

B

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'INTERN

Speaking Note du Conseiller fédéral

Pascal Couchepin

Conférence de presse du 19.2.2004

sur la votation populaire du 16 mai 2004 :

11^e révision de l'AVS et augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée en
faveur de l'AVS et de l'AI.

Seule la version orale fait foi

Speaking note : Deux objets - un objectif

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi d'abord de vous remercier d'avoir répondu à mon invitation. Votre présence témoigne de l'importance que les médias accordent aux assurances sociales. Cet intérêt est justifié puisque :

- la sécurité financière du 1^{er} pilier de notre prévoyance vieillesse, survivants et invalidité est en jeu.
- Toute la population est concernée, les jeunes et les personnes âgées, les actifs et les rentiers.
- L'attachement aux assurances sociales va au-delà des appartenances partisans. Souvenons-nous que les radicaux - les conseillers fédéraux Hermann Obrecht à la fin des années 30, puis Walther Stampfli dans les années 40 - et les socialistes - avec Hans Peter Tschudi dans les années 60 - ont fortement marqué l'AVS de leur empreinte.

Le 16 mai prochain, c'est le peuple et les cantons qui se prononceront sur l'avenir de l'AVS et de l'AI, deux assurances sociales qui font notre fierté. Le Conseil fédéral recommande aux citoyennes et aux citoyens d'accepter la 11^e révision de l'AVS et la hausse de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI. Par ce vote, nous offrons la possibilité au peuple suisse d'assurer les assurances sociales et ce jusqu'en 2015 pour l'AVS, notamment.

Permettez-moi d'abord de replacer les enjeux de ce vote dans un cadre plus général.

Le défi à relever est de taille. Il faut agir aujourd'hui pour assurer à long terme la solidité et la durabilité du 1^{er} pilier.

Deux facteurs jouent un rôle important : les conditions démographiques et économiques.

Graphique 1 : Evolution de la pyramide des âges

La démographie joue contre l'AVS

Ces prochaines décennies l'évolution démographique joue contre l'AVS.

L'évolution démographique est caractérisée par l'augmentation de l'espérance de vie, la diminution du taux de natalité et l'immigration. L'espérance de vie moyenne s'est allongée d'une année tous les dix ans et continuera d'augmenter. L'espérance de vie d'un homme de 65 ans a passé de 78 ans en 1970 à près de 82 ans en 2002. Pendant ce temps, l'espérance de vie d'une femme de 65 ans a passé de 81 ans à 86 ans environ.

D'un autre côté, le nombre des naissances recule constamment. Si, en 1970, on comptait encore 2,1 enfants en moyenne par femme, ce chiffre est passé à seulement 1,4 en 2002.

La dénatalité et l'allongement de l'espérance de vie font que le rapport entre rentiers et actifs se détériore. L'évolution de ce rapport est l'élément le plus important pour la prévoyance vieillesse. En 1970, on comptait encore 4,6 cotisants pour un rentier. Aujourd'hui, ce chiffre est passé à 3,6 et, en 2040, il faudra selon toute vraisemblance 2,2 cotisants pour financer la rente d'un retraité. Par la suite, ce rapport devrait se stabiliser.

Graphique 2 : personnes âgées de 65 et plus par cantons

Les scénarios de l'évolution démographique de l'Office fédéral de la statistique présentés la semaine dernière montrent que la population de la Suisse n'augmentera plus que faiblement et vieillira rapidement au cours des quatre prochaines décennies. La part des ressortissants de nationalité étrangère dans la population restera importante. En Suisse, la population de personnes de 65 ans ou plus passera de moins de 16% en 2001 à environ 25% en 2040.

Peut-on influencer l'évolution démographique afin d'atténuer les conséquences de ce vieillissement ? Des mesures sont possibles mais leurs effets sont limités.

En ce qui concerne le nombre d'enfants par femme, plus le niveau de développement économique est élevé, plus le nombre d'enfants est bas.

Les mesures visant à promouvoir la famille, comme l'assurance maternité, peuvent agir à long terme sur le taux de fécondité.

Le peuple se prononcera en automne sur l'assurance maternité. Le Département fédéral de l'intérieur s'engagera en vue de l'introduction du congé-maternité payé. Cette mesure est importante pour l'ensemble de la société et la politique familiale. Elle contribue à l'égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle.

Les mesures visant à promouvoir la famille ne sont toutefois pas à même d'inverser fondamentalement la tendance.

L'immigration pourrait être une solution au problème. Mais le peuple a montré à plusieurs reprises qu'il ne souhaitait pas que la Suisse s'ouvre massivement à l'immigration.

La Suisse, avec 21,6 % d'étrangers, est d'ailleurs déjà un pays d'immigration. En Allemagne, le pourcentage d'étrangers est de 8,9%, en France de 5,5% et en Italie de 2,5%.

Croissance économique modeste

L'évolution économique joue aussi un rôle décisif pour l'AVS. Elle influence directement la masse salariale soumise à cotisations et donc les recettes de l'assurance. Contrairement à la démographie, on ne peut pas faire de pronostics fiables à long terme dans ce domaine.

Mais l'évolution économique de la Suisse durant les quinze dernières années a été faible. De 1980 à 1990, la croissance réelle a été de 2 %. De 1990 à 2000, elle est tombée à 0,9 % en moyenne. Compte tenu de ces résultats passés, nous tablons sur une croissance de quelque 1 % à moyen terme.

Graphique 3 : évolution économique des dernières années

Parier, comme le fait la gauche, seulement sur le retour d'une forte croissance pour assurer financièrement l'AVS est trop risqué au vu de l'expérience de ces dernières années. Il est de plus inexact de prétendre que, depuis la dernière augmentation des cotisations en 1975, l'AVS a pu couvrir ses besoins financiers grâce à la seule croissance économique.

En termes relatifs les dépenses de l'AVS augmentent depuis longtemps plus rapidement que l'économie dans son ensemble. Elles sont passées de 6,1 % du PIB en 1975 à 7 % en 2002. Cela correspond à une augmentation de 15%.

Graphique 4 : Dépenses AVS et évolution du nombre des rentiers et des actifs

Si les cotisations AVS n'ont pas dû être relevées, c'est surtout parce que le nombre des cotisants a augmenté et que les salaires réels ont progressé.

C'est aussi en raison de

- la réintroduction (1979) de l'obligation de cotiser pour les rentiers actifs
- l'assujettissement aux cotisations des indemnités journalières de l'AC (1984), de l'AI, des APG (1988) et de l'assurance militaire (1994). Les recettes supplémentaires qui résultent de cet élargissement équivalent à une augmentation du taux de cotisations de 0,2 points (env. 570 mio).

C'est enfin dû au point de TVA qui est prélevé au profit de l'AVS depuis 1999.

La croissance passée n'a pas suffi à financer les besoins accrus de l'AVS. Il est réaliste de penser qu'elle ne suffira pas à combler l'augmentation des dépenses nécessaires à garantir les rentes de demain.

Besoins financiers futurs de l'AVS

Aujourd'hui, les finances de l'AVS sont encore saines. On prévoit même pour 2003 un excédent de quelque 2 milliards de francs dans l'AVS. Ce montant est nettement plus élevé que prévu. Le rendement des placements (1,5 milliard de francs) est l'élément déterminant de ce meilleur résultat. Il faut toutefois relativiser ce résultat, car cette somme comprend plus de 800 millions de gains en capital non réalisés.

Graphique 5 : Evolution des comptes de l'AVS au cours de son histoire

L'évolution du fonds AVS montre que la situation financière est plus délicate qu'on ne le croit. Rappelons que l'AVS existe depuis 1948. En plus de 50 ans, le fonds n'a été déficitaire que pendant dix ans en tout, mais quatre fois dans les six dernières années. Cela confirme que la tendance s'aggrave et qu'il est irresponsable de ne rien faire.

En tablant sur une croissance économique moyenne de 1% et une croissance salariale réelle de 1 %, on peut estimer le besoin financier supplémentaire équivalent à 3,8 points de TVA d'ici 2025.

Graphique 6 : développement du résultat de répartition de l'AVS

Les besoins ne sont pas immédiats mais en comparant la différence entre les recettes (sans intérêts) et les dépenses de l'AVS ces prochaines années on constate que la situation se dégradera assez rapidement sans mesures efficaces.

Si le peuple accepte la 11^{ème} révision de l'AVS et le pourcent supplémentaire de TVA, la situation financière de l'AVS sera, grâce aux réserves accumulées, saine jusqu'en 2015.

La 11^e révision prévoit que le montant du fonds AVS, soit la réserve de cette assurance, ne doit pas descendre en dessous de 70% des dépenses annuelles, contre 100% actuellement. Or, sans la 11^e révision, le montant du fonds AVS sera en dessous de 70 % en 2009 déjà. La situation s'aggravera encore si le peuple refuse la TVA. Dans ce cas, il manquera plus de 2 milliards de francs dans le compte AVS en 2016.

D'autres solutions ?

Augmenter la TVA, les cotisations salariales ou baisser les rentes : les solutions pour financer les rentes de demain existent. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a récemment calculé les effets de ces scénarios :

- Si l'on voulait que l'AVS conserve des comptes équilibrés en 2020 sans augmentation d'impôt ni de taxes, il faudrait diminuer le montant des rentes. La rente minimale, par exemple, diminuerait de 18 % passant de 1055 frs à 859 frs (prix 2004).
- Si l'on souhaitait au contraire renoncer à toucher aux prestations et se contenter de nouveaux impôts, il faudrait faire passer la TVA de 7,6 % aujourd'hui à 10 % en 2020.
- Un troisième scénario, partant toujours du point de vue que les comptes 2020 de l'AVS doivent être équilibrés et que l'on ne touche pas aux prestations,

arrive à la conclusion qu'il faudrait faire passer les prélèvements sur les salaires de 8,4 % à 11,5 %

Ces solutions extrêmes ne sont souhaitables ni pour la santé économique de notre pays, ni pour sa cohésion sociale. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous propose, le 16 mai prochain, une réforme équilibrée basée sur des économies d'un côté et sur des de nouvelles recettes de l'autre.

Contenu de la 11^e révision de l'AVS

La 11^e révision de l'AVS met principalement l'accent sur la consolidation de son financement.

Les principaux points de cette révision sont les suivants :

1. 1. La 11^e révision de l'AVS réalise l'égalité entre les sexes puisque dès 2009, l'âge de la retraite des femmes est harmonisé avec celui des hommes à 65 ans. Ce relèvement est équitable si l'on sait que l'espérance de vie des femmes est supérieure à celle des hommes.
2. 2. La 11^e révision de l'AVS améliore la situation des veuves avec orphelins. Cette révision n'aggrave pas la situation financière d'une veuve avec un enfant, aussi longtemps que ce dernier est encore en formation. Ce n'est que lorsque tous les enfants ont terminé leur formation qu'elle devra se contenter d'une rente diminuée. Parallèlement, la rente d'orphelin est portée de 40% à 60%.
3. 3. La 11^e révision de l'AVS apporte des économies dans le domaine des rentes de veuves sans enfant ou ayant terminé l'éducation de leur(s) enfant(s). Sur une période de 15 ans la rente de veuve/veuf est progressivement baissée de 80 % à 60 % de la rente de vieillesse.

Les femmes sans enfants perdent par contre le droit à une rente et reçoivent à la place une indemnité unique. Ceci touche tout au plus 10% des veuves.

4. La 11^e révision de l'AVS flexibilise le départ à la retraite sans subventionnement de la retraite anticipée. Les hommes et les femmes peuvent anticiper la demi-rente à partir de 59 ans et la rente entière au plus tôt dès 62 ans. Comme aujourd'hui,

la rente anticipée est réduite à vie selon des principes actuariels. Mais à l'avenir, les bénéficiaires d'une rente anticipée ne seront plus astreints au paiement de cotisations s'ils ne travaillent plus. De plus, 145 millions de francs sont investis pour que les femmes nées avant 1953 puissent bénéficier d'une rente anticipée avec une réduction moins forte.

Graphique 7 : rentiers actuels pas concernés

Ces mesures ne touchent bien évidemment pas les rentiers actuels. Les veuves, veufs et orphelins au bénéfice d'une rente avant l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS la conserveront sans aucun changement. Les femmes et les hommes avec des enfants qui acquièrent un droit à une rente de survivants pendant les cinq années suivant l'entrée en vigueur la 11^{ème} révision recevront une rente d'un même montant qu'aujourd'hui (80% de la rente de vieillesse correspondante). Ce n'est que dès la 6^e année après l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS et jusqu'à la fin de la 15^e année que le montant de la rente diminuera progressivement jusqu'à atteindre 60% de la rente de vieillesse. Parallèlement la rente d'orphelin est portée de 40 % à 60 %.

Ces différentes mesures visent à assurer la pérennité de l'AVS. Si l'on se réfère au dernier rapport de l'OCDE sur la situation économique de la Suisse en 2003, il s'agit même d'une contribution indispensable. L'OCDE confirme que la Suisse a eu raison d'évoquer ce problème à long terme. La population peut ainsi s'y préparer.

Hausse de la TVA pour l'AVS

Ces mesures d'économie ne suffiront pas à moyen terme. Dès 2009-2010, il faudra des nouveaux moyens. Le Conseil fédéral et le Parlement à une très large majorité (130 à 43 au Conseil national et 35 à 2 au Conseil des Etats) ont décidé que les ressources supplémentaires indispensables pour financer les rentes jusqu'en 2015 devraient provenir d'une hausse de la TVA de 1 point. Un prélèvement de 1% de TVA supplémentaire correspond à quelque 2,9 milliards de recettes.

C'est sur ce relèvement que nous voterons aussi le 16 mai prochain. Accepter le pourcentage de TVA supplémentaire ne signifie toutefois pas donner un blanc-seing. Ce pourcent ne sera introduit que s'il est nécessaire et par le biais d'une loi soumise au Parlement.

Elle sera donc soumise au référendum facultatif. S'il le souhaite, le peuple aura une nouvelle occasion de se prononcer sur la question.

Un nouvel effort sera toutefois encore nécessaire. L'UDC et les socialistes prétendent avoir trouvé la solution avec les bénéfices des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale. Avec un taux d'intérêt réel de 2,5%, ce sont 500 millions de francs qui sont à disposition annuellement.

Or, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national propose que les 2/3 soient attribués à l'AVS. Ces quelque 300 millions de francs correspondent à environ 1% des dépenses annuelles de l'AVS (30 milliards de francs). Même en considérant la proposition initiale de l'UDC d'attribuer la totalité des 500 millions de francs à l'AVS, ce montant n'équivaut qu'à 1,6% des dépenses annuelles de l'AVS. Miser sur les bénéfices de l'or de la BNS n'est donc pas crédible à long terme.

Tous ceux qui s'en remettent à la Banque nationale pour trouver une solution au financement de l'AVS feraient bien de lire une récente interview du directeur de la BNS Philipp Hildebrand. Il explique qu'à long terme les bénéfices de cette institution qui vont dans la caisse fédérale – quelques 2,5 milliards de francs par année – vont fondre assez rapidement. Cette somme sera réduite des deux tiers d'ici 10 ans pronostique M. Hildebrand.

Graphique 8 : or de la BNS

Hausse de la TVA pour l'AI

Le 16 mai prochain il s'agira aussi de consolider l'AI. La hausse de 1 point de TVA est indispensable pour consolider durablement l'AVS. La part qui doit revenir à l'AI, 0,8%, répond à un besoin immédiat.

Cette hausse de TVA devrait rapporter environ 2 milliards de francs et prendre effet le 1^{er} janvier 2005. L'AI a un besoin vital de cet argent, car ses déficits augmentent sans cesse. En 2002 l'endettement accumulé était de 4,5 milliards de francs pour des dépenses de 10 milliards. Pour 2003, le déficit estimé est de 1,5 milliard de francs.

Plusieurs facteurs contribuent aux problèmes financiers de l'AI. Le nombre de rentes augmente continuellement ces dernières années. Un nouveau record a été atteint en 2002 où les rentiers AI correspondaient à 4,8% de la population active. Entre 1990 et 2000, les bénéficiaires de rentes ont passé de 130 000 à 220 000. Cette augmentation s'explique d'une part par le fait que les "baby-boomers" des années 60 et 70 sont aujourd'hui tous sur le marché du travail et donc plus exposés au risque de l'invalidité. D'autre part, la probabilité de devenir invalide à partir de l'âge de 35 ans a

augmenté depuis les années 90. Les rentes AI sont donc versées plus longtemps. Enfin, le nombre de personnes invalides à cause d'une atteinte psychique est également en hausse.

Graphique 9 : augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes AI 1990-2002

Comme vous le savez, la 4^e révision de l'AI, en vigueur depuis janvier, permettra des économies de quelque 200 millions de francs. Elle contient des mesures pour freiner l'augmentation des rentiers AI.

L'évolution dans le domaine de l'AI est inquiétante. Il faut pouvoir agir de manière plus décisive sur l'octroi et la durée des rentes. La 5^e révision, qui est en chantier, proposera d'autres mesures importantes pour freiner les dépenses. Je les présenterai prochainement au Conseil fédéral.

Avec cette nouvelle révision de l'AI, le Conseil fédéral poursuit essentiellement deux objectifs :

- Freiner l'accroissement du nombre de nouvelles rentes
- Harmoniser la pratique.

La hausse de la TVA soumise au peuple s'inscrit donc dans un véritable plan de redressement de l'AI.

Personne ne conteste sérieusement les besoins immédiats de l'AI. Un non entraînerait un cumul de déficit pendant plusieurs années et la nécessité d'augmenter la TVA de 1% et non de 0,8% comme prévu.

Deux fois oui

Beaucoup de pays jettent un regard envieux sur notre 1^{er} pilier solide et performant. Les chiffres montrent que cette solidité ne durera pas si rien n'est entrepris. Pour éviter une thérapie de choc il faut agir maintenant. Cela est important pour ne pas compromettre l'avenir financier de l'AVS et porter atteinte aux intérêts des rentiers actuels et futurs.

Le 16 mai prochain, il est donc essentiel de voter deux fois oui

- pour la sécurité des rentes AVS jusqu'en 2015
- pour une AI réformée, solide et durable.