

Stabilisation de l'AVS (AVS 21) – procédure de consultation

Monsieur le conseiller fédéral,

Par la présente, nous accusons réception du projet cité en marge, qui a retenu toute notre attention et vous remercions de nous avoir associé à cette procédure de consultation.

Les mesures de stabilisation de l'AVS sont inspirées, dans leur majorité, du projet de réforme de la prévoyance vieillesse 2020, mais elles sont limitées aux éléments essentiels pour garantir une stabilité à court terme de notre premier pilier. Certains de nos commentaires seront donc repris de notre prise de position du 24 mars 2014.

Nous partageons les préoccupations du Conseil fédéral qui privilégie l'urgence de la réforme au vu des enjeux de notre système de prévoyance vieillesse, élément fondamental de notre sécurité sociale. La réforme globale tenait compte de la complémentarité du deuxième pilier. Ce dernier devra être donc rapidement synchronisé et adapté aux nouvelles contraintes économiques et démographiques.

Le projet vise à garantir le niveau des prestations. Cet objectif est fondamental et ne suscite aucune controverse tant et encore que l'AVS échoue à garantir le minimum vital pour une tranche non négligeable de nos aînés. Nous réitérons nos préoccupations déjà énoncées dans le cadre de notre prise de position sur le projet de réforme 2020. Les lacunes du filet social nécessitent des interventions accrues des cantons et des communes. A notre avis, l'efficacité et la solidité de notre premier pilier sont prioritaires. L'AVS ne doit pas être sacrifiée en faisant objet de tractations au sein de l'échiquier politique, risquant l'effondrement du système. Les principes de base, à savoir l'uniformisation de l'âge de référence à 65 ans pour les hommes et les femmes, les mesures de compensation et le mode de financement envisagés par le Conseil fédéral représentent à nos yeux un compromis totalement correct et acceptable. La réforme de la fiscalité des entreprises adoptée par le Conseil des Etats permettrait en outre de trouver un équilibre entre la TVA, l'adaptation des cotisations salariales et la contribution de la Confédération répartissant ainsi la charge entre plusieurs sources de financement.

En regard du projet de réforme 2020, nous émettons les remarques suivantes:

- Le nouveau projet ne traite plus de la question du désenchevêtrement des comptes de la Confédération et ceux de l'AVS, qui fera l'objet d'un rapport séparé. Le projet fiscal 17 sera déterminant. Toutefois, nous réaffirmons la nécessité absolue de maintenir la part de la contribution fédérale à notre premier pilier. Un désengagement même partiel serait inacceptable pour les cantons. Ces derniers sont tenus d'assumer leurs tâches relatives au vieillissement de la population. Cette charge grève également toujours plus lourdement les budgets cantonaux à l'instar de celui de la Confédération.
- Nous regrettons la suppression de nouvelles prescriptions qui visaient à mettre les indépendants sur un pied d'égalité avec les salariés dans le domaine des cotisations. A notre avis, aucun argument objectif ne permet de maintenir des inégalités de traitement entre les assurés en fonction de leur statut.

- Par ses mesures compensatoires, le projet AVS 21 privilégie uniquement la cohorte de femmes à revenus modestes nées entre 1958 et 1966. Cette protection particulière des bas revenus devrait être reprise et généralisée dans le cadre des règles de flexibilisation. Nous vous proposons d'introduire un taux de réduction actuariel favorable en cas d'anticipation pour l'ensemble des travailleurs à revenus modestes (hommes et femmes, sans critère d'année de naissance), tel qu'il était conçu dans le premier projet du Conseil fédéral. Il tenait compte du fait que ces personnes possèdent une espérance de vie plus courte. Le but de l'AVS est de garantir le minimum vital. Le développement du marché de l'emploi, la numérisation de l'économie et les nouveaux modes de vie laissent présager qu'une part non négligeable des travailleurs seront maintenus dans des situations de précarisation.

- Le projet conserve le plafonnement des rentes de couples mariés à 150% et maintient l'inégalité avec les concubins. Cette disposition fait l'objet d'une motion du Conseil national. Nous pouvons convenir que ce déséquilibre est en partie compensé par d'autres avantages et comprenons que sa suppression chargerait lourdement le fonds AVS. Toutefois, nous soutenons une solution de compromis, soit une augmentation du plafond à 155% acceptée par le parlement fédéral dans le cadre de la réforme 2020.
Plus fondamentalement, comme nous l'avons déjà relevé dans la consultation sur le projet prévoyance 2020, nous pensons que les réflexions doivent s'engager dans la foulée du présent projet, afin de mettre en place un système faisant abstraction de l'état civil, tant au niveau des cotisations que des prestations pour éliminer les inégalités entre couples mariés et concubins. En effet, les modes de vie évoluent rapidement, les structures familiales sont multiples et souvent instables, tandis que le modèle familial ne constitue plus la norme.

Nous vous livrons, ci-après, nos remarques plus spécifiques quant aux nouvelles dispositions prévues par la réforme.

1. L'âge de référence

L'âge de la retraite ne doit plus constituer une échéance définitive mais un élément pour calculer la rente. L'âge de référence obéit donc à cette logique.

Le premier pilier vise à assurer les besoins vitaux. À l'instar du Conseil fédéral, nous estimons qu'il n'est pas l'instrument adéquat pour corriger à posteriori, à l'âge de la retraite, les inégalités salariales subies par les femmes durant leur vie professionnelle. Le problème doit être résolu en amont, mais nous appelons de nos vœux une politique active et interventionniste de la Confédération dans ce domaine, la méthode fondée sur la bonne volonté des employeurs ayant échoué. Nous approuvons par conséquent l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans.

2. Mesures de compensation pour les femmes nées entre 1958 et 1966

Pour atténuer les effets du relèvement de l'âge de référence, nous privilégions le modèle à 800 millions de francs qui couvre un cercle plus large d'assurées. Nous approuvons les barèmes favorisant les revenus modestes et l'adaptation de la formule des rentes pour les femmes qui travailleront jusqu'à l'âge de référence ou au-delà.

3. Flexibilisation de la retraite de la retraite de 62 à 70 ans et possibilité de retraite partielle

La flexibilisation est pertinente et prendra tout son sens lorsque le vieillissement généralisé de la population provoquera une situation de pénurie dans le marché de l'emploi. Toutefois, nous émettons quelques critiques quant aux conditions d'anticipation, comme déjà mentionné dans la partie générale de notre courrier.

L'ajournement concernera probablement des travailleurs spécialisés et qualifiés. Une gestion adéquate du vieillissement des collaborateurs devra être intégrée et généralisée par les politiques des ressources humaines des entreprises.

L'anticipation sera principalement choisie par les personnes fragilisées dans leur parcours professionnel, par le chômage, la pénibilité ou la précarité de leurs emplois. Le projet prévoit une modification dans le calcul de la rente, qui ne sera plus fondée selon l'échelle complète de cotisation mais réduite en fonction des années d'anticipation. En sus du taux de réduction actuariel, ce procédé contribue à amoindrir les ressources disponibles des personnes déjà en situation de faiblesse. Le projet de réforme 2020 proposait un modèle d'anticipation favorable aux bas revenus. Nous regrettons vivement que ce soutien soit abandonné par le Conseil fédéral.

Au surplus, les rentes réduites seront probablement complétées par les prestations complémentaires (PC), dont une part du financement est à la charge des cantons. Nous rappelons que la non-fiscalisation des prestations complémentaires pourrait rendre attractive une anticipation complète de la rente. L'effet de seuil est alors exacerbé et va à l'encontre de l'objectif visé par la flexibilisation. Selon les données mentionnées dans le rapport, l'augmentation des dépenses PC liée à la flexibilisation sera marginale, car la part des nouveaux bénéficiaires est peu élevée à l'âge de la retraite (3% des nouveaux rentiers). Il est évident que cette part varie en fonction des cantons et des régions, les plus pauvres ayant un rapport de bénéficiaires PC/rentiers AVS plus élevé que la moyenne nationale. Un régime d'anticipation des rentes amélioré pour les personnes disposant de revenu modeste permettrait d'instaurer une meilleure solidarité entre les travailleurs, les aînés et également entre les régions.

Enfin, nous appuyons sans réserve les nouvelles dispositions liées à la retraite partielle qui permettent un retrait progressif du marché du travail et les mesures incitatives à travailler au-delà de 65 ans. Au niveau fédéral, une politique active devra toutefois être mise en œuvre également auprès des employeurs, visant à promouvoir le maintien des personnes de plus de 50 ans dans le marché du travail.

4. Financement

Nous rejoignons l'avis du Conseil fédéral sur le mode de financement de l'AVS, par le biais d'un relèvement proportionnel de la TVA. Pour atténuer l'effet trop marqué d'une inflation sur le marché de la consommation, nous sommes favorables à une répartition du financement additionnel sur plusieurs sources, soit une augmentation du taux de cotisation telle que prévue par le projet fiscal 17 et une hausse de la contribution fédérale de 19.55% à 20.2%, liée aux dépenses de l'AVS. Cette solution a l'avantage de répartir l'effort sur les retraités, la population active, les entreprises et la Confédération.

5. Conséquences sur les cantons

Dans le cadre des mesures compensatoires, le Conseil fédéral estime que 25% des femmes nées entre 1958 et 1966 feront usage des taux d'anticipation favorables et, si le modèle à 800 millions est choisi, qu'environ 54% bénéficieront de la formule de rente plus avantageuse. Selon les prévisions, le projet AVS 21 impactera favorablement les dépenses en matière de prestations complémentaires. Le Conseil fédéral fixe entre 85 et 90 millions de francs d'économies pour les cantons. Par contre, la flexibilisation ne devrait avoir qu'un effet marginal contribuant à la hausse des dépenses. Cette approche ne tient pas compte de l'effet attractif du dispositif des prestations complémentaires en cas d'anticipation de la rente, modèle qui sera également adopté par une part des travailleurs exclus des mesures compensatoires. De ce fait, l'estimation des conséquences sur les cantons repose sur des hypothèses incertaines quant aux comportements des assurés. Par ailleurs, aucune simulation n'a été effectuée canton par canton, alors même que le projet aura des effets potentiellement très différents d'une région à l'autre. Nous déplorons ces lacunes.

Nous vous remercions de l'attention qui sera portée à nos remarques et vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 17 octobre 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND