



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Département fédéral de l'intérieur
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Réf. : PM/15015668

Lausanne, le 31 mars 2014

Consultation sur le projet de Réforme de la prévoyance vieillesse 2020

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur le projet cité en titre et vous fait part, ci-après, de sa détermination.

Il considère qu'il est essentiel de garantir le maintien du niveau des prestations AVS et LPP pour les générations futures ainsi que le pouvoir d'achat des personnes à la retraite.

Il salue notamment la démarche globale proposant de lier le 1^{er} et le 2^{ème} pilier.

Cela étant, le Gouvernement cantonal considère qu'il est indispensable d'intégrer des réflexions sur les PC à l'AVS/AI dans le cadre de la réforme sur la prévoyance vieillesse 2020. Dans ce contexte, le projet du Conseil fédéral devrait formuler des propositions concrètes pour la réforme des PC AVS/AI, alors qu'il se limite à constater que les cantons devraient supporter des charges supplémentaires de 20 millions dans le domaine des prestations complémentaires !

Une réduction des prestations touchant la couverture des besoins vitaux, garantie par un mandat constitutionnel n'est pas envisageable. Il est ainsi primordial que les modifications effectuées soient assorties de mesures de compensation appropriées pour garantir le maintien du niveau des prestations.

En outre, les impacts sur l'assurance chômage - suite à l'augmentation de l'âge de la retraite anticipée de 58 ans à 62 ans - devront être chiffrés et évalués, ainsi que les effets d'une augmentation de la période d'activité sur le système de garde d'enfants.

Au demeurant, le Conseil d'Etat rappelle que la Suisse est l'un des pays les plus prospères et que le système de prévoyance vieillesse représente l'un des piliers de la redistribution de la richesse nationale et du partage des fruits de sa croissance.

En outre, le Conseil d'Etat est d'avis que, bien que les perspectives financières constituent des éléments permettant d'alimenter la réflexion, une réforme de l'ampleur de celle proposée ne peut objectivement se fonder uniquement sur des projections. Il rappelle à cet égard qu'en 1995, le rapport du Conseil fédéral sur les 3 piliers prévoyait pour 2010 un déficit de 3.7 milliards pour les comptes de l'AVS et un solde du capital de l'AVS réduit à 2 milliards. En réalité, et fort heureusement, les comptes de l'AVS ont

bouclé l'exercice 2010 avec un bénéfice de 1.8 milliard et un capital de 40 milliards. L'on peut donc constater que le potentiel de l'économie suisse de créer de la richesse et de la valeur ajoutée est conséquent. Il est inconcevable que les habitants de ce pays ne puissent en bénéficier comme rentiers, dès lors qu'ils y ont largement apporté leur contribution.

Dans ce contexte, maintenir le niveau des rentes, en particulier pour les rentiers de condition économique modeste et moyenne, doit constituer un objectif atteignable et un enjeu de solidarité nationale.

1. Financement du projet de réforme

1.1 Arrêté fédéral sur le financement additionnel en faveur de l'AVS par le biais d'un relèvement de la TVA

Le Conseil d'Etat relève en tout premier lieu qu'il conviendrait de scinder le projet de réforme - et dissocier les projets de modifications légales du résultat de la votation populaire relative à l'arrêté sur le financement additionnel - ce qui lui donnerait des chances de succès accrues.

A cet égard, le Gouvernement cantonal considère qu'une augmentation d'un pour cent du taux de TVA est ne serait acceptable qu'en ultime recours.

Quant à la majoration du deuxième pour cent de TVA, elle est totalement inacceptable et risque de mettre à mal l'entier de la réforme.

En effet, un relèvement de 2% de la TVA réduirait de près de 6 milliards de francs par an le pouvoir d'achat des ménages privés, ce qui ne manquerait pas d'entraîner un sérieux affaiblissement de notre économie. De surcroît, le nouvel article 113 LAVS donne à l'AVS une marge de manœuvre financière à cet effet. En outre, une telle augmentation ne devrait être envisagée qu'après évaluation des effets de cette réforme.

Le Conseil d'Etat refuse par conséquent la modification, telle que proposée, de l'article 130, al.3^{bis} et al.3^{ter} Constitution fédérale.

Il considère qu'il est essentiel que le Conseil fédéral se penche sur d'autres mesures de financement de l'AVS. Il convient notamment de vérifier que l'assiette des revenus soumis à cotisations ne comporte pas de lacunes. Une augmentation du taux de l'impôt anticipé, avec affectation au fonds AVS d'un montant correspondant à la part de l'augmentation non réclamée par les contribuables, pourrait également être étudiée. Le Conseil d'Etat suggère enfin d'affecter le disponible de l'assurance invalidité à l'AVS, soit les 0.3 % de TVA disponible dès 2017. Le Conseil d'Etat estime en outre qu'une légère hausse du taux de cotisations n'est pas taboue et qu'elle contribuerait également au financement de l'AVS.

1.2 Mécanisme d'intervention pour l'AVS

Le Conseil d'Etat formule son accord sur le principe d'un mécanisme d'intervention des rentes dans la mesure où les règles d'intervention en cas de passage sous un certain seuil du fonds de réserve s'appuient sur un projet du Conseil fédéral, puis sur une décision du Parlement et, le cas échéant, sur une décision populaire à la fin du processus afin de garantir les décisions les plus démocratiques possibles.

Néanmoins, il conviendra de prévoir le déroulement de ce processus dans le respect d'un temps limite (p. ex. 18 mois) ; à défaut, les cotisations pourraient être relevées ou une légère augmentation du taux de TVA mise en vigueur.

Au demeurant, la restriction de l'adaptation des rentes, ayant des incidences importantes sur le pouvoir d'achat des rentiers, est nettement refusée par le Conseil d'Etat.

1.3 Réduction de la participation financière de la Confédération aux dépenses de l'AVS

La réduction proposée entraînerait une diminution des recettes qui devrait être compensée par les travailleurs, les entreprises et les contribuables ; à cet effet, il n'est pas envisageable de faire reposer l'essentiel du plan de sauvetage de la Prévoyance vieillesse sur des nouvelles mesures de financement supportées par ces derniers. Les chiffres avancés par l'Union suisse des arts et métiers sont à cet égard éloquentes (12,5 milliards de francs). Le tort qui serait ainsi porté à notre économie aurait des conséquences clairement contre-productives.

Au demeurant, ce désengagement important de la Confédération risque de diminuer son « intérêt » à une évolution modérée des dépenses de l'AVS. Le Conseil d'Etat juge le cofinancement de l'AVS par la Confédération indispensable pour compenser, dans le cadre d'une assurance universelle, l'absence ou la faible capacité de prévoyance individuelle de nombreuses personnes. En outre, cette participation de la Confédération était intégrée aux paquets RPT en 2008 ! Il est exclu que quelques années après cette mise en œuvre, la Confédération se retire de ce financement.

Dès lors, le Conseil d'Etat rejette la proposition de réduction.

2. Dispositions portant sur la retraite

2.1 Age de référence pour la retraite, adaptations touchant les rentes de veuves et d'orphelins, mesures en faveur de la génération transitoire

Le Conseil d'Etat considère qu'il est discutable de vouloir réaliser l'égalité hommes-femmes par le biais d'une augmentation de l'âge de référence pour les femmes, alors que des différences de salaire non négligeables persistent. Avant d'envisager une hausse pour les femmes, le Conseil d'Etat recommande de privilégier la voie de la flexibilisation de l'âge de la retraite en fonction de la durée de cotisation.

Par ailleurs, il approuve les adaptations des rentes de survivants et mesures en faveur de la génération transitoire.

2.2 Assouplissement du passage à la retraite et rente partielle

Sur ce thème, le Conseil d'Etat renvoie à la recommandation de flexibilisation ci-dessus. Il estime que les possibilités d'ajourner ou d'anticiper la retraite constituent des améliorations notables. Si toutefois l'option de l'âge fixe devait être retenue, les lacunes de cotisations dues à l'anticipation de la rente devraient pouvoir être compensées par les périodes de cotisation accomplies durant les « années de jeunesse », soit avant l'âge de 20 ans, contrairement à ce que prévoit l'article 29bis, al.1bis LAVS ; il conviendrait à tout le moins de réserver, pour les bas et moyens revenus, l'article 40sexies pour plus de clarté.

Le Conseil d'Etat souligne en outre que des mesures incitatives d'accompagnement sur le marché de l'emploi devraient être mises en place et souhaite que cette problématique soit traitée au sein de ce projet de réforme.

2.3 Egalité de traitement entre salariés et indépendants - cotisation équivalente

Le Conseil d'Etat relève que la déduction actuelle des rachats effectués dans le 2^{ème} pilier encourage les indépendants à se constituer une bonne prévoyance professionnelle ; la suppression de cette déduction risque dès lors d'être contre-productive et n'est dès lors pas souhaitable.

2.4 Adaptation du taux de conversion minimal de la LPP

Un abaissement sensible du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle semble inéluctable. Néanmoins, l'ampleur de la diminution est excessive aux yeux du Conseil d'Etat, qui rappelle, par surabondance, que lors de la votation populaire du 7 mars 2010, le peuple a dit non à 72.7 à la réduction du taux de conversion minimal à 6,4% d'ici 2016. Revenir avec une telle proposition, malgré la volonté populaire, n'est pas acceptable, sous réserve d'une amélioration des prestations permettant le maintien du niveau global des rentes faibles et moyennes. La solution serait que la baisse du taux ne s'applique que sur le capital accumulé après la réforme.

Les compensations en élargissant l'assiette de cotisations semblent cohérentes en terme d'équilibre général. Mais elles ne préservent que les rentes des futurs retraités qui commenceront leur vie professionnelle dans les années postérieures à la réforme. Il manque donc une solution pour les actifs d'aujourd'hui et notamment ceux qui sont proches de la retraite ; celle-ci pourrait être que la baisse du taux ne s'applique que sur le capital accumulé après la réforme. Ainsi, s'agissant de la période antérieure, les droits seraient acquis.

Le problème de la soumission des salaires bas à la LPP pose des difficultés en terme de pouvoir d'achat, mais surtout ne garantit pas un revenu disponible forcément meilleur à la retraite, en raison des effets de seuils avec le régime des PC AVS/AI. Il faudrait donc régler cette question des effets de seuils entre les PC AVS/AI et la situation économique des personnes avec une petite retraite, juste supérieure aux normes.

2.5 Diminution de la déduction de coordination

Ces mesures améliorent la prévoyance professionnelle d'une proportion importante de salariés et sont saluées par le gouvernement cantonal. Le Conseil d'Etat souhaite cependant que des scénarios de modulation du montant de coordination en fonction du revenu soient analysés.

3. Mesures d'ordre institutionnel LPP

Les différentes mesures proposées – répartition des gains, transparence et surveillance des institutions, taux d'intérêt minimal LPP – emportent l'adhésion du Conseil d'Etat.

4. Le Conseil d'Etat apporte également quelques remarques d'ordre général supplémentaires, étant précisé qu'il s'est limité à certains aspects essentiels à son avis, figurant en annexe au présent courrier.

En conclusion

Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'Etat souligne la nécessité d'une adaptation de la LAVS et de la LPP au vieillissement de la population, permettant de garantir le maintien du niveau des prestations.

Il relève que le projet propose des pistes intéressantes. Cependant, il est nécessaire de reconfigurer le projet qui devra présenter un plan de financement rééquilibré par rapport à ce qui est actuellement prévu. De surcroît, il est impératif que l'effet final permette de maintenir le niveau des rentes grâce à un effort de solidarité national et éviter que la Confédération réduise son engagement dans le financement de la prévoyance vieillesse.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe mentionnée

Copies

- Parties consultées
- OAE
- SASH

Annexe : ch. 4.1 : Divers

- Le Conseil d'Etat apporte quelques précisions relatives au texte :
- il constate des « coquilles » de ponctuation dans le texte français, notamment la présence d'apostrophes .
- Commentaire ad.art. 9a (nouveau) p.161: 7^{ème} ligne : remplacer « un nouvel art. 8a », par « un nouvel art. 9a ».
- Commentaire ad. art. 24a, p. 164 : remplacer « Abs.1 » par « Al.1 ».
- Commentaire ad. art. 41, al.1 LAM, p. 207 : Biffer « Le Conseil fédéral », qui figure deux fois dans le texte.
- **L'art. 10a, alinéa 4 LAVS** permet au Conseil fédéral de prendre en compte la fortune des assurés n'exerçant aucune activité lucrative, si elle diffère « considérablement » de la fortune déterminée par les autorités fiscales. Cette notion de « considérablement » est extrêmement vague et ne favorise ni la sécurité ni la transparence juridique.
- **L'art. 13a al. 2 AP-LPP** permettrait de percevoir des prestations partielles de retraite correspondant à la réduction du taux d'activité en trois étapes, ce qui est salué. Par contre, le Conseil d'Etat rappelle que les prestations en capital sont soumises à une imposition séparée des autres revenus (taux de la prévoyance), selon la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (art. 38 LIFD) et les législations cantonales correspondantes, nettement plus avantageuse que l'imposition des rentes soumises à l'impôt avec les autres revenus. En cas de perception des prestations de retraites en plusieurs étapes, il est possible de casser de manière encore plus significative la progression du taux d'imposition. Il s'agit ainsi d'éviter une incitation fiscale à percevoir la prestation de vieillesse en un trop grand nombre d'étapes.
- **Art. 44 al. 1 AP-LPP** – Le Conseil d'Etat n'approuve pas la modification prévue ad art. 44 al. 1 lit. c AP-LPP ; le principe de la collectivité n'est pas respecté si l'indépendant s'assure seul, à savoir sans personnel, dans une institution qui n'est pas celle de son association professionnelle. L'art. 1c al. 2 OPP2, 2^{ème} phrase, introduit au 1^{er} janvier 2006 dans le cadre du 3^{ème} volet de la première révision LPP (3^{ème} paquet fiscal), précise ainsi expressément que le principe de la collectivité virtuelle ne s'applique pas dans le cadre de l'assurance facultative des indépendants.
- **Art. 79b, al. 1, 1bis et al. 2 AP-LPP** - Cette modification, qui oblige les institutions de prévoyance à accorder la possibilité de procéder au rachat des prestations réglementaires en tout temps, est saluée.
- **Art. 81b AP-LPP** – Le Conseil d'Etat adhère pleinement au sens de la disposition qui correspond à la pratique actuelle de la majorité des autorités fiscales et qui est préconisée par la Conférence suisse des impôts.
- De manière générale, le Conseil d'Etat constate que le Conseil fédéral dispose, avec le projet présenté, d'une compétence trop importante, tant au niveau de la LAVS que de la LPP ; or, attribuer autant de prérogatives au Conseil fédéral interfère avec le processus de contrôle législatif (référendum notamment).

En outre, les répercussions éventuelles sur les primes d'assurance-maladie, notamment en cas d'augmentation d'un point de la TVA, n'ont pas été chiffrées.

Le Conseil d'Etat souhaite que soit également analysée l'allocation d'autres ressources au Fonds AVS ; il constate un manque de réflexion quant aux apports financiers à ce dernier.