

## Résultat du débat parlementaire sur la 11e révision de l'AVS

11e révision de l'AVS – première étape de consolidation

27 octobre 2003

Numéro 39

# dossierpolitique



## Adaptation du premier pilier aux changements de société

L'allongement de l'espérance de vie et l'augmentation constante du nombre de retraités par rapport au nombre de personnes actives place l'AVS devant des problèmes financiers de plus en plus aigus. Ces changements démographiques appellent impérativement des mesures durables si l'on veut consolider l'AVS en tant que principale assurance sociale de Suisse. La 11<sup>e</sup> révision de l'AVS adoptée par les Chambres fédérales tient compte de manière appropriée de l'évolution de la société.

### Etat des lieux

L'évolution démographique crée un véritable problème de financement des retraites. Alors que l'on comptait un rentier pour neuf personnes actives en 1948, année de naissance de l'AVS, ce rapport est aujourd'hui de un pour quatre et devrait tomber à un pour deux en 2040. L'allongement de l'espérance de vie a aussi pour effet de modifier le rapport entre la longueur de la vie active et celle de la retraite. Si le ratio années d'activité/années de retraite est encore de trois à un pour les hommes nés en 1930, les hommes nés en 1980 obtiendront une année de rente complète pour deux années d'activité. C'est déjà le cas aujourd'hui pour les femmes nées en 1930.

Cette évolution a des conséquences considérables sur la prévoyance vieillesse en général et sur l'AVS en particulier car cette assurance est financée par répartition. L'état préoccupant des finances de l'AVS est souligné par l'évolution de son compte de capital. Il n'atteint même plus 80% des dépenses annuelles alors que la loi exige une couverture de 100%.

Un objectif important de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS doit donc être d'adapter la prévoyance vieillesse aux conséquences de l'évolution démographique. Cela signifie qu'elle doit tenir compte des exigences de la consolidation financière. Les modalités et conditions-cadre actuelles de l'AVS doivent donc être ajustées en conséquence.

### La 11<sup>e</sup> révision de l'AVS selon le projet du Conseil fédéral

Les objectifs poursuivis par la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS présentée par le Conseil fédéral dans son message du 2 février 2000 (modification de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants/LAVS) sont l'harmonisation de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes, l'amélioration des mesures relatives à l'assouplissement de l'âge de la retraite, l'atténuation de leurs effets financiers de même que la consolidation de cette assurance déficitaire. Le concept élaboré pour garantir le financement de l'AVS s'arrête en 2010. Il

renonce à présenter une perspective générale des assurances sociales allant au-delà de cet horizon. Or c'est précisément après cette date que le facteur démographique aura des répercussions massives sur les assurances sociales. Selon les chiffres du Conseil fédéral, ces mesures devraient, au final, alléger le compte AVS de quelque 1,3 mrd fr. par an.

### Harmonisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes

Eu égard à l'évolution démographique, le Conseil fédéral propose d'uniformiser à 65 ans l'âge de la retraite des hommes et des femmes. Il propose en même temps de flexibiliser les dispositions relatives à l'âge de la retraite pour l'AVS pour tenir compte des besoins individuels des salariés âgés et de leur situation sur le marché du travail. Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans, contre 62 ans actuellement, s'effectue par étapes. Le premier relèvement de 62 ans à 63 ans en 2001 et le deuxième relèvement de 63 ans à 64 ans en 2005 ont été décidés lors de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS. Le troisième relèvement à 65 ans est prévu pour 2009 (dispositions transitoires de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS). Pour l'AVS, l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes devrait se traduire par des économies chiffrées à 445 mio.fr.

Aligner l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes – soit à 65 ans, comme c'était le cas à l'époque de l'introduction de l'AVS en 1948 et jusqu'en 1957 – est une mesure d'assainissement bienvenue, qui s'impose également au nom du principe d'égalité.

### Une retraite flexible

Il est prévu d'assouplir davantage les dispositions relatives à l'âge de la retraite introduites à la faveur de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS. Le droit en vigueur permet déjà la perception anticipée de la rente deux ans avant l'âge officiel de la retraite, perception qui peut aussi être différée de une à cinq années. La rente anticipée est soumise à une réduction actuarielle, et celle qui est différée est majorée selon le même principe. Le taux de réduction actuariel appliqué actuellement est de 6,8% par

année d'anticipation. Conformément aux dispositions transitoires de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, les femmes qui décident d'ici au 31 décembre 2009 de percevoir leur rente par anticipation pourront bénéficier d'un taux de réduction de 3,4% seulement au lieu de 6,8%.

Le Conseil fédéral propose un nouveau modèle d'assouplissement dans la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS. La durée d'anticipation possible est portée à trois ans. La rente entière pourra donc être perçue à partir de 62 ans au plus tôt. Mais l'anticipation d'une demi-rente sera possible dès l'âge de 59 ans. De même, il sera possible de combiner ces formules, par exemple en touchant par anticipation une demi-rente pendant quatre ans et une rente entière pendant un an. A l'avenir, les personnes sans activité lucrative qui prendront une retraite anticipée ne seront plus tenues de cotiser. Par contre, la perte de cotisations pour l'assurance sera intégrée dans le taux de réduction.

En cas de perception anticipée, les rentes ne seront plus réduites selon des principes actuariels uniquement. Le taux annuel de réduction dépendra du moment de la perception anticipée et du montant du revenu. Ainsi, d'une part, le taux de réduction annuel sera d'autant plus faible que la perception anticipée de la rente sera tardive et, d'autre part, il sera moins élevé pour les bas revenus. Le taux de réduction actuariel pour une perception anticipée de la rente à 62 ans varie entre 15,8% et 18,6% selon le revenu. En cas de perception anticipée à 62 ans, le taux de réduction effectivement proposé varie toutefois entre 6,6% et 16,8%. Le projet du Conseil fédéral privilégie donc très nettement les bas revenus. Cette mesure visant à atténuer les effets sociaux occasionnera 400 mio.fr. de dépenses supplémentaires. Les économies réalisées grâce au relèvement de l'âge de la retraite des femmes se trouveraient donc annulées par les coûts de l'assouplissement des dispositions relatives à l'âge de la retraite prévues par le Conseil fédéral.

On ne saurait nier le besoin d'un assouplissement des dispositions relatives à l'âge de la retraite. L'atténuation prévue des effets financiers de l'assouplissement de l'âge de la retraite, qui coûte 400 mio.fr., représente une extension des prestations de l'AVS. Or la situation démographique et financière est telle que cette décision est irresponsable. Au demeurant, celles et ceux qui touchent les revenus les plus faibles – en fonction de leur profession ou de leur degré d'occupation – ne sont pas forcément les travailleurs les plus démunis sur le plan social et peuvent solliciter des prestations complémentaires en cas de perception anticipée de la retraite.

### **Alignement de la rente de veuve sur la rente de veuf**

Selon le droit actuel, les veuves ont droit à une rente dans les deux cas suivants : si elles ont des enfants au décès de leur conjoint ou si elles n'ont pas d'enfant mais sont âgées de 45 ans révolus et ont été mariées pendant cinq ans au moins. Depuis la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, par contre, les veufs n'ont droit à une rente que s'ils ont des enfants de moins de 18 ans. Le Conseil fédéral souhaite que les conditions d'octroi de la rente de veuve soient alignées sur celles de la rente de veuf, qui sera cependant légèrement étoffée. Par analogie avec la rente de veuf, les veuves n'auront droit désormais à une rente que si elles ont des enfants de moins de 18 ans ou un handicapé adulte à charge. Le droit à la rente continuera de s'appliquer comme aujourd'hui à une personne veuve si le cadet de ses enfants a atteint 18 ans lorsque cette personne a plus de 50 ans ou si la personne a déjà atteint l'âge légal de la retraite. Pour le cas où cette personne a droit parallèlement à une rente de vieillesse, c'est la plus élevée des deux rentes qui lui est versée.

Une réglementation transitoire permet d'éviter que la situation des femmes concernées ne se dégrade trop. Si une femme est âgée de 50 ans au moins au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, son droit à la rente de veuve reste soumis à l'ancien droit, peu importe qu'elle touche déjà une rente ou que le veuvage survienne plus tard. Lorsqu'une femme est âgée de moins de 50 ans, elle reste soumise aux anciennes dispositions pendant trois ans encore après l'entrée en vigueur du nouveau droit. L'alignement des conditions d'octroi de la rente de veuve sur celles de la rente de veuf permettra de réaliser des économies de 786 mio.fr.

Compte tenu, d'une part, du postulat d'égalité et, d'autre part, de la participation toujours plus fréquente des femmes mariées au monde professionnel, l'alignement de la rente de veuve sur la rente de veuf au terme d'un délai transitoire raisonnable constitue un pas dans la bonne direction.

### **Ralentissement de l'adaptation des rentes**

Selon le droit en vigueur, les rentes ordinaires sont adaptées à l'évolution des salaires et des prix en règle générale tous les deux ans. L'évolution de l'indice mixte – établi en calculant la moyenne arithmétique de l'indice des salaires et de l'indice des prix – permet de déterminer l'ampleur de l'adaptation à effectuer. Selon le mandat du Parlement qui découle du programme de stabilisation 1998 du budget fédéral, l'adaptation bisannuelle des rentes devrait être remplacée à l'avenir par une adaptation trisannuelle. Le rythme de trois ans est interrompu lorsque le renchérissement dépasse 4%. Cette mesure permettra de réaliser en moyenne 150 mio.fr. d'économies.

**Mesures concernant les cotisations**

Outre les mesures concernant les prestations, le projet de révision prévoit deux mesures s'appliquant aux cotisations et visant à accroître les recettes de l'assurance. L'une d'elles consiste à relever le taux de cotisation des indépendants. En 1969 a été introduit un taux de cotisation plus bas pour les personnes exerçant une activité indépendante que pour les salariés. De 7,8% actuellement, le taux appliqué aux indépendants doit être porté à 8,1% ; il en résultera un supplément de recettes de 63 mio.fr. pour l'AVS. L'autre mesure porte sur la suppression de la franchise pour les personnes retraitées exerçant une activité lucrative. Les retraités qui travaillent ne paient actuellement de cotisations que sur la part de leur revenu excédant 1400 francs par mois, soit 16 800 francs par an. La suppression de ce privilège permettrait d'accroître les recettes de l'AVS/AI de 240 mio.fr. par an environ, dont 202 mio.fr. pour la caisse de l'AVS.

**Autres points de la révision**

Enfin, le Conseil fédéral propose notamment de percevoir des cotisations AVS sur les indemnités journalières versées par l'assurance maladie et l'assurance accidents ainsi que de supprimer le plafond défini pour les cotisations des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative.

**Adoption de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS par le Parlement**

Au cours de la session d'automne 2003, les deux Chambres ont adopté définitivement la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS au terme d'une conférence de conciliation organisée pour venir à bout des dernières divergences. Au vote final, le Conseil national a adopté la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS par 109 voix contre 73 et le Conseil des Etats par 34 voix contre 9. Au lieu des 1,3 mrd fr. d'économies initialement visés par le Conseil fédéral, le compte de l'AVS ne sera allégé que de 787 mio.fr. par an. Les rentrées supplémentaires résultant de la suppression de la franchise pour les retraités représenteront 202 mio.fr., de sorte que les économies effectives totaliseront 585 mio.fr.

**Points repris du projet du Conseil fédéral**

- L'âge légal de la retraite pour les hommes et les femmes est fixé à 65 ans à partir de début 2009 conformément à la proposition du Conseil fédéral. Ce changement tient compte du postulat d'égalité.
- En ce qui concerne l'assouplissement de l'âge de la retraite, la période d'anticipation est étendue de deux à trois ans à la suite de la fixation à 62 ans de l'âge minimal pour l'anticipation de la retraite. En outre, les hommes comme les femmes peuvent toucher une rente partielle à partir de 59 ans. Ainsi, les nouvelles dispositions améliorent considérablement les mesures

**11<sup>e</sup> révision de l'AVS**

En mio. fr.	Conseil fédéral	Parlement
<b>Total des allègements</b>	<b>-1329</b>	<b>-787</b>
<b>Mesures d'assainissement</b>		
- Âge de la retraite des femmes à partir de 2009	-445	-445
- Anticipation des rentes (y compris pertes de cotisations)	+399	0
- Veuves et veufs	-786	-250
- Rythme de l'adaptation des rentes	-150	-150
- Prise en considération des montants cotisés à l'âge de la retraite	0	+120
- Cotisations sur les indemnités journalières	+52	0
<b>Total</b>	<b>-930</b>	<b>-725</b>
<b>Cotisations</b>		
Suppression de la franchise pour les retraités	+202	+202
- Echelle dégressive	+27	0
- Taux de cotisation des indépendants	+63	0
- Personnes sans activité lucrative	-14	0
- Obligation de cotiser sur les indemnités journalières AA/AM	+121	0
<b>Total (rentes - cotisations)</b>	<b>+399</b>	<b>+202</b>
<b>Dispositions transitoires (anticipation de la rente chez les femmes)</b>	<b>0</b>	<b>+140</b>

d'assouplissement introduites lors de la 10e révision de l'AVS.

- L'adaptation des rentes AVS à l'évolution des prix et des salaires se fait à un rythme trisannuel au lieu de bisannuel. Si le niveau du fonds AVS passe en-dessous du minimum légal, il est possible d'adapter les rentes uniquement à l'évolution de l'indice des prix.
- La franchise de 1400 francs par mois, montant sur lequel les rentiers exerçant une activité lucrative ne payent pas de cotisation, est supprimée en raison de l'assouplissement accru des dispositions afin d'éviter toute concurrence entre les personnes qui touchent une rente anticipée et celles qui continuent de travailler.

#### **Différences par rapport au projet du Conseil fédéral**

- Une atténuation des effets sociaux de l'anticipation des rentes a été très justement rejetée (coût 400 mio.fr.). Ainsi, la retraite anticipée ne devrait pas avoir d'incidence sur les coûts et être calculée strictement selon les règles actuarielles. Lorsque la rente ne suffit pas, il existe toujours la possibilité de toucher des prestations complémentaires. Une atténuation des effets sociaux aboutirait à une extension des prestations à laquelle les pouvoirs publics ne pourraient faire face, surtout sur le plan financier. De plus, l'efficacité sociale de telles mesures est négligeable. L'espérance de vie allant en s'allongeant, c'est une erreur de créer des incitations à la retraite anticipée. L'atténuation de la réduction des rentes devrait plutôt être résolue au niveau des branches. Faire une telle offre à tout le monde lance un signal trompeur en direction d'une diminution de l'âge de la retraite bien que les exemples des pays environnants montrent que ce n'est plus viable sur le plan financier. Il faut rappeler que la quote-part des dépenses sociales (dépenses sociales par rapport au PIB) était de 19,8% en 1990, un taux inférieur à la moyenne européenne de 25,5%. Dix ans plus tard, la Suisse affiche un taux de 27,4%, légèrement supérieur à la moyenne européenne. Conformément à la décision du Parlement et à la 10e révision de l'AVS, les femmes qui partent à la retraite une année avant l'âge légal voient leur taux de réduction actuariel diminué de 50%. Cela entraîne des coûts supplémentaires de 140 mio.fr.
- Les rentes des veuves sans enfants sont supprimées et celles des veuves avec enfants sont réduites de 80% de la rente AVS simple à 60%. Parallèlement, les rentes d'orphelin sont augmentées de 40% à 60%. Le nouveau modèle prévoit une période de transition de 17 ans. Cela permet 250 mio.fr. d'économies.
- L'indice mixte (moyenne de l'indice des prix et de l'indice des salaires) reste déterminant pour

l'adaptation des rentes, mais le Conseil fédéral doit demander au Parlement de modifier l'indice (adaptation à l'évolution des prix uniquement), dès lors que les réserves du fonds AVS baissent au-dessous de 70% des dépenses annuelles et que le financement de l'adaptation des rentes n'est pas garanti par un autre moyen. Le Parlement garde le dernier mot en ce qui concerne ce frein aux dépenses préventif, puisqu'il doit introduire le changement correspondant dans la loi sur l'AVS.

- Contrairement au Conseil fédéral, les parlementaires ont renoncé à prélever des cotisations AVS sur les indemnités journalières versées par l'assurance maladie et l'assurance accidents, car une partie substantielle de ces prestations serait déduite. Enfin, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, le taux de cotisation pour les travailleurs indépendants reste à 7,8%.

### Commentaire

Grâce à une croissance économique dynamique et à une population moyenne encore jeune, l'AVS a pu compenser le vieillissement progressif de la population au cours des dernières décennies. Le vieillissement croissant de la population qui aura lieu au cours des prochaines années entraînera une détérioration importante du rapport entre la population active et les retraités en l'espace d'une seule génération. La croissance économique et les gains de productivité espérés ne suffiront pas pour venir à bout du problème démographique. Il n'est plus possible de garantir les retraites sur le long terme à un coût supportable pour toutes les générations sans une réduction importante des coûts supplémentaires induits par l'évolution démographique.

Ainsi, les résultats des débats sur la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS vont dans la bonne direction. En effet, la révision tient compte de manière appropriée de l'évolution de la société et de la nécessité de garantir les rentes AVS avec une augmentation modeste des recettes. Deux des mesures sont l'adaptation modérée des rentes de veuve et des rentes d'orphelin et la fixation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes comme pour les femmes, mesure qui satisfait le postulat politique de l'égalité. De plus, la possibilité prévue par le Parlement de modifier l'indice en un frein aux dépenses préventif peut contribuer à stabiliser l'AVS. Compte tenu de la situation économique et financière actuelle, il ne saurait être question d'atténuer la réduction des rentes en cas d'anticipation de la retraite. Cela reviendrait à diminuer l'âge de la retraite. Or c'est l'inverse qui s'imposera tôt ou tard.

La révision améliore notablement le dispositif d'assouplissement de l'âge de la retraite. Ainsi, la période d'anticipation est étendue de deux à trois ans pour les femmes à la suite de la fixation à 62 ans de l'âge minimal de la retraite. En outre, les hommes comme les femmes peuvent toucher une rente partielle à partir de 59 ans. Enfin, les femmes de la génération de transition concernée par l'augmentation des rentes bénéficieront d'une diminution du taux de réduction.

Au lieu de la réduction prévue par le Conseil fédéral de 1,3 mrd fr., le compte de l'AVS ne sera allégé que de 787 mio.fr. par an. Il en ressort que l'objectif de la consolidation n'est que partiellement atteint. Les efforts en vue de relever les défis liés aux conséquences de l'évolution démographique sur le premier pilier doivent donc être poursuivis avec détermination dans la 12<sup>e</sup> révision de l'AVS.

*Hans Kaufmann*