

«L 'AVS - UNE PRÉVOYANCE SOCIALE  
IGNORANT LE VIEILLISSEMENT DE  
LA POPULATION»

---

RÉSUMÉ

DU LIVRE «DIE AHV - EINE VORSORGE MIT ALTERUNGSBLINDHEIT»,  
PUBLIÉ AUX ÉDITIONS NZZ LIBRO, ZURICH, 2009

---

De Christina Zenker et Katja Gentinetta,  
avec une préface de Monika Bütler

## *Résumé*

L'AVS est considérée comme l'œuvre sociale la plus importante de la Suisse. En raison de son développement, elle représente un cas particulier. D'une part, elle a été introduite beaucoup plus tard que dans d'autres pays de l'OCDE comme système de prévoyance de vieillesse. Alors que l'Allemagne introduisait sa prévoyance vieillesse déjà en 1889 et les USA en 1935, le peuple et les états suisses adoptaient la loi sur l'AVS seulement en 1947; elle est entrée en vigueur en 1948. D'autre part, les dépenses de l'AVS, mesurées par rapport au PIB, se sont accrues brusquement dans les années 70.

### **Introduction hésitante**

L'idée d'une prévoyance vieillesse publique était politiquement extrêmement controversée. En première ligne se faisaient face les fédéralistes et les centralistes: les bourgeois sceptiques, qui plaidaient pour une forte prévoyance personnelle, et les préconiseurs de gauche, qui voulaient une forte prévoyance publique. Les disputes ont duré plusieurs décennies, et il a fallu deux messages du conseil fédéral et plusieurs initiatives cantonales pour adopter un modèle capable d'obtenir la majorité contre des référendums. Seul l'essor économique après les années de guerre et le recours à l'assurance de perte de gains et de salaires (aujourd'hui APG), déjà existant mais plus nécessaire, ont aidé à la percée de l'AVS. La méthode de répartition a été mise en place, un «bilan technique» devait saisir à long terme les revenus et les dépenses et un fond AVS devait couvrir les rentes annuelles; l'âge de la retraite a été fixé à 65 ans.

### **Extension constante**

Une fois l'AVS établie, elle était tellement appréciée que l'ensemble des partis politiques pouvaient se profiler dans l'extension de cette œuvre sociale. Des démarches et des postulats innombrables venant de toutes les directions ont constamment revendiqué une plus vaste extension de la prévoyance vieillesse. Déjà dans les sept premières révisions, les rentes de l'AVS ont été plusieurs fois augmentées, l'âge de la retraite des femmes diminué ainsi que les cotisations augmentées – avec comme résultat des dépenses de l'AVS de 1948 à 1969 augmentées globalement de plus de 470 pour cent. En outre, le «bilan technique» a été abandonné, parce qu'on était de l'avis que l'équilibre financier de l'AVS ne devrait être garanti que pour les 20 années suivantes – au lieu de l'être pour toutes les générations nées comme c'était le cas avec le «bilan technique».

### **Ancrage du système des trois piliers**

Après cette extension, les discussions sur les dispositions de l'AVS ont pris un nouvel essor. Bien que déjà le conseil fédéral, dans son message sur la 6<sup>ème</sup> révision de l'AVS, se fût prononcé pour les trois piliers de la prévoyance vieillesse – la prévoyance personnelle, l'assurance sociale et la prévoyance collective professionnelle – deux initiatives du POCH et du PS en 1969 ont demandé l'aménagement d'une retraite populaire, qui remettait en question le système des trois piliers. En contrepartie, un comité bourgeois et indépendant a demandé en plus d'une AVS couvrant les besoins de l'existence, une obligation du 2<sup>ème</sup> pilier et le support de la prévoyance personnelle par la confédération. Avec l'acceptation de la contreproposition du conseil fédéral, qui a accepté les demandes des deux parties, le système des trois piliers a été ancré en 1972 dans la constitution.

### **Stagnation et encombrement des réformes**

Seule la rupture économique à la suite de la crise du pétrole a contraint à un changement d'attitude. Cependant une marche en arrière s'est avérée comme difficile: le conseiller national zougais Brunner, qui demandait une garantie de l'équilibre financier, a été destitué; le référendum des travailleurs indépendants contre la 9<sup>ème</sup> révision de l'AVS, qui priait à nouveau de passer à la caisse, avait peu de chances. L'introduction de l'indice mixte dans le cadre de la 9<sup>ème</sup> révision de l'AVS n'a cependant porté qu'un allègement superficiel. L'augmentation des contributions fédérales ainsi qu'une adaptation générale des rentes à la hausse des prix a mené finalement à ce que les dépenses de l'AVS ont doublé en rapport du PIB dans les seules années 70. En outre, en 1985, le 2<sup>ème</sup> pilier devenait obligatoire. Aujourd'hui, la prévoyance vieillesse suisse, y compris le 2<sup>ème</sup> pilier, est l'un des systèmes de rente le plus généreux de l'OCDE.

La dernière réforme approuvée, au centre de laquelle étaient les femmes, a été adoptée par le peuple en 1995. Le splitting – la mention d'un droit à une rente individuelle et indépendante de l'état civil – a été introduite et au contraire, l'âge de la retraite pour les femmes augmenté. Depuis cette votation règne un statu quo quant aux réformes. La 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS, qui primait à des économies, a été rejetée en votation populaire en 2004.

### **Nouveau défi historique pour l'AVS**

Certes, l'accroissement incessant des dépenses de l'AVS est un problème reconnu, et les lacunes du financement, qui résultent d'un déplacement démographique, ont été plusieurs fois documentées. Pourtant, depuis la 10<sup>ème</sup> révision de l'AVS en 1995,

il règne un statu quo quant aux réformes. Tous les tentatives politiques de diminuer les dépenses par de petites corrections ou encore d'adapter l'âge de la retraite des femmes à celle des hommes, ont été jusqu'ici condamnées à l'échec. Bien que le vieillissement de la population durant les dernières années ait été fortement ancré dans la conscience publique, l'accroissement de l'espérance de vie n'a jamais été un thème central dans l'histoire de l'AVS. Des avertissements et des propositions individuels - comme par exemple l'appel de Couchepin pour un âge de la retraite à 67 ans - ont été politiquement désapprouvés et ignorés.

Le but original - la lutte contre la pauvreté de la vieillesse - a été atteint par l'AVS. La formule «vieux donc pauvre», qui était encore une réalité lors de l'introduction de l'AVS, ne vaut plus guère aujourd'hui. Étant donné le développement démographique, l'AVS se trouve devant un nouveau défi historique. Dans les premières années de l'AVS, les hommes ont bénéficié en moyenne d'une retraite pendant 12 ans et les femmes pendant 14 ans; aujourd'hui cette durée chez les hommes est augmentée de 6 ans et chez les femmes même de 8 ans. Couplé avec un taux de natalité en baisse, de moins en moins de travailleurs sont actifs pour toujours plus de rentiers: en 1948, année de l'introduction de l'AVS, il y avait 6.4 travailleurs pour une rente de vieillesse, aujourd'hui, ce chiffre est de 3.7. Pour l'AVS, il résulte de ce développement démographique une situation de déséquilibre qui doit être impérativement corrigée.

### **Réformes à succès dans d'autres pays**

Les exemples d'autres pays montrent que de telles corrections sont possibles. Au vu des réformes documentées dans le livre, en Suède, Allemagne, Angleterre et aux USA, cinq facteurs de succès se laissent déduire: d'une part un mélange de mesures appropriées, des automatismes et des adaptations régulées, d'autre part un leadership de la part de la politique et une intégration convenable des adeptes du veto. Finalement - et c'est aussi un résultat remarquable - une crise économique a agi comme déclencheur dans chacun de ces pays.

### **Propositions de réformes pour l'AVS**

Les réformes pour l'AVS présentées dans le livre s'orientent d'une part sur les expériences de ces pays. D'autre part, elles partent du fait que le système des trois piliers de la prévoyance vieillesse de la Suisse, qui représente en fait un modèle idéal, parce qu'il distribue les différents risques de la prévoyance de manière équilibrée, ne devrait pas être affecté en tant que tel. Une partie systématique du livre explique longuement quelles sont les incertitudes et les risques d'une prévoyance

vieillesse et pourquoi une combinaison d'un système dit de répartition avec un système de capitalisation constitue des composantes de base raisonnables d'une solution étatique. Pourtant l'AVS a besoin – surtout en ce qui concerne le développement démographique – d'une série de corrections, pour, en tant que «assurance intergénérationnelle» qu'elle représente, être à long terme finançable.

### **1. Adaptation «pas à pas» de l'âge de la retraite à l'espérance de vie**

En premier lieu, l'AVS doit être adaptée au développement démographique. Pour ce faire, l'âge de la retraite devrait être ajusté de façon dynamique au développement de l'espérance de vie. Cette adaptation ne doit ainsi pas être appliquée de manière abrupte – comme jusqu'ici proposée. Au contraire, l'âge de la retraite doit être adapté à l'espérance de vie selon l'année de naissance. Pour une telle réforme, l'âge de l'entrée en retraite augmenterait seulement de 1 à 2 mois par année. Si une telle adaptation de l'âge de la retraite devait avoir lieu déjà en 2011, alors l'âge de la retraite serait de 65 ans et 1,5 mois. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'âge de la retraite augmenterait en plus de 1,5 mois. Et ce n'est qu'en 2018, que l'âge de la retraite serait de 66 ans. L'âge de la retraite à 67 ans deviendrait effectif seulement en 2026, soit pour ceux qui seraient nés en 1959. Ceci a des effets à peine perceptibles, justement pour les personnes qui se trouvent proches de la mise en retraite. Pourtant, une telle adaptation incrémentale désamorcerait déjà clairement la situation financière de l'AVS.

### **2. Flexibilisation en considérant les années de contribution**

Simultanément, le besoin d'une flexibilisation de l'âge de la retraite doit être pris au sérieux. Un âge d'entrée en retraite selon l'année de naissance doit être déterminé, âge à partir duquel on a droit à une pleine retraite. Si on choisissait de prendre sa retraite avant l'âge d'entrée en retraite - défini selon l'espérance de vie de l'année de naissance - on devrait alors s'accommoder de diminutions proportionnelles de rente. Si l'on travaille plus longtemps, on aurait un droit à une rente plus élevée. Pour prendre en compte des carrières et des parcours de vie différents, le nombre des années de contribution devrait être à nouveau un critère décisif, qui récompenserait une entrée plus précoce dans la vie active. Les années de contribution doivent cependant être déjà comptées à partir de l'âge de 16 ans, et pas comme aujourd'hui seulement à partir de 20 ans. Finalement, les années de contribution, par analogie à l'âge d'entrée en retraite, devraient être ajustées à l'espérance de vie.

### 3. D'autres corrections, petites mais importantes

Dans le cadre d'une prochaine révision de l'AVS, une série de corrections et de mesures devraient être envisagées qui conduiraient l'AVS à son but véritable: la prévoyance de la vieillesse. Parmi ces mesures, on peut citer en particulier des prestations étrangères au système comme celles pour les enfants, des libérations inutiles de contribution comme pour les étudiants ou les personnes avec un revenu du capital. De telles corrections peuvent simultanément décharger les dépenses de l'AVS et augmenter ses revenus.

### 4. Réintroduction du «bilan technique»

L'étude d'Avenir Suisse demande finalement la réintroduction du «bilan technique» comme outil de monitoring. Cet instrument avait été introduit avec l'AVS et a présenté les budgets des revenus et des dépenses de l'AVS, calculés à long terme. Critiqué comme inutile par les partisans de la méthode de répartition, il a été aboli en 1964. Actuellement, on devrait reconsidérer cet instrument car il permet une gestion financière sur la durée de l'AVS qui va au-delà d'une simple équation des revenus et des dépenses pour une assurance intergénérationnelle véritablement efficace.

*Publication: «Die AHV – Eine Vorsorge mit Alterungsblindheit», édition NZZ libro, 184 pages; CHF 33.-. ISBN 978-3-03823-558-3; de Christina Zenker et Katja Gentinetta, avec une préface de Monika Bütler. Disponible en librairie.*