



---

## PRISE DE POSITION

# «PLAN DIRECTEUR POUR UNE RÉFORME DE LA PRÉVOYANCE VIEILLESSE»

---

Le vieillissement de la population constitue un défi financier de taille pour la prévoyance vieillesse. Une augmentation graduelle de l'âge de référence de la retraite garantira le maintien des rentes vieillesse au niveau actuel des prestations.

- L'Union patronale suisse (UPS) soutient l'intention du Conseil fédéral de prendre des mesures visant à garantir les rentes de demain dans le cadre d'une vision d'ensemble de la prévoyance-vieillesse.
- Au lieu du projet mammoth du Conseil fédéral comportant de gros risques, l'UPS prône toutefois une approche par étapes assortie de priorités claires.
- Il faut commencer par envisager d'une part une baisse rapide du taux de conversion minimal accompagnée de mesures de compensation, d'autre part une flexibilisation du système des rentes avec, dans un premier temps, un relèvement de l'âge de référence de la retraite à au moins 65 ans pour les femmes comme pour les hommes. Parallèlement à ces mesures, la création d'une règle de stabilisation devrait éviter la dérive financière de l'AVS.
- D'autres mesures – notamment des corrections touchant les prestations – devraient suivre dans un deuxième temps sous la forme de projets séparés.
- Un financement additionnel (augmentation de la TVA) n'entre en ligne de compte qu'en tout dernier ressort pour couvrir le trou financier restant de l'AVS dû au déficit démographique. Enfin, les perspectives financières n'autorisent aucun développement des prestations actuelles, que ce soit pour l'AVS ou pour la prévoyance professionnelle.

## SITUATION ACTUELLE

### **Tendance lourde au vieillissement de la société**

Les systèmes de prévoyance vieillesse sont confrontés à de gros défis démographiques dans le monde entier. Même le système helvétique performant ne peut échapper à cette tendance. Tant le système de répartition de l'AVS que le régime de capitalisation de la prévoyance professionnelle sont concernés. L'augmentation de l'espérance de vie, combinée à la stagnation du taux de natalité, impose une rude épreuve à ces deux assurances sociales: dans son ensemble, la société vieillit, ce qui accroît la durée moyenne de versement des rentes. Selon l'ONU, les personnes de plus de 60 ans formeront en Suisse 61% de la population totale en 2060. L'évolution démographique entraînera de profondes restructurations sur notre planète. Toujours selon l'ONU, la population mondiale, qui est actuellement de 7 milliards d'habitants, passera à 8, voire 10 milliards en 2050. La part des plus de 60 ans, actuellement de 800 millions de personnes, devrait grimper à plus de 2 milliards, encore que sur la base d'une évolution très variable selon les régions. L'Europe et les USA sont particulièrement concernés par le vieillissement. La Chine et l'Inde seront alors, de loin, les pays les plus peuplés. S'en suivront des changements considérables en matière de puissance économique. Cette tendance démographique forte a donc d'importants effets non seulement sur les assurances sociales, mais aussi sur le marché du travail et le système de santé.

### **L'évolution démographique : un enjeu pour le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> piliers, comme pour le marché du travail**

L'évolution démographique prévisible des décennies à venir constitue un très gros défi pour la prévoyance vieillesse suisse. Elle s'accompagnera aussi d'importants changements sur le marché du travail.

Au moment de la création de l'AVS (1948), l'espérance de vie des hommes âgés de 65 ans était de 12 ans et celles des femmes de 14 ans, alors qu'en 2013, celle-ci est de 19,2 et 22,2 ans respectivement. La part des plus de 65 ans par rapport à la population totale en Suisse était de 17,2% en 2010 ; elle sera de 24% en 2030 et dépassera vraisemblablement les 27% en 2050. En 1948, pas moins de 6,5 actifs finançaient une rente AVS ; ce chiffre passait à 3,7 en 2007 et devrait tomber à 2 actifs en 2035. De manière réjouissante, le taux de natalité en Suisse est encore stable, voire en légère augmentation (tendance de 1,4 à 1,5). Grâce à l'immigration, la Suisse fait exception en Europe de l'ouest; la quasi-totalité des pays environnants sont confrontés à des taux de natalité en baisse.

Dans le 2<sup>ème</sup> pilier, l'évolution démographique a pour conséquence que le capital accumulé doit couvrir les besoins sur une plus longue période. De plus, la faible évolution des marchés financiers et les maigres rendements observés depuis des années ont un impact négatif. C'est pourquoi le capital de couverture réservé au paiement des rentes ne peut plus être rémunéré autant qu'auparavant et s'accroît moins vite.

Se focaliser uniquement sur la garantie du financement des rentes vieillesse ne serait toutefois pas adapté aux conséquences prévisibles du vieillissement de la société. Dans quelques années déjà, le marché suisse de l'emploi devra sérieusement batailler pour pouvoir répondre à la demande en personnel qualifié. Etant donné que nos voisins européens seront confrontés aux mêmes défis démographiques, de gros efforts vont devoir être entrepris bientôt pour faire un meilleur usage des ressources en personnel déjà disponibles. Cela vaut également pour le potentiel de personnel âgé expérimenté.

## La nécessité d'agir étant admise, agissons sans tarder!

Se soucier de garantir les rentes de demain implique que l'on prenne dès aujourd'hui des mesures concrètes. Tant pour le 1<sup>er</sup> que pour le 2<sup>ème</sup> piliers, l'allongement par étapes de la période active est la mesure phare. Il ne constitue pas seulement le principal moyen de financer durablement les rentes vieillesse; il apporte aussi une contribution déterminante à la couverture de nos futurs besoins en personnel qualifié. Les rentes étant essentiellement financées par les cotisations salariales, la croissance des revenus, partant des salaires, revêt aussi une importance capitale pour la pérennité des prestations. L'UPS met depuis longtemps le doigt sur ces connexités essentielles sur le plan stratégique; aussi a-t-elle adopté, le 22 novembre 2012 déjà, un plan directeur pour la réforme de la prévoyance vieillesse (voir détails plus bas).

Le Conseil fédéral a également reconnu la nécessité d'agir. Avec sa prise de position du 21 juin 2013 il a concrétisé ses lignes directrices du 21 décembre 2012 pour la prévoyance vieillesse 2020 sous la forme d'orientations. Sur cette base, il entend soumettre un projet à consultation d'ici fin 2013. Fin 2014, un message devrait suivre, qui sera débattu au Parlement dès 2015. En comptant avec un référendum (obligatoire en cas de hausse de la TVA), cela nous porterait aux alentours de 2018, de sorte qu'il ne faudrait pas s'attendre à ce que la réforme entre en vigueur avant 2020.

Dans son message, le Conseil fédéral vise un supplément de recettes de près de CHF 9 milliards pour l'AVS à l'horizon 2030, somme correspondant au trou financier annoncé par le scénario moyen de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). De cette somme, CHF 1,4 milliard seulement devrait découler de corrections touchant les prestations, le reste devant être financé notamment par un relèvement de 2 points de la TVA. Le taux de conversion minimal du 2<sup>ème</sup> pilier devrait être abaissé à 6,0%, ce qui entraînerait des mesures de compensation à hauteur de CHF 3 milliards pour l'année de référence 2030.

## FAITS ET CHIFFRES

### AVS: les mesures devront déployer leurs effets dès 2020 au plus tard

Les perspectives financières de l'AVS selon le scénario dit moyen de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se présentent comme suit :

- L'activité d'assurance (résultat de répartition) deviendra déficitaire dès 2015 environ.
- Aux alentours de 2020, le déficit du résultat de répartition atteindra des proportions telles qu'il ne pourra plus être compensé par le produit attendu du placement de la fortune du Fonds AVS.
- Par conséquent, le trou financier augmentera régulièrement dès 2020 environ pour atteindre vers le milieu de la prochaine décennie quelque 5,1 milliards de francs par an, ce qui correspond à peu près au montant que peut rapporter 1,2 % de la masse salariale ou 1,5 point de TVA.
- D'ici à 2030, il manquera 8,6 milliards de francs par an à l'AVS, soit l'équivalent de 1,9 % de la masse salariale ou 2,4 points de TVA.
- Pour équilibrer les comptes sans augmenter les recettes, il faudrait relever de plus de trois ans l'âge de la retraite pour les femmes et pour les hommes.

### Besoins financiers estimés de l'AVS de 2020 à 2030 :

	Scénario «bas»	Scénario «moyen»	Scénario «haut»
En milliards de francs	2,4 à 11,1	1,2 à 8,6	0,1 à 6,1
En points de TVA	0,8 à 3,4	0,4 à 2,4	0 à 1,6
En % de la masse salariale	0,6 à 2,7	0,3 à 1,9	0 à 1,3
En nombre d'années de relèvement de l'âge de la retraite	4,4	3,2	2

Source: OFAS

Contrairement à celles établies par le passé, les projections financières actualisées de l'OFAS se sont largement vérifiées ces trois dernières années. Les comptes de l'AVS se sont assez précisément inscrits dans les pronostics du scénario moyen. Précédemment, les recettes de l'AVS avaient été nettement sous-estimées, une erreur due principalement aux deux facteurs suivants : d'une part, le changement structurel de l'économie suisse a eu des effets plus positifs que ceux annoncés par les modèles, en ce sens que la tendance à la hausse des emplois hautement qualifiés a été plus marquée que prévu, ce qui s'est traduit par des cotisations AVS plus élevées. D'autre part, l'immigration supplémentaire de main-d'œuvre qualifiée observée depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes avec l'UE a aussi eu un impact non négligeable. Sans ces deux effets temporaires, le résultat de répartition de l'AVS serait déjà négatif depuis plusieurs années, comme le montrent des simulations correspondantes de l'OFAS.

### Situation financière de la prévoyance professionnelle toujours insatisfaisante

Les diverses organisations qui ont réalisé des évaluations ces derniers temps sont unanimes : la situation financière de nombreuses institutions de prévoyance reste insatisfaisante. Ainsi, dans son premier rapport, daté du 7 mai 2013, sur la situation financière des institutions de prévoyance à fin 2012, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) révèle que 90 % des caisses sans garantie étatique présentent un taux de couverture d'au moins 100 %, alors que cette proportion n'est que de 27 % pour les caisses avec garantie étatique. A cet égard, le rapport précise toutefois que de nombreuses caisses qui affichent un taux de couverture de plus de 100 % n'ont toujours pas constitué suffisamment de réserves de fluctuation de valeur. Dans l'ensemble, 2012 a été une bonne année pour les institutions de prévoyance : le rendement net moyen de la fortune, pondéré en fonction du capital, a été de 7,4 %. En se fondant sur des comparaisons, la CHS PP constate cependant aussi que les taux techniques ont globalement baissé ces dernières années, mais que ce sont surtout les institutions de prévoyance en découvert qui appliquent toujours des taux techniques trop élevés. La situation financière effective de nombreuses institutions de prévoyance est donc moins bonne qu'il y paraît à première vue.

Le moniteur des caisses de pension Swisscanto fait état d'une situation financière inchangée des institutions de prévoyance suisses au deuxième trimestre 2013. Le taux de couverture pondéré en fonction de la fortune estimé à 111,3 % est inférieur de 1,7 % à celui du trimestre précédent, mais supérieur au taux du trimestre correspondant de l'année précédente (104,8 %). Au cours du premier semestre 2013, le rendement moyen pondéré en fonction de la fortune s'est établi à 3,2 %. Selon les estimations de Swisscanto, 6,1 % des caisses de droit privé se trouvaient en découvert au 30 juin 2013, contre 7,8 % à fin 2012.

## POSITION, EXIGENCES ET ARGUMENTS DE L'UPS

### Plan directeur «Réforme de la prévoyance vieillesse» de l'UPS

Parce que le relèvement progressif de l'âge de référence tant du 1<sup>er</sup> que du 2<sup>ème</sup> piliers constitue la mesure la plus importante à la fois pour le financement durable des rentes et l'offre de personnel qualifié sur le marché, l'UPS a rédigé le 22 novembre 2012 un plan directeur intégral intitulé «Réforme de la prévoyance vieillesse», qui assigne des priorités claires aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers:

#### Généralités:

- Pour la prévoyance vieillesse, les principes essentiels sont la sécurité, la fiabilité, la durabilité, la simplicité, la transparence et la précision du ciblage.
- L'AVS et la LPP doivent être traitées comme un système coordonné sans toutefois être amalgamées l'une à l'autre.
- Face aux défis de l'évolution démographique et des marchés de capitaux, la prévoyance vieillesse doit pouvoir compter sur une garantie de financement à long terme et ne peut donc pas admettre un développement supplémentaire de ses prestations.
- Il faut préserver l'objectif qui est assigné aujourd'hui aux prestations de prévoyance vieillesse.

#### Premier pilier:

- Combiné aux prestations complémentaires (PC), le 1<sup>er</sup> pilier doit continuer d'assurer la couverture des besoins vitaux de la population en matière de prévoyance vieillesse et survivants.
- L'âge réglementaire de la retraite AVS, indépendant du sexe, devra être progressivement adapté à l'évolution de l'espérance de vie et des besoins du marché du travail, et dissocié du retrait effectif de la vie active. Cette adaptation doit s'effectuer "à petites doses", c.-à-d. par étapes mensuelles en fonction de l'année de naissance. Des mesures instaurant une certaine souplesse doivent entourer l'âge réglementaire de la retraite (transition vers une modulation des âges de départ à la retraite, avec limites de référence). Dans un premier temps, il faut viser au moins un âge de référence de 65/65 ans, et porter ensuite celui-ci à 67/67 ans.
- Pour garantir le niveau des prestations et compte tenu des trous financiers prévisibles, il est inévitable d'envisager à moyen terme, bien qu'en tout dernier recours, des recettes supplémentaires pour l'AVS par le biais d'une adaptation de la TVA. Celle-ci doit cependant être impérativement associée à des mesures élevant l'âge de référence de la retraite.
- Diverses incitations doivent être mises en œuvre pour encourager la poursuite d'une activité individuelle au-delà de l'âge ordinaire de l'AVS.
- Il faut une règle de stabilisation qui protège à l'avenir l'assurance sociale contre des fluctuations néfastes et qui lie ses prestations à sa situation financière.

#### Deuxième pilier:

- Le taux de conversion minimum de la LPP doit être ramené sans tarder à un niveau raisonnable.
- Pour préserver l'objectif des prestations dans le cadre du régime obligatoire de la LPP, des mesures compensatoires sont inévitables. Il est impératif d'envisager à cette fin une combinaison de mesures. Au-delà de l'indispensable relèvement de l'âge de la retraite, les priorités à cet égard sont le renforcement (non linéaire) des bonifications de vieillesse et l'anticipation du processus d'épargne en vue d'accroître l'avoir de vieillesse, ainsi que, selon les situations, une diminution de la déduction de coordination.

Les actions nécessaires en termes de contenu et de calendrier, aux degrés d'urgence variables, doivent prendre la forme de paquets (projets) consensuels susceptibles de réunir des majorités; il s'agit aussi de prévoir la mise en place échelonnée des mesures dans le cadre d'une indispensable vision d'ensemble. Mais le choix d'une procédure adéquate doit diminuer le risque d'échec total d'une grande réforme intégrale du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> piliers.

### **Les grandes orientations du Conseil fédéral: différences fondamentales par rapport au plan directeur de l'UPS**

Commençons par le positif: le Conseil fédéral fait droit aux principales requêtes de l'UPS, comme l'assouplissement des limites de départ à la retraite ou l'alignement de l'âge la retraite des femmes sur celui des hommes, et la diminution du taux de conversion minimum. Il mérite aussi d'être soutenu dans sa démarche visant à présenter une vue d'ensemble ("vision globale") de l'indispensable réforme de la prévoyance vieillesse. Cette approche permet de définir des solutions susceptibles de réunir des majorités. Sur le plan politique, toutefois, si le Conseil fédéral persiste dans son intention de miser tout sur une seule carte en présentant un seul paquet - exception faite d'une décision constitutionnelle séparée pour une éventuelle adaptation de la TVA - on court le risque d'un échec total. Vu l'importance stratégique que revêt cette réforme pour notre pays, un tel plan n'est pas raisonnable. Dès le lendemain de la procédure de consultation, le Conseil fédéral ne pourra éviter de revoir sa stratégie.

Avec son idée de porter l'âge de référence seulement à 65/65, de surcroît uniquement à partir de 2026 (!) et de procéder parallèlement à un relèvement massif (de 2 points) de la TVA, non seulement le Conseil fédéral propose côté recettes une mesure totalement unilatérale, mais il sous-estime la nécessité qui s'impose de miser beaucoup plus sur le potentiel des seniors à moyen et long termes.

Le Conseil fédéral ignore en outre la tendance positive, observée depuis quelques années, au prolongement de la vie active. Il devrait consolider cette évolution en décidant de relever progressivement l'âge de référence. Comme il ressort d'études commanditées par l'OFAS, la tendance aux retraites anticipées qui avait persisté de nombreuses années durant s'est inversée il y a six ans environ. En quelques années seulement, l'âge effectif de la retraite a progressé d'environ un an tant chez les femmes que chez les hommes, passant de 62,6 ans à 64,1 ans. Aujourd'hui, un tiers seulement des personnes occupées choisissent de quitter la vie active avant l'âge ordinaire de la retraite. Un tiers déjà des personnes âgées de 65 à 69 ans perçoivent encore un revenu provenant d'une activité lucrative. Une conclusion s'impose à l'évidence: lorsque les conditions-cadre sont satisfaisantes, nombre de Suissesses et de Suisses sont prêts à travailler plus longtemps, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie.

### **La réussite du plan de réforme passe par des priorités et un fractionnement par étapes**

L'objectif prioritaire de la réforme de la prévoyance vieillesse doit être la garantie des rentes à venir. Pour l'UPS, il est donc indispensable d'établir des priorités et de fractionner les propositions du Conseil fédéral. Certes, les tendances sont nettes et l'orientation des mesures nécessaires paraissent évidentes. Il n'en reste pas moins qu'à long terme, de nombreuses incertitudes planent sur le système de prévoyance vieillesse. Il n'y a donc pas grand sens à vouloir embrasser d'un coup toutes les évolutions possibles des 20 prochaines années. Le projet le plus urgent est l'abaissement du taux minimal de conversion dans la LPP. De plus, sur la base des projections élaborées par l'OFAS concernant le besoin de financement de l'AVS, il y a lieu de mettre en œuvre les mesures visant à garantir le niveau actuel des rentes pour les 10 à 15 prochaines années.

Obtenir des progrès rapides sur un **premier projet de base** exige les mesures suivantes:

1. Mise en œuvre de la flexibilisation proposée du système des rentes calculées correctement sur la base d'un calcul actuariel entre 62 et 70 ans, coordonné pour les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers ; relèvement de l'âge de référence de la retraite à au moins 65/65 en trois à quatre étapes au maximum.

2. Un relèvement modéré de la TVA (nettement inférieur à 1 point); lequel n'entre en considération qu'en dernier recours, s'il est absolument indispensable. En outre, il doit impérativement être lié juridiquement au relèvement progressif de l'âge de référence de la retraite et bénéficier intégralement à l'AVS.
3. Abaissement du taux minimum de conversion en trois à quatre étapes (harmonisé avec les phases de mise en œuvre de l'âge de référence) à un niveau acceptable (proposition du Conseil fédéral : 6,0%). Mesures compensatoires : introduction du processus d'épargne dès 21 ans ; relèvement modéré des cotisations d'épargne pour les catégories d'âge moyennes (35 à 54 ans), maintien des cotisations à leur niveau actuel pour les travailleurs les plus âgés. Le réexamen de la déduction de coordination peut être envisagé. Mais cette mesure devrait se limiter à une compensation spécifique supplémentaire pour les personnes qui ne sont pas loin de l'âge de la retraite et s'appliquer pendant dix ans au maximum (dès 55 ans et non à partir de 40 ans comme le propose le Conseil fédéral). Les jeunes travailleurs ont encore beaucoup de possibilités de se développer professionnellement et participeront encore longtemps à l'évolution générale des salaires. C'est pourquoi une compensation supplémentaire pour eux serait disproportionnée.
4. Le projet correspondant, applicable à l'AVS et à la prévoyance professionnelle, devrait être soumis au Parlement au plus tard en automne 2014. Ainsi le processus parlementaire pourrait se dérouler jusqu'à la fin 2016, la votation populaire avoir lieu en 2017 et le projet entrer en vigueur en 2019.

En parallèle, il faudrait élaborer un **deuxième projet essentiel** visant à introduire une règle de stabilisation pour l'AVS. Il s'agirait d'un mécanisme de sécurité destiné à éviter à temps un dérapage financier à l'avenir. Celui-ci serait conçu comme une aide de pilotage à deux niveaux. Si le niveau du Fonds de l'AVS n'atteint pas un certain seuil, il appartiendra aux instances politiques de voter les mesures nécessaires dans un délai raisonnable. Si le délai expire sans qu'aucune mesure n'ait été prise et que le niveau du fonds atteigne un deuxième niveau déterminant, les mesures devront s'appliquer automatiquement. D'une part, il faudrait procéder à un relèvement progressif de l'âge de référence jusqu'à 67 ans au maximum, d'autre part et en parallèle, la TVA pourrait être relevée modérément.

Toutes les autres mesures de la longue liste des lignes directrices du Conseil fédéral peuvent être présentées dans le message afin qu'une vue d'ensemble soit disponible, pour autant qu'à l'issue de la procédure de consultation, elles ne soient pas déjà dépassées. Compte tenu des défis bien connus qui se présentent au chapitre du financement, il y a lieu de renoncer aux souhaits de développement tant du 1<sup>er</sup> que du 2<sup>ème</sup> piliers. Toutes les autres mesures de moindre urgence peuvent être traitées de manière étalée dans le temps, puis être soumises au Parlement sous la forme d'un ou de plusieurs autres projets. Cette procédure est judicieuse. Elle permettra de mettre en œuvre des mesures supplémentaires d'un niveau d'importance nettement moindre que celles du premier projet esquissé. Cet échelonnement dans le temps et selon le contenu s'impose aussi du fait de la complexité technique relativement grande des mesures envisagées.

Zurich, le 31 octobre 2013

## POUR D'AUTRES INFORMATIONS

Martin Kaiser  
UNION PATRONALE SUISSE  
Membre de la direction  
Responsable du secteur Politique sociale et Assurances sociales  
Hegibachstrasse 47, 8032 Zurich  
Téléphone : +41 (0)44 421 17 17  
kaiser@arbeitgeber.ch