



Financement de l'AVS

Exploiter les opportunités et sécuriser les rentes par les transversales de Travail.Suisse

Berne, mai 2020 (version de juillet 2020)

Thomas Bauer
Responsable de la politique sociale
bauer@travailsuisse.ch

Contenu

1.	Financement des prestations - saisir les opportunités	2
2.	Intégration de la proposition dans le processus de réforme	2
2.1	Stabilisation de l'AVS (AVS21)	2
2.2.	Réforme de la LPP (compromis des partenaires sociaux sur la prévoyance professionnelle)	4
3.	Une montagne de défis - une transversale de Travail.Suisse	6
3.1.	Les transversales de Travail.Suisse	6
3.2	Ancien monde, outils usuels - nouveau monde, nouveaux outils	6
3.3.	Nouveau Monde - intérêts négatifs	10
3.4.	Charges et recettes d'intérêts - l'inversion du financement les finances publiques et la prévoyance vieillesse	11
3.5.	Les recettes en devises et les taux d'intérêts négatifs de la Banque nationale - la réparation des torts causés	14
3.6.	Un nouveau monde, de nouveaux outils	17
3.7.	Un monde nouveau et courageux ? - une taxe sur les achats en francs suisses à l'étranger comme voie de retour à la normalité	20
3.8.	Conclusion - les transversales de Travail.Suisse	21
4.	Conclusion	22

Encadrés complémentaires :

Discrimination salariale et âge de la retraite pour les femmes - un calcul simple	3
L'AVS après la crise du coronavirus – rien ne change ?	9
Distributions de la Banque nationale suisse à la Confédération et aux cantons	18
La prévoyance professionnelle ne devrait-elle pas être indemnisée à la place de l'AVS ?	19

1. Financement des prestations - saisir les opportunités

Les défis à venir dans la prévoyance vieillesse peuvent être maîtrisés sans réduire les rentes ou augmenter l'âge de la retraite. C'est ce que montre la proposition suivante de Travail.Suisse. Les taux d'intérêts négatifs offrent une opportunité à cet égard, qui peut être utilisée à moyen terme pour la prévoyance vieillesse.

Travail.Suisse propose une procédure en deux étapes. La montagne de défis qui se présente dans le domaine de la prévoyance vieillesse doit être forée de deux côtés. D'une part, l'épargne de la Confédération, générée grâce à des taux d'intérêt négatifs, et les revenus de la BNS provenant des placements en devises et des taux d'intérêts négatifs doivent servir à financer l'AVS. En même temps, il faut introduire une taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger. En dévaluant le franc suisse, cette taxe crée une marge de manœuvre en termes de salaires, de marges et de taux d'intérêts. D'autre part, le financement par les canaux existants - cotisations salariales, taxe sur la valeur ajoutée, Confédération - redeviendra possible à moyen terme. Si la taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger crée - comme prévu - une marge de manœuvre correspondante en matière de taux d'intérêts, la situation des rentes de la prévoyance professionnelle (2e pilier) se stabilisera également.

Nous appelons cette approche les transversales de Travail.Suisse à travers la montagne de défis à venir. Elle est décrite et fondée en détail dans les chapitres suivants.

2. Intégration de la proposition dans le processus de réforme

Les réformes en cours de la prévoyance vieillesse sont mises en œuvre séparément pour l'AVS et la prévoyance professionnelle. Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral a envoyé en consultation une proposition de réforme de la prévoyance professionnelle (réforme LPP). Elle est basée sur un compromis des partenaires sociaux entre l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse et Travail.Suisse. Le délai de consultation s'étend jusqu'au 29 mai 2020.

Le 28 août 2019 déjà, le Conseil fédéral a adopté le message sur la nouvelle réforme de l'AVS (AVS21). Le processus parlementaire devrait débuter lors de la session d'été 2020.

La proposition Travail.Suisse s'inscrit donc dans ce processus de réforme.

2.1 Stabilisation de l'AVS (AVS21)

La réforme actuellement proposée par le Conseil fédéral prévoit essentiellement trois mesures : un relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes avec des compensations, une flexibilisation de la retraite et une taxe sur la valeur ajoutée plus élevée.

- *Relèvement de l'âge de la retraite et compensation* : l'âge de la retraite des femmes doit être porté à 65 ans pour être égal à celui des hommes. Les femmes d'une génération transitoire recevront en contrepartie des compensations qui leur permettront de continuer à toucher leur retraite à 64 ans avec une perte de revenus relativement faible. Les femmes de la génération

de transition qui touchent leur pension à 65 ans recevront une rente plus élevée si elle n'est pas déjà égale à la rente maximale.

- *Flexibilisation de la retraite* : le projet de loi prévoit qu'entre 62 et 70 ans, il est possible de toucher tout ou partie de la rente AVS. Si les gens travaillent au-delà de l'âge de la retraite, la rente de vieillesse de l'AVS peut être améliorée et les lacunes de cotisations comblées.
- *Augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée* : la taxe sur la valeur ajoutée doit être augmentée de 0,7 point de pourcentage. Avec l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes, cela couvrira les besoins de financement de l'AVS jusqu'en 2030.

Travail.Suisse continue de rejeter l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes. Jusqu'à présent, les mesures prises pour lutter contre la discrimination salariale à l'égard des femmes ont été

Discrimination salariale et âge de la retraite pour les femmes - un calcul simple

La différence de salaire inexplicée entre les femmes et les hommes était de 7,7 % selon l'étude la plus récente et la plus fiable sur le plan méthodologique. Pour des raisons inexplicables, les femmes en Suisse perçoivent un salaire inférieur de 7,7 % à celui des hommes. C'est ce que montre l'"Analyse de l'écart salarial entre les femmes et les hommes sur la base de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) 2016" de Kaiser et Möhr (2019).

En raison de cette discrimination, les cotisations salariales des femmes à l'AVS sont également inférieures de 7,7 % à ce qu'elles devraient être. En 2016, cela se traduit par des pertes de 740 millions de francs pour l'AVS. Si ces chiffres sont extrapolés jusqu'en 2020, la discrimination restant la même (7,7%), la perte de cotisations AVS due à la discrimination est estimée à 825 millions de francs suisses par an.

Selon le Conseil fédéral, l'économie résultant de l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes s'élèvera à 1,4 milliard de francs à partir de 2027, avec une introduction en 2022. 1,2 milliard de cette somme est due à la réduction des dépenses, et près de 200 millions à l'augmentation des recettes due à une vie active plus longue. Le niveau de compensation pour la génération de transition est en constante augmentation. Il s'élèvera à 596 millions de francs suisses en 2030. Il en résulte le calcul simple suivant pour le maintien de l'âge de la retraite à 64 ans pour les femmes

- Élimination des discriminations salariales : +825 millions de francs de recettes AVS supplémentaires
- Pas de compensation pour la génération de transition : + 596 millions de CHF
= 1,421 milliard de francs suisses

La conclusion est simple : si les femmes salariées en Suisse n'étaient pas discriminées en termes de salaire, une partie substantielle des coûts pourrait financer l'âge de la retraite plus bas. Une compensation pour la génération transitoire n'est pas nécessaire dans ce cas. En conséquence, les coûts de la retraite à 64 ans sans discrimination salariale sont à peu près les mêmes que ceux de la retraite à 65 ans avec discrimination salariale et compensation pour la génération de transition.

insuffisantes.¹ S'il n'y avait pas de différence de salaire inexpliquée entre les femmes et les hommes, les femmes qui travaillent verseraient des cotisations salariales nettement plus élevées. Cela permettrait de générer une partie substantielle des revenus nécessaires à un âge de la retraite plus bas. En outre, l'inégalité des rentes de vieillesse entre les sexes reste élevée. Il n'est donc pas encore approprié d'harmoniser l'âge de la retraite entre les sexes. Les mesures de compensation pour la génération transitoire signifient également que même une augmentation de la TVA légèrement plus élevée de 0,2 point de pourcentage - au total 0,9 point de pourcentage - aurait le même effet sur le financement d'ici 2030 qu'un âge de retraite plus élevé.

Travail.Suisse est favorable à une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée dans le cadre de la proposition de réforme de l'AVS21, dans un premier temps pour des raisons pragmatiques. Cette mesure présente l'avantage de disposer d'une large base de financement et de faire en sorte que les retraité-e-s contribuent également au financement de leur retraite. Cependant, le financement par la TVA fait peser une charge supérieure à la moyenne sur les salarié-e-s et les retraité-e-s à faibles et moyens revenus et réduit leur pouvoir d'achat. Avec une augmentation de la TVA dans le cadre de l'AVS 21, Travail.Suisse estime que l'on a donc largement épuisé les possibilités de financement supplémentaire par la TVA et que cette dernière ne sera plus au centre des réformes futures.

Il faut maintenant saisir les opportunités actuelles créées par les taux d'intérêt négatifs et la politique monétaire de la Banque nationale suisse. C'est pourquoi les premières étapes de la mise en œuvre des transversales de Travail.Suisse sont déjà nécessaires dans le cadre du processus de réforme actuel.

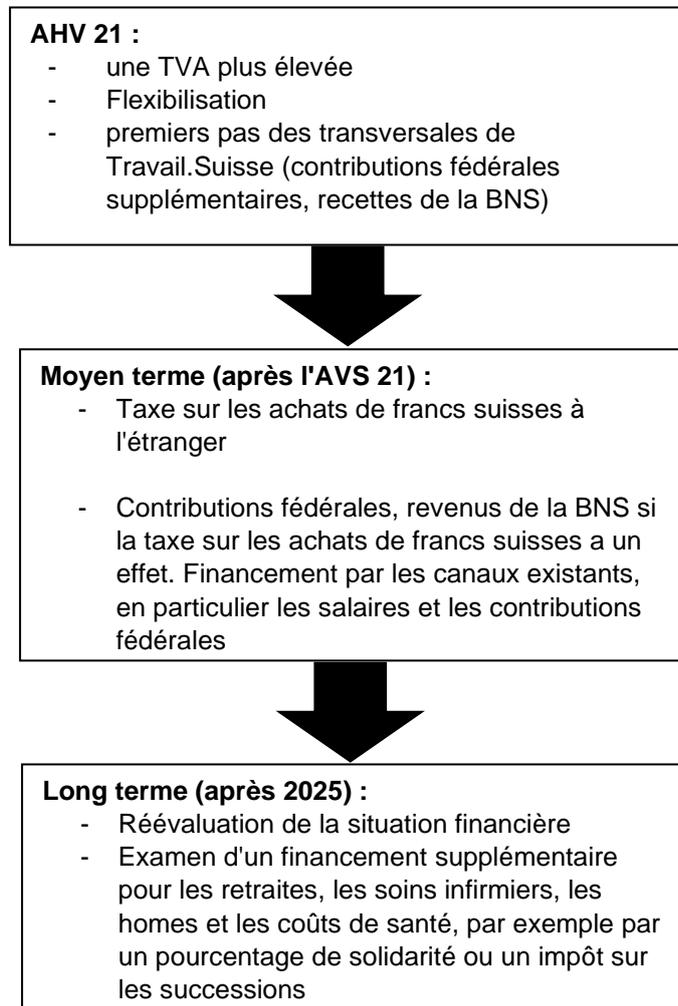
2.2. Réforme de la LPP (compromis des partenaires sociaux sur la prévoyance professionnelle)

Les partenaires sociaux ont présenté au Conseil fédéral une proposition de compromis pour la prévoyance professionnelle. Il a adopté la proposition sans modification et l'a soumise au processus de consultation. Travail.Suisse, en tant que partenaire social impliqué, soutient le compromis proposé. Il prévoit des cotisations d'épargne supplémentaires, en particulier de la part des jeunes assurés, et - comme c'était déjà le cas lors de l'introduction de l'assurance obligatoire LPP - une composante de répartition solidaire par le biais d'une cotisation sur le salaire. De cette manière, le niveau de la rente dans la prévoyance professionnelle peut être sauvegardé dans le cadre de l'obligation. Toutefois, les faibles taux d'intérêts continueront à exercer une pression sur le régime de retraite par capitalisation dans les années à venir.

¹ Il s'agit en particulier d'étendre le domaine d'application du contrôle des salaires. A l'heure actuelle, seulement environ 1% des entreprises doivent procéder à des contrôles. Il est aussi nécessaire d'avoir un renforcement des moyens pour combattre la discrimination salariale. Jusqu'à présent, aucune mesure, et encore moins des sanctions, n'est prévue pour les entreprises qui pratiquent la discrimination salariale.

2.3. Processus de réforme

La proposition de Travail.Suisse pour une transversale à travers la montagne de défis concerne donc avant tout le moyen terme, les premiers pas étant déjà faits dans le cadre de l'AVS 21.



3. Une montagne de défis - une transversale de Travail.Suisse

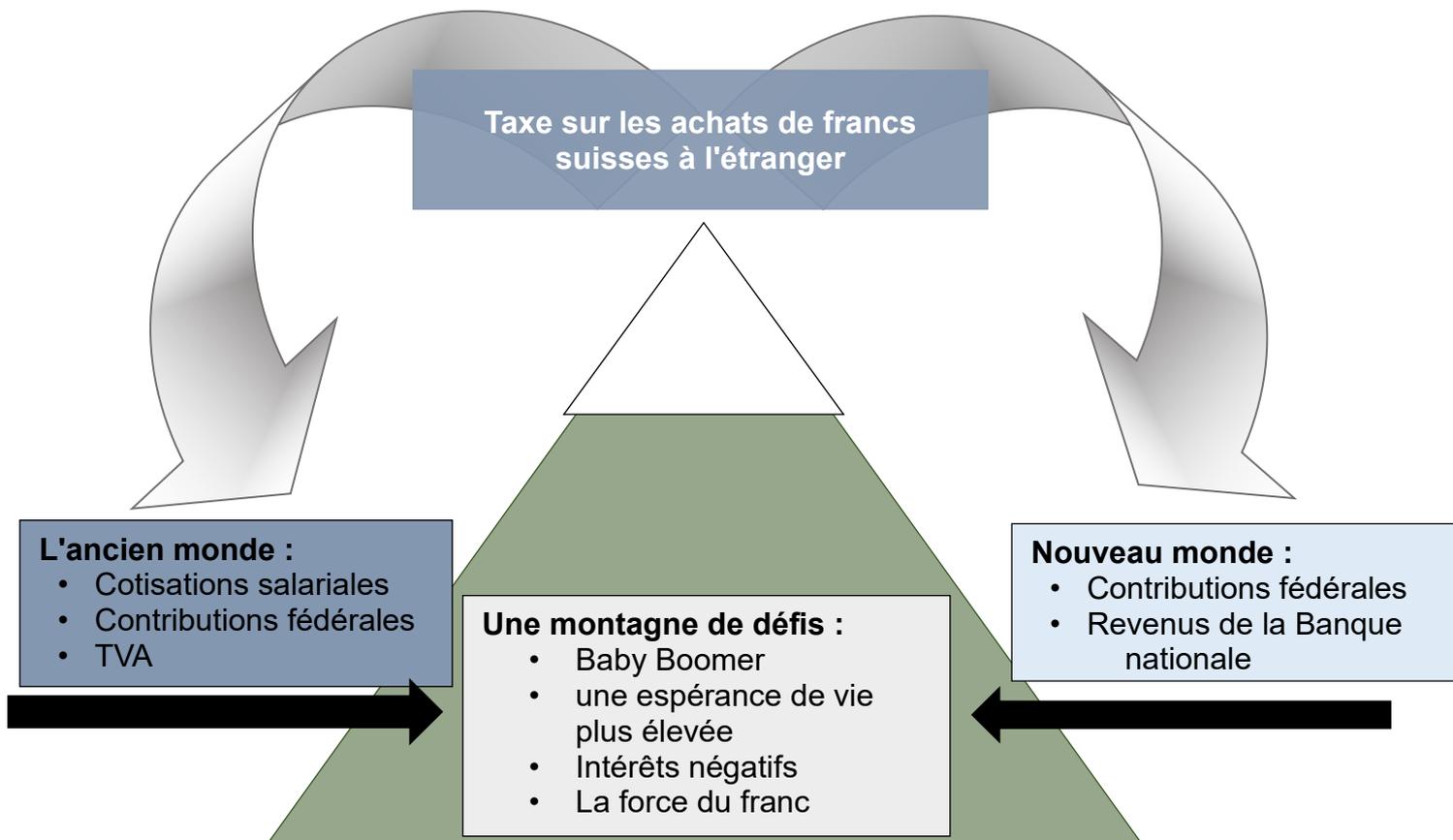
3.1. Les transversales de Travail.Suisse

La prévoyance vieillesse est confrontée à des défis financiers : allongement de la durée de vie, arrivée des baby-boomers à l'âge de la retraite, taux d'intérêts négatifs et baisse des rentes. Si l'on veut maîtriser les défis qui en résultent, les domaines mentionnés ne peuvent être considérés indépendamment les uns des autres.

La situation actuelle, caractérisée par des taux d'intérêts négatifs, pose d'énormes défis. Si elle persiste, la prévoyance professionnelle surtout restera sous forte pression. Mais en même temps, les taux d'intérêts négatifs sont avantageux et nécessaires. Ils fournissent aux pouvoirs publics des revenus issus de ses dettes et empêchent une appréciation encore plus forte du franc suisse. Les avantages de la situation actuelle doivent donc être correctement exploités. Dans le même temps, il faut fixer le cap afin de pouvoir surmonter la situation actuelle. C'est la seule façon de stabiliser le système suisse des retraites à moyen terme.

Au sens figuré, la montagne de défis doit donc être forée de deux côtés : un outil profite des opportunités offertes par les taux d'intérêts négatifs d'un côté de la montagne, tandis qu'un autre est prêt à assurer le financement de l'autre côté de la manière habituelle. Dans chaque cas, le forage doit être effectué là où il est le plus facile d'avancer. Et ce, jusqu'à la percée. C'est ainsi qu'est née la transversale de Travail.Suisse pour la prévoyance vieillesse.

La question de savoir de quel côté se situe le forage sera principalement déterminée par l'effet qu'aura la taxe proposée sur les achats de francs suisses à l'étranger.



3.2 Ancien monde, outils usuels - nouveau monde, nouveaux outils

Actuellement, l'AVS est principalement financée par les cotisations salariales, les contributions fédérales, la taxe sur la valeur ajoutée et les revenus des placements :

Source de revenus	Part en pourcent des revenus	
	2018	2019
Employeurs et salarié-e-s	76%	69%
Confédération	21%	19%
Taxe sur la valeur ajoutée et impôt sur les maisons de jeu	6%	6%
Revenus des placements	-3%	6%

Les dépenses consistent presque exclusivement en versements des rentes (98 %). D'autres prestations en espèces sont utilisées comme allocations d'impotence pour les personnes nécessitant des soins (1,3 %) ou comme mesures individuelles telles que des moyens auxiliaires (0,2 %). Les coûts de mise en œuvre et d'administration s'élèvent à un faible 0,5 % des dépenses.

Le résultat de la répartition résulte de la différence entre les dépenses et les recettes de l'AVS sans tenir compte du rendement de la fortune. Il est négatif depuis 2014 et deviendra positif à court terme en 2020-2022 grâce aux contributions de la RFFA.

Mesures de la RFFA :

Les mesures suivantes ont été mises en œuvre par la « Loi fédérale relative à la "Réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA)" à partir de 2020 :

- Augmentation du taux de cotisation de 8,4 % à 8,7%
- Transfert complet du pourcentage démographique de la TVA à l'AVS - il est perçu depuis 1999 ; avant l'adoption de la RFFA, seulement 83% de ce pourcentage était transféré à l'AVS
- Augmentation de la contribution fédérale à l'AVS de 19,55 à 20,2% des dépenses de l'AVS

Ces mesures entraîneront des recettes supplémentaires de 2 milliards de francs suisses en 2020. Par la suite, les recettes supplémentaires atteindront près de 3 milliards d'ici 2045, principalement grâce à l'augmentation des salaires et de l'emploi.

Les dispositions légales stipulent que le Fonds de compensation AVS ne peut en principe pas descendre en dessous du montant d'une dépense annuelle (art. 107, al. 3 LAVS). Cependant, c'est le cas depuis 2018. Cette disposition, qui se justifie en termes de stabilité financière, rend obligatoire un financement supplémentaire.

Le Conseil fédéral estime le besoin de financement supplémentaire à 0,9 % de TVA ou à 1,2 % de pourcent salarial, pour que le fonds de l'AVS soit suffisamment alimenté jusqu'en 2030. Il faut tenir compte du fait que l'augmentation des dépenses de l'AVS fera également augmenter le montant d'une dépense annuelle et que le fonds devra gérer un montant plus élevé. Selon l'Office fédéral des

assurances sociales, les dépenses annuelles devraient atteindre 60,4 milliards de francs suisses en 2030. En 2020, elles seront de 45,7 milliards de francs suisses.

Dans le cadre de la réforme AVS 21, le Conseil fédéral propose de relever progressivement l'âge de la retraite pour les femmes jusqu'à 65 ans. Le relèvement de l'âge de la retraite réduirait les coûts de l'AVS d'environ 1,4 milliard par an une fois que la mesure aura produit tous ses effets. Toutefois, les mesures compensatoires pour la génération transitoire réduiront l'effet des économies. Selon les calculs du Conseil fédéral, elles coûteront 596 millions de francs en 2030 et 712 millions de francs en 2031, ce qui signifie que pour laisser l'âge de la retraite des femmes inchangé, il suffirait de relever la TVA de 0,2 point de pourcentage supplémentaire pour obtenir les mêmes résultats financiers d'ici 2030. L'économie réalisée par le relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes, en raison des mesures de compensation, est donc extrêmement modeste jusqu'en 2030.

Le Conseil fédéral propose d'augmenter la taxe sur la valeur ajoutée de 0,7 point de pourcentage. Cette augmentation de la TVA générera des recettes supplémentaires de 2,2 à 2,5 milliards de francs suisses. Une augmentation linéaire de 7,7 % à 8,4 % (taux normal) est prévue.²

Dans un monde tel qu'il existait avant la crise financière - c'est-à-dire avant 2007 - les mesures proposées par le Conseil fédéral seraient partiellement plausibles. Il est normal que les ressources financières supplémentaires requises doivent être financées par les mêmes sources de revenus, à savoir les cotisations des employeurs et des salariés, la Confédération, la TVA et les revenus des placements. Ce scénario du "vieux monde" montre une façon de percer la montagne de défis d'un côté. Une augmentation de 0,9 point de pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée garantit ainsi le niveau actuel des prestations au moins jusqu'en 2030.

Toutefois, les mesures proposées ne correspondent pas aux circonstances actuelles. Depuis l'éclatement de la crise financière, nous ne vivons plus dans un univers qui justifie un scénario de "vieux monde". Nous avons plutôt besoin de nouveaux outils et de nouvelles approches à l'heure actuelle.

² Le taux spécial pour le secteur de l'hébergement doit être porté de 3,7 % à 4 % et le taux réduit de 2,5 % à 2,7 %. Environ 94 % de l'ensemble des recettes de la TVA sont générées par le taux normal, soit environ 5 % de plus que le taux réduit. Le taux réduit s'applique principalement aux denrées alimentaires, aux aliments pour animaux et aux engrais, aux médicaments, ainsi qu'aux journaux, magazines et livres.

L'AVS après la crise du coronavirus – rien ne change ?

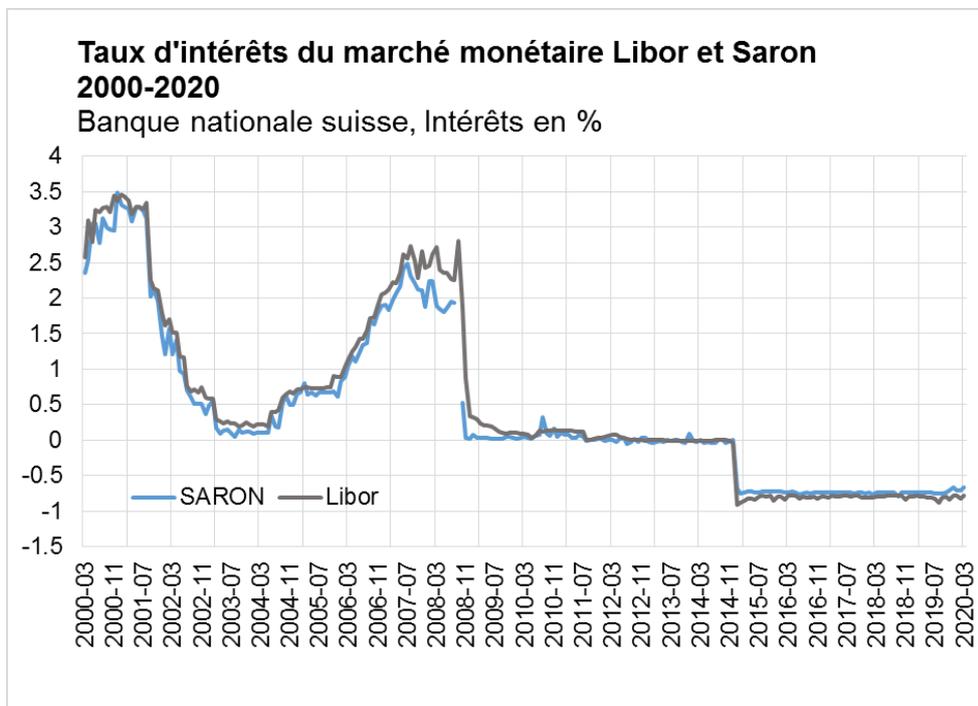
La crise du coronavirus entraîne une baisse significative des recettes de l'AVS. Travail.Suisse prévoit une baisse des cotisations salariales et des recettes de TVA de 485 millions de francs en 2020. En particulier, une baisse significative d'environ 10 % de la taxe sur la valeur ajoutée est attendue, à condition que l'on ne prenne pas en compte les nouveaux transferts de recettes de TVA de la Confédération suite à l'adoption du projet RFFA. Les contributions salariales seront beaucoup plus stables. Mais elles devraient aussi diminuer légèrement en 2020. Cela seulement si l'on ne prend pas en considération les recettes supplémentaires issues des cotisations salariales plus élevées. De ce fait, l'AVS est également l'un des perdants de la crise du coronavirus (voir le service médias de Travail.Suisse du 21 avril 2020 "L'AVS n'est pas totalement épargnée mais sortira indemne de la crise"). Toutefois, les prévisions conjoncturelles prévoient une reprise économique significative dès 2021. En conséquence, les recettes devraient déjà recommencer à croître de manière significative l'année prochaine. Il est donc peu probable que les perspectives de financement à moyen et long terme changent fondamentalement à la suite de la crise du coronavirus.

En outre, de nombreux paramètres essentiels de la prévoyance vieillesse restent pratiquement inchangés par la crise. Cela vaut en particulier pour la situation des taux d'intérêts, le rôle de la Banque nationale, mais aussi pour les défis démographiques. Les taux d'intérêts des obligations d'État devraient rester négatifs. La pression sur le franc suisse reste élevée, comme le montre son appréciation - surtout par rapport à l'euro - depuis la fin de 2019. Quant à la prévoyance vieillesse, elle va continuer, par le biais d'obligations d'État, à financer les budgets publics.

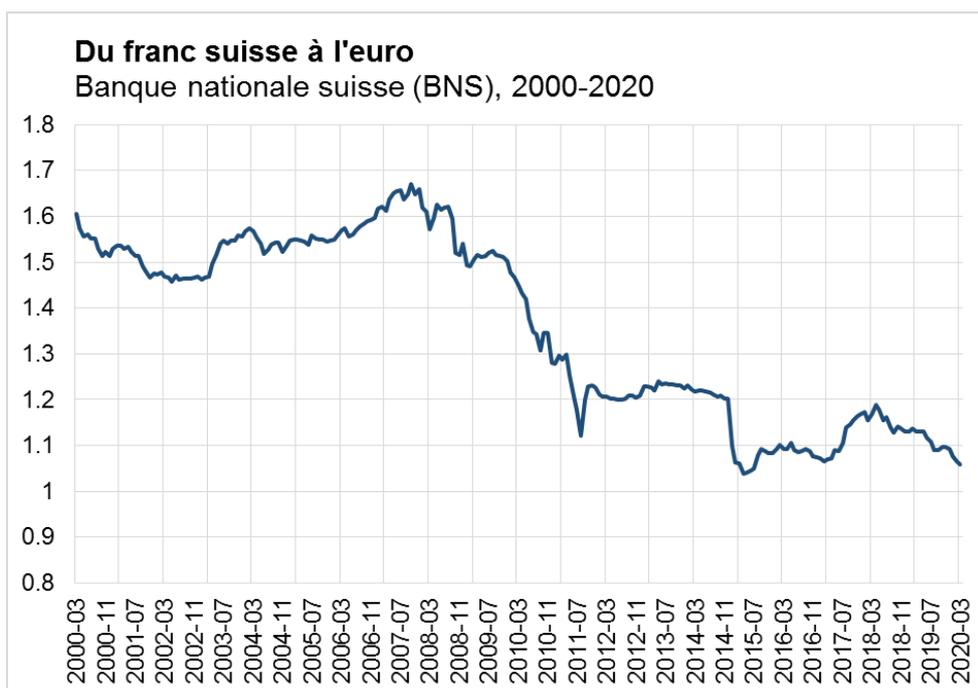
Mais il en va de même pour les défis démographiques. La génération des baby-boomer atteint l'âge de la retraite et l'allongement de l'octroi de la rente, résultant de l'augmentation de l'espérance de vie, ne peut être entièrement financé par des gains de productivité. Ces deux facteurs entraînent des besoins financiers supplémentaires pour l'AVS. Cela aussi reste largement inchangé par la crise du coronavirus.

3.3. Nouveau Monde - intérêts négatifs

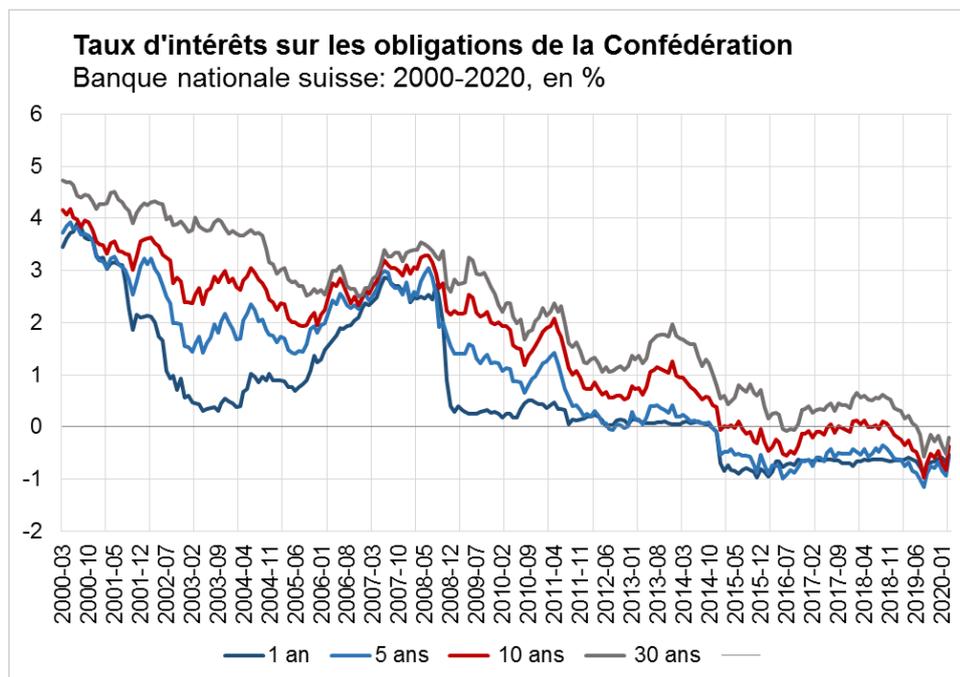
Avec le déclenchement de la crise financière, la Banque nationale suisse (BNS) a d'abord abaissé ses taux directeurs à 0%, puis, lorsque le taux de change minimum a été levé au début de 2015, à -0,75% comme le montre le graphique.



L'objectif des bas taux d'intérêts était, d'une part, de stabiliser l'économie et, d'autre part, de maintenir un différentiel de taux d'intérêts avec la zone monétaire européenne afin de limiter l'appréciation du franc suisse par rapport à l'euro. Ce dernier point est devenu d'autant plus urgent suite à la suppression du taux de change minimum par rapport à l'euro au début de l'année 2015.



En raison notamment des mesures de politique monétaire et de l'incertitude dans la zone monétaire européenne, les taux d'intérêts des obligations de la Confédération ont continué à baisser : la Suisse affiche des rendements négatifs sur les obligations de la Confédération à deux ans depuis septembre 2014, sur les obligations de la Confédération à cinq ans depuis novembre 2014 et sur les obligations de la Confédération à dix ans depuis janvier 2015.

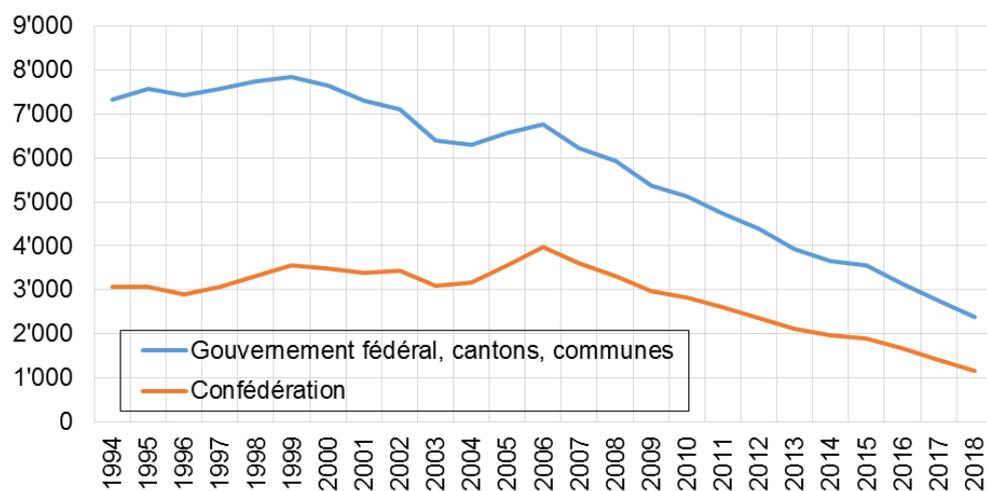


3.4. Charges et recettes d'intérêts - l'inversion du financement des finances publiques et la prévoyance vieillesse

L'évolution des taux d'intérêts décrite ci-dessus fait des gagnants et des perdants. Les pouvoirs publics devraient être le gagnant le plus important. Ils ne paient plus d'intérêts sur leurs dettes - les obligations de la Confédération - mais reçoivent un paiement d'intérêts de leurs créanciers. Cela a des répercussions positives sur les charges d'intérêts, que les pouvoirs publics doivent financer par le biais des impôts. Alors qu'avant la crise financière, ils payaient encore trois à quatre milliards de francs par an en intérêts, cette charge est tombée à 1,15 milliard de francs en 2018, et la tendance est à la baisse. Des taux d'intérêts négatifs sur les obligations de la Confédération permettent ainsi à cette dernière d'économiser de 2 à près de 3 milliards de francs par an, selon la période de référence. Cette tendance va encore s'intensifier dans les années à venir, car de plus en plus d'obligations à intérêts élevés peuvent être remplacées par des obligations à intérêts négatifs. La crise du coronavirus ne changera guère cette tendance, car les taux d'intérêts sur les obligations resteront probablement négatifs. Paradoxalement, les dettes plus élevées résultant de la crise du coronavirus pourraient donc conduire à des recettes encore plus élevées.

Charges d'intérêts de la Confédération, des cantons et des communes 1994-2018

Administration fédérale des finances, Charges d'intérêts en millions de CHF

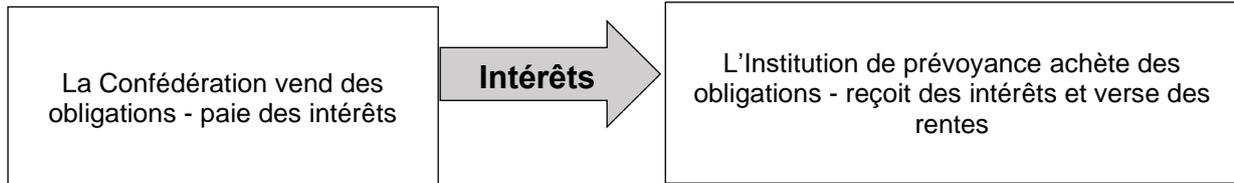


Cependant, ce n'est pas seulement la Confédération qui bénéficie de taux d'intérêts plus bas, mais aussi les cantons et les communes. Leurs charges d'intérêts ont également diminué de manière significative. Au total, les charges d'intérêts de la Confédération, des cantons et des communes ont diminué de plus de quatre milliards de francs. Par contre, il y a deux grands perdants dans la prévoyance vieillesse. D'une part, il y a la prévoyance professionnelle et, d'autre part, le Fonds de compensation AVS (Compenswiss). Tous deux détiennent des obligations de la Confédération et ont jusqu'à présent reçu une part importante de leurs revenus du capital de la caisse fédérale par l'achat d'obligations suisses.

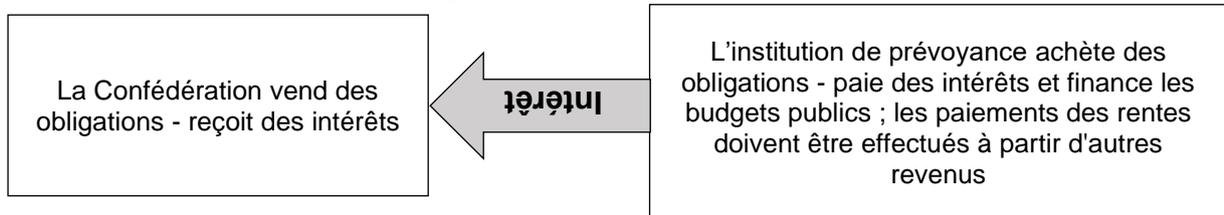
Les taux d'intérêts négatifs sur les obligations de la Confédération entraînent une inversion du financement de la prévoyance vieillesse. Ce ne sont plus les pouvoirs publics qui financent une partie des rentes de la prévoyance vieillesse par le biais des intérêts des obligations de la Confédération. Au contraire, ce sont désormais les institutions de la prévoyance vieillesse qui génèrent des revenus pour les pouvoirs publics et l'aident à réduire ses dettes. Un monde paradoxal :

L'ancien et le nouveau monde des finances publiques :

Ancien monde - Rendement des obligations



Nouveau Monde - Taux d'intérêts négatifs sur les obligations



Les institutions de prévoyance et la caisse AVS ne reçoivent donc plus de ressources financières du trésor public via les intérêts des obligations fédérales. Au lieu de cela, elles financent les budgets publics par des taux d'intérêt négatifs. En conséquence, les institutions de prévoyance ont réduit leur part d'obligations suisses. Selon la statistique des caisses de pension de l'Office fédéral de la statistique, les caisses de pension détenaient encore en 2017 des obligations suisses d'une valeur de 110 milliards de francs. Selon ses propres données, le fonds de compensation AVS détient un montant de 2,7 milliards de francs en obligations suisses.

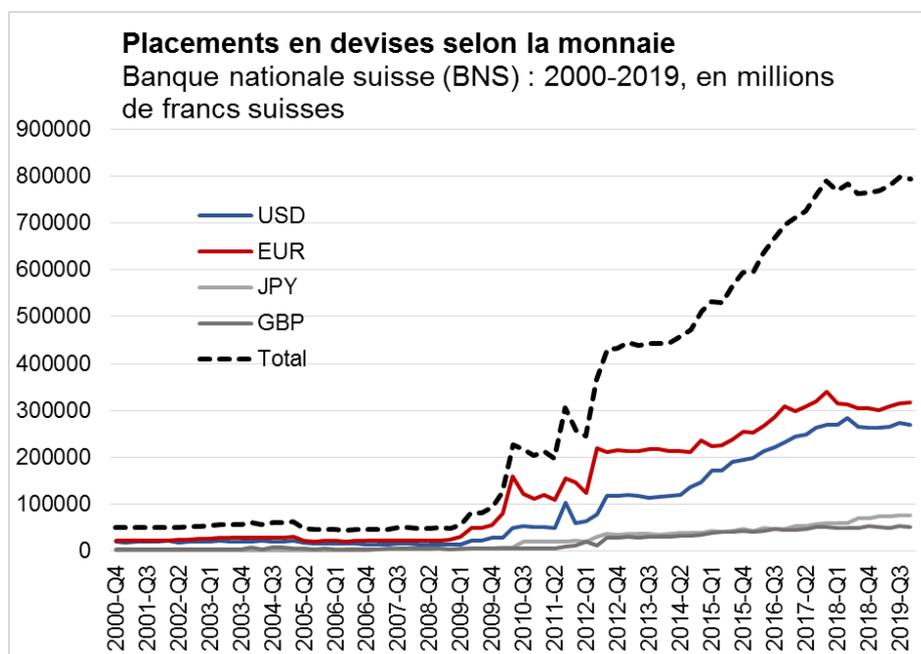
Les institutions de prévoyance et le fonds de compensation AVS prennent donc des risques plus élevés dans la gestion de leurs actifs. Ils augmentent la part des actions, des obligations étrangères, de l'immobilier et des investissements alternatifs dans la gestion de leurs actifs afin d'obtenir un rendement plus élevé. Bien qu'ils bénéficient de la hausse des prix des actifs, les rendements - à part les gains de cours - restent insuffisants malgré le risque plus élevé. Cela montre que la prévoyance vieillesse est le grand perdant de la politique des taux d'intérêts négatifs.

Toutefois, la Confédération ne peut pas vendre des obligations à rendement positif ni au Fonds de compensation AVS ni aux caisses de pension. Elle doit donc répercuter ses gains d'intérêts directement sur ceux qui subissent les pertes les plus importantes, et c'est la prévoyance vieillesse. La contribution de la Confédération à l'AVS devrait donc être augmentée de 2 milliards de francs par an. Cela correspond à peu près à la somme des paiements de rendements négatifs de la prévoyance vieillesse à la Confédération et des paiements précédents de la Confédération à la prévoyance vieillesse via les intérêts des obligations de la Confédération.

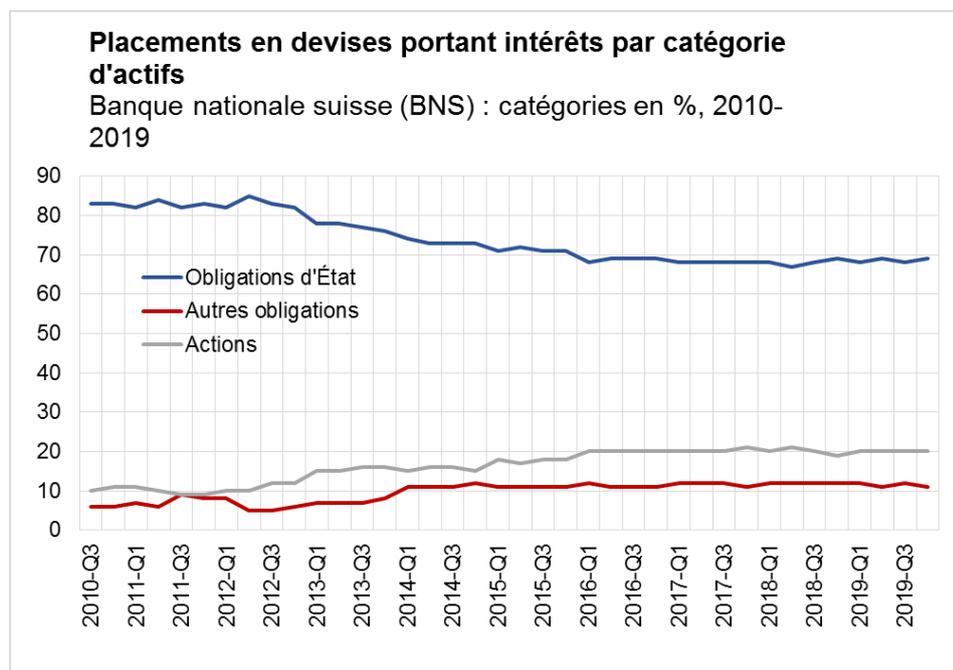
3.5. Les recettes en devises et les taux d'intérêts négatifs de la Banque nationale - la réparation des torts causés

La Banque nationale suisse tente d'utiliser des taux d'intérêts bas pour obtenir une nouvelle appréciation du franc suisse par rapport à l'euro. Toutefois, elle intervient également sur le marché des changes lorsque cela s'avère nécessaire. Elle le fait en créant des francs suisses par le biais de la réservation électronique. Elle achète ainsi des obligations d'Etat et des actions, entre autres, sur le marché des changes. Une partie de ces revenus peut être utilisée pour compenser les pertes subies par la prévoyance vieillesse en raison de taux d'intérêt négatifs. Il faut cependant faire une distinction ici.

Les interventions de la BNS sur le marché des changes ont eu pour effet de porter à 794 milliards de francs suisses les placements en devises évalués en francs suisses.



Ces placements en devises sont notamment constitués d'obligations d'État de différents pays (69 %) et d'actions (20 %). Il s'agit donc de placements qui rapportent, c'est-à-dire qui sont porteurs d'intérêts.



Grâce à ces placements en devises rémunérés, les États étrangers et les entreprises versent ainsi à la BNS une partie de leurs recettes fiscales ou de leur valeur ajoutée. C'est une des premières raisons qui expliquent les bénéfices élevés de la BNS. Le prélèvement de ces profits est économiquement justifié et judicieux. Il ne constitue pas un obstacle à la poursuite des objectifs du BNS.

Les intérêts négatifs des dépôts à vue à la BNS sont une deuxième raison expliquant les bénéfices élevés du bilan. Ils sont facturés dès qu'une franchise définie est dépassée. Le taux est de -0,75%. Les recettes provenant des intérêts négatifs se sont élevées à environ 2 milliards de francs suisses pour les années 2017-2019 et n'ont pratiquement pas fluctué au cours des trois dernières années. Toutefois, l'augmentation de la franchise entraînera une diminution à environ 1 milliard de francs suisses à partir de 2020. Les revenus des intérêts négatifs peuvent être versés à l'AVS sans restriction.

La modification de l'évaluation des placements est une troisième raison pour les bénéfices non distribués potentiels. La valeur des actions et des obligations peut augmenter ou diminuer en raison de l'évolution des marchés financiers. En outre, les variations des taux de change peuvent entraîner des variations de valeur correspondantes. Il est peu probable que les augmentations de la valeur des placements de la BNS génèrent des revenus pour la prévoyance vieillesse. En effet, d'une part, des pertes de valeur correspondantes peuvent également en résulter. D'autre part, cela pourrait également influencer la politique monétaire de la BNS. Il convient en tout cas de l'empêcher.

Trois raisons essentielles expliquent donc les bénéfices parfois élevés du bilan de la BNS :

- les placements en devises portant intérêt
- Intérêts négatifs (revenus sur les positions en francs suisses)
- Gains en rapport avec l'évolution des placements

L'utilisation des bénéfices provenant de placements en devises portant intérêts et de taux d'intérêts négatifs ne pose pas de problème pour les tâches de la Banque nationale. Toutefois, les changements dans l'évaluation des placements étrangers ne doivent pas être pris en compte pour le financement de la prévoyance vieillesse.

Distributions de la Banque nationale suisse à la Confédération et aux cantons

Le montant de la distribution des bénéfices à la Confédération et aux cantons est régi par une convention entre la Banque nationale suisse (BNS) et le Département fédéral des finances (DFF). La convention pour les années 2016-2020 prévoit une distribution de bénéfices à la Confédération et aux cantons si la réserve de distribution ne devient pas négative après la distribution des bénéfices. Si cette condition est remplie, la BNS distribue à la Confédération et aux cantons un montant de 1 milliard de francs pour chacun pour l'exercice correspondant. Si la réserve de distribution après affectation du bénéfice dépasse 20 milliards de francs, la BNS verse un montant supplémentaire de 1 milliard de francs à la Confédération et aux cantons pour l'exercice en question.

Après la distribution pour 2019, la réserve de distribution de la BNS s'élève encore à 86 milliards de francs. La BNS a donc conclu un accord complémentaire avec le DFF le 28 février 2020. Elle définit deux valeurs seuils supplémentaires :

1. Si la réserve de distribution après affectation du bénéfice dépasse 30 milliards de francs, la BNS verse un milliard de francs supplémentaire à la Confédération et aux cantons pour cet exercice.
2. Si la réserve de distribution après affectation du bénéfice dépasse 40 milliards de francs, la BNS versera un milliard de francs supplémentaire à la Confédération et aux cantons pour cet exercice.

Cela donne le calcul suivant pour l'année 2019 :

1. Distribution normale (paiement après profit non négatif) = 1 milliard de francs suisses
2. Distribution supplémentaire (réserve de distribution de plus de 20 milliards) = 1 milliard de francs suisses
3. Distribution selon l'accord complémentaire (valeur seuil 1) = 1 milliard de francs suisses
4. Distribution selon l'accord complémentaire (valeur seuil 2) = 1 milliard de francs suisses

Il en résulte un versement total de 4 milliards de francs pour l'année 2019 pour la Confédération et les cantons.

Mais cette distinction est finalement d'une importance secondaire, puisque les revenus de la BNS peuvent être distribués à la Confédération et aux cantons selon la répartition des bénéfices qui est aujourd'hui habituelle. Ainsi, la pratique existante est maintenue, un seul nouveau destinataire - l'AVS - étant ajouté. Une modification constitutionnelle (Art. 99 al. 4 Cst.) n'est donc pas nécessaire. En outre, les distributions comprennent également les revenus provenant des intérêts négatifs.

3.6. Un nouveau monde, de nouveaux outils

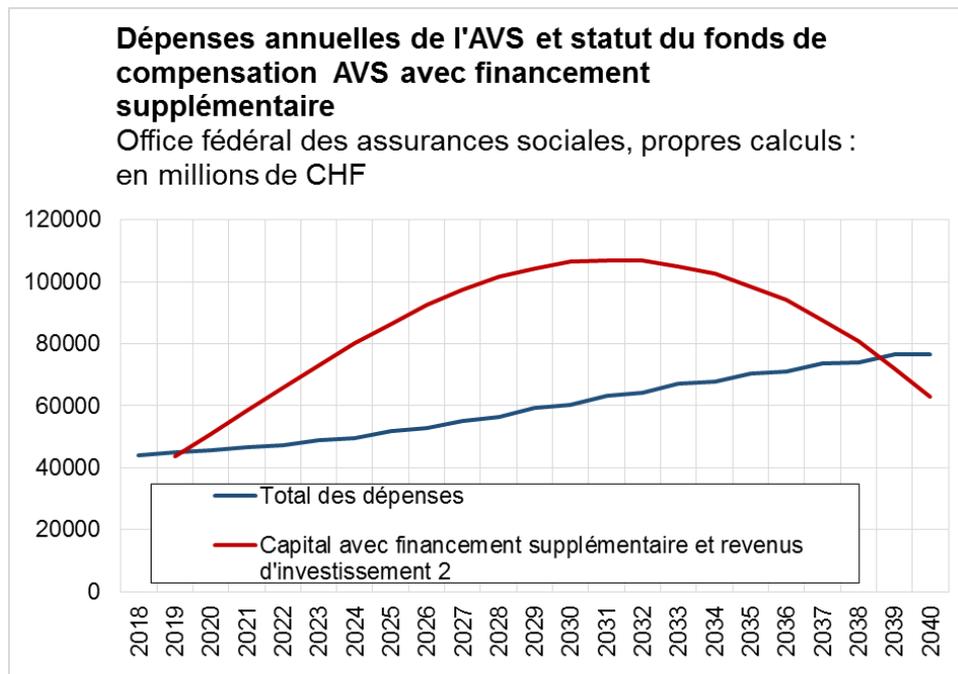
Le nouveau monde tel que décrit ci-dessus offre des opportunités importantes pour la prévoyance vieillesse et il faut les saisir. Les revenus suivants, provenant d'intérêts négatifs et de placements en devises étrangères, doivent donc être utilisés pour financer les prestations de l'AVS :

1. La Confédération doit reverser à la prévoyance vieillesse une partie des bénéfices qu'elle a tirés de la réduction des charges d'intérêts. Elle remplira ainsi son rôle précédent de financement de la prévoyance vieillesse. Ainsi, 2 milliards de francs supplémentaires seront versés chaque année à l'AVS.
2. Les intérêts négatifs, qui sont principalement transférés à la Banque nationale suisse par les institutions financières, s'élèvent à 1 milliard de francs suisses. Ils doivent être versés intégralement à l'AVS pour compenser les effets négatifs de la politique de taux d'intérêt négatifs.
3. Les distributions supplémentaires de la BNS à la Confédération et aux cantons soulageront à tort les gagnants de la politique de taux d'intérêt négatifs. Les distributions supplémentaires devraient donc aller aux perdants de la politique de taux d'intérêts négatifs. Il en résulte que deux milliards de francs supplémentaires par an sera versé à l'AVS.

Au total, la Confédération et la Banque nationale doivent donc verser les montants estimés suivants dans le fonds de compensation AVS

Montant en milliards de CHF	
Economies de la Confédération	2
Taux d'intérêts négatifs BNS	1
Rendements financiers BNS	2
Total	5

En principe, grâce à ce financement supplémentaire, le solde du fonds de compensation AVS dépassera une dépense annuelle AVS jusqu'en 2039. Le financement de l'AVS serait ainsi durablement assuré pour les 19 prochaines années.³



Cela montre qu'il est possible, et même plus facile, de financer les prestations actuellement fournies par l'AVS, même dans un monde où les taux d'intérêt sont négatifs. Les cotisations supplémentaires au titre des salaires et de l'épargne ne sont donc nécessaires que dans le cadre de la prévoyance professionnelle.

Toutefois, le financement de la principale oeuvre sociale suisse à moyen et long terme ne doit pas être laissé aux rendements volatils des marchés financiers et aux décisions de politique monétaire.

³ Pour le calcul des scénarios, on a supposé un rendement de 2% sur le capital du fonds de compensation AVS.

La prévoyance professionnelle ne devrait-elle pas être indemnisée à la place de l'AVS ?

Les rendements négatifs des obligations de la Confédération entraînent des pertes surtout pour les institutions de prévoyance et les organismes centraux de prévoyance professionnelle (Institution supplétive, Fonds de garantie). En revanche, les pertes subies par le fonds de compensation AVS (Compenswiss) en raison des taux d'intérêts négatifs sont relativement faibles. Cela soulève la question de savoir pourquoi les bénéfices des taux d'intérêts négatifs des pouvoirs publics et de la Banque nationale ne devraient pas être canalisés vers la prévoyance professionnelle. Il y a une raison importante à cela, en particulier la répartition équitable entre les générations, les sexes et les tranches de revenus :

En principe, les revenus des pouvoirs publics et de la Banque nationale pourraient être utilisés au profit de la prévoyance professionnelle, en particulier pour compenser une génération transitoire. Cela permettrait de préserver le niveau des rentes des assurés âgés malgré un taux de conversion plus faible. Les moyens seraient transférés au Fonds de garantie, puis redistribués aux institutions de prévoyance. Toutefois, cela ne profiterait qu'aux personnes de la génération de transition - vraisemblablement entre 50 et 65 ans. Les personnes de moins de 50 ans devraient donc verser des cotisations supplémentaires à la fois à la prévoyance professionnelle et à l'AVS pour assurer leurs rentes des 1er et 2e piliers, sans pouvoir profiter des possibilités offertes par les taux d'intérêts négatifs. Les possibilités offertes par les taux d'intérêts négatifs seraient alors utilisées exclusivement au profit de la génération des 50 ans et plus. Cela contredit toute revendication de justice générationnelle. De plus, cette solution nécessite une modification de la Constitution fédérale. Puisque ce dernier prévoit un financement par les employeurs et les employés (art. 113, al. 3 Cst.).

En revanche, le transfert des revenus au fonds de compensation AVS serait simple et profiterait à toutes les générations. Étant donné que l'inégalité des rentes entre les sexes dans le système de l'AVS est nettement plus faible - grâce notamment aux bonifications éducatives et d'assistance - et que pratiquement toutes les femmes et tous les hommes perçoivent une rente AVS indépendamment de leur revenu, le critère du sexe et de la justice sociale serait également mieux rempli. En revanche, seules les personnes qui ont exercé une activité rémunérée avec un revenu supérieur au seuil d'entrée reçoivent une rente du 2e pilier. Selon l'enquête suisse sur la population active, en 2015, cela concernait 71 % des retraités (79 % des hommes, 64 % des femmes).

3.7. Un monde nouveau et courageux ? - une taxe sur les achats en francs suisses à l'étranger comme voie de retour à la normalité

Les effets négatifs de la politique monétaire actuelle n'affectent pas seulement la prévoyance vieillesse. La recherche de rendements dans un contexte de taux d'intérêts négatifs a entraîné une augmentation massive des prix de l'immobilier, des terrains et des loyers ces dernières années. En outre, on recherche de nouvelles possibilités de placement et de rendement, par exemple dans le système de santé. Par conséquent, la pression sur les rendements augmente dans divers domaines et met davantage de pression sur les employé-e-s. Ils paient ainsi de plus en plus leur propre prévoyance vieillesse à cause des rendements plus élevés sur leur travail et des loyers plus élevés, car il est encore possible ici d'exercer une pression supplémentaire. Cette situation est inacceptable.

Il ne s'agit toutefois pas d'une critique de la politique monétaire de la BNS. Une appréciation du franc suisse - en particulier par rapport à l'euro - serait également très préjudiciable à de nombreuses entreprises en Suisse. Des marges plus faibles auraient à nouveau un impact négatif sur les salaires et les conditions de travail des salarié-e-s. La fin des taux d'intérêts négatifs et des interventions sur le marché des changes sans autres mesures serait donc non seulement préjudiciable à l'économie, mais aussi aux intérêts des salarié-e-s en Suisse. La situation actuelle exige donc des mesures visant à accroître la marge de manœuvre de la Banque nationale en matière de politique des taux d'intérêts. Travail.Suisse propose donc que la Banque nationale exerce des pressions au moyen d'une taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger. Cela rendrait finalement les placements dans les actifs suisses moins attrayants et réduirait la demande de francs suisses, dont l'achat est nécessaire à cet effet.

La taxe devrait être prélevée par le Département fédéral des finances (DFF). La Banque nationale suisse ne prélève pas d'impôts et ne peut donc pas être chargée de la mise en œuvre. L'introduction de cette mesure est techniquement possible sans autre forme de procès, car les achats de francs suisses à l'étranger sont enregistrés électroniquement et sont donc entièrement comptabilisés. Par le biais de la taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger, les personnes concernées paient les effets négatifs du franc fort, qu'elles provoquent effectivement.

La taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger donne à la BNS une plus grande marge de manœuvre dans l'élaboration de sa politique des taux d'intérêts sans qu'une nouvelle appréciation du franc suisse n'augmente la pression sur les salarié-e-s et les entreprises manufacturières. L'objectif de la taxe est donc d'avoir un effet d'incitation. Ses recettes peuvent être versés à l'AVS, mais - comme les revenus des placements - ils ne sont pas pris en compte pour le résultat de la répartition. L'introduction de cette taxe est dans l'intérêt de toutes les entreprises qui produisent en Suisse et des salarié-e-s qu'elles emploient.

La politique monétaire et de change actuelle, et les conséquences qui en découlent pour la politique financière, exigent donc une nouvelle perspective. Le premier forage à travers la montagne de défis dans la prévoyance vieillesse doit être lancé de l'autre côté de la montagne. Les contributions fédérales supplémentaires et les revenus de la Banque nationale constituent en effet le point de départ. Cependant, il convient de relâcher la pression sur le franc suisse par le biais de la taxe sur les achats en francs à l'étranger notamment par rapport à l'euro. La dévaluation du franc qui en résulte peut donner une marge de manœuvre aux entreprises grâce à de meilleures marges, également en

termes de salaires. Des contributions supplémentaires à l'AVS ne poseraient donc aucun problème en termes de compétitivité des entreprises et de pouvoir d'achat des salarié-e-s.

Si la taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger remet la Suisse dans une situation de taux d'intérêts normaux, on peut envisager des cotisations salariales supplémentaires pour financer le niveau actuel des prestations de l'AVS. En même temps, dans ce cas, la pression sur la prévoyance professionnelle et ses prestations se relâchera. Elle dépend de taux d'intérêts positifs et ne peut en définitive pas financer les rentes par des augmentations générales de la valeur des actifs (actions, obligations, etc.) comme celles qui ont eu lieu ces dernières années.

Si l'introduction d'une taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger n'aboutit pas à la dévaluation souhaitée du franc suisse, les mécanismes de financement susmentionnés continueront d'être mis en œuvre par le biais des moyens de la Confédération et d'une partie des recettes de la BNS, qui s'élèvent à cinq milliards de francs suisses.

3.8. Conclusion - les transversales de Travail.Suisse

Les transversales de Travail.Suisse prévoient donc une procédure en deux étapes. Les recettes fédérales supplémentaires qui ne sont plus versées à l'AVS en raison des faibles taux d'intérêts servent à financer les prestations de l'AVS. En outre, les distributions supplémentaires de bénéfices de la BNS ne sont pas attribuées à la Confédération et aux cantons, mais à l'AVS. Il en va de même pour les revenus provenant d'intérêts négatifs. En même temps, l'affaiblissement du franc suisse par rapport à l'euro est recherché en taxant les achats de francs suisses à l'étranger. Si cette taxe a un effet d'incitation, les salarié-e-s et les employeurs auront une plus grande marge de manœuvre pour augmenter les cotisations salariales et la TVA. Dans le même temps, la pression sur la BNS est réduite, ce qui lui permet d'adapter sa politique de taux d'intérêts. En conséquence, la hausse des taux d'intérêts allège la charge qui pèse sur le deuxième pilier. Cela réduit également la pression pour mettre en œuvre de nouvelles réductions des taux de conversion. Dans certaines circonstances, il est même possible d'envisager des taux de conversion plus élevés. Cela permet de revenir au monde habituel de la prévoyance vieillesse.

4. Conclusion

La prévoyance vieillesse peut être financée avec les prestations actuellement disponibles. Mais il faut une volonté politique. Les transversales de Travail.Suisse montrent une voie possible avec un financement par les gagnants économiques de la politique monétaire et des taux d'intérêts actuels - la Banque nationale et la Confédération. Mais cela seulement aussi longtemps que nécessaire. Une taxe sur les achats en francs étrangers devrait entraîner une dévaluation du franc suisse. Cela crée une marge de manœuvre. D'une part, pour les salaires et les marges des entreprises, et d'autre part, pour la politique des taux d'intérêts de la Banque nationale. Cette marge de manœuvre permet un financement indépendant de l'évolution des marchés financiers, principalement grâce aux moyens provenant des cotisations salariales et des moyens financiers de la Confédération.

Même si les transversales de Travail.Suisse est une proposition de réforme à moyen terme, il faut en faire les premiers pas de mise en œuvre dans le cadre de la réforme actuelle de l'AVS21. Bien que l'on puisse envisager, selon Travail.Suisse, des augmentations de la taxe sur la valeur ajoutée dans le cadre de la prochaine réforme, elles ne peuvent avoir lieu qu'en combinaison avec un financement supplémentaire provenant des moyens de la Confédération et des recettes de la BNS. L'introduction d'une taxe sur les achats de francs suisses à l'étranger est essentielle pour la pérennité du système actuel de prévoyance vieillesse et il ne faut plus tarder pour l'envisager. .