

Zurich, 21 juin 2016

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Gründungsdekan  
Prof. Dr. rer. pol. Christoph A. Schaltegger

JOURNÉE DES EMPLOYEURS 2016

*Seul le texte prononcé fait foi*

## **Pour une réforme sans tabou de la prévoyance vieillesse 2020**

**Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Université de Lucerne<sup>1</sup>**

Monsieur le président, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs,

*„Une économie saine est la condition sine qua non d'une politique sociale efficace. Pour cette raison précise, la meilleure politique sociale est une politique raisonnable, conduite en harmonie avec une politique économique fondée sur la réalité. Sa tâche est de veiller à ce que la transition puisse s'effectuer sans secousses excessives. Pour cela, il est absolument impératif de maîtriser l'évolution des prix et des salaires de telle sorte que nos coûts de production ne s'écartent pas trop de notre niveau de compétitivité internationale. Cela n'est pas possible sans sacrifices ni renoncements“<sup>2</sup>*

Ces mots ont été prononcés en 1943 par le Conseiller fédéral radical et chef du Département de l'économie Walther Stampfli lors d'un débat au Conseil national. C'est en ces termes que le père de l'AVS portait sur les fonds baptismaux la plus importante de nos assurances sociales. Quelque 70 ans après, ses propos n'ont guère perdu de leur pertinence et de leur actualité. Aujourd'hui aussi, la politique économique devrait se déterminer en fonction des réalités. Et aujourd'hui aussi, l'économie se trouve à un tournant très délicat. Qui mieux que les employeurs - que je remercie tout particulièrement ici de m'avoir invité - peuvent en juger?

---

<sup>1</sup> Ich danke Patrick Leisibach für die umfassende Unterstützung bei der Erstellung des Referats.

<sup>2</sup> Sommer, Jürg H. (1978): Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen: Rüeegger.

Zurich, 21 juin 2016

L'enjeu de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, actuellement en discussion, est énorme. Il ne s'agit pas seulement de l'héritage du Conseiller fédéral Stampfli, mais de l'issue d'une décennie de luttes continues pour la prévoyance sociale en Suisse. Il s'agit de la capacité de notre système obligatoire de pensions à affronter l'avenir, en un mot de la sécurité du contrat de génération si grandement apprécié par la population.

Ces fortes paroles exagèrent-elles l'importance de l'actuelle réforme de la prévoyance vieillesse? On pourra m'objecter que nous avons déjà eu beaucoup de réformes d'une impérieuse nécessité ou réputées telles. Mais le plus souvent, on a choisi pour elles une solution pragmatique. Lors des débats entourant la création de l'AVS, par exemple, des acteurs politiques importants étaient favorables à un développement plus poussé de la sécurité sociale, allant dans le sens du système intégral de couverture des besoins selon le modèle britannique du plan Beveridge. Comme de juste, nous avons opté alors pour la voie pragmatique d'un système de rentes proche du principe de l'assurance. Le système des trois piliers ancré dans la constitution fédérale a suivi une progression historique et n'est pas sorti de terre d'une seule pièce. Malgré cela, ce système mixte équilibré a fait ses preuves. Le premier pilier, financé par répartition, réagit très sensiblement aux fluctuations démographiques. Dans le système de la prévoyance professionnelle financé par capitalisation, la grande inconnue est l'évolution des marchés financiers. Les risques, ici, sont par exemple une troisième source de cotisation défaillante, ou l'inflation. Ces régimes de financement différents entre le premier et le deuxième piliers permettent d'assurer le pilotage des risques imminents au système. Un pilotage judicieux, en définitive, de risques inégaux.

On m'objectera aussi que les réalités démographiques sont connues depuis longtemps. Il est vrai que le rapport IDA-Fiso de 1996 sur les perspectives de financement des assurances sociales signalait en commentaire que le meilleur système social n'est pas d'une grande utilité s'il ne reflète pas les réalités démographiques et actuarielles. Cela se vérifie aussi aujourd'hui: depuis 1948, l'espérance de vie des personnes de 65 ans est passée de 14 ans à 22,4 ans chez les femmes et de 12,4 ans à 19,5 ans chez les hommes. Pourtant l'âge de la retraite n'a jamais été augmenté pour les hommes et il a même été réduit pour les femmes. La progression de l'espérance de vie s'est donc intégralement convertie en allongement de la durée de perception des rentes. Aujourd'hui, environ 3,5 actifs financent un rentier. Selon le scénario de référence de l'OFS, ils ne

Zurich, 21 juin 2016

seront plus que 2,5 en 2030. La population des plus de 65 ans, de quelque 1,5 million de personnes aujourd'hui, devrait avoir pratiquement doublé en 2050. En revanche, le nombre d'enfants et de jeunes gens ne progressera plus que légèrement et devrait se stabiliser sensiblement au-dessous de 2 millions. L'AVS ne comptera plus que deux cotisants pour un rentier. Cette aggravation des déséquilibres, conjuguée à une plus longue durée de perception de rentes, pose un problème de financement considérable à un système de rentes comme l'AVS basé sur la répartition.

### **Il y a urgence**

J'insiste donc sur le fait que ce qui se joue avec la réforme 2020 de la prévoyance vieillesse est essentiel. L'année 2014 a marqué un retournement de tendance. Pour la première fois depuis 1999, l'AVS a basculé dans les chiffres rouges. En 2015, le résultat de répartition était déjà en défaut de 579 millions de francs. Si rien ne change, ce déficit pourrait bientôt atteindre plusieurs milliards par année. Selon le scénario de référence de l'OFS, il faut s'attendre en 2030 à un découvert de 7,5 milliards de francs en poursuivant le régime actuel. Dès le milieu de 2020, le fonds de compensation devrait connaître des problèmes de liquidité. Et quelques années plus tard, les ressources financières seront entièrement consommées. Ni le produit des capitaux du fonds de compensation ni l'éventuel remboursement de ses dettes par l'AI ne pourront éviter un assèchement spectaculaire des liquidités. La pression viendra de la progression préoccupante du rapport de dépendance des personnes âgées - le rapport entre la proportion des rentiers et celle de la population en âge de travailler. Cette évolution démographique calamiteuse déploiera tous ses effets dans les années à venir et l'on ne verra un retour à la stabilité qu'aux alentours de 2050. Ces scénarios devraient nous donner à réfléchir. Il y a, bel et bien, énormément en jeu dans la réforme de la prévoyance vieillesse 2020.

De quelles variables d'ajustement disposons-nous pour affronter au mieux l'évolution démographique ? Ce qui est certain, c'est que nous devons soit dégager davantage de recettes, soit couper dans les prestations. Côté recettes, les possibilités résident avant tout dans l'augmentation des cotisations salariales et dans la TVA. Côté dépenses, des économies seraient en particulier envisageables au niveau du catalogue des prestations ou dans l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix. L'âge de la retraite joue ici un rôle de premier plan. Son élévation permet pour ainsi dire de faire coup double :

Zurich, 21 juin 2016

l'allongement de la durée de cotisation et la diminution de la durée de versement de la rente renforcent conjointement la pérennité financière du système. Il n'y a malheureusement aucune solution plus simple que celle-ci, pas de raccourci sur la voie de la consolidation à long terme de l'AVS. «No pain, no gain», comme on dit.

### **La réforme de la prévoyance vieillesse 2020 ne résout pas les problèmes**

Pour garantir les rentes actuelles, nous avons besoin d'une solution équilibrée, acceptable pour la société comme pour l'économie. Seule une répartition symétrique de l'effort entre les parties concernées peut garantir une large acceptation de la réforme. Sur ce point nous sommes tous d'accord. La peur latente d'un échec devant le souverain ne doit pas nous conduire à ignorer les réalités ou les nécessités. L'heure est venue de faire preuve de davantage de courage et de tenir un discours franc.

De mon point de vue d'économiste, trois mesures s'imposent. D'abord, on n'échappera pas à long terme à la nécessité d'adapter l'âge de la retraite à l'accroissement de l'espérance de vie. Ensuite, des recettes supplémentaires doivent être créées par le biais des cotisations salariales ou de la TVA. Enfin nous avons besoin d'un mécanisme garantissant le financement à long terme de l'AVS, autrement dit d'un frein à l'endettement.

Or les éléments de réforme dont on a débattu jusqu'ici ne permettent malheureusement pas d'assurer un financement équilibré et durable de l'AVS. La préparation de cette réforme a jusqu'ici été conduite selon le principe «Débrouillons-nous jusqu'en 2030, ce qui suit ne nous intéresse pas». Les maigres économies découlant de l'harmonisation de l'âge de la retraite pour tous (65/65) sont déjà englouties dans l'extension des prestations de l'AVS. Cette sorte de tour de passe-passe technocratique revient à redistribuer les cartes au sein de la génération actuelle, mais en aucun cas à assurer l'avenir de l'AVS.

L'idée de relever toutes les nouvelles rentes de 70 francs consiste à administrer un placebo tout en pratiquant la politique de l'arrosoir. Les revenus moyens et supérieurs n'ont pas besoin de cette augmentation. Nous n'en avons pas non plus besoin pour lutter contre la pauvreté des personnes âgées, puisqu'avec les prestations complémentaires (PC), nous disposons

Zurich, 21 juin 2016

déjà d'un outil adéquat. Les bénéficiaires des PC seraient même plus mal lotis : les PC seraient certes réduites d'un montant exactement équivalent au supplément de rente touché, mais les rentes sont imposées, contrairement aux PC. L'extension des prestations aurait donc pour conséquence non désirée une redistribution du bas vers le haut.

Pourquoi un horizon de réflexion limité à l'année 2030 pour la réforme 2020 est-il si problématique? Dès 2030, nous assisterons à une nouvelle vague de bénéficiaires AVS. Sans financement additionnel, c'est au plus tard à ce moment-là que l'AVS sera saignée à blanc. L'évolution de la proportion de rentiers dans la population active pèsera alors encore bien plus lourdement sur le facteur travail. En 2030, l'extension des prestations dont il est question aujourd'hui creusera même le gouffre financier de l'AVS de quelque 1,4 milliard de francs supplémentaires par année. A peine cinq ans plus tard, en 2035, ces coûts supplémentaires atteindront déjà 50% de plus, soit 2,1 milliards. Cette évolution traduit l'augmentation toujours plus marquée du nombre de nouvelles rentes. Alors que les personnes ayant pris leur retraite en Suisse en 2010 étaient au nombre de 35 000, ce chiffre bondira à 60 000 en 2030. Les politiques semblent entretenir l'espoir - infondé - que la situation se détendra d'elle-même d'ici là. Au vu des tendances démographiques, cela ne se produira pas. Le prochain train de réformes devrait donc être engagé sitôt après la votation populaire relative à la réforme en cours, ce dont on est en droit de douter sur le plan politique. Il n'y a aucune raison de penser que le marchandage autour de mesures de réforme impopulaires sera alors plus aisé. Au contraire, dans l'isolement le déséquilibre entre les générations va en s'accroissant.

### **L'électorat vieillit**

L'évolution démographique induit également un déplacement du poids politique entre les jeunes et les moins jeunes. L'âge médian de la population suisse est aujourd'hui de 43 ans environ (autrement dit, la moitié des Suisses a moins de 43 ans et l'autre moitié est plus âgée). Or comme l'on sait, les jeunes générations participent beaucoup moins aux scrutins que leurs aînés. Selon l'institut de recherche gfs.bern, l'électeur médian dont le vote est déterminant lors des votations populaires est désormais âgé de 56 ans<sup>3</sup> et le rapport de dépendance parmi les votants s'établit à 43% (30% ont plus de 65 ans, 70%

---

<sup>3</sup> Longchamp, Claude (2014): *Der Einfluss der Alterung auf die politische Landschaft*, Vortragsunterlagen SeneForum, Zurich.

Zurich, 21 juin 2016

moins). La direction dans laquelle évolue l'âge médian et, par conséquent, l'électeur médian, n'a rien d'une surprise. La Suisse est plus ou moins en route vers la gérontocratie.

Si la politique de l'âge menée aujourd'hui fait peser bien davantage la charge sur les actifs et les générations à venir, c'est là un choix parfaitement rationnel de la part de nombreux décideurs politiques. Il n'y a guère de suffrages à gagner du côté des jeunes électeurs et les générations futures n'ont pas encore voix au chapitre. Évidemment, ceux qui soulignent que le projet doit être ficelé de manière à ne pas prêter le flanc à un référendum ont raison. Optant pour la solution de facilité, ils sacralisent l'âge de la retraite et, non contents de cimenter les prestations, ils entendent même les étendre. Ils sacrifient par là les intérêts des actifs, en particulier ceux des générations futures, à l'autel des anciens. Les réalités économiques nous rattraperont tôt ou tard. Mais plus on attend, plus il sera difficile de redresser la barre de l'AVS. Pour des raisons démographiques, les mesures impopulaires se heurteront plus tard à une résistance encore plus grande. Avec la présente réforme, on gagne un peu de temps, mais à un prix exorbitant.

Dans un discours prononcé en 1980, le conseiller fédéral social-démocrate et ministre des finances Willi Ritschard, évoquant les difficultés financières de la Confédération, disait :

*«Nous courons ainsi le danger de nous détourner des tâches nécessaires à l'avenir du pays. Nous envisageons de plus en plus souvent les problèmes à long terme du point de vue le plus avantageux à court terme pour les caisses. Mais sur la durée, les solutions choisies de cette manière ne sont souvent pas les bonnes. Le politicien est un ouvrier dans la vigne du Seigneur. Il doit se préoccuper des décennies à venir et non de ce qu'il a déjà vendu.»<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Ritschard, Willi (1980): *Flickwerk in der Referendumsfalle: eine Rede vor den schweizer Bankiers*, in: Profil:sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur, volume 59, cahier 12.

Zurich, 21 juin 2016

### **L'équité intergénérationnelle en question**

Dans la politique actuelle en matière de retraites, personne ou presque ne semble toutefois vouloir se préoccuper des prochaines générations. L'équité intergénérationnelle, déjà gravement mise à mal par le statu quo, le sera encore davantage par les alternatives dont on débat actuellement au titre de la réforme.

Aujourd'hui déjà, les jeunes générations verseront nettement plus que leurs aînés dans les caisses de l'AVS. Selon Bernd Raffelhüschen, de l'université de Fribourg-en-Brisgau, il y a déjà dans l'AVS quelque mille milliards de francs de prestations promises non couvertes vis-à-vis des générations actuelles et futures.<sup>5</sup> Selon le régime actuel, l'écart de financement de l'AVS s'établit à 173% du PIB de la Suisse.

Les jeunes générations actuelles et futures vont devoir financer une part importante de cette différence. La proposition du Conseil fédéral réduirait l'écart de financement de l'AVS à 82% du PIB, essentiellement grâce à l'augmentation de la TVA. Les mesures relatives aux dépenses ne contribuent en revanche que marginalement à l'amélioration de la pérennité du système. Les coûts supplémentaires ne sont donc guère supportés par les générations les moins jeunes. Le projet du Conseil des États, quant à lui, ferait peser à terme un poids encore plus lourd sur les jeunes. L'écart de financement ne serait réduit qu'à 111,2% du PIB. L'augmentation forfaitaire des rentes de 70 francs par mois grèverait les caisses de l'AVS de 24,8 points de pourcentage du PIB supplémentaires. Le chiffre suivant est également très éclairant sur l'importance de la redistribution intergénérationnelle : pour combler entièrement l'écart de financement de l'AVS au moyen de diminutions de prestations, il faudrait réduire durablement la totalité des rentes AVS de près de 23%.

### **La politique dans le piège de l'incohérence temporelle**

Si la résolution des défis démographiques est forcément économique, le problème d'un financement durable et équitable entre les générations est essentiellement politique. La question de l'incohérence temporelle, notamment, y joue un rôle certain. La promesse, maintes fois entendue, d'un équilibre des finances à long terme n'est pas crédible dans le cadre d'une

---

<sup>5</sup> Moog Stefan et. al. (2015): *Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit der Reform Altersvorsorge 2020 - Erste Schritte auf einem langen Weg*, Studie des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg im Breisgau und der UBS AG, Zurich.

Zurich, 21 juin 2016

politique financière soumise aux assauts annuels de facteurs d'influence politique à court terme. Les incitations indirectes à dévier de l'objectif d'équilibre budgétaire au profit d'une clientèle spécifique dont font l'objet les participants au processus d'établissement des budgets sont par trop puissantes. Le problème est particulièrement manifeste s'agissant de la politique des retraites. Aucun citoyen ou politicien ne saurait contester, à l'examen des chiffres, le fait que la sécurité financière à long terme de l'AVS est précaire et qu'il faut y remédier. Et la plupart iraient même jusqu'à reconnaître, du moins à mots couverts, que le système de retraites actuel porte atteinte à l'équité intergénérationnelle

Malgré cela, la majorité espère que les mesures nécessaires puissent être remises à plus tard. Comme les électeurs de demain ne sont pas encore nés, il est d'ores et déjà quasiment impossible de trouver une solution de financement équilibrée et durable. Et s'il fallait malgré tout se résoudre à formuler une promesse dans ce sens, ce ne serait en aucun cas une garantie, puisque le prochain Parlement, déjà, sera à nouveau incité à se préoccuper davantage des intérêts des anciens. La politique est pour ainsi dire prisonnière de cette contradiction entre intérêts à court et à long termes.

### **Un frein à l'endettement pour l'AVS**

Quelle conclusion tirer de tout cela ? Que nous avons besoin d'une solution qui contraigne les responsables politiques à un comportement cohérent dans le temps. D'une solution qui impose un financement de l'AVS durable et garante de l'équité intergénérationnelle. D'une solution, enfin, qui mette un terme à la guerre d'usure politique qui se déroule de manière récurrente autour de certaines mesures de réforme. Nous avons besoin d'un frein à l'endettement pour l'AVS. Seul un mécanisme institutionnel peut venir à bout des difficultés évoquées ci-dessus.

Notre proposition consiste en un mécanisme de protection des réserves du fonds AVS et prévoit que si des mesures de correction doivent être prises, elles le soient dans le respect du principe de la symétrie des sacrifices, autrement dit en touchant aussi bien aux recettes qu'aux dépenses. Ce mécanisme tient compte de l'évolution démographique à long terme sans augmenter l'âge de la retraite et les cotisations AVS à titre provisionnel. Cela devrait également le rendre plus intéressant aux yeux du monde politique. Les tiraillements politiques répétés autour des réformes des retraites affaiblit la crédibilité d'un régime d'assurances sociales. Là aussi, le frein à l'endettement est la solution. Contrairement aux mesures ad hoc, il



Zurich, 21 juin 2016

permet d'intervenir au moment voulu, de manière clairement définie et en toute transparence. L'aménagement circonspect du frein à l'endettement permet en outre de toujours garder les générations futures dans le viseur. La politique ferait bien de s'inspirer d'Ulysse, le mythique héros grec qui demanda à être attaché solidement au mât de son navire afin de ne pas céder au chant aussi séduisant que mortel des sirènes. Assurer la pérennité de la prévoyance vieillesse, c'est renoncer à agir

### **La septantaine d'aujourd'hui équivaut à la soixantaine d'hier**

Permettez-moi encore, pour terminer, d'ajouter quelques réflexions au débat sur l'âge de la retraite. Faire passer d'un coup la retraite à 67 ans, ce n'est évidemment pas envisageable pour l'instant. Mais à moyen terme, nous n'échapperons pas à la nécessité d'une discussion franche à ce sujet. Éluder ce débat sous le prétexte-réflexe de la volonté populaire, c'est agir de manière irresponsable et chercher la voie de la moindre résistance. La retraite à 65 ans doit perdre son statut de vache sacrée, et le plus tôt sera le mieux. Les lois de l'économie ne peuvent être ignorées indéfiniment. Voilà pourquoi le mécanisme du frein à l'endettement esquissé plus haut pourrait indiquer une voie praticable vers un changement qui n'aurait rien d'un «big bang», dans la mesure où l'âge de la retraite serait relevé par petites tranches (mensuelles).

Les différentes mesures et étapes ainsi que leurs échéances respectives font l'objet d'une réglementation claire et transparente. L'âge de la retraite n'y est donc pas relevé à titre purement provisionnel. Cet aménagement est absolument central du point de vue de la crédibilité de la politique des retraites et de celui de la confiance de la population.

Il est temps de lever le tabou de l'âge de la retraite et d'ouvrir le débat. Nous devons comprendre et finalement intégrer le fait que vieillir est aussi une chance. Nous ne vivons pas seulement plus longtemps, nous sommes aussi plus longtemps en bonne santé et aptes au travail. Les chiffres de la santé publiés récemment par l'Allemagne montrent que deux tiers des individus pourraient travailler jusqu'à leur 70<sup>e</sup> année, s'ils le souhaitent.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Jürges, Hendrik, Lars Thiel, und Axel Börsch-Supan (2016): „Healthy, Happy, and Idle: Estimating the Health Capacity to Work at Older Ages in Germany“, in: *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Capacity to Work at Older Ages*. University of Chicago Press.

Zurich, 21 juin 2016

Cela ne signifie naturellement pas, même sur le plan économique, que toute personne capable de travailler jusqu'à 70 ans devrait travailler jusqu'à cet âge. Mais voilà, la septantaine d'aujourd'hui équivaut à la soixantaine d'hier. Le temps est venu de changer notre état d'esprit. Cela ne se produira évidemment pas du jour au lendemain, mais si la volonté est là, c'est possible. Vieillir est une chance, pour les personnes comme pour l'économie. Travailler plus longtemps a aussi des répercussions positives dans le domaine de la santé et en matière d'intégration sociale. Nous savons que le marché du travail peut parfaitement absorber le relèvement progressif de l'âge de la retraite.<sup>7</sup> Cela a fait l'objet d'ailleurs d'une validation scientifique. De son côté, la Suisse en fait l'expérience positive, notamment au moment du relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Mais nous n'aurons de toute façon pas à attendre bien longtemps avant que le problème inverse ne se pose. A partir de 2020, l'évolution démographique ainsi que le possible contingentement de l'immigration devraient progressivement assécher le marché du travail. C'est au plus tard à ce moment-là que les réalités économiques devraient nous avoir rattrapés.

---

<sup>7</sup> Voir notamment Riphahn, Regina T. et Sheldon George (2006): *Arbeit in der alternden Gesellschaft: Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz*, Banque cantonale de Zurich.