



Bruno Gehrig
Prof. Dr., président
du conseil d'administration
de Swiss Life

La prévoyance-vieillesse en situation de stress

Quelques méditations sur l'équité entre générations

Notre système de prévoyance a des atouts majeurs, et personne ne souhaiterait l'échanger contre ce dont disposent nos voisins. Mais il a besoin d'une remise en état, en particulier dans le premier pilier.

«Age War» – c'est ainsi que les publicistes américains désignent la lutte pour la distribution des ressources entre la population de rentiers, dont le nombre croît avec célérité dans tous les pays de l'OCDE, et la population active, dont il est prévisible que les effectifs stagnants vont accuser une baisse dans beaucoup d'États. Certains trouveront ces notions exagérées et les qualifieront de dramatisantes. Leur choix est tout aussi inapproprié au problème que l'attitude, politiquement commode, consistant à minimiser les faits, à renvoyer les réformes aux calendes grecques et à accepter des processus de redistribution qui, à terme, sont susceptibles de mettre en péril la coexistence des générations et de mener à une escalade. Pour éviter de donner une chance à la survivance d'un pareil scénario, il importe de procéder à une analyse sobre et objective des circonstances et des tendances ainsi que de la disponibilité à mettre en œuvre les mesures propres à offrir une issue durable face aux développements négatifs qui sont à prévoir. Les faits et les tendances ne prêtent pas à équivoques. Diverses études publiques et privées en font état avec suffisamment de fiabilité.

Celui qui en prend connaissance peut le faire en y investissant une partie raisonnable de son temps. D'un autre côté, il n'est guère surprenant que les avis et les intérêts divergent fortement lorsque des mesures et des priorités sont en discussion. Il y a deux raisons à cela. D'une part, la thématique de la prévoyance touche la réduction de droits acquis, c'est-à-dire un sujet profondément impopulaire. D'autre part, les problèmes à résoudre s'étendent sur de longues échéances. On peut dès lors attendre quelque peu, impunément, s'adonner encore une fois à de paisibles réflexions, tout en espérant que d'autres devront alors avaler la pilule amère.

Mon exposé ne vous fournira pas de nouveaux chiffres, ni un nouveau contexte. Ceux-ci sont connus. Au contraire, mon intention consiste à plaider contre l'attentisme, contre le refus d'accepter la réalité – un état d'esprit apprécié et commode dans ce domaine – et à lancer un appel pour que l'on agisse sans délai et de façon résolue: d'une part, parce que des corrections entreprises avec rapidité sont moins contraignantes et moins douloureuses que des programmes de renonciation qui traînent en

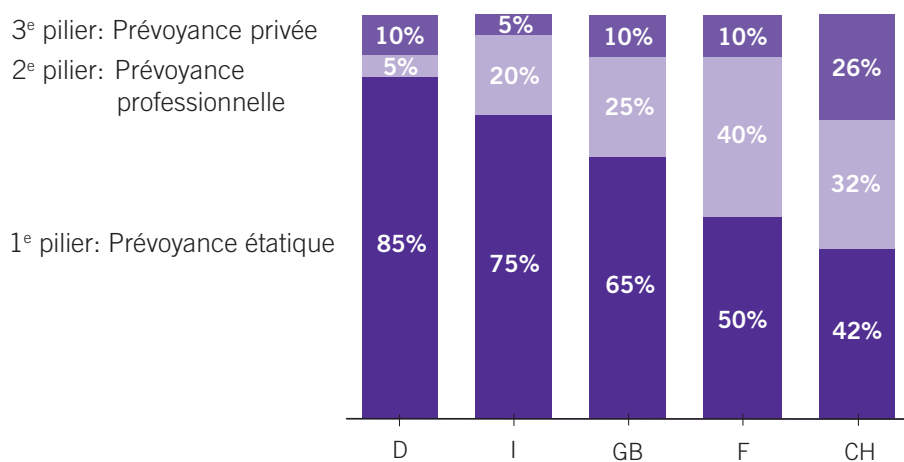
longueur et, d'autre part, parce que tout retard d'adaptation toléré, voire consciemment orchestré, fait grimper le montant de la facture que devront acquitter les générations d'assurés à venir – une attitude injuste et une violation évidente de la maxime de solidarité entre les générations.

Mes propos sont structurés en trois parties. Je commencerai avec quelques explications sommaires sur le système des trois piliers de la pré-



La prévoyance-vieillesse en Europe – Le premier pilier au premier plan

Composition d'un revenu de vieillesse moyen dans quelques Etats européens



Sources: Deutsches Institut für Altersvorsorge; CSFB; CEA; www.ihrevorsorge.de, AVS

voyance-vieillesse. Je passerai ensuite à des réflexions sur les deux importants générateurs de problèmes, à savoir les mutations démographiques et le développement des marchés de capitaux, lesquels donnent lieu à des mesures d'adaptation pour le premier et le deuxième pilier. Je terminerai avec une conclusion de nature politique.

Les trois piliers de la prévoyance-vieillesse

Nous l'entendons souvent et volontiers: le système suisse de la prévoyance-vieillesse reçoit partout de très bonnes notes. Les experts étrangers nous envient de disposer d'un fondement qui, effectivement, est bien meilleur qu'ailleurs.

Le graphique illustre la composition d'un revenu de vieillesse moyen basé sur le premier pilier (prévoyance étatique), le deuxième pilier (prévoyance professionnelle) et le troisième pilier (prévoyance privée). Dans le cadre d'une comparaison transversale, on constate immédiatement que la dépendance extrêmement forte du système de répartition étatique – qui prévaut en Allemagne et en Italie – est beaucoup moins marquée dans notre pays. Par contre, en raison de l'obligation illimitée de cotiser pour des rentes maximales relativement peu élevées, le premier pilier suisse est fortement axé sur l'équilibre au sein des générations. Notre système est différencié et, partant, compliqué, ce qui représente un désavantage manifeste. Il permet cependant de combiner et de diversifier subtilement les avantages et les

inconvenients de plusieurs éléments d'aménagement, à savoir:

- du régime obligatoire et du volontariat;
- du procédé de répartition et du procédé de capitalisation;
- de la prévoyance collective et de la prévoyance individuelle; et
- de l'activité étatique et de l'activité privée.

Cette diversité combinatoire permet des aménagements que nous envient d'autres pays. Toutefois, indépendamment de ses divers éléments, il faut garder à l'esprit que la prévoyance-vieillesse est toujours liée à des risques. Les facteurs à l'origine des problèmes dans le domaine de la prévoyance sont les changements au plan de la démographie et les développements observés sur les marchés de capitaux. La part financée par le mode de répartition, soit l'AVS, est particulièrement touchée par la croissance et les mutations démographiques, et celle financée par le procédé de capitalisation par les risques inhérents aux marchés de capitaux. Même notre Constitution fédérale ne peut faire abstraction de ces risques lorsqu'elle stipule, en son article 113, le principe selon lequel «la prévoyance professionnelle conjuguée avec l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité permet à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur». Les développements auxquels est soumise la prévoyance-vieillesse dans tous les Etats de l'OCDE démontrent que de telles promesses de prestations ne sont ni immuables, ni sacro-saintes.

Au plan législatif, la plupart des pays de l'OCDE tendent à un renforcement de la capitalisation,

généralement par le biais d'incitations d'ordre fiscal à l'épargne volontaire en faveur de la prévoyance. En d'autres termes, la responsabilité individuelle pour la prévoyance-vieillesse se substitue de plus en plus à celle de l'Etat. En été 2003, l'UE a notamment adopté une directive destinée à encourager la prévoyance au niveau des entreprises et portant sur les activités ainsi que la surveillance des institutions chargées de la prévoyance-vieillesse au sein de celles-ci.

L'évolution démographique et les marchés de capitaux à l'origine de la problématique

Pour ce qui est des défis lancés par la démographie, ceux-ci se basent sur trois composants:

Dans dix ans environ, nous devons faire face à une vague de retraités: les plus âgés, issus de l'époque du baby-boom, auront atteint, en 2008, l'âge de 65 ans, alors que les plus jeunes l'atteindront en 2020. Dans la plupart des pays riches, on assistera à une inversion de la pyramide de la population, car la part des personnes âgées et, vers le milieu du siècle, celle des personnes très âgées vont progresser très rapidement.

Dans la majeure partie des pays riches, il s'ajoutera à cette tendance le recul des taux de natalité intervenu il y a 25 ans. En Europe continentale et au Japon, la natalité observée depuis les années soixante-dix est nettement inférieure à ce qui serait nécessaire pour une population stable. Partant, une réduction marquée du nombre d'actifs sera inévitable lorsque les «baby-boomers» partiront à la retraite.

La longévité des retraités s'est accrue. Lors de l'introduction d'une assurance de rentes en 1889 par Bismarck, l'âge légal de la retraite était fixé à 70 ans, tandis que l'espérance de vie moyenne se situait à 44 ans. Le statut de rentier représentait une exception; normalement, la vie prenait fin au cours de la vie active. Aujourd'hui, l'espérance de vie d'un homme de 65 ans est de 17 ans et, pour une femme du même âge, supérieure à 21 ans. Et la tendance se poursuit à la hausse.

Quotient des personnes âgées

Personnes actives par rentier	
1948	6,5
2003	4
2040	2

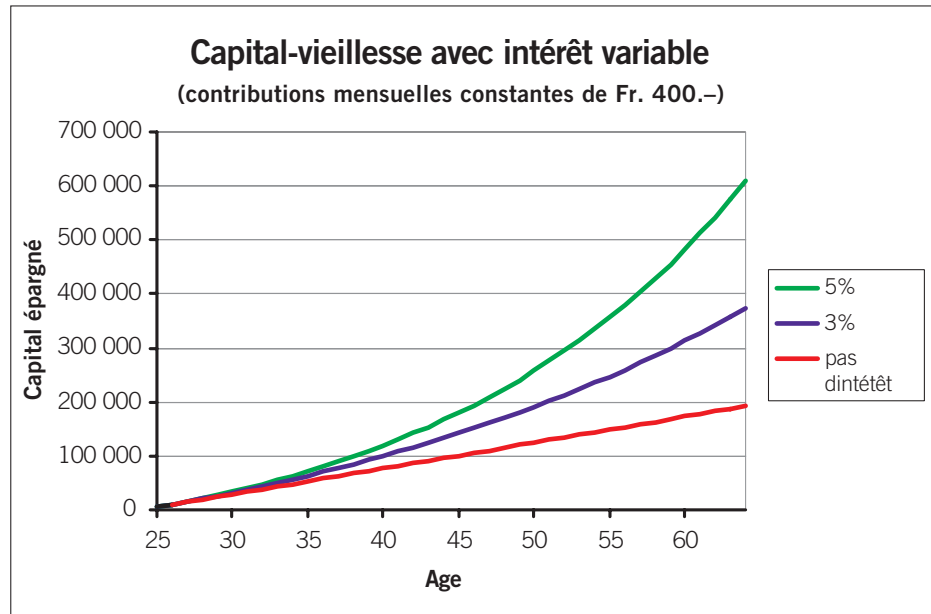
La conséquence de ces trois effets partiels est une augmentation du quotient des personnes âgées, c'est-à-dire du rapport entre rentiers de plus de 65 ans et personnes actives.

Il s'agit là, effectivement, d'une mutation de très grande ampleur, qui se répercute de façon directe et draconienne sur le premier pilier, financé selon le procédé de répartition.

En ce qui concerne les modifications du quotient de personnes âgées, les systèmes de prévoyance financés d'après le mode de capitalisation sont plus robustes, car chaque assuré épargne, en principe, son propre capital de couverture qu'il consomme ensuite sous forme de rentes. D'un autre côté, la prévoyance financée selon le procédé de capitalisation est extrêmement sensible aux développements sur les marchés des capitaux, aux booms et aux chocs d'une part, et aux rendements de capitaux réalisables à long terme d'autre part – un phénomène illustré par le graphique suivant:

Pendant 40 ans, la somme de 400 francs est versée chaque mois sur le compte d'un assuré LPP. Les trois courbes indiquent la mise sur pied du capital de couverture atteint au moment de la retraite, sans intérêt (192 000 francs), avec un intérêt de 3% (372 000 francs) et avec un intérêt de 5% (609 000 francs). C'est à juste titre que l'on peut relever que dans le deuxième et le troisième pilier c'est le marché des capitaux qui est le principal contributeur.

Cet exemple chiffré peut sembler quelque peu scolaire. Il illustre cependant trois constats importants. Tout d'abord, le fait que notre deuxième et notre troisième pilier sont exposés non seulement aux chances, mais aussi aux risques inhérents aux marchés des capitaux – une circonstance dont ni les astuces techniques, ni les promesses de rentes ou garanties de prestations offertes au plan politique ne peuvent faire abstraction. Ensuite, le mécanisme des intérêts composés a pour conséquence que la répartition du processus d'épargne sur la durée revêt une très grande importance pour le montant des rentes. Il vaut la peine, dans les années de jeunesse, de renoncer à la consommation. Enfin, cet exemple simple met en évidence le fait que des réglementations diminuant le rendement visé se répercutent massivement sur le capital de couverture et le montant des rentes: un rendement de 3% au lieu de 5% signifie une rente réduite de presque 40%. Dans ce contexte, le taux d'intérêt minimal stipulé par la LPP se révèle exemplaire pour une norme complètement improductive. Son application populiste et discrétionnaire mène forcément à une restriction de l'appétit aux risques et, partant, à une réduction du rendement aspiré. Après que les conditions pour une détermination et une attribution



transparentes des excédents ont enfin été créés avec la révision de la LPP, cette anachronisme devrait être rapidement supprimé, dans l'intérêt des assurés, ou désamorcé par une solution de formule intelligente.

Les marchés de capitaux sont certes aussi exposés aux influences des mutations démographiques, mais ces relations manquent de clarté. D'une part, le recul du nombre des actifs devrait entraîner une pénurie du facteur «travail» par rapport au capital, ce qui pourrait avoir pour conséquence une augmentation relative des salaires réels et une diminution relative des rendements de capitaux. D'autre part, il existe la thèse du «Asset Meltdown», déclenché par la liquidation d'actifs suite au départ à la retraite des «baby-boomers». Ces effets sont cependant difficiles à évaluer.

Tels sont donc les deux déterminants principaux qui occasionnent obligatoirement des adaptations dans le premier tout comme dans le deuxième pilier. Ce sont ces deux projets de réformes que je vais traiter ci-après.

L'AVS a besoin de correctifs

L'AVS a-t-elle besoin d'un assainissement? C'est une question de perspective. Si l'on porte le regard uniquement sur les recettes et les dépenses courantes, l'AVS se révèle financièrement saine – avec un petit excédent pour 2003 – même si le Fonds AVS n'atteint plus que $\frac{1}{3}$ du minimum légal d'une dépense annuelle.

Considérant les recettes totales de quelque 32 milliards de francs, les partenaires sociaux y ont contribué pour environ 70%, à raison d'une moitié chacun. Le reste provient d'autres sources, notamment des fonds généraux de la Confédération, des rentrées de TVA et des contributions des cantons. Ces fonds ont amplement suffi à remplir toutes les obligations en matière de prestations au cours de l'année passée. Il ne s'agit toutefois pas d'un principe général. Celui qui, en faisant référence aux comptes courants de l'AVS, raye de l'ordre du jour son financement comme étant garanti, ignore les exigences futures des cotisants actuels. Sur quoi un cotisant âgé de 30 ans pourra-t-il compter lorsqu'il prendra sa retraite en 2040, si ce ne sont plus quatre, mais seulement deux actifs qui feront face à un rentier?

Ce qui s'impose, c'est une perspective à long terme ainsi qu'une disponibilité à aménager, aujourd'hui, les prestations promises et les fondements financiers de telle manière que le système soit durablement garanti – un postulat dont nous sommes bien éloignés, au préjudice des jeunes générations.

Sur la base d'études afférentes, l'AVS affichera, en 2025, une lacune de financement de quelque 14 milliards de francs si les promesses de prestations et les bases de financement demeurent inchangées. Cela représente un ordre de grandeur d'une NLFA chaque année.

Financement de l'AVS en 2003

	en mia	de Fr.
Cotisations partenaires sociaux (4,2% resp.)	22,5	(70,2%)
Contributions pouvoirs publics	8,0	(25,2%)
Produits placements	1,5	(4,6%)
Total	32,0	(100%)

Dans cette optique à longue échéance, l'AVS représente un cas d'assainissement. Ne rien faire, s'accorder de longues pauses de réflexion – surtout après le non à la révision de l'AVS en mai 2004 – et continuer à piller le Fonds AVS est injuste vis-à-vis des générations à venir. On peut considérer les faits et les suppositions sous l'angle que l'on veut – le constat déterminant reste immuable: on ne pourra jamais renoncer à des réductions d'acquis et à des financements plus importants. Ce qui nous fait défaut jusqu'en 2025 – compte tenu d'hypothèses réalistes et de promesses de prestations inchangées – ce ne sont pas moins de 4% de TVA. Il ne sera jamais possible de combler cette lacune de financement avec des propositions populaires, car indolores, telles que «davantage de croissance», «bénéfices de la Banque nationale», «davantage d'immigration» ou «davantage de travail volontaire après la retraite». Ce sont là des propos complaisants, mais secondaires, qui détournent facilement l'attention des problèmes cruciaux.

En substance, il doit s'agir de trouver une combinaison de mesures ayant des effets durables face à la lacune de financement – une tâche difficile et, pour l'essentiel, politique, assortie d'une variété de possibilités d'aménagement. Cependant, une analyse sobre mènera au constat qu'un concept d'action réaliste doit inclure trois composantes de mesures centrales¹.

Premièrement, le système a besoin de recettes additionnelles. A cet égard, on tentera de ménager plutôt les futurs actifs, car ils devront supporter, à plusieurs titres, des fardeaux supplémentaires en raison du vieillissement de la population. Ce point de vue et des réflexions relevant du marché du travail s'opposent à une majoration des cotisations dépendantes du salaire. Des **recettes additionnelles émanant de la TVA** semblent plus appropriées, car elles présentent moins d'inconvénients au plan de l'allocation et font participer la génération des rentiers au financement complémentaire.

Deuxièmement, on ne pourra esquiver la question d'une réduction ciblée des rentes, non pas en ce qui concerne les rentes minimales, certes, mais dans le régime au niveau supérieur. Un potentiel d'économies exploitable avec un certain ménagement se manifeste dans le **mécanisme d'adaptation des rentes courantes**, de telle manière que les versements ne soient plus liés à l'indice mixte, mais uniquement à celui des prix.

Troisièmement, un **relèvement de l'âge de la retraite** sera inévitable à la lumière de l'espérance de vie qui s'accroît sans relâche. Cette voie est très impopulaire, mais plus efficace pour le financement de l'AVS que tous les autres efforts, car elle diminue en même temps

le nombre des bénéficiaires de prestations et élargit la source de financement. Les solutions de flexibilisation volontaires, qui accordent une récompense pour les années de cotisation supplémentaires par le biais de rentes plus élevées, sont certes judicieuses pour un grand nombre de raisons, mais seul un rehaussement de l'âge légal de la retraite procure au financement de l'AVS les allègements nécessaires. Parler à cet égard de réduction des prestations sociales est inapproprié, d'une part parce qu'une prolongation de la durée de cotisation renforce les effets verticaux de redistribution au sein des générations dans le système et, d'autre part, parce qu'il ne faut pas complètement perdre de vue les proportions. Si, au moment de la mise en œuvre de l'AVS, on avait lié l'âge de la retraite à l'espérance de vie, il se situerait actuellement non pas à 66 ou à 67 ans, mais à 70 ans.

Voilà ce qu'il en est du premier pilier, où le besoin de réformes est particulièrement urgent.

Le besoin d'adaptation du deuxième pilier

Le deuxième pilier manifeste également des retards dans son adaptation qui – s'ils ne sont pas corrigés rapidement – mettront les générations futures à contribution. Ce sont avant tout deux points de vue qui méritent réflexion.

Il s'agit d'abord du problème du taux de conversion excessif que prévoit la loi, avec lequel sont calculées les rentes promises au moment de la retraite et fondées sur le capital de couverture existant. L'abaissement de 7,2 à 6,8% pour 2014, décidé dans le cadre de la révision de la LPP, est entièrement insuffisant

et ne tient compte ni de la diminution de la mortalité déjà intervenue, ni de celle à escompter pour la durée présumée du versement de la rente. Cependant, il se présente au Parlement des indices positifs pour une correction indispensable, ce qui est réjouissant. Il faut agir avec célérité, car chaque départ à la retraite entraîne un transfert de patrimoine des futurs cotisants aux nouveaux rentiers.

L'exemple chiffré met en évidence le fait que le départ à la retraite d'un homme âgé de 65 ans mène à un transfert de patrimoine substantiel aussi longtemps que le taux de conversion est excessif. Il se constitue un financement selon le mode de répartition au préjudice des futurs cotisants dans l'étendue de la part de rente non financée de 5000 francs par an.

En outre, l'application d'intérêts techniques excessifs, largement répandue dans le domaine des caisses de pensions, équivaut à un transfert de charges en défaveur des actifs. Dans les bonnes années boursières, des prestations ont souvent été promises sur la base de rendements élevés et irréalistes. Avec des intérêts techniques de 4% ou plus et une performance de placement qui, dans la moyenne des cinq années passées, n'a guère atteint 2%, il est manifeste qu'une redistribution a eu lieu et se poursuit au profit des rentiers. Beaucoup savent, certes, qu'en cas d'inflation très modique il n'est pas possible de réaliser sans risques un intérêt technique de 4%. Toutefois, seules agissent les caisses de pensions qui peuvent se le permettre. Si on abaisse l'intérêt technique de 0,5%, il faut environ 5% de capital de couverture de plus, ce qui peut mener à un découvert et à quelques mesures stressantes. Il semble alors plus simple de miser sur le principe de l'espoir. Face à la tolérance notoire des autorités cantonales de surveillance, de nombreuses caisses le font, avec pour conséquence que la redistribution se poursuit et que d'autres devront, le cas échéant, avaler la pilule amère. Il est à souhaiter que la surveillance des caisses de pensions autonomes devienne enfin plus professionnelle, pose des exigences effectives quant à la solvabilité des caisses de pensions et à leur gestion des risques, et élimine ainsi des abus tels que ceux décrits.

Dans le cas contraire, on assistera à un accroissement de la fréquence des assainissements, à la charge presque exclusive des actifs sous la forme de cotisations majorées ou de réductions de prestations, et ce même dans le régime obligatoire. La loi accorde aux rentiers une protection étendue, en prescrivant que les rentes initiales, assorties des augmentations intégrées par la loi, doivent aussi être garanties par des caisses en difficulté. Il est d'autant plus important d'appliquer avec rigueur, également

Taux de conversion (TC) excessif

Exemple: Homme âgé de 65 ans

Capital-vieillesse à la retraite	CHF 500 000
Droit à la rente avec TC de 7,2%	CHF 36 000 p.a.
Droit à la rente avec TC supposé de 6,2%	CHF 31 000 p.a.

Conséquence de la réglementation actuelle:

- Les retraités profitent de la redistribution au détriment des actifs
- Environ Fr. 5000 p.a. ou Fr. 81 000 à la valeur actuelle (5000 : 0,062)

dans le domaine des caisses de pensions autonomes, le principe selon lequel les prestations promises doivent être évaluées d'après la maxime de la prudence (c'est-à-dire à l'aide d'un intérêt technique aisément réalisable) et financées en tout temps. C'est ce que commande l'équité entre les générations et – plus fondamentalement encore – la sécurité de notre prévoyance professionnelle.

Observations finales

Trois remarques pour terminer:

1. Notre système de prévoyance a des atouts majeurs, et personne ne souhaiterait l'échanger contre ce dont disposent nos voisins. Mais il a besoin d'une remise en état, en particulier dans le premier pilier. Avant tout après le refus de la 11^e révision du 16 mai 2004, il faut dire aux gens ce qu'il en est réellement et préciser qu'en l'absence de mesures – c'est-à-dire de réductions – substantielles le cœur de notre politique sociale subira de graves dommages. Il faut une solution globale orientée sur la durabilité, une décision d'ensemble avec une mise en œuvre échelonnée, pour que les intéressés puissent se préparer aux changements, ce aussi dans le but de réduire le risque que des protagonistes politiques se mettent en scène, avec grand fracas et sans aucun rapport avec la réalité, et compliquent inutilement le processus décisionnel. Esprit de consensus et conduite au niveau politique, voilà ce qui est demandé.
2. Les mutations démographiques confrontent les jeunes générations à des sollicitations énormes, non seulement dans la prévoyance-vieillesse, mais aussi – ce qui est beaucoup plus difficile à apprécier – dans le domaine de la santé. En effet, sans corrections substantielles, la politique financière et sociale actuelle n'est pas durable. Elle grève les générations futures de charges dont répond la génération actuelle – un fait que le bilan des générations requis par le seco pour 2001 prouve aisément. Ainsi, les prestations non couvertes et promises essentiellement par l'assurance sociale se sont élevées à quelque 100 milliards de francs ou 24,5% du PIB. Il s'agit là d'une dette implicite de l'Etat, qui doit être ajoutée à l'endettement établi de la Confédération, des cantons et des communes dans l'étendue de plus de 50 % du PIB, et à laquelle il faut encore additionner le découvert des caisses de pensions publiques, d'environ 14% du PIB. Il convient de recommander aux jeunes de débattre sérieusement de ces questions, même si elles semblent encore lointaines,

d'assumer à temps leur responsabilité propre et de prendre une part active aux processus politiques. Les absents ont toujours tort – en d'autres termes, celui qui ne se défend pas risque d'être dupé.

3. L'équité entre les générations doit également et notamment être rappelée aux classes d'âge des «baby-boomers», dont je fais moi-même partie, étant né en 1946. Nous avons vraiment reçu notre part – aucune génération avant nous
 - n'a gagné autant avec si peu de travail;
 - n'a éduqué aussi peu d'enfants que nous;
 - n'a accumulé autant de dettes publiques en temps de paix que nous;
 - et personne avant nous n'a eu de perspective comparable pour une longue retraite durablement garantie.

En refusant d'entreprendre des réformes, cette génération est en train de s'appropriier, à la charge de ses enfants et petits-enfants, des rentes complémentaires qu'elle n'a pas financées.

Ne laissons pas les choses en arriver là! ■

¹ Cf. Crédit Suisse, L'avenir de l'AVS: sans peur du lendemain, «Economic Briefing» no. 38, Zurich 2004

Exposé tenu à l'occasion des Journées des fiduciaires 2005 de la STS; www.sts.edu

