

Initiative des syndicats « pour un âge de l'AVS flexible »

Le 30 novembre prochain, le peuple se prononcera sur l'initiative populaire « pour un âge de l'AVS flexible ». Cette initiative permettrait aux personnes ayant un revenu inférieur à 120'000 francs d'obtenir une rente AVS non réduite à partir de 62 ans, à condition d'abandonner leur activité lucrative. Le versement d'une rente partielle serait aussi possible en cas de poursuite d'une activité lucrative partielle. Le projet prévoit l'inscription dans la Constitution des grandes lignes de ce modèle de retraite.

Position d'economiesuisse

L'initiative se traduirait par des dépenses supplémentaires importantes qui empêcheraient d'assurer les rentes AVS à moyen terme déjà. La fixation arbitraire d'une limite de revenu revient à abaisser l'âge de la retraite. Les dépenses supplémentaires, estimées à 1,5 mrd fr. par an, seraient principalement mises à charge des travailleurs et des employeurs. La hausse des prélèvements salariaux nuirait à la compétitivité de l'économie. L'initiative accentuerait la pression sur l'AVS qui, en raison de l'allongement de l'espérance de vie et de la stagnation du nombre de travailleurs, connaîtra des difficultés financières même sans cette extension des prestations. Le Conseil fédéral, le Parlement et l'économie rejettent fermement l'initiative des syndicats.

6 octobre 2008

Numéro 19

dossierpolitique

L'abaissement de l'âge de la retraite menacerait la prévoyance vieillesse sociale

L'initiative mettrait en péril l'AVS

L'assurance vieillesse et survivants (AVS) est le premier pilier de la prévoyance sociale suisse. Elle se fonde sur la solidarité de toute la société, notamment sur la solidarité inter-générationnelle : les rentes versées aujourd'hui sont financées par la population en âge de travailler (système de répartition). Ce système repose sur le fait que la population active compte sur les générations futures pour se montrer solidaires.

Le fonds de compensation de l'AVS est constitué des liquidités nécessaires pour le paiement des rentes. Il contribue aussi à compenser les fluctuations de recettes à court terme. La loi sur l'AVS exige que le compte de capital couvre 100 % des dépenses dans le but de garantir le fonctionnement sans heurt du système.

L'AVS possède un avantage énorme par rapport à d'autres assurances sociales. Le droit à la rente naît lorsque l'assuré atteint l'âge de la retraite fixé dans la loi. Ce critère est simple et il n'est pas possible de l'influencer. Et l'AVS vit de la solidarité. Les personnes ayant des revenus élevés versent des contributions élevées à la caisse AVS. La formule du conseiller fédéral Hanspeter Tschudi reste vraie : « Le millionnaire n'a pas besoin de l'AVS, mais l'AVS a besoin du millionnaire ». Mais tous les cotisants ont droit aux prestations. Ainsi, le système est simple et tout le monde est incité à participer. L'initiative sur l'AVS sonnerait le glas de la simplicité et de cette forme de solidarité. En introduisant une limite de revenu pour la perception de la rente AVS, elle compliquerait le système et le rendrait plus vulnérable aux abus.

Que demande l'initiative ?

L'initiative populaire « pour un âge de l'AVS flexible » entend donner aux personnes dont le revenu de l'activité lucrative est inférieur à une fois et demie le revenu maximal formateur de la rente AVS (119'340 francs en 2007) le droit de solliciter une rente AVS non réduite à partir de 62 ans. Elles pourraient le faire à condition d'abandonner leur activité lucrative ou de ne percevoir qu'un revenu très modeste. Les personnes travaillant à temps partiel pourraient recevoir une rente partielle non réduite. A partir de 65 ans révolus au plus tard, chacun aurait droit à la rente complète indépendamment du revenu.

L'initiative prévoit d'ancrer les grandes lignes de ce modèle dans la Constitution. Aujourd'hui, l'âge de la retraite n'est réglé que dans la loi, ce qui est préférable, car son inscription dans la Constitution rigidifie le système. Les auteurs de l'initiative laissent au législateur le soin de la mettre en œuvre. Cela concerne, par exemple, la fixation du revenu « modeste » qui resterait autorisé en cas de retraite anticipée sans réduction de rente, ou la détermination de la réduction de la rente pour les revenus dépassant la limite des 120'000 francs. On ignore aujourd'hui quel revenu servirait de base de calcul (dernière année lucrative, plusieurs années, l'ensemble de la carrière professionnelle?) et quel traitement serait réservé aux revenus gagnés à l'étranger.

L'initiative permettrait à 98 % des femmes et à 85 % des hommes âgés de 62 ans d'obtenir une rente anticipée non réduite. Le Conseil fédéral part du principe que 30 % environ des personnes remplissant ces conditions demanderaient le versement de la rente AVS non réduite dès 62 ans. A 63 ans l'on atteindrait 50 % et 70 % à 64 ans. L'initiative parle d'un âge de la retraite flexible, mais les mesures qu'elle prévoit baisseraient l'âge de la retraite de deux ans, voire de trois ans. La population ne serait plus incitée à travailler au-delà de 62 ans, ce qui pèserait considérablement sur les finances de l'AVS.

L'initiative a la teneur suivante :

La Constitution est modifiée comme suit :

Art. 112, al. 2, let. e (nouveau)

e. L'assuré qui a cessé d'exercer une activité lucrative a droit à un rente de vieillesse dès 62 ans révolus. La loi règle le droit à la rente des assurés qui continuent d'exercer une activité lucrative partielle. Elle fixe une franchise pour les revenus modestes provenant d'une activité lucrative. La rente perçue avant l'âge inconditionnel de la retraite par un assuré dont le revenu de l'activité lucrative était inférieur à une fois et demie le revenu formateur de la rente AVS n'est pas réduite. Le droit inconditionnel à la rente de vieillesse naît au plus tard à l'âge de 65 ans révolus.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit :

Art. 197, ch. 8 (nouveau)

8. Disposition transitoire ad art. 112, al. 2, let. e
Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les trois ans suivant l'acceptation de l'art. 112, al. 2, let. e, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

Eugen David, conseiller aux États

« Les systèmes de rentes sont des dispositifs axés sur le long terme. Ce serait une erreur de proposer des changements parce que la situation financière de l'AVS est bonne aujourd'hui [...]. Cette assurance doit être solide afin que nous puissions tenir les promesses de rentes que nous faisons aujourd'hui. »¹

En cas d'acceptation de l'initiative, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires énormes. Comme les personnes prenant une retraite anticipée cesseraient de cotiser, la réduction des recettes de cotisations viendrait s'ajouter aux coûts directs des rentes anticipées.

Selon l'OFAS, en cas de statu quo, le niveau du compte de capital pourrait passer de 100 % des dépenses (40 mrd fr. environ) à moins de 50 % des dépenses en l'espace de seulement sept ans.

1 L'initiative n'est pas finançable à long terme

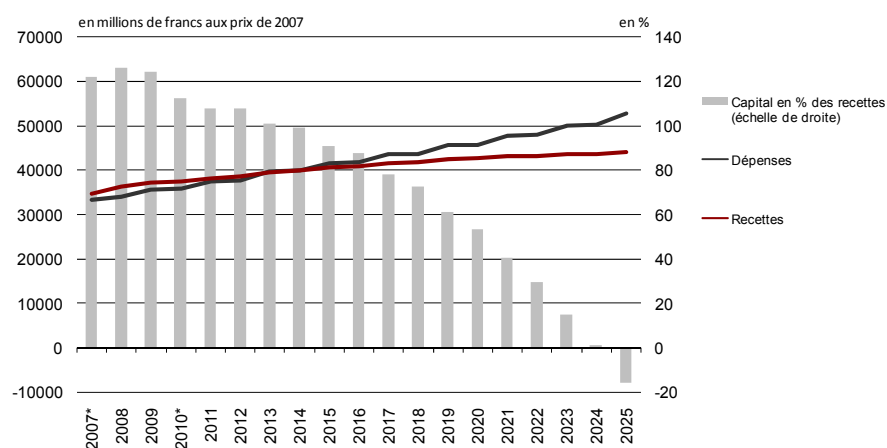
Selon l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'extension des prestations proposée par l'initiative se traduirait par des coûts supplémentaires se montant à 1,5 mrd fr. par an. Ces derniers devraient être financés via une augmentation des cotisations salariales. Il faut s'attendre à une augmentation du taux de cotisation de 0,4 point. Les travailleurs et les employeurs devraient prendre en charge 0,2 point chacun². Les coûts supplémentaires découlant de l'évolution démographique ne sont pas pris en compte. Partant, il est probable que les charges salariales accessoires continuent d'augmenter ces prochaines années. Cela diminuerait l'attrait de la place économique suisse. En effet, ces coûts freineraient la croissance économique et pèseraient en particulier sur les finances des personnes et des familles ayant des revenus modestes. Ces personnes auraient de moins en moins d'argent en poche.

La Confédération verrait aussi ses charges s'alourdir : au delà de la hausse des charges salariales annexes, sa contribution à l'AVS augmenterait de 300 mio.fr.³. Ces dépenses supplémentaires devraient être compensées par une augmentation des recettes fiscales correspondante ou des économies dans d'autres groupes de tâches.

Conséquences financières de l'initiative de l'USS (moyenne annuelle pour la période de 2014 à 2025)

Contributions en mio.fr., aux prix de 2008

	AVS	AI	PC	Total
Variation des dépenses au titre des rentes de vieillesse	1264		32	1296
Total	1264		32	1296
Variation des recettes consécutive au départ à la retraite d'une partie des assurés	-196	-32		-228
Total	-196	-32		-228
Variation totale (détérioration annuelle)	1460	32	32	1524

Perspectives financières de l'AVS jusqu'en 2025 (régime actuel)

*2007: attribution de la part fédérale à l'or de la BNS: 7 mrd fr. * 2010: fonds séparé pour l'AI

Source: OFAS, août 2008

¹ Procès-verbal du Conseil des États du 27 mai 2008.

² Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

³ Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Marco Netzer, président du fonds AVS

« L'AVS sera dans les chiffres rouges dans quelques années. Ignorer les problèmes réels, c'est jouer à un jeu dangereux, qui n'est pas dans l'intérêt de la population suisse. »

(SonntagsZeitung, 16 mars 2008)

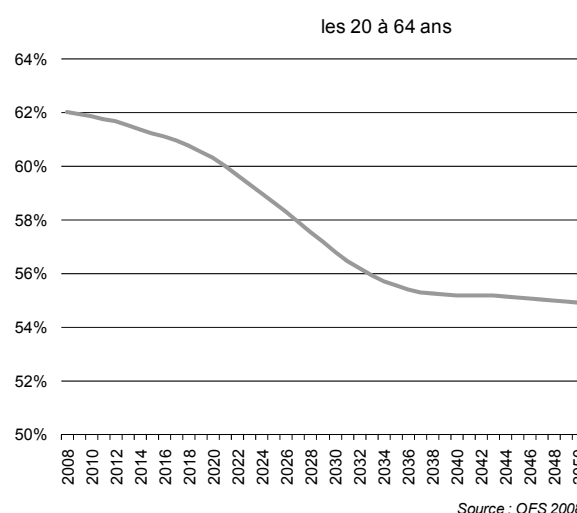
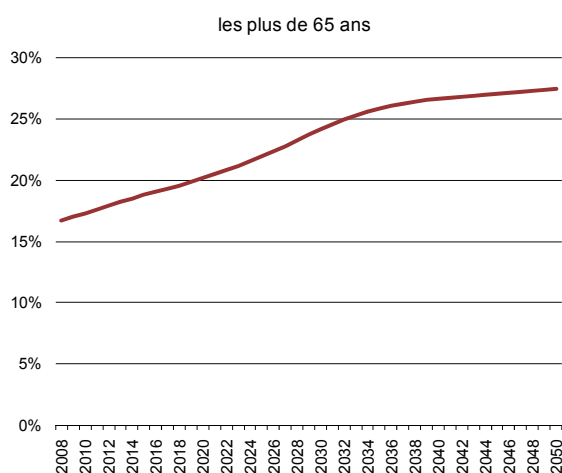
Les coûts supplémentaires liés à l'évolution démographique pèseront sur l'AVS

Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie et du faible taux de natalité, le financement à long terme de l'AVS est déjà incertain. Avec le système actuel et en l'absence de mesures corrigeant la tendance, il faut s'attendre à ce que de premiers déficits surviennent dès 2013⁴ (cf. graphique page 2) et à ce que le compte de capital (réserves) fonde rapidement.

L'allongement de l'espérance de vie constitue un défi

Un nombre croissant de personnes arrivent à l'âge de la retraite en bonne santé et vivent de plus en plus longtemps. Cette tendance réjouissante perdure. L'Office fédéral de la statistique (OFS) estime que l'espérance de vie de la population s'allonge d'un an tous les dix ans⁵.

D'ici à 2050, la structure de la population connaîtra des bouleversements sous l'effet de l'évolution démographique : le nombre de personnes ayant plus de 65 ans doublera pratiquement alors que le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans stagnera. Les plus de 65 ans représenteront 28% de la population, contre près de 17% aujourd'hui (cf. graphique page 3). Cela s'explique par l'arrivée à la retraite de la génération du baby-boom ainsi que par l'allongement de l'espérance de vie. De plus, les jeunes qui entrent dans la vie active sont issus d'années à faible natalité. Actuellement, on part du principe que le taux de natalité restera faible. Il en ressort qu'un nombre de travailleurs de moins en moins nombreux devra financer un nombre croissant de rentes. De plus, les retraités percevront leur rente pendant une période plus longue. Le rapport entre les personnes payant des cotisations et celles au bénéfice d'une rente AVS se détériorera de plus en plus. Aujourd'hui, 3,7 travailleurs financent une rente ; d'ici à 2035, il ne seront plus que deux (cf. graphique page 4). En l'absence de corrections, l'AVS plongera peu à peu dans une crise financière.

Evolution démographique

La pyramide démographique de la population suisse se modifiera fortement au cours des 40 prochaines années : les plus de 65 ans passeront de près de 17% à 28%. La proportion des personnes en âge de travailler reculera.

⁴ OFAS/19 août 2008, Budget de l'AVS, régime actuel, décompte 2007 – scénario A-00-2005

⁵ <http://www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00011/01259/index.html?lang=fr>

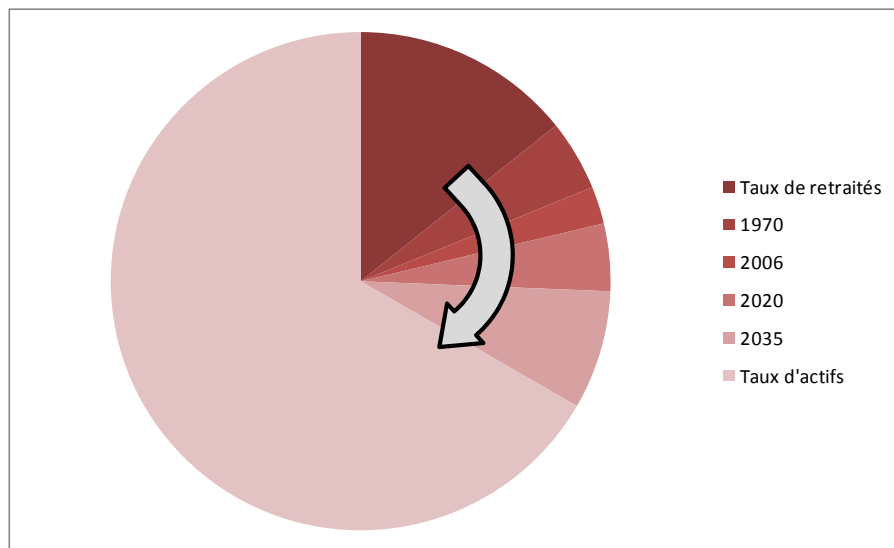
Augmentation des coûts due à l'augmentation des contrôles

En comparaison avec les dispositions actuelles, la mise en œuvre de l'initiative nécessiterait un travail administratif très important et se traduirait donc par des coûts élevés. En effet, il faudrait examiner le revenu de toutes les personnes et vérifier qu'elles ont cessé leur activité lucrative avant de pouvoir leur accorder la rente complète à partir de 62 ans. En outre, des contrôles s'imposeraient pour prévenir les abus (via le travail au noir, par exemple). Cependant, les contrôles ne permettraient pas d'éviter totalement les abus. Ces derniers seraient identifiés rétrospectivement dans le meilleur des cas. Ensuite, selon la situation financière des personnes concernées, les demandes de remboursement resteraient sans effet. Ce travail administratif représenterait des coûts supplémentaires pour l'AVS.

En 1950, le rapport entre la population active et les personnes au bénéfice d'une rente AVS était de 6 pour 1. Ce rapport ne sera plus que de 2 pour 1 d'ici à 2035. De plus, l'AVS a bénéficié d'une croissance économique supérieure à la moyenne dans les années 1950 et 1960. Depuis le milieu des années 1970, la quote-part des femmes actives a nettement progressé. Le taux d'activité brut est passé à 50,9 % en 2007, contre 32 % en 1975.

Augmentation de la charges des travailleurs

Rapport entre la population active (de 20 à 64 ans) et les personnes au bénéfice d'une rente (65 ans et plus)

**2 Les coûts supplémentaires seront à charge de tout le monde****Population et économie affectées**

Coûts élevés et recettes en diminution

L'acceptation de l'initiative mettrait à mal les finances de l'AVS. Tout le monde en subirait les conséquences. Les travailleurs et les employeurs devraient financer les coûts supplémentaires via une augmentation des cotisations salariales. Si, conformément aux estimations, les coûts supplémentaires se montent à 1,5 mrd fr., le taux de cotisation devrait être relevé de 0,4 point. Cela pèserait plus particulièrement sur les finances des personnes et des familles à faible revenu. Elles devraient financer les départs anticipés à la retraite sans avoir la certitude de toucher leur rente le moment venu. De plus, les personnes à bas revenu ne pourraient se permettre de prendre une retraite anticipée en raison des réductions qu'elles subiraient en matière de 2^e pilier, mais elles devraient cofinancer les coûts supplémentaires d'une baisse de l'âge de la retraite à 62 ans dans l'AVS. Le projet affaiblirait la confiance que la population place dans l'AVS et mettrait à rude épreuve la solidarité intergénérationnelle. Enfin, les taux de cotisation des autres assurances sociales pourraient prendre l'ascenseur, car en effet, la multiplication des retraites anticipées leur feraient perdre d'importantes recettes de cotisations (assurance chômage par exemple).

La compétitivité en pâtirait

L'acceptation de l'initiative aurait aussi des conséquences sur l'économie. L'alourdissement des charges salariales pèserait à la fois sur les entreprises et les travailleurs. Il nuirait à la compétitivité des entreprises suisses et entraverait la croissance écono-

mique. Une croissance plus faible implique une diminution des recettes fiscales, ce qui affaiblirait un peu plus l'AVS.

Le faible taux de natalité et le départ à la retraite de la génération du baby-boom se traduiront par une pénurie de main d'œuvre à partir de 2018. L'initiative accentuerait cette pénurie en Suisse. En effet, lorsque les individus ne sont plus incités à poursuivre leur activité lucrative, cela augmente certes le nombre de personnes au bénéfice d'une rente AVS, mais cela prive aussi le marché du travail de personnes qualifiées indispensables.

Financement via la TVA ?

L'augmentation de la TVA nuirait à l'économie suisse

La TVA a déjà été relevée d'un point en 1999 pour garantir le financement de l'AVS. L'objectif était de compenser les conséquences financières de l'évolution démographique. Un nouveau relèvement de la TVA entraînerait avant tout une hausse des prix des biens de consommation courante. Les personnes les plus affectées seraient celles aux revenus les plus bas. L'économie serait également touchée puisque les prix des produits augmenteraient et que la consommation serait freinée.

3 Risques liés aux aspects arbitraires de l'initiative

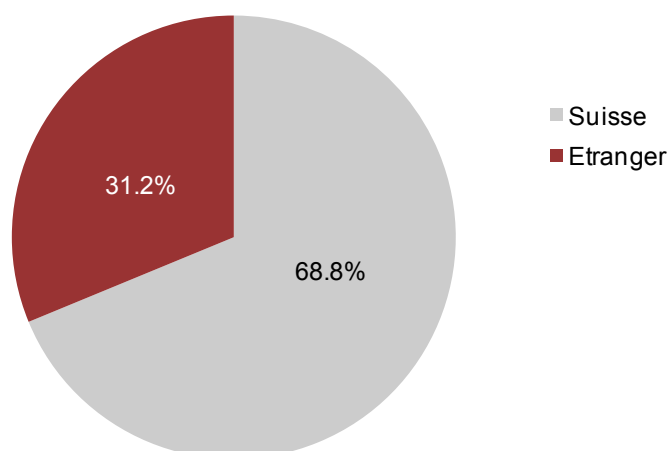
Il existe un potentiel d'abus

Il est difficile de vérifier si une personne a abandonné son activité lucrative

Actuellement, le droit à une rente AVS naît lors de l'atteinte de l'âge de la retraite ordinaire. Ce critère est clair. Or l'initiative définit une limite de revenu arbitraire donnant droit à une retraite non réduite à partir de 62 ans. Cela peut entraîner des abus, car il serait difficile de vérifier l'abandon de l'activité lucrative que l'initiative réclame. De même, il serait difficile de s'assurer qu'une personne gagne un revenu très modeste, dont le montant reste à définir. Un tel contrôle serait même presque impossible dans le cas des personnes s'installant à l'étranger après la retraite. Près d'un tiers des rentes AVS étant actuellement versées à l'étranger, il faut se garder de négliger cet aspect de la question. Le Conseil fédéral lui-même considère que le projet renferme un potentiel d'abus et s'attend à une forte augmentation des démarches administratives.

En 2007, une rente sur trois a été versée à l'étranger. La vérification des informations fournies par les bénéficiaires de rentes établis à l'étranger serait particulièrement difficile.

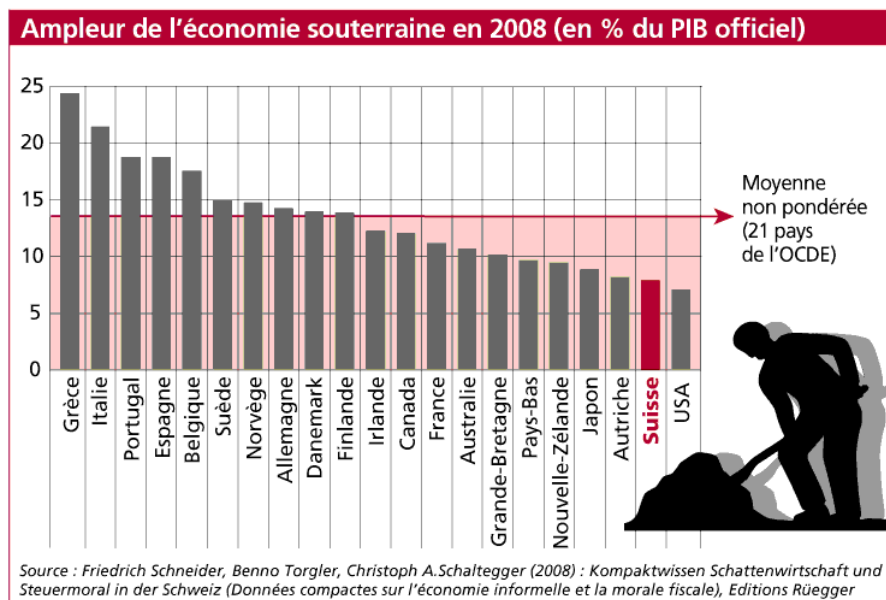
Rentes AVS : une rente sur trois est versée à l'étranger



Source : OFS, Statistiques de l'AVS pour 2007

Au cours des 30 dernières années, l'économie souterraine, soit le travail au noir, s'est développée dans de nombreux pays membres de l'OCDE. Ce sont principalement l'importance de la charge fiscale, les nombreuses réglementations étatiques, mais aussi l'évolution des valeurs au sein de la société qui expliquent ce phénomène. D'après les comparaisons, la Suisse tire son épingle du jeu dans ce domaine. Un système de retraite comme l'AVS, qui ne prête pas le flanc aux abus, contribue à réduire l'attrait du travail au noir en Suisse.

Ampleur du travail au noir en 2008 (en % du PIB officiel)



L'initiative rend le travail au noir attrayant

Si le modèle proposé par l'initiative était introduit, l'État devrait s'assurer que chaque personne qui prend une retraite anticipée a cessé de travailler. La poursuite d'une activité lucrative n'étant pas intéressante sur le plan financier – les auteurs de l'initiative autorisent uniquement un revenu très modeste – le travail au noir deviendrait plus attrayant. En effet, il permettrait d'obtenir un revenu supplémentaire. Sans parler du fait que la hausse des charges salariales accessoires rend aussi le travail au noir plus intéressant.

Peter Siegenthaler, directeur de l'Administration fédérale des finances
 « [L'initiative] alourdirait excessivement les coûts de cette assurance sociale et ne constitue donc pas la bonne solution. Je suis pour un assouplissement qui inciterait aussi les individus à travailler plus longtemps. »
 (NZZ am Sonntag, 8 juin 2008)

4 Travail des seniors : choisir la bonne approche

La situation sur le marché du travail n'a pas été facile pour les travailleurs d'un certain âge, en particulier dans les années 1990. La donne pourrait changer ces prochaines années : en raison de la stagnation du nombre de personnes actives et de la pénurie de main d'œuvre spécialisée qui menace, les travailleurs âgés seront à nouveau plus demandés. Et ce d'autant plus qu'ils sont souvent encore en très bonne santé au-delà de l'âge de la retraite. Il apparaît clairement qu'une diminution de l'âge de la retraite est peu judicieuse. Il faut au contraire créer des incitations facilitant la poursuite de la vie active pour les travailleurs âgés. C'est ce que recommande aussi l'OCDE (Etudes économiques de l'OCDE Suisse, volume 2006). Si en 1996, près de 25 % des personnes actives avaient plus de 50 ans, ce taux est passé à 28 % en 2007. D'après les scénarios de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) relatifs à l'évolution démographique en Suisse, leur taux atteindrait jusqu'à 33 % d'ici à 2020. Un vrai assouplissement, qui tienne également compte de la poursuite de l'activité lucrative et qui aménage les bonnes incitations, serait souhaitable. L'AVS permet d'ores et déjà une certaine flexibilité.

L'espérance de vie s'est aussi allongée chez nos voisins au cours des dernières décennies. Dès 2003, la Commission européenne et le Conseil européen ont invité leurs membres à mettre en œuvre des incitations plus fortes à la poursuite de l'activité lucrative des travailleurs âgés, à renforcer la relation entre les cotisations et les prestations et à injecter davantage de moyens privés et publics dans la prévoyance vieillesse. L'OCDE recommande également d'encourager les seniors à rester actifs. Des réformes du système de retraite sont en cours dans de nombreux pays de l'OCDE. La plupart prévoient un relèvement de

l'âge de la retraite officiel ou de l'âge minimum pour le versement d'une retraite anticipée. En outre, les gouvernements planchent sur l'adaptation à la baisse des rentes en cas de retraite anticipée et sur l'augmentation de ces mêmes rentes en cas de report du départ à la retraite, ainsi que sur des dispositifs donnant la possibilité de poursuivre l'exercice d'une activité lucrative au-delà de l'âge de la retraite fixé dans la loi.

Conclusion

L'initiative coûterait cher et mettrait en péril les fondements de l'AVS

L'initiative coûterait cher et mettrait en péril l'AVS à moyen terme. En effet, l'AVS serait confrontée à une hausse des dépenses au titre des rentes, à une diminution des recettes et à des coûts administratifs élevés pour la prévention des abus à l'efficacité incertaine. Le contrat intergénérationnel serait mis à mal. En outre, ce sont les ménages aux ressources les moins élevées qui pâtiraient le plus de l'augmentation des charges occasionnée par le projet. Par conséquent, l'initiative manque l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir améliorer la situation des personnes à bas revenu. Au lieu de surcharger l'AVS en étendant les prestations, il serait plus judicieux de garantir son financement à long terme. L'abaissement de l'âge de la retraite aurait exactement l'effet contraire. Par conséquent, il est indispensable de rejeter l'initiative des syndicats.

Pour toute question :
vincent.simon@economiesuisse.ch