



Documentation pour la presse

Date: 21.11.2012

Embargo: jusqu'au début de la conférence de presse

Orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020

Les orientations de réforme exposées visent le maintien du niveau des prestations de vieillesse des premier et deuxième piliers, la consolidation financière de nos régimes de retraite et la maîtrise des coûts dans le domaine des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Elles traitent en particulier de la problématique de la retraite, de l'adaptation du taux de conversion minimal et des mesures d'accompagnement et de compensations sociales, sans oublier les aspects institutionnels destinés au renforcement de la transparence. Elles abordent en outre l'examen des questions de financement plus spécifiques à l'AVS, notamment sous l'angle des prestations et des cotisations, d'un financement supplémentaire, ainsi que de l'introduction d'un mécanisme d'intervention.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'Intérieur d'élaborer les lignes directrices de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 sur la base des orientations énoncées et de les lui soumettre d'ici l'été 2013.

Table des matières

1. Politique sociale	3
1.1. Contours de la politique sociale	3
1.2. Objectifs sociaux	3
1.3. Buts matériels.....	3
2. Orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020.....	5
2.1. Contexte	5
2.1.1. Enjeux actuels.....	5
2.1.2. Bilan des travaux préparatoires.....	5
2.2. Situation et perspectives financières.....	6
2.2.1. Défis démographiques et économiques	6
2.2.2. Perspectives financières de l'AVS.....	7
2.2.3. Perspectives financières de la prévoyance professionnelle.....	8
2.2.4. Evolution des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI	10
2.3. Orientations principales	12
2.3.1. Objectifs généraux	12
2.3.2. Problématique de la retraite	13
2.3.2.1. Enseignements des études réalisées dans les travaux préparatoires	13
2.3.2.2. Orientations en matière de retraite	14
2.3.3. Maintien du niveau des prestations et adaptation des paramètres actuariels	15
2.3.3.1. Développement de la prévoyance professionnelle obligatoire	15
2.3.3.2. Effets du taux de conversion	15
2.3.3.3. Conditions propres à dégager une majorité en faveur d'une adaptation du taux de conversion.....	16
2.3.4. Consolidation financière de l'AVS	18
2.3.5. Mécanisme d'intervention dans l'AVS	19
2.3.6. Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.....	20
3. Aperçu sur les orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020	Fehler!

Textmarke nicht definiert.

1. Politique sociale

1.1. Contours de la politique sociale

La politique sociale des dix prochaines années devrait être développée dans une perspective d'ensemble afin que les différents champs d'action soient mieux coordonnés entre eux. Ainsi, l'approche globale sera privilégiée par rapport aux méthodes de réformes sectorielles des assurances sociales. Ces dernières présentent certes l'avantage de résoudre les problèmes ponctuels de chaque assurance sociale, mais elles ne permettent pas de prendre suffisamment en compte les nombreuses interactions et interdépendances entre les différentes branches de la sécurité sociale. L'approche globale de la politique sociale vise à assurer l'élaboration des solutions cohérentes et équilibrées pour répondre aux défis sociaux d'ordre économique et démographique notamment. Tout en garantissant la cohérence des changements à entreprendre dans le domaine des assurances sociales, la méthode choisie tend à orienter la politique sociale vers des objectifs sociaux et matériels clairement définis, lesquels doivent contribuer à renforcer la cohésion sociale.

Au sens large, la politique sociale englobe l'ensemble des mesures d'ordre législatif, des programmes d'action ou d'impulsion des dix prochaines années dans le domaine des assurances sociales du ressort du DFI. Comme la nécessité d'agir s'impose en priorité dans le domaine de la prévoyance vieillesse, la présente note se concentre sur l'agenda de réforme de la prévoyance vieillesse du premier et du deuxième pilier, de façon à ce que les dispositions législatives correspondantes puissent être soumises au Parlement durant la législature actuelle et induire leurs effets à l'horizon 2020.

Sur la base des orientations exposées dans ce papier, le DFI va concrétiser les lignes directrices de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et les soumettre au Conseil fédéral jusqu'en été 2013.

1.2. Objectifs sociaux

Divers objectifs guident la politique sociale. Puisque la politique sociale touche tout un chacun, la résolution des différents problèmes en la matière doit tout d'abord tenir compte des attentes légitimes des individus directement concernés par les décisions prises. Ainsi, la politique sociale doit garantir une couverture adéquate des risques et porter une attention particulière à la protection des groupes vulnérables. Dans la mesure où la réalisation des objectifs de consolidation financière passera en définitive par les urnes, il est primordial que la nécessité de la démarche soit comprise et admise par nos concitoyens. La politique sociale se doit ainsi d'apporter des solutions convaincantes qui tiennent compte des exigences et des préoccupations exprimées. Il est tout aussi essentiel que la politique sociale soit conduite avec la plus grande transparence pour que nos concitoyens soient confiants dans l'avenir de leurs assurances sociales. Un manque de confiance serait en effet de nature à compromettre l'équilibre de notre édifice social dont les fondements sont basés sur les principes de la solidarité. Afin de répondre aux différents objectifs exprimés, il importe que la politique sociale soit menée de manière cohérente dans une perspective d'ensemble.

1.3. Buts matériels

Au regard des objectifs évoqués ci-dessus, la politique sociale vise principalement les buts matériels suivants :

- Assurer des prestations sociales sûres et équitables;
- Garantir l'équilibre financier des assurances sociales à long terme;

- Augmenter la transparence dans la gestion des assurances sociales, en particulier dans le premier et dans le deuxième pilier afin de renforcer la confiance dans le système de sécurité sociale;
- Combattre les risques de pauvreté en renforçant les synergies entre les assurances sociales et en mettant l'accent sur la réinsertion professionnelle des groupes à risques.

Dans l'ensemble, des politiques sociales bien conçues et mises en œuvre de manière idoine sont non seulement garantes de résultats équitables, mais également un préalable indispensable à la croissance et au développement économique. Une croissance équilibrée influence à son tour de manière positive le développement des assurances sociales. Dans cet esprit, les moyens mis en œuvre par la politique sociale permettront au système de sécurité sociale d'évoluer au rythme des conditions cadres de notre société.

2. Orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020

2.1. Contexte

2.1.1. Enjeux actuels

Le système suisse des trois piliers est confronté à des défis qui exigent des solutions à moyen et à long terme. Si des mesures décisives en vue d'une assise financière saine ont déjà été prises pour l'assurance-invalidité, il n'en va pas de même pour l'AVS et la prévoyance professionnelle où des blocages empêchent une adaptation de ces institutions à l'air du temps, au regard notamment des mutations d'ordre structurel, économique et démographique intervenues. En effet, les deux moutures de la 11^e révision de l'AVS ont été refusées, d'abord en votation populaire en 2004 (le projet a été présenté simultanément à un relèvement de la TVA de 1 pourcent en faveur de l'AVS et de l'AI), puis en votation finale par le Conseil national en 2010 après plusieurs années de débat parlementaire. Le projet d'adaptation du taux de conversion minimal dans la LPP a quant à lui échoué devant le peuple en 2010. Les objections claires des votants dans le domaine de la prévoyance vieillesse confirment que les solutions proposées doivent mieux tenir compte des attentes et des préoccupations de nos concitoyens. Un nouvel échec dans la réforme de la prévoyance vieillesse présente en effet des risques considérables : fautes de mesures adoptées en temps opportun, il ne serait plus possible d'agir à temps pour soutenir la stabilité financière du premier et du deuxième pilier. Par ailleurs, la mise en place de mesures transitoires visant à estomper les effets des changements prévus pourrait être compromise.

Afin de désamorcer les blocages existants et d'augmenter ainsi les chances de succès des changements nécessaires, une approche globale de la réforme de la prévoyance vieillesse devrait être privilégiée. Ce faisant, il entend d'une part résoudre les problèmes démographiques et économiques communs de la prévoyance vieillesse, et d'autre part adopter des solutions spécifiques aux problèmes de chaque système.

2.1.2. Bilan des travaux préparatoires

Suite aux refus des dernières révisions de la prévoyance vieillesse en 2010, le DFI a entrepris les travaux préliminaires en vue de réorienter les propositions de réforme sur des bases plus consensuelles.

Dans l'AVS, les efforts entrepris ont permis de réaliser rapidement, par le biais d'une révision à caractère technique, les dispositions non contestées de la 11^e révision de l'AVS. Approuvée à l'unanimité par le Parlement durant l'année 2011, cette révision a apporté des améliorations notables dans la mise en œuvre de l'AVS dès le 1^{er} janvier 2012.

Ensuite, les différentes auditions menées avec les milieux intéressés ont permis de s'accorder globalement sur les scénarios financiers AVS ajustés à l'évolution réelle des paramètres démographiques et économiques. Elles ont également arrêté les travaux de base devant alimenter les réflexions autour des questions sociodémographiques et financières complexes. Comme programmé, ces différents travaux ont abouti en automne 2012 et les études réalisées sont désormais publiées¹. Leurs résultats ont été discutés au sein de la Commission fédérale AVS/AI en octobre dernier. Les enseignements principaux seront exposés plus loin (cf. chapitres 2.3.2.1 et 2.3.5) et continueront à nourrir les travaux législatifs ultérieurs.

Dans la prévoyance professionnelle, l'année 2011 a été consacrée à l'élaboration d'un vaste rapport sur l'avenir du deuxième pilier qui expose l'état des problèmes et un inventaire des solutions envisageables dans la prévoyance professionnelle. Les prises de position au sujet de ce rapport ont été synthétisées et publiées dans un document consultable sur le site internet de l'Office fédéral des assurances sociales. Il ressort des différentes prises de

¹ Les différentes publications peuvent être consultées sur le site internet de l'Office fédéral des assurances sociales

positions que les questions essentielles telles que l'adaptation du taux de conversion minimal dans la LPP et le relèvement de l'âge de la retraite restent controversés. La nécessité d'une baisse du taux de conversion est partiellement remise en cause et les modalités d'adaptation souhaitées divergent fortement les unes des autres.

Le Conseil fédéral a répondu au mandat légal (art. 14, al. 3 LPP) d'élaborer, tous les dix ans, un rapport visant à déterminer le taux de conversion minimal dans le cadre du projet d'adaptation du taux de conversion minimal refusée en votation populaire en 2010. Les mesures relatives à l'avenir de la prévoyance professionnelle seront traitées dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse.

Enfin, deux études² portant respectivement sur les coûts administratifs du deuxième pilier pour les institutions de prévoyance et pour les employeurs ainsi que sur les frais de gestion de la fortune ont été menées à terme et publiées en 2011.

2.2. Situation et perspectives financières

2.2.1. Défis démographiques et économiques

L'ensemble du système de prévoyance vieillesse subit les conséquences des évolutions démographiques et économiques, toutefois les répercussions sont différentes sur le régime du premier et du deuxième pilier. **Le régime par répartition**, qui exige un équilibre entre les recettes et les dépenses courantes, est mis à l'épreuve par les changements structurels dans la pyramide des âges (baisse du taux de natalité et prolongation de l'espérance de vie). **Le système par capitalisation** est, lui, touché essentiellement par la prolongation de la durée de retraite qui implique que les avoirs individuels doivent être répartis durant une période plus longue que celle actuellement exigée par le taux de conversion LPP.

Les effets de la conjoncture économique se traduisent également différemment dans les deux systèmes. L'**AVS** tire avantage d'un développement conjoncturel favorable du fait qu'il engendre dans la règle un accroissement de la masse salariale. A long terme, il est vrai que ce phénomène induit également une hausse de la somme des rentes en raison de l'effet d'amélioration sur le montant des rentes. Néanmoins, dans la mesure où les rentes sont adaptées à l'évolution des salaires et des prix sur la base d'un indice mixte, la hausse des rentes est plus modérée que celle des salaires. Pour cette raison, le mécanisme d'adaptation des rentes a un effet stabilisateur sur le financement de l'AVS.

Pour sa part, **la prévoyance professionnelle** ne profite tendanciellement pas des effets positifs de la conjoncture économique. D'une part, elle n'est que marginalement influencée par l'évolution de la masse salariale ou du marché de l'emploi, et d'autre part, l'effet du développement conjoncturel sur les rendements des placements n'est pas certain. A ce titre, force est par ailleurs d'observer que les rendements des placements sont en bonne partie aussi sous l'influence des rendements obtenus à l'étranger. L'élément clé d'une prévoyance professionnelle saine est, à long terme, la capacité de générer des rendements supérieurs à l'augmentation des salaires et à l'inflation, indépendamment de la conjoncture.

Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC) qui font partie intégrante du premier pilier, sont quant à elles essentiellement influencées par l'évolution démographique. Deux aspects sont à prendre en compte : d'une part, les dépenses évoluent en fonction de la population des rentiers AVS et AI et de leur situation financière et d'autre part, elles dépendent des coûts induits par l'augmentation de l'espérance de vie sur les frais de santé³. L'évolution économique n'a pas d'influence directe sur les PC, leur financement étant assumé par la Confédération et les cantons. Les paramètres économiques déterminent cependant les ressources fiscales et peuvent par ce biais influencer sur le financement des PC.

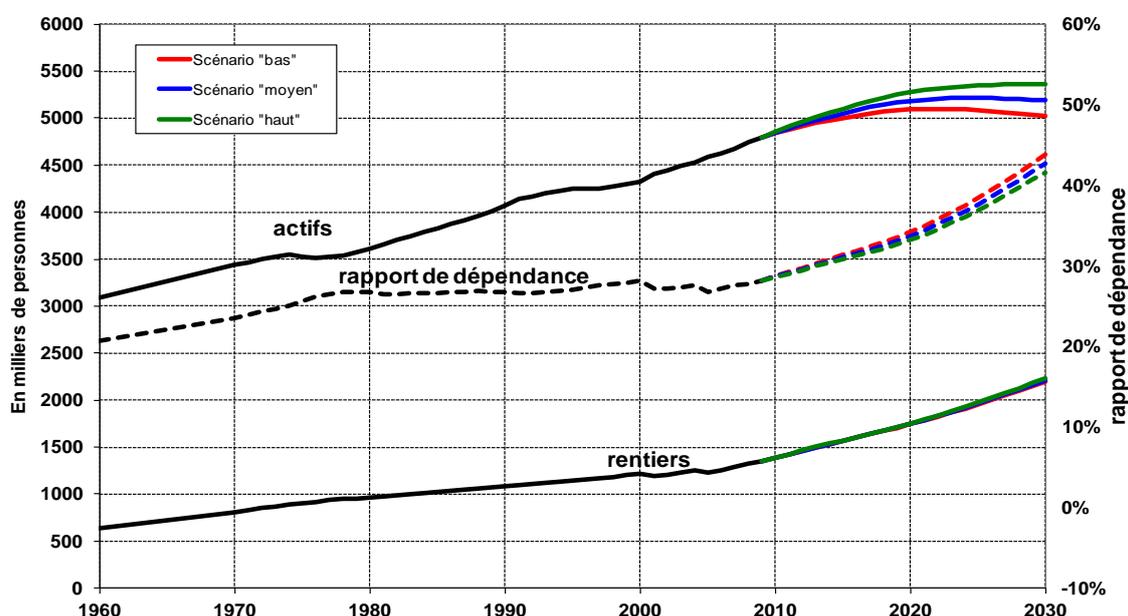
² *Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen et Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule*, Aspects de la sécurité sociale 3 et 4/11, 2011, consultable sur le site internet de l'Office fédéral des assurances sociales

³ Les frais de santé sont également influencés par d'autres facteurs.

2.2.2. Perspectives financières de l'AVS

Grâce aux différentes mesures de financement prises depuis la fin des années 1990⁴ et suite à l'influence positive des accords bilatéraux et de l'immigration, les facteurs démographiques n'exercent pas encore de pression notable sur les comptes de l'AVS. La baisse du taux de natalité combinée à la prolongation de l'espérance de vie continuera toutefois à creuser l'écart entre actifs et retraités et ce déséquilibre devrait s'accroître par l'arrivée à la retraite des classes d'âge à forte natalité dans les années 2030 (arrivée à la retraite de la deuxième vague du *baby-boom* des années 1970). Le graphique ci-dessous illustre l'évolution réelle du rapport de dépendance du passé et les scénarios d'évolution future en fonction des différentes hypothèses démographiques (scénario bas avec un solde migratoire de 30'000 ; moyen avec 40'000 et haut avec 50'000 personnes).

Graphique 1 sur l'évolution du rapport de dépendance

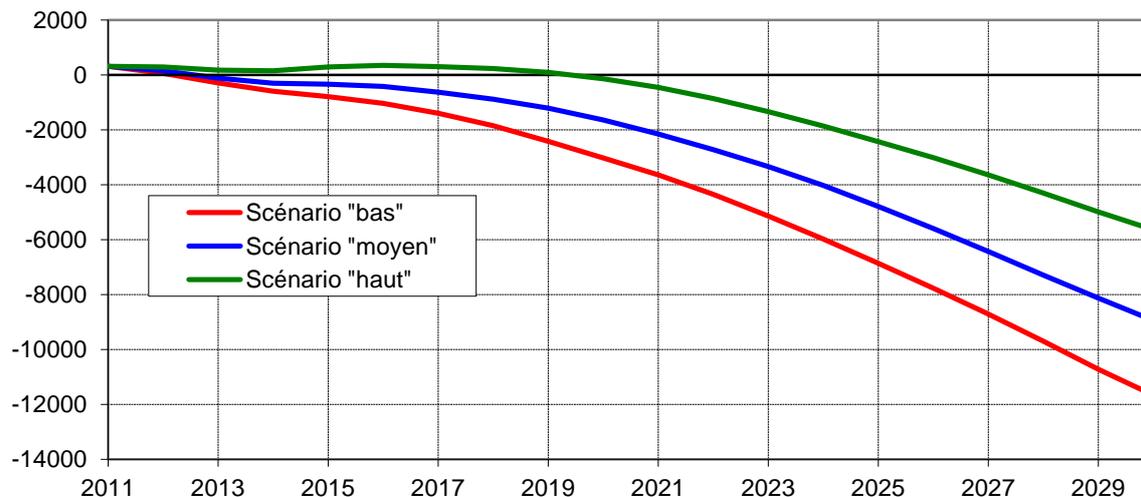


Le graphique ci-dessus illustre l'influence des scénarios démographiques sur le rapport de dépendance à partir de l'année 2010 ; l'influence sur l'évolution du nombre des rentiers n'est visible que jusqu'en 2030. Or, il faut encore tenir compte de l'arrivée progressive à la retraite des cohortes après 2030.

Aujourd'hui, le Fonds AVS est suffisamment doté pour contrecarrer les premiers déséquilibres appelés à se manifester lorsque le résultat de répartition de l'assurance, qui représente la différence entre les recettes sans les intérêts du capital et les dépenses, deviendra négatif. En 2011, l'ensemble des recettes de l'AVS de 39 milliards de francs couvrait la totalité des dépenses de 38 milliards de francs en laissant un excédent d'un milliard de francs. Suite à la séparation des fonds AVS et AI impliquant un transfert à perte de 5 milliards de francs au Fonds AI, le Fonds AVS couvre 105,5 % des dépenses annuelles, seuil qui dépasse l'exigence légale pour la couverture des dépenses annuelles (art. 107, al. 3 LAVS). Selon les scénarios financiers de l'AVS, le résultat de répartition de l'AVS devrait devenir négatif entre 2013 et 2015. Lorsque ce sera le cas, le produit du capital pourra combler le déficit de répartition jusqu'à environ 2020, moment à partir duquel la fortune de l'AVS sera mise à contribution pour le paiement des rentes.

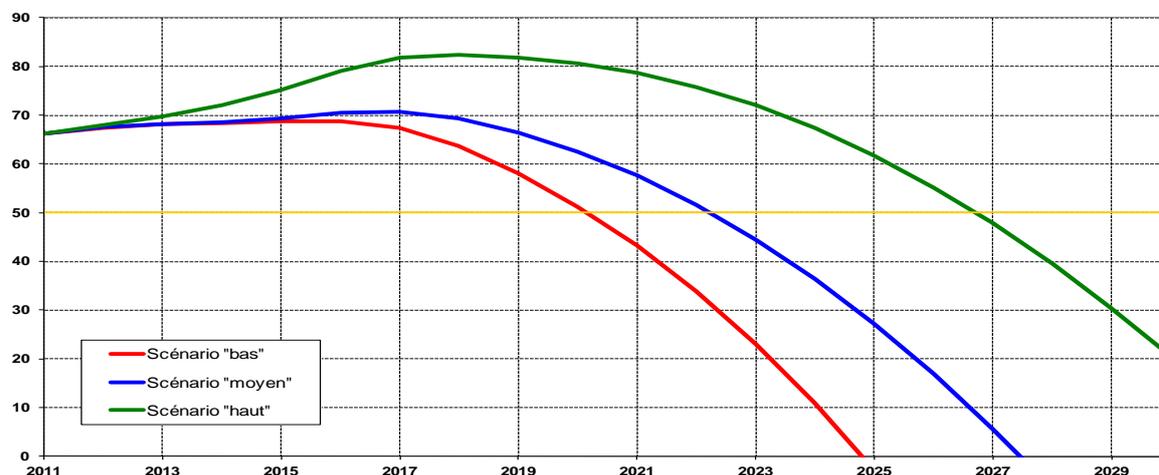
⁴ Attribution d'un point de TVA en faveur de l'AVS depuis 1999 et du produit de l'impôt sur les maisons de jeu depuis 2000, versement du produit de la vente d'or de la BNS, puis relèvement progressif de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans jusqu'en 2005.

Graphique 2 sur le résultat de répartition AVS; différence entre les recettes, sans le produit du capital, et les dépenses en millions de francs



Le capital de l'AVS s'élevait en 2011 à 40,1 milliards de francs dont 14,9 milliards étaient constitués par les dettes de l'AI. Lorsque les liquidités disponibles de l'AVS (c'est-à-dire sans prise en compte des dettes de l'AI) passent sous la barre des 50% des dépenses annuelles, il s'agit d'un seuil avisant une dégradation financière rapide de l'assurance. L'évolution future des liquidités de l'AVS dépend entre autres du remboursement des dettes de l'AI.

Graphique 3 sur l'évolution en pourcent des dépenses des liquidités disponibles de l'AVS selon le droit actuel :



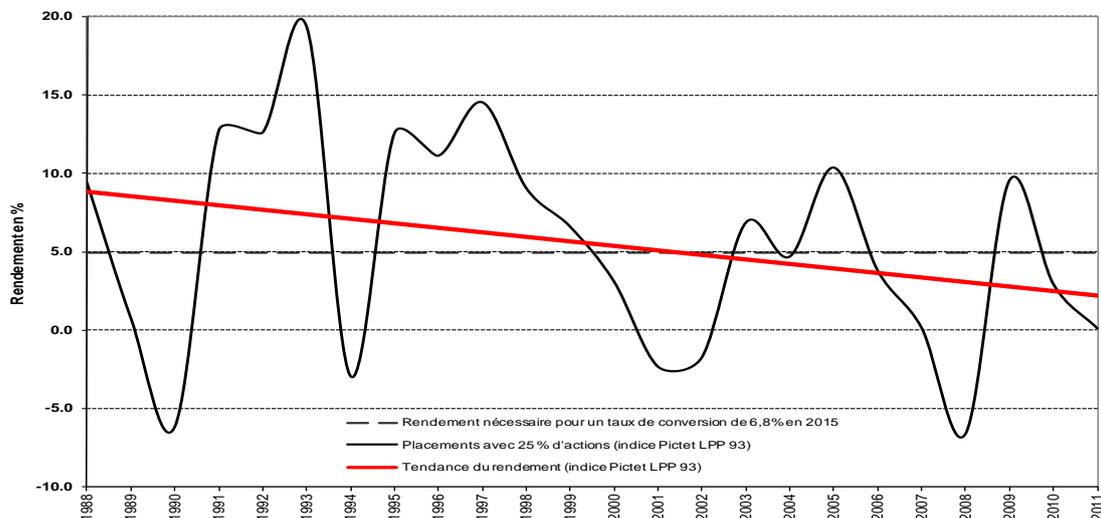
L'ensemble des scénarios financiers de l'AVS montre qu'à l'horizon 2020, des besoins financiers supplémentaires ne pourront plus être couverts par le système actuel de l'AVS. A ce moment-là, des nouvelles sources devront être dégagées pour le financement des prestations.

2.2.3. Perspectives financières de la prévoyance professionnelle

La prévoyance professionnelle est confrontée depuis une dizaine d'années à une baisse constante des taux de rendement moyen des capitaux. Ainsi, le taux d'intérêt des obligations de la Confédération à 10 ans a chuté, de fin janvier 2000 à aujourd'hui, de 3,8 pour cent à 0,60 pour cent. Quant au rendement moyen de l'indice Pictet 93, qui comprend une part de

placements en actions de 25 pour cent et correspond grosso modo au portefeuille de référence de nombreuses institutions de prévoyance, il s'est élevé à 2,77 pour cent pour ces 10 dernières années. Dans le même temps, le taux de conversion de 6,8 pour cent en vigueur depuis la 1^{ère} révision de la LPP part du principe d'un rendement de 4,5 à 5,0 pour cent.

Graphique 4 sur l'évolution des rendements de capitaux



L'indice Pictet 93 est, dans le monde de la prévoyance professionnelle, un indice largement répandu et reconnu dans la mesure où il correspond à la politique de placement des capitaux d'une grande partie des institutions de prévoyance. Le graphique reproduit indique que le rendement obtenu par les institutions de prévoyance dont la fortune est placée selon l'indice en question est, depuis 2001, inférieur au rendement escompté pour un taux de conversion LPP de 6,8 pour cent.

A ce constat vient se greffer l'allongement de l'espérance de vie, qui implique que les capitaux de couverture doivent être répartis durant une période plus longue. Ce faisant, la prévoyance professionnelle est amenée à consacrer le rendement du capital en priorité à la rémunération des capitaux des bénéficiaires de rentes, ce qui entraîne une redistribution des assurés actifs vers les bénéficiaires de rentes. Cette redistribution est d'autant plus élevée que la part des réserves mathématiques pour rentes par rapport au volume global des capitaux de prévoyance d'une institution est importante.

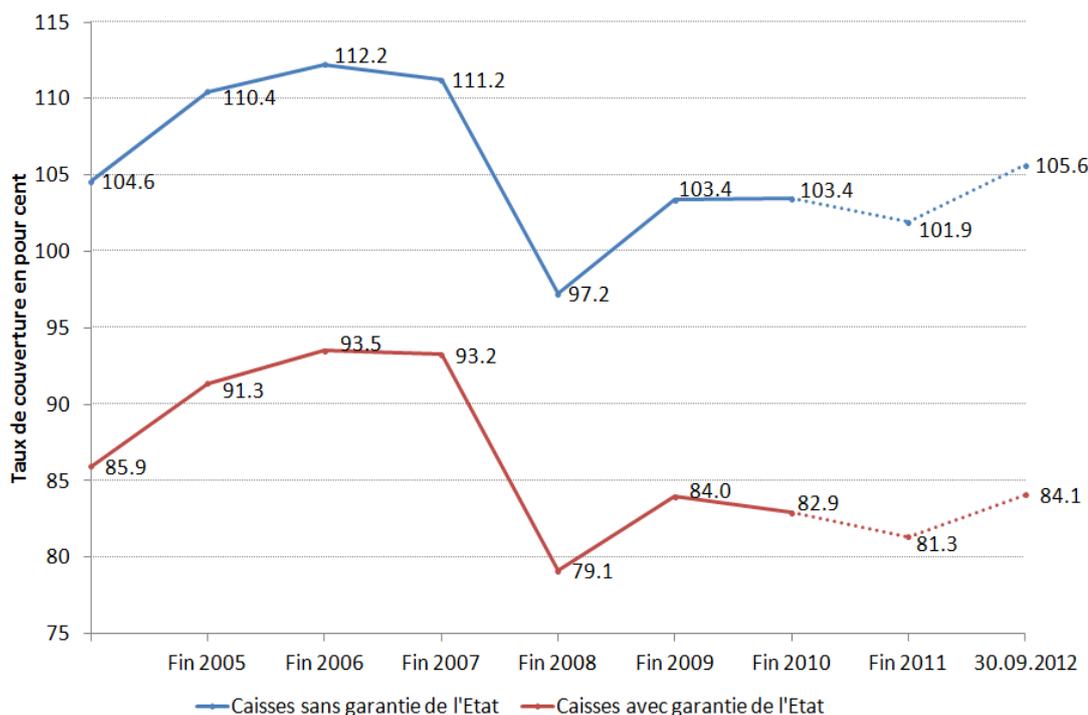
L'évolution observée fait qu'au cours de ces 10 dernières années, de nombreuses institutions de prévoyance ont dû s'accommoder de pertes lors de mises à la retraite. Cela dit, cette évolution aurait pu ébranler davantage encore la stabilité de la prévoyance professionnelle si le taux de conversion minimal ne valait pas seulement pour la prévoyance professionnelle minimale obligatoire. La plupart des institutions de prévoyance assurent également des prestations dans le domaine surobligatoire, la gestion de la prévoyance minimale légale n'apparaissant qu'au travers de comptes témoins. Ces institutions de prévoyance peuvent abaisser le taux de conversion au-dessous du taux de conversion minimal et en font également usage. Il sied toutefois de fixer le taux de conversion minimal de telle sorte qu'il puisse également être garanti par des institutions de prévoyance qui n'assurent que la prévoyance obligatoire ou légèrement au-delà.

L'évolution financière des institutions de prévoyance nourrit des incertitudes. En effet, l'évolution des taux de couverture des institutions de prévoyance enregistrés montre que ces dernières n'ont toujours pas complètement retrouvé leur niveau d'avant la première crise financière de 2008. Dans les neuf premiers mois de cette année, on peut noter un renversement de la tendance légèrement négative des années 2010 et 2011. Malgré la

stabilisation des taux de couverture, les rendements réalisés n'ont généralement pas permis de constituer des réserves de fluctuation de valeur suffisantes.

Il subsiste donc un risque de découvert à court et moyen terme. A la fin du mois de septembre 2012, environ 10 % des institutions de prévoyance enregistrées⁵ sans garantie étatique et environ 60 % de celles avec garantie étatique se trouvaient en situation de couverture insuffisante. Le rendement brut estimé des institutions de prévoyance enregistrées a été d'environ 6 % dans la période allant de fin 2011 à fin septembre 2012. On estime qu'il a été de 1,1 % environ durant l'année 2011.

Graphique 5 sur l'évolution des taux de couvertures des institutions enregistrées



Sources: 2004 – 2010: statistique des caisses de pensions OFS, calculs OFAS; dès 2011: estimations OFAS.

La remontée des taux de couverture à moyen et à long terme dépend notablement de l'évolution des marchés financiers. A cet égard, la crise de la dette a renforcé les incertitudes et la plupart des institutions de prévoyance doivent y faire face sans disposer des réserves de fluctuation nécessaires. Malgré une amélioration de la tendance constatée depuis fin 2011, il n'est pas exclu que l'insuffisance de la couverture s'accroisse davantage en cas de dégradation du marché financier. Dans l'ensemble, on constate néanmoins que la situation reste difficile, puisque pratiquement deux tiers des institutions de prévoyance de droit privé ne disposent plus de réserves de fluctuation de valeur, ou de loin pas suffisamment. Autrement dit, ces institutions n'ont plus les moyens d'amortir le choc si l'évolution des marchés financiers devait continuer de stagner ou même se détériorer.

2.2.4. Evolution des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Les dépenses des PC dépendent des facteurs endogènes à l'AVS et à l'AI (population et situation financière des rentiers) et des facteurs exogènes (frais de santé). La tendance à la croissance des dépenses de la dernière décennie s'explique essentiellement par les influences de l'évolution démographique sur ces deux facteurs⁶. Elle est cependant

⁵ IP enregistrées : institutions de prévoyance inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle. En vertu de l'art. 48, al. 1, LPP, les institutions de prévoyance qui entendent participer à l'application du régime de l'assurance obligatoire doivent se faire inscrire dans ce registre.

⁶ Augmentation de la population des rentiers AVS et AI et des coûts de soins dans les établissements médico-sociaux.

également due à deux changements législatifs récents. Le premier concerne la suppression des plafonds des PC versées en home suite à la RPT⁷ et le deuxième a trait au relèvement des franchises sur la fortune⁸. A l'avenir, la croissance des dépenses des PC devrait s'accroître en raison de l'évolution démographique. Cette augmentation touchera plus fortement les cantons car les dépenses en home, exclusivement financées par ceux-ci, devraient croître davantage. La participation de la Confédération, qui touche uniquement la couverture des besoins vitaux, suivra quant à elle l'évolution de la population des rentiers.

⁷ Avant la RPT, le montant des PC versé en home était plafonné à environ 32'000 francs. Aujourd'hui, il n'existe plus de limite maximale.

⁸ Dans le cadre du nouveau régime de financement en vigueur depuis le 1er janvier 2011, les franchises sur la fortune mobilière ont été relevées de 50% passant à 37'500 francs pour une personne seule et à 60'000 francs pour les couples. Dans les cas où l'un des conjoints est en home et lorsque les bénéficiaires PC perçoivent une allocation pour impotent, la franchise sur la fortune immobilière est passée de 112'500 à 300'000 francs.

2.3. Orientations principales

2.3.1. Objectifs généraux

L'art. 111 de la Constitution donne mandat à la Confédération de prendre des mesures « afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante » qui repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle. Autrement dit, le texte constitutionnel part du principe que c'est la conjugaison des différents piliers qui doit permettre d'atteindre les objectifs visés. Si, en tant qu'assurance de base, l'AVS doit couvrir les besoins vitaux de manière adéquate, la Constitution exige que la prévoyance professionnelle assure le maintien approprié du niveau de vie antérieur⁹. Il est explicitement prévu que cet objectif soit rempli par l'ensemble des prestations du premier et du deuxième pilier. Depuis leur introduction définitive dans la Constitution en 2008, les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI qui font désormais partie intégrante du système des trois piliers, complètent les lacunes de prévoyance pour garantir, en dernier ressort, la couverture des besoins vitaux. Il s'ensuit qu'au regard du mandat constitutionnel, la prévoyance professionnelle, l'AVS et les prestations complémentaires sont étroitement liées.

Selon l'interprétation constante de ces dispositions faite par le Conseil fédéral et qui a été pour la première fois formulée à l'occasion de l'institution du régime des trois piliers en 1972, la notion de « maintien approprié du niveau de vie » est considérée comme satisfaite lorsque les rentes de l'AVS/AI et celles de la prévoyance professionnelle atteignent environ 60 pour cent du dernier revenu annuel brut, jusqu'à concurrence d'un montant maximum raisonnable (ce plafonnement vise à décharger l'assurance fédérale du devoir de garantir aux personnes de condition très aisée le maintien de leur niveau de vie habituel). Précisée par le Conseil fédéral également dans le cadre du message du 1^{er} mars 2000 sur la 1^{ère} révision LPP¹⁰, cette interprétation du texte constitutionnel satisfait pour l'essentiel également aux exigences de la Convention n° 128 de l'Organisation internationale du Travail ratifiée par la Suisse. Il convient d'ajouter que la prévoyance professionnelle se trouve actuellement en phase de développement. On peut s'attendre à ce que l'objectif constitutionnel attribué à la prévoyance professionnelle puisse être pleinement réalisé vers 2025.

Grâce au succès du développement du système des trois piliers, force est de constater de nos jours qu'une carrière professionnelle complète en Suisse suffit en principe, pour une grande majorité des retraités, à garantir la couverture de leurs besoins vitaux et à assurer le maintien de leur niveau de vie antérieur. Il n'en demeure pas moins que, sous l'angle de la couverture du niveau de vie antérieur, le taux de remplacement de 60 pour cent est insuffisant pour les bas revenus. Ainsi, le mandat assigné à l'AVS et à l'AI ne peut, dans certaines constellations de bas revenus, être rempli que grâce aux compléments versés par les prestations complémentaires.

Afin d'assurer des prestations sociales équitables, la réforme de la prévoyance vieillesse doit continuer à garantir les acquis du système de prévoyance vieillesse, en particulier pour les personnes se trouvant au seuil du taux de remplacement qui fonde la base du système de prévoyance. Pour ce faire, la combinaison et la cohérence des deux piliers doivent être maintenues. Les prestations complémentaires devront pour leur part continuer à compléter le cas échéant les lacunes dans les prestations de vieillesse. Pour atteindre les succès escomptés, il est ainsi indispensable que la réforme de la prévoyance vieillesse puisse garantir tant la viabilité financière de nos systèmes que le maintien adéquat du niveau de vie des retraités. Cela présuppose une vue d'ensemble de la prévoyance. Ainsi convient-il de définir clairement quels sont les objectifs de politique sociale à atteindre, par le biais de quelle branche de la sécurité sociale, par quelle prestation, puis enfin de quel moyen de financement (cotisations, impôts directs, TVA). Une vue d'ensemble exige également que l'on fasse état des conséquences qu'une mesure prise au sein d'une assurance sociale

⁹ Article 112 al. 2 et art. 113 Cst.

¹⁰ BBI 2000 2676.

aurait sur les autres branches d'assurances sociales et les PC, tout en indiquant de surcroît les adaptations auxquelles il y aurait lieu de procéder au sein des autres assurances sociales. Il sied tout autant de veiller à ce que la réforme de la prévoyance vieillesse n'induise pas de transfert de charges financières sur les prestations sociales cantonales ou communales.

2.3.2. Problématique de la retraite

2.3.2.1. Enseignements des études réalisées dans les travaux préparatoires

Les études réalisées dans le cadre des travaux préparatoires sur les questions démographiques et financières confirment les hypothèses existantes sur l'évolution attendue de l'espérance de vie et aboutissent aux conclusions suivantes :

- Les projections effectuées sur la base d'un modèle macro-économique confirment les scénarios démographiques et montrent leurs influences sur l'AVS jusqu'en 2060¹¹. Elles affirment en outre que le problème du vieillissement démographique sera accentué par le passage à la retraite de la deuxième vague des générations du *baby-boom* dans les années 2030. Ce phénomène isolé serait responsable d'un manque de financement passager évalué à 3 milliards de francs.
- L'augmentation de l'espérance de vie ne touche pas toutes les catégories socioprofessionnelles de la même façon. Les études sur la mortalité différentielle¹² confirment que les personnes disposant d'une faible formation, regroupant essentiellement les personnes avec des faibles revenus, vivent en moyenne moins longtemps¹³. Cet état de fait incite à porter une attention particulière aux groupes ayant de faibles revenus dans le système de la retraite.
- En comparaison internationale, la Suisse est l'un des pays disposant de la plus haute participation des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. Celle-ci a progressé au cours des dernières années sans atteindre toutefois la limite de l'âge de la retraite ordinaire¹⁴.
- L'examen de la problématique de la retraite¹⁵ expose des contradictions entre les besoins futurs du marché du travail et l'emploi des personnes âgées: alors qu'un manque de main d'œuvre est prévisible dans le futur, les entreprises suisses avouent que les travailleurs âgés constitueraient l'ultime piste pour les combler. Par ailleurs, les entreprises n'investissent pas suffisamment dans la politique du personnel pour encourager l'emploi des travailleurs âgés.

L'analyse du marché du travail effectuée dans le cadre des travaux préparatoires montre en outre des écarts importants entre le moment de la retraite effective, c'est-à-dire lorsque les personnes cessent effectivement de travailler (64.1 ans pour les hommes et de 62.6 ans pour les femmes¹⁶) et l'âge de la retraite fixé dans l'AVS. Environ 40 pour cent des personnes arrêtent de travailler avant et un tiers continue à exercer une activité au-delà de l'âge AVS. Ce tiers en question touche un groupe restreint de la population ; il s'agit majoritairement de personnes de statut indépendant (les trois quarts), de personnes travaillant à temps partiel ainsi que de personnes en place à des postes spécifiques. En outre, alors que les travailleurs âgés se disent prêts à travailler plus longtemps si les conditions de travail restent favorables, les politiques d'entreprise en faveur des travailleurs âgés se révèlent être lacunaires. Il est utile de noter que les entreprises semblent être

¹¹ *Babyboom-Generation und AHV 2010-2060*, U. Müller, M. Eichler, Aspects de la Sécurité sociale 9/12, 2012.

¹² *Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005*, P. Wanner, M. Lerch, Aspects de la Sécurité sociale 10/12, 2012.

¹³ Un écart de près de 2 ans existe dans la durée de vie entre les personnes sans formation et les personnes de formation tertiaire.

¹⁴ Ce constat est confirmé par les études de l'OCDE. Les pays nordiques (Suède, Norvège, Islande) et la Nouvelle-Zélande devancent la Suisse en termes de participation des travailleurs âgés entre 55 à 64 sur le marché de l'emploi (*OECD, Employment Outlook*, 2012).

¹⁵ *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung*, J. Trageser, S. Hammer, J. Fliedner, Aspects de la sécurité sociale 11/12, 2012

¹⁶ *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung* (Analyses statistiques) M. Kolly, Aspects de la sécurité sociale 11/12, 2012.

intéressées à l'emploi des personnes au-delà de l'âge de la retraite dans des domaines très ciblés, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer le transfert des savoirs et des compétences. Sur la base des résultats des enquêtes menées auprès des entreprises et des travailleurs âgés, on peut cependant ajouter que tant les entreprises que les employés s'opposent à un relèvement général de l'âge de la retraite. Ils souhaitent en revanche que les conditions de la retraite soient flexibilisées afin de permettre une meilleure conciliation entre l'activité professionnelle et la retraite.¹⁷

2.3.2.2. Orientations en matière de retraite

En raison des changements structurels dans la pyramide des âges et des perspectives financières de la prévoyance vieillesse, il semble au premier abord justifié de reconsidérer la réglementation sur l'âge de la retraite. Toutefois, le besoin d'adaptation de l'âge de la retraite doit tenir compte de deux autres aspects décisifs: les réalités du marché du travail et l'inégalité de fait dans la durée de vie et dans les possibilités de poursuivre l'activité au-delà d'un certain âge. Les tendances énoncées dans le cadre du marché du travail requièrent la prudence en matière de relèvement de l'âge de la retraite. Elles justifient néanmoins une flexibilisation des conditions de retraite afin de garantir une meilleure compatibilité entre l'activité lucrative et la retraite.

Vu ces observations, il est souhaitable de mettre la priorité sur le développement des mesures qui permettent d'élever l'âge de la retraite effective au niveau de l'âge AVS. Par ce biais, il serait possible d'augmenter, du moins dans l'AVS, les sources financières issues de la masse salariale. Un assouplissement des conditions de la retraite doit permettre une meilleure conciliation entre la retraite et l'activité professionnelle (flexibilisation la retraite, retraite partielle et progressive).

Dans le sens d'une flexibilisation complète de la retraite, il convient en outre d'abandonner la notion d'âge de la retraite au profit de celle de l'âge de référence, identique pour les hommes et pour les femmes. Cet âge de référence sera fixé à 65 ans et il indiquera le niveau « intégral » des prestations de la prévoyance vieillesse dues légalement (c'est-à-dire le montant d'une rente sans réduction et sans supplément). Cet âge de référence serait bien entendu valable tant dans l'AVS que dans le deuxième pilier. Concrètement, il s'agirait d'introduire un système de retraite à la carte dans une fourchette d'âge déterminée. Hormis l'âge de référence, le niveau des prestations serait en outre déterminé en fonction des principes actuariels.

- âge de référence à 65 ans dans l'AVS et dans la LPP
- système de retraite à la carte dans une fourchette d'âge déterminée dans l'AVS et dans le deuxième pilier et basé sur des principes actuariels

D'autre part, il est proposé d'introduire des dispositions d'ordre incitatives tant dans le régime de la prévoyance vieillesse (par ex. augmentation des prestations en cas de prolongement de l'activité lucrative) que dans la politique d'emploi (encourager les employeurs à développer leur politique en faveur des travailleurs âgés). Afin de rapprocher le plus possible l'âge de la retraite effective à l'âge de référence, il est également proposé d'explorer des pistes susceptibles de réduire l'attractivité d'un départ prématuré à la retraite. Dans ce contexte, un relèvement du seuil des 58 ans du moment le plus avancé du départ à la retraite dans la prévoyance professionnelle reste une option. Ce mode opératoire impliquerait toutefois une restriction du préfinancement fiscalement avantageux de la retraite anticipée¹⁸.

¹⁷ Les différentes données mentionnées trouvent leur source dans la recherche *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung*, op..citée.

¹⁸ Il sied cependant de maintenir les exceptions justifiées du point de vue de la politique sociale pour permettre, comme aujourd'hui, des retraites anticipées, dans le cadre, par exemple, de plans sociaux.

Une fois ces efforts réalisés, la question du relèvement de l'âge de référence peut être mesurée avec les potentiels d'emploi des travailleurs âgés. En effet, si la main d'œuvre libérée par un relèvement de l'âge de référence ne peut pas être absorbée par le marché du travail, ce dernier ne ferait qu'induire des transferts de charge au sein du système de sécurité sociale. Autrement dit, en essayant de résoudre un problème de financement, on créerait des risques sociaux de plus grande ampleur. En matière de financement, un relèvement de la référence d'âge de retraite ne produirait par ailleurs pas l'effet de financement escompté par l'augmentation des ressources salariales si la main d'œuvre des travailleurs âgés n'est pas absorbée par le marché du travail. Ainsi, la disponibilité du marché du travail pour les travailleurs âgés est un préalable à l'éventualité d'un relèvement général de l'âge de référence.

Les orientations en matière de retraite dans le premier et dans le deuxième pilier :

- Harmonisation de l'âge de référence entre hommes et femmes à 65 ans (AVS et LPP);
- Flexibilisation de la retraite correcte du point de vue actuariel et coordonnée entre AVS et LPP;
- Mesures incitatives pour le maintien de l'activité lucrative jusqu'à l'âge de référence et pour sa poursuite au-delà;
- Mesures visant à réduire l'attractivité d'un départ prématuré à la retraite, en particulier relèvement du seuil des 58 ans pour le moment le plus avancé du départ à la retraite dans la prévoyance professionnelle.

2.3.3. Maintien du niveau des prestations et adaptation des paramètres actuariels

2.3.3.1. Développement de la prévoyance professionnelle obligatoire

La LPP est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1985. Elle garantit une prestation d'assurance à tous les travailleurs, à partir de la réalisation d'un certain revenu, dans le cadre de la prévoyance légale minimale. La LPP est encore et toujours en phase de développement. C'est en 2025 que la première classe d'âge pourra prétendre aux prestations légales minimales.

Ajoutées aux prestations du premier pilier, les prestations versées à l'heure actuelle par la prévoyance professionnelle n'atteignent pas encore les objectifs fixés par la Constitution. Certes, des adaptations de paramètres actuariels inhérentes à l'augmentation de l'espérance de vie et aux modifications du niveau des taux d'intérêt s'imposent; nonobstant, elles ne sauraient, **dans le cadre de la prévoyance LPP minimale**, induire une réduction du niveau des prestations.

2.3.3.2. Effets du taux de conversion

Le montant de la rente de la prévoyance professionnelle dépend du taux de conversion par le biais duquel l'avoir de vieillesse d'un assuré est converti en rente annuelle au moment de la survenance d'un cas de prévoyance.

Pour sa part, le taux de conversion dépend des bases actuarielles déterminées par l'institution d'assurance (données sur les probabilités statistiques relatives à l'espérance de vie, au veuvage, au mariage, etc.), ainsi que du taux d'intérêt technique (taux pris en compte pour le calcul des capitaux de couverture).

Les institutions de prévoyance qui assurent également la partie surobligatoire peuvent fixer le taux de conversion en fonction des paramètres actuariels qu'elles se sont fixés. Dans le

cadre de la LPP, le taux de conversion minimal est fixé par la loi. Mais lui aussi repose sur des paramètres actuariels.

Comme indiqué précédemment, la baisse des taux de rendement des capitaux ainsi que l'augmentation de l'espérance de vie mettent la prévoyance professionnelle dans une situation financière délicate. Elles nécessitent l'abaissement du taux de conversion minimal de la partie obligatoire à un niveau adéquat. Ajoutées aux rentes du premier pilier, les prestations de la prévoyance professionnelle minimale obligatoire répondent à l'objectif de base du concept des trois piliers, à savoir la réalisation d'un taux de remplacement de 60 pour cent du dernier salaire. Une diminution du taux de conversion à un niveau techniquement adéquat ne saurait dès lors avoir pour conséquence une réduction des rentes de la prévoyance LPP minimale. Cet aspect est d'autant plus crucial que dans le régime de la prévoyance professionnelle, on ne saurait, à l'inverse de ce qui est le cas pour les rentes de vieillesse AVS, prétendre à une adaptation des rentes de vieillesse au renchérissement¹⁹.

2.3.3.3. Conditions propres à dégager une majorité en faveur d'une adaptation du taux de conversion

Une nouvelle proposition d'adaptation du taux de conversion doit tenir compte des motifs principaux qui expliquent le rejet massif du projet d'adaptation du taux de conversion LPP soumis à la votation populaire le 7 mars 2010. Les motifs les plus importants sont les suivants :

- A la différence de ce qu'avait encore prévu la 1^{ère} révision LPP, aucune mesure n'était destinée à préserver le niveau des prestations. La baisse du taux de conversion LPP aurait par conséquent entraîné une réduction du niveau des prestations dans la LPP.
- Le projet pouvait notamment prêter flanc à la critique au regard du fait que les frais administratifs, et notamment les frais inhérents à la gestion de fortune, étaient trop élevés.
- Le manque de transparence des assureurs et le mode de répartition des excédents entre les assurés et les actionnaires ont abouti à ce que la réduction proposée soit ressentie comme injuste.

Nonobstant le rejet du projet en faveur d'une réduction du taux de conversion en 2010, le contexte ayant alors prévalu est fondamentalement resté inchangé. Il importe dès lors qu'un nouveau projet y relatif tienne compte des critiques émises. En outre, le succès d'une telle entreprise implique que des conditions-cadre, d'ordre tant institutionnel que de politique sociale, soient satisfaites. Il s'agit en particulier de prévoir des mesures de compensations, y compris pour la génération transitoire, accompagnées par des dispositions institutionnelles.

Maintien du niveau des prestations

Pour empêcher que la réduction du taux de conversion n'entraîne une baisse du niveau des prestations pour les revenus bas et moyens, des mesures de compensation se révèlent indispensables. Ce faisant, il sied de garantir le niveau des prestations selon la LPP. Pour ce, un accroissement des avoirs de vieillesse est incontournable. Il peut intervenir par le biais soit d'un processus d'épargne plus précoce, soit de cotisations plus élevées, soit encore d'une réduction de la déduction de coordination.

Les moyens à mettre en œuvre pour le maintien du niveau des prestations dépendent de l'ampleur de l'adaptation du taux de conversion. Si ce dernier devait, par exemple, être réduit à 5.8 pour cent, le maintien du niveau des prestations exigerait, selon les premières

¹⁹ Les prestations de vieillesse ne doivent être adaptées au renchérissement que dans la mesure des possibilités financières d'une institution de prévoyance.

évaluations, de dégager 3.9 milliards de francs de cotisations supplémentaires par année pour réussir à augmenter les avoirs de vieillesse en conséquence. Avec une baisse du taux de conversion à 6.4 pour cent proposée dans le cadre du rapport sur l'avenir du deuxième pilier, les moyens à mettre en œuvre s'élèveraient alors à 1.5 milliards de francs.

L'adaptation à ce niveau nécessiterait néanmoins, à court terme, un nouvel examen du taux de conversion. Les montants précités font état des coûts escomptés dans le cadre de la LPP. Le besoin financier *effectif* devrait dans les faits être nettement plus réduit. Dans les exemples précités, ils seraient respectivement restreints à 1.8 milliards et à 680 millions de francs. Ce phénomène s'explique par les influences de la partie surobligatoire du deuxième pilier. En effet, dans les institutions de prévoyance enveloppantes, l'application du taux de conversion n'est mise en œuvre que pour la partie obligatoire assurée selon la LPP via le compte témoin. L'augmentation des avoirs de vieillesse devrait être partiellement ou intégralement compensée par la partie surobligatoire.

Sans mesures compensatoires, le niveau des prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire minimum serait réduit de 6 pour cent en cas d'un abaissement du taux de conversion de 6.8 à 6.4 pour cent, respectivement de 15 pour cent en cas d'abaissement à 5.8 pour cent.

Mesures pour la génération transitoire

Pour éviter que la réduction du taux de conversion n'entraîne une baisse du niveau des prestations, il convient également de prévoir des mesures compensatoires afin de garantir le niveau des prestations aux personnes qui, en raison de leur âge, ne sont plus en mesure, par le biais de cotisations plus élevées, d'augmenter leur capital de vieillesse LPP. Pour y parvenir, des dispositions transitoires spécifiques s'imposent, qui devront s'avérer d'autant plus pointues que la période d'abaissement du taux de conversion est brève. Vu les pertes liées à la mise à la retraite subies au cours des années écoulées, une diminution rapide du taux de conversion serait indiquée, mesure qui appellerait toutefois des correctifs d'autant plus marqués.

Pour que les compensations en faveur de la génération transitoire fassent effet dans les meilleurs délais, des mesures de financement par répartition doivent être prises. Deux options sont possibles, la première passe par le Fonds de garantie et la deuxième par l'AVS. La solution passant par le Fonds de garantie implique que les premières générations touchées par la baisse du taux de conversion et qui sont proches du minimum LPP reçoivent un supplément de capital qui majore leur avoir de vieillesse et donc leur rente de vieillesse. La solution passant par l'AVS vise le même objectif. Toutefois, c'est la rente AVS qui est augmentée en conséquence en faveur des mêmes catégories de personnes. Les personnes qui perçoivent leurs prestations sous forme de capital ne sont pas touchées par la réduction du taux de conversion. Ainsi, elles ne sauraient prétendre aux compensations sociales en faveur de la génération transitoire.

Les coûts des mesures de compensation transitoires précitées dépendent de l'étendue du cercles de bénéficiaires et du rythme temporel avec lequel l'adaptation du taux de conversion serait mise en œuvre. Sur la base des premières estimations effectuées pour les modalités mentionnées précédemment, les coûts de départ sont estimés à 40 millions de francs par année dans le cas d'un taux de conversion minimal fixé à 6.4 pour cent et à 130 millions de francs par année pour un taux réduit à 5.8 pour cent, sous réserve que le cercle de bénéficiaires soit limité aux personnes assurées auprès d'une caisse de pension dont le plan correspond au minimum LPP. En fonction des solutions adoptées, ces coûts devraient augmenter dans une première phase, puis diminuer dans une seconde phase jusqu'à ce que la dernière classe d'âge appartenant à la génération transitoire atteigne la retraite.

Mesures d'ordre institutionnel

Les mesures d'ordre institutionnel exigent des adaptations du droit sur la surveillance des assurances. Pour ce faire, tant le DFF que le DFI ont été chargés de présenter au Conseil fédéral des projets d'amélioration dans les domaines suivants:

- Renforcement de la surveillance sur les assureurs-vie actifs dans la prévoyance professionnelle

En matière d'approbation des tarifs, la FINMA ne doit pas se limiter à examiner les effets sur la solvabilité des entreprises d'assurances privées et sur l'existence ou non de dispositions tarifaires abusives. Dans l'accomplissement de ses tâches de surveillance, elle doit bien davantage également veiller à ce que les intérêts des assurés soient préservés. En d'autres termes, au regard des particularités de la prévoyance professionnelle, la FINMA devrait également intégrer dans sa surveillance des aspects relevant de la protection des assurés. La surveillance doit en particulier s'étendre à la question de l'adéquation des primes de risque au regard des prestations risquées, au volume des frais administratifs, au bien-fondé des contributions aux frais d'administration, ainsi qu'à une présentation transparente des critères appliqués à la participation aux excédents et au calcul correspondant.

- Transparence accrue

Les comptes inhérents aux réserves et aux frais administratifs doivent être plus parlants. La pertinence des primes de risque doit être dûment étayée.

- Réglementation améliorée de la participation aux excédents

Les dispositions légales doivent être adaptées de telle sorte qu'une répartition équitable puisse voir le jour entre les assurés et les actionnaires en tant que capital-risqueurs. Il sied de réexaminer les fondements même du système de la participation aux excédents en place.

- Suppression des effets pervers en matière de courtage

Les dispositions légales propres au droit de la prévoyance et au droit des assurances doivent être coordonnées de telle sorte que la restriction stipulée dans le droit de la prévoyance pour l'admission d'avantages financiers ne soit pas contournée par le droit des assurances.

Orientations de la réforme en matière de prévoyance professionnelle :

- Adaptation du taux de conversion minimal à l'augmentation de l'espérance de vie et aux modifications du niveau des taux d'intérêt ;
- Mesures compensatoires nécessaires pour maintenir le niveau des prestations, incluant des mesures de compensations pour la génération transitoire
- Examen de mesures institutionnelles visant à étendre la surveillance de la FINMA dans le sens d'une réelle protection des assurés, à améliorer la transparence chez les assureurs, et à rendre plus équitable le système de la répartition des bénéfices entre les assurés et les actionnaires.

2.3.4. Consolidation financière de l'AVS

Les perspectives financières de l'AVS annoncent des déficits de financement notables à l'horizon 2020 qui devraient évoluer selon un rythme progressif jusqu'en 2030. Selon le scénario financier moyen et en partant du principe que le système de financement reste inchangé, les besoins financiers supplémentaires de l'AVS devraient atteindre 8.9 milliards de francs jusqu'en 2030. Cette valeur pourrait varier vers le bas ou vers le haut en fonction de changements majeurs dans les paramètres influençant le financement de l'AVS.

Etant donné que la pression démographique n'est pas imminente pour l'AVS, la situation actuelle ne plaide pas en faveur de l'adoption de strictes mesures d'assainissement. A moyen terme, l'ampleur du déficit attendu justifie néanmoins une anticipation à temps des mesures de consolidation financière dans l'AVS. Dans cette constellation, il paraît pour l'heure risqué de présenter une réforme trop unilatérale, qui reposerait soit sur des restrictions excessives des prestations, soit sur une élévation notable de l'âge de référence. Il paraîtrait ainsi plus légitime d'opter pour une démarche prudente qui combine plusieurs voies.

La combinaison entre l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans et les mesures visant à augmenter la retraite effective permettra de réduire partiellement le déficit de financement prévisible dans l'AVS. A elle seule, elle ne suffira toutefois pas à garantir l'équilibre financier à long terme. Pour pallier aux carences financières de l'AVS, il semble ainsi essentiel d'explorer d'autres pistes encore, en vue de dégager des sources financières supplémentaires. Compte tenu du niveau actuel des prestations AVS et des objectifs de maintien du niveau de vie énoncés, toute baisse générale des prestations de vieillesse est exclue. En revanche, certains réaménagements ciblés et justifiés au regard de l'évolution de la société peuvent permettre de contenir les dépenses, voire d'augmenter les ressources financières issues des cotisations. Un catalogue de mesures relatives aux prestations et aux cotisations devra être élaboré afin de générer des économies réalistes, dans le respect des principes suivants : les mesures ne doivent pas induire des situations de précarité et la protection sociale des groupes vulnérables doit être maintenue. Dans cette optique, il importera de procéder à un réexamen des prestations versées aux survivants, de la réglementation sur les cotisations des indépendants et des exemptions accordées en matière de cotisation.

Pour la couverture du besoin financier restant, il est envisagé d'étendre la recherche vers de nouvelles sources de financement. Dans la mesure où l'option consistant à hausser les charges salariales pèserait uniquement sur les générations actives tout en engendrant des répercussions négatives sur l'emploi et les salaires, le DFI propose de privilégier pour l'heure la piste d'un financement passant par la TVA. Celle-ci présente en effet l'avantage de faire appel à la solidarité de toutes les générations, les rentiers y compris. L'option de financement passant par la TVA peut néanmoins être combinée avec la solution passant par une hausse des cotisations salariales.

Orientations visant la consolidation financière à long terme de l'AVS :

- Examen de la nécessité d'adapter les prestations et les cotisations aux mutations économiques et sociales
- Examen d'un financement supplémentaire

2.3.5. Mécanisme d'intervention dans l'AVS

Afin de disposer d'un moyen de régulation financière et conformément à la motion Luginbühl²⁰, l'AVS devrait avoir un instrument de régulation financière susceptible d'intervenir selon des modalités légales bien définies. L'étude réalisée dans le cadre des travaux préparatoires²¹ montre que le régime AVS et le système de la démocratie directe suisse ne sont pas propices à l'introduction d'un mécanisme d'intervention complètement autorégulateur tel que connu dans certains pays de l'OCDE. Pour être compatible avec notre système, un mécanisme d'intervention doit davantage servir d'alarme au processus politique et permettre, le cas échéant, des actions automatiques ciblées et limitées. Autrement dit, un

²⁰ Mo 11.3113 *Introduction d'une règle fiscale dans l'AVS/AI*

²¹ *Steuerungsmechanismen in der AHV*, L-P. Feld, C. A. Schaltegger, Aspects de la sécurité sociale 7/12, 2012

mécanisme d'intervention dans l'AVS ne doit pas entraver le rôle du législateur dans la détermination des mécanismes de financement de l'AVS, ni restreindre sa plus haute responsabilité dans la prise de mesures en situation d'urgence.

Une règle d'intervention respectueuse des principes énoncés est proposée dans la 6^e révision b de l'AI. Elle définit un premier seuil obligeant le Conseil fédéral à présenter des mesures d'assainissement et un deuxième seuil critique déclenchant la mise en œuvre des mesures automatiques qui agissent simultanément sur le niveau des rentes et sur celui des cotisations. L'automatisme prévu est cependant mis en question par la commission compétente du Conseil national qui propose de renoncer à la deuxième étape.

Les principes de la réglementation prévue par la 6^e révision b pourront servir de modèle pour l'AVS. Mais vus l'âpreté des débats parlementaires au sujet de la réglementation d'intervention proposée dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS et la sensibilité du sujet, le risque de voir des règles automatiques ne pas aboutir à un consensus n'est pas à négliger. Il sied ainsi de suivre l'évolution du débat parlementaire au sujet de la réglementation prévue dans la révision de l'AI afin de mieux mesurer les modalités concrètes à adopter pour l'AVS.

Dans sa prise de position sur une motion²² demandant l'introduction d'une règle budgétaire urgente dans l'AVS, le Conseil fédéral indiquait qu'il déciderait au moment de l'adoption des orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse s'il convient de traiter de manière isolée cette question. Or, la mesure n'étant pas urgente au regard de la situation financière de l'AVS, le DFI est d'avis qu'il n'est pour le moment pas indiqué de décider d'accélérer ou non l'introduction d'une telle règle, ni de décider si le sujet doit être traité de manière isolée ou dans le cadre d'un projet global. Il sied davantage que les propositions idoines puissent être intégrées dans l'ensemble des propositions de réforme de la prévoyance vieillesse. Le DFI proposera jusqu'en été un rapport complémentaire sur le mécanisme d'intervention financier et les modalités possibles de traitement.

A l'heure actuelle, la contribution de la Confédération à l'AVS correspond à 19,55 % des dépenses de l'AVS. Cette contribution va par conséquent notablement augmenter en raison de l'évolution démographique. Il faut donc examiner si elle ne doit plus dépendre des dépenses mais plutôt être liée à l'évolution des recettes de la TVA.

Orientation pour l'introduction d'un mécanisme d'intervention dans l'AVS :

- Elaboration d'un mécanisme d'intervention sur la base des contours de la réglementation prévue dans la 6^e révision b de l'AI et en fonction des seuils d'intervention à définir dans l'AVS
- En parallèle, présentation de l'harmonisation de l'âge de référence et d'un mécanisme d'intervention
- Examen d'un possible rattachement de la contribution de la Confédération à l'évolution des recettes de la TVA

2.3.6. Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Dans le domaine des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, les problèmes à résoudre sont de deux ordres. A court terme, des améliorations ciblées doivent garantir la couverture adéquate des besoins vitaux des rentiers. A ce titre, les plafonds maximaux reconnus pour les dépenses de loyers, qui n'ont plus été adaptés depuis une dizaine d'années, nécessitent d'être indexés rapidement aux coûts effectifs selon les modalités

²² Mo 12.3553 AVS. Mettre en place rapidement un mécanisme de frein à l'endettement

exigées par la motion déposée par la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national qui a été approuvée récemment par le Parlement²³. Pour répondre à cet objectif, le DFI prévoit de soumettre au Conseil fédéral un projet pour la consultation dans le courant de l'année 2013.

A moyenne échéance, au vu de l'ampleur de la croissance des dépenses des PC liées aux frais de santé, il s'agira de développer, en collaboration avec les cantons, les stratégies possibles qui visent à améliorer le pilotage des coûts dans ce domaine. Même si force est de constater que le système de financement des soins passant par les PC a fait ses preuves, l'opportunité d'une nouvelle assurance des soins procurés par les établissements médico-sociaux, qui peut constituer une alternative de financement au régime PC, sera évaluée dans ce cadre. D'autre part, la réglementation actuelle sera soumise à une analyse critique et des solutions aux problèmes seront proposées dans le cadre d'un rapport détaillé en réponse à diverses interventions parlementaires récentes²⁴. L'opportunité d'introduire des correctifs permettant la pénalisation des comportements d'optimisation liés à la dilapidation rapide de l'avoir de vieillesse du deuxième pilier versé sous forme de capital sera également analysée dans ce cadre.

²³ La motion 11.4034. *Calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Indexation du montant maximal du loyer exige que l'indexation des loyers n'induit pas de répercussions financières sur la participation de la Confédération aux frais engendrés par le séjour en home*

²⁴ Po 12.3602 *Réformer le système des prestations complémentaires à l'AVS/AI* ; Po 12.3673 *Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI : perspectives 2020* et Po 12.3677 *Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI : savoir où l'on va*