seuil. Sur la base des projections actuelles de l'OFAS, il n'y a pas de gros soucis à se faire pour le financement de l'AVS jusque vers 2020 (sauf en cas de graves événements extérieurs). Mais ensuite s'ouvre une lacune de financement, due aux facteurs démographiques, qui atteindrait en 2030 un montant de 5 à 10 milliards de francs par an.

Les auteurs de l'étude, spécialistes des universités de Lucerne et de Fribourg-en-Brisgau, ont esquissé trois mécanismes de pilotage possibles pour l'AVS. Ces modèles prévoient des mesures concrètes pour garantir à long terme les prestations de l'AVS et la stabilité de l'assurance. Deux des mécanismes proposés sont des « pilotes automatiques autorégulateurs » ne nécessitant aucune intervention au niveau politique après leur mise en œuvre. Le premier modèle prévoit que, si le niveau de fonds est trop bas, l'âge de la retraite est relevé de manière continue, de même que le taux de cotisation, de manière à garantir l'équilibre financier de l'AVS. Le deuxième modèle comble la lacune de financement en combinant simultanément une réduction du montant des rentes avec un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS. Quant au troisième modèle, il consiste en une « aide à la navigation institutionnalisée » fonctionnant en trois étapes. Il prévoit que, dès que le niveau du Fonds AVS passe sous le seuil de 70 % des dépenses annuelles, le Conseil fédéral doit présenter au Parlement dans un délai d'un an un projet en vue de combler la lacune de financement. Si, l'année suivante, le niveau du fonds passe sous le seuil de 50 %, l'âge de la retraite est relevé par étapes mensuelles dès le début de l'année qui suit, et la TVA relevée par dixièmes de point jusqu'à l'obtention d'un résultat de répartition équilibré. Si le niveau du fonds reste inférieur à 50 % des dépenses annuelles, la TVA et l'âge de la retraite sont relevés jusqu'à ce que la lacune de financement soit comblée et que le niveau du fonds atteigne 50 %.

L'étude aboutit à la conclusion que les modèles présentés sont tous les trois appropriés pour garantir l'équilibre financier de l'AVS. L'« aide à la navigation » en particulier ne présente pratiquement aucun des inconvénients possibles d'un mécanisme de pilotage (rigidité des règles, manque de marge de manœuvre pour le Parlement). L'approche adoptée est aussi très intéressante en ceci que les modèles proposés réagiraient de manière relativement fine : à temps, mais pas plus que nécessaire.

Prof. Dr. Lars P. Feld, Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger (Université de Lucerne): « **Steuerungsmechanismen in der AHV** » (Mécanismes de pilotage dans l'AVS) – Rapport de recherche 7/12, OFAS 2012. Le rapport est publié en allemand, avec résumé en français, en italien et en anglais.

## **Pérennité financière des systèmes de prévoyance vieillesse : mécanismes d'ajustement automatique dans les pays de l'OCDE et de l'UE**

Le vieillissement de la population, résultant de l'augmentation constante de l'espérance de vie à l'âge de la retraite et de la stagnation du nombre d'actifs, met sous pression la plupart des systèmes de prévoyance vieillesse. Pour garantir leur pérennité financière, des ajustements, bien que souvent difficiles à mettre en œuvre, sont inévitables. Dans le cadre des travaux préparatoires pour la prochaine réforme de la prévoyance vieillesse, une étude a été commandée dans le but d'analyser les mécanismes d'ajustement automatique envisageables et les conditions requises pour leur mise en place. Elle visait également à étudier, sur la base d'une comparaison internationale, les diverses modalités de leur mise en œuvre et les expériences réalisées avec ce type de mécanisme.

La viabilité financière peut en principe être définie comme un équilibre à long terme. Autrement dit, le volume (attendu) des cotisations et d'autres revenus devrait correspondre sur une période de 50 à 75 ans aux prestations (attendues) du système de retraite. Défini ainsi, cet équilibre peut constituer la valeur cible à poursuivre dans le cadre d'un mécanisme d'ajustement automatique. Tous les paramètres du système de prévoyance vieillesse peuvent servir d'outils pour y parvenir. On peut ainsi combiner les revenus, les formules de calcul de la rente de départ et de l'ajustement des rentes ainsi que l'âge de la retraite à un facteur démographique tel que l'espérance de vie ou le rapport de dépendance (rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs). Il est également envisageable d'avoir recours à un fonds de réserve, alimenté par des cotisations (supplémentaires) lorsque les classes d'âge des années à forte natalité sont actives, pour pallier les déficits lorsque ces mêmes classes d'âge prennent leur retraite.

Les auteurs observent que seuls très peu de pays sont parvenus à combiner les outils mentionnés avec les facteurs démographiques et à mettre en place un mécanisme d'ajustement automatique. Une des raisons expliquant ce fait est que la mise en œuvre de ces mécanismes a toujours été modifiée ou suspendue au niveau politique juste avant qu'ils ne s'activent.

Anna Cristina D'Addio, Edward Whitehouse (OCDE) : Towards Financial Sustainability Of Pension Systems. The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries (Mécanismes d'ajustement automatique dans les pays de l'OCDE et de l'UE) ; série « Aspects de la sécurité sociale » – Rapport de recherche 8/12, OFAS 2012. Le rapport est publié en anglais, avec résumé en français, en allemand et en italien.

## **Annexe 3**

### **Interventions parlementaires**

#### **09.3186 – Motion Weibel : Financement durable des assurances sociales**

Le Conseil fédéral est chargé de formuler des règles permettant d'atteindre et de garder un équilibre entre les recettes et les dépenses des assurances sociales AVS, AI, AC et APG et de s'assurer de leur application. Ces règles détermineront une limite financière à partir de laquelle le Conseil fédéral sera tenu d'agir en établissant, dans un délai à définir, un projet visant à retrouver et à maintenir l'équilibre entre recettes et dépenses. Il prévoira aussi des mesures d'urgence qui seront appliquées jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications susmentionnées.

*Avis du Conseil fédéral* : le Conseil fédéral entend garantir le financement à long terme des assurances sociales dans le cadre des révisions des lois correspondantes. Cette manière de faire permet de tenir dûment compte des particularités propres à chacune des assurances.

*Etat des délibérations* : en suspens depuis plus de deux ans, la motion a été classée.

#### **11.3113 – Motion Luginbühl : AVS et AI. Adoption de règles budgétaire<sup>26</sup>**

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer, dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS et de la 6<sup>e</sup> révision de l'AI, des règles permettant de limiter l'endettement de ces deux assurances sociales. Les règles fiscales doivent déterminer un seuil à partir duquel des mesures devront être impérativement prises sur le plan politique. Il définira les mesures à prendre par les acteurs politiques en cas de dépassement du seuil, et les délais à respecter. Il prévoira des mesures qui s'appliqueront automatiquement si les politiques ne prennent pas les mesures prescrites dans les délais prévus.

*Avis du Conseil fédéral* : le Conseil fédéral a déjà plusieurs fois exprimé son intention d'examiner l'idée de poser des garde-fous pour les assurances sociales, et de la réaliser. Cela permettrait de garantir aux assurances sociales la pérennité de leur équilibre financier dans le cadre de leur mandat constitutionnel. La mise en œuvre de ce projet est prévue dans les réformes des assurances sociales en préparation.

*Etat des délibérations* : la motion a été transmise.

#### **12.3553 – Motion du groupe libéral-radical : AVS. Mettre en place rapidement un mécanisme de frein à l'endettement**

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement avant la fin de l'année 2012 un texte distinct du projet de révision de l'AVS et qui prévoit la mise en place rapide d'un mécanisme de frein à l'endettement pour l'AVS. Ce mécanisme devra répondre aux mêmes exigences que la règle fiscale qui devait être instaurée dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS.

---

<sup>26</sup> La motion 11.3106, de même teneur, a été rejetée ; et l'initiative parlementaire 10.509, qui réclamait une règle fiscale uniquement pour l'AVS, a été retirée.

*Avis du Conseil fédéral* : les Chambres ont déjà instamment demandé au Conseil fédéral d'inscrire une règle fiscale dans la prochaine révision de l'AVS (cf. motion 11.3113). Le Conseil fédéral prévoit de fixer les lignes directrices de la réforme de la prévoyance vieillesse en abordant la question dans une perspective d'ensemble qui tienne compte de l'interdépendance entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> pilier. L'introduction d'une règle fiscale en sera une partie intégrante. Le Conseil fédéral décidera en toute connaissance de cause de l'opportunité de réunir certains éléments dans un projet global ou, au contraire, de les traiter séparément et de les mettre en œuvre progressivement. C'est pourquoi il refuse de présenter un projet distinct pour l'introduction d'une règle fiscale d'ici à fin 2012.

*Etat des délibérations* : la motion n'a pas encore été traitée en plénum (Conseil national).

### **13.400 – Initiative parlementaire de la CSSS-E : Doter l'AVS d'un frein à l'endettement**

L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) sera dotée d'un mécanisme de frein à l'endettement qui permettra de garantir à long terme la bonne santé de ses finances. Dans un premier temps, les instances politiques seront explicitement chargées de procéder, dans un délai précis, à des réformes dès que la fortune du fonds AVS se maintiendra durablement au-dessous d'un seuil préalablement défini. Si les réformes échouent ou si leur mise en œuvre exige trop de temps, des mesures immédiates simples, aisément compréhensibles et légitimes seront appliquées. Ces mesures porteront tant sur les dépenses que sur les recettes.

Le Conseil fédéral n'a pas encore décidé si le frein à l'endettement devrait être introduit dans le cadre de cette grande réforme ou s'il devrait l'être de manière anticipée, sous la forme d'une règle fiscale. La présente initiative vise à ce que le mécanisme d'intervention soit mis en œuvre dans les plus brefs délais pour le cas où le gouvernement déciderait de ne pas soumettre au Parlement les diverses mesures sous forme d'objets séparés.

*Avis du Conseil fédéral* : aucune mesure d'urgence destinée à garantir la situation financière de l'AVS n'est à ce jour nécessaire ; il n'est donc pas judicieux de précipiter l'introduction d'une telle réglementation ou de la traiter de manière isolée, sans lien avec les autres éléments de la réforme en préparation. Une telle disposition aurait avantage à être intégrée dans la réforme de la prévoyance vieillesse. Il sera toujours possible par la suite de décider d'en faire l'objet d'un projet distinct.

*Etat des délibérations* : décision a été prise de donner suite à l'initiative.