

Stéphane Rossini

Conseiller national

AVS, 11^{ème} révision bis

Réflexions sur la flexibilisation de l'âge de la retraite

Dans le cadre de la 11^e révision AVS, acceptée par le Parlement le 3 octobre 2003, la majorité bourgeoise réduisit à néant tout consensus permettant l'introduction d'une véritable flexibilisation sociale de l'âge de la retraite. Les moyens alloués au financement d'une telle anticipation y avaient été réduits de 800 millions (proposition majoritaire de la commission) à un peu plus de 100 millions (Conseil national : réduction actuarielle « améliorée » des rentes). Ce choix, socialement inacceptable, déboucha sur le référendum lancé par la gauche et les syndicats. Le 16 mai 2004, le Peuple suisse rejeta la révision. Les partis bourgeois firent alors mine d'ouvrir le dialogue sur différents scénarii et modèles de flexibilisation. Quelques mois auront suffi pour qu'ils oublient la votation et les arguments des référendaires qui l'ont pourtant emporté. Le débat est désormais relancé, la 11^{ème} révision « Bis » de l'AVS étant à nouveau au cœur des préoccupations et les différents acteurs prenant à nouveau position.

1. Contexte et positions

Tendances générales

Au niveau international, en matière de réforme des systèmes de prévoyance vieillesse, plusieurs tendances générales peuvent être mises en évidence, qui influence tant l'élaboration des orientations sous-tendant le processus de décision.

Ce sont^[1] :

- L'objectif de limitation des dépenses des systèmes fondés sur le principe de répartition au profit des systèmes par capitalisation.
- L'encouragement des retraites « privées », individuelles et autres formes d'épargne longue, ne relevant pas forcément – ou strictement – de la protection sociale.
- Plusieurs démarches, plus ou moins explicites dans leurs objectifs, portent atteinte au système de répartition : baisse des taux de remplacement ou réduction des rentes, allongement des années de cotisation ou élévation de l'âge de la retraite, désindexation des rentes, désindexation des salaires soumis à cotisation, passage à des systèmes de primauté des cotisations au détriment de la primauté des prestations, diminution du revenu des retraités, par exemple.

De plus, la tendance consiste à ne point approfondir les conséquences sociales, pour les personnes protégées et les bénéficiaires, de ces différentes transformations des systèmes de prévoyance vieillesse, voire à les rendre volontairement peu visibles. Il en est ainsi notamment pour les dangers d'accroissement des inégalités intra-générationnelles dans les systèmes de capitalisation ou du maintien des inégalités entre hommes et femmes en raison des différences de revenus persistantes.

En Suisse : positions principales connues

En Suisse : positions principales connues

Fin 2004, plusieurs démarches se bousculent pour influencer le processus de révision de l'AVS. Commissions et groupes de travail et d'experts s'affairent pour que le **Conseil fédéral** puisse prochainement dévoiler les orientations qui dicteront le sens des travaux. Courant janvier 2005, le Chef du DFI, le Conseil fédéral Couchepin, procède à des entrevues avec les partis politiques, les associations patronales et syndicales et les autres milieux intéressés.

L'Union patronale suisse milite pour la voie unilatérale d'un âge fixe de la retraite, à 66 ans dès 2013^[2]. Le principe de l'âge prédomine, les années de cotisation sont évacuées, les recettes nouvelles aussi ... comme si le 16 mai n'avait pas existé ! La retraite à 66 ans découle d'une vision strictement comptable de l'avenir de l'AVS. Elle se heurte à la réalité d'un environnement économique qui exclut toujours aussi vite et qui accroît l'écart d'âge entre la sortie, souvent forcée, du marché du travail et le moment de la retraite. Dans cette perspective « cloisonnée », car centrée uniquement sur la prévoyance vieillesse, et sous l'angle purement financier, aucune économie sur les prestations sociales n'est à attendre. Dans la réalité, le chômage, l'aide sociale, l'invalidité, voire les indemnités perte de gain en cas de maladie interviendront, car le marché ne cesse de sortir ses travailleurs « âgés ». Ce ne sont donc finalement que des transferts de charges qui seront opérés, qui plus est avec un renforcement de la logique de l'assistance, stigmatisante, humiliante^[3] et dont les coûts sont assumés exclusivement par les pouvoirs publics... Contrairement à l'assurance sociale, qui combine les solidarités entre employeurs, employés, pouvoirs publics, intérêts du capital.

Aspects financiers : économie effective pour la protection sociale nulle. Pour l'AVS, l'âge généralisé de 66 ans représente une économie de près de 1,5 milliard de francs par an. Par contre, il conviendra de considérer les transferts sur les autres régimes sociaux.

L'Union syndicale suisse, de son côté, a annoncé à la presse, le 5 janvier 2005, le lancement d'une initiative populaire ouvrant l'accès à la retraite « à la carte » entre 62 et 65 ans. Son analyse s'articule autour du motif principal de refus de la 11^{ème} révision AVS, à savoir le relèvement de l'âge de la retraite. De plus, il importe selon l'USS de tenir compte des besoins effectifs des travailleurs, qu'ils aient des revenus bas ou moyens : aptitude à exercer une activité, désir de compléter le revenu de la rente, par exemple. Pour bénéficier de la retraite, il conviendrait simplement de cesser toute activité lucrative. Enfin, ce modèle devrait permettre de répondre aux conséquences de la conjoncture : libérer des places de travail pour les jeunes en période de chômage, maintien des travailleurs âgés en situation de bonne conjoncture. Il s'agirait d'un « principe de justice sociale élémentaire ».

Coût du modèle : 1,618 milliard de francs par an. Attention ! Les coûts nets seraient moins élevés en raison des effets de transferts (LACI, LPP, aide sociale, etc.).

Au-delà de ces arguments, il convient aussi d'admettre que la retraite à partir de 62 ans risque d'abord de ne profiter qu'à celles et ceux qui disposent de revenus suffisants pour assumer la baisse de revenu découlant de la cessation d'une activité rémunérée. Les personnes à bas revenus pourront-elles dès lors prendre effectivement une retraite, avec les conséquences financières qui en découlent ? L'analyse approfondie des situations actuelles de retraite anticipée ne laisse guère planer de doutes à ce sujet. Les inégalités sont réelles et crasses. Les plus faibles

premier de toutes et ce sujet. Les inégalités sont fortes et croissent. Les plus faibles (bas niveau de formation, métiers pénibles à invalidité et mortalité élevées, revenus inférieurs et fortunes nulles ou modestes) ne seront de toute évidence pas favorisés. D'autant plus que le contexte environnemental (revenu du ménage, situation familiale et répartition des rôles dans le ménage, etc.) prêche souvent en leur défaveur, rendant très difficile une retraite anticipée. Sociologiquement, les risques sont donc grands que seuls les mieux lotis pourront dans un tel modèle effectivement bénéficier d'une véritable retraite à 62 ans^[4]. Il ne va pas de soi que l'on puisse ainsi résoudre les inégalités économiques et sociales devant la retraite.

Et puis, il convient de mettre en œuvre également des mesures qui permettent de garantir le lien au 2^{ème} pilier : soit par adaptation de l'âge de la retraite entre les deux piliers, soit par la garantie d'un « pont » qui ne pénalise pas la personne assurée. Des enjeux et questions multiples sont dans ce sens encore à résoudre. Politiquement, elle ne vont de loin pas de soi, surtout la cohérence des deux démarches, l'une portant sur l'AVS, politiquement plus aisée à débattre, notamment devant le Peuple ; l'autre sur la LPP, sujet ô combien complexe et peu compréhensible par la population.

2. Financements

Et puis, il s'agit de se préoccuper avec toute la rigueur requise du financement à long terme du régime AVS, avec objectivité, sans angélisme mais optimisme ! Plusieurs phénomènes, dont le vieillissement de la population et l'évolution du rapport entre actifs et inactifs, ne sont pas à sous-estimer, encore moins à marginaliser. Sachons raison garder... Même si dans la polarisation actuelle des positions, cela ne semble guère « politiquement correct » d'un point de vue militant. Il serait cependant dommageable que l'argument de financement puisse trop facilement s'ériger en facteur d'opposition de principe contre certaines propositions, au-delà de leur intérêt ou de leur pertinence en regard de l'évolution du marché du travail, notamment.

Jusqu'à l'horizon 2015, le catastrophisme n'est certes pas de mise. Mais, il est clair que des moyens financiers supplémentaires seront nécessaires pour l'AVS si l'on entend éviter une réduction des prestations. Ainsi, une vision d'ensemble s'avère indispensable pour comprendre les effets de transferts entre régimes sociaux des décisions prises en matière d'élévation de l'âge de la retraite^[5]. De même, les projections financières devront être constamment revues et affinées pour appréhender au mieux les approches à moyen et long termes.

Parmi les autres sources de financement possibles pour assurer la viabilité de l'AVS à long terme, on peut mentionner :

- L'augmentation des cotisations : depuis un quart de siècle, celles-ci n'ont plus été élevées (8,4% pour les salariés, parité employés-employeurs).
- L'introduction d'un impôt sur l'énergie.
- L'imposition des gains en capitaux réalisés sur la fortune privée mobilière.
- L'impôt sur la valeur ajoutée brute des entreprises.
- La contribution sociale généralisée.
- L'utilisation des bénéficiaires de la Banque nationale : initiative KOSA (à voter)

certainement en 2005).

- L'introduction d'un impôt sur les successions (avec un seuil non imposable).
- Les réserves excédentaires d'or de la Banque nationale (bien que le Parlement y ait renoncé en décembre 2004).

Il est mensonger de faire croire qu'il n'existe aucune d'alternative à l'élévation de l'âge de la retraite. Cette dernière alternative n'a en effet de sens qu'en tant que partie d'un ensemble de facteurs à considérer et en fonction de la dimension politique que l'on entend donner à la solidarité

3. Années de cotisation

La commission de la sécurité sociale du Conseil national a rejeté très clairement, le 25 novembre 2004, la proposition d'introduire le principe d'une retraite fondée sur les années de cotisation^[6]. Cette proposition donne la priorité au phénomène de pénibilité du travail et à ses conséquences en termes de mortalité et d'invalidité prématurées selon les catégories socio-professionnelles. Fondée sur le maintien de l'universalité des prestations, ouvrant l'accès aux prestations en fonction des années de cotisations (160 trimestres effectifs^[7]), introduisant une préretraite dès 60 ans, mais aussi élevant l'âge à 66 ans pour celles et ceux qui n'entreraient pas dans les autres cas de figure, la proposition se veut dynamique. Son coût, estimé par l'administration à 1,5 milliard, explique notamment le rejet de l'initiative parlementaire. Le Conseil national doit encore se prononcer. Il est toutefois clair que la droite n'en veut point. Ses priorités ne s'inscrivent pas dans une volonté de changement de système, mais dans une logique de réduction des dépenses sans modifier les principes actuels. Les prises de position du PDC ou du PRD dans ce domaine au lendemain du 16 mai 2004 n'ont été que pirouettes !

Fondamentalement, ce modèle porte un accent privilégié sur les personnes actives, et plus particulièrement celles exerçant un travail pénible. Il entend soutenir davantage ceux qui débutent tôt leur activité, en principe dans des professions sans ou avec peu de formation, aux revenus bas, à pénibilité élevée (exposition aux maladies et accidents professionnels, à l'usure physique). En garantissant l'universalité, il ne s'écarte pas du principe de couverture des gens qui ne travaillent pas. Pour maintenir un certain équilibre financier, il introduit pour ces derniers une élévation de l'âge de la retraite. Mais, pour ceux qui comptent 40 années de cotisation, une préretraite est envisagée dès 60 ans et une retraite complète dès 62 ans. Il maintient le bonus éducatif et celui pour tâches éducatives.

Coût avec le calcul actuel des années de cotisation : 2,5 milliards.

Coût selon la proposition effective Rossini (160 trimestres) : 1,5 milliard.

Enfin, contrairement à ce qui est parfois prétendu, les travailleurs migrants ne sont guère plus préférentiels qu'aujourd'hui par un tel modèle. En effet, le système en vigueur accorde un poids considérable dans la détermination du montant de la rente aux années de cotisation (plus fort que le facteur « revenu »). Or, il convient d'admettre que les travailleurs migrants sont déjà pénalisés par cette situation. Ils sont rares à compter un nombre d'années complètes de cotisation. La différence entre les deux modèles sur cette question n'a fait pour l'heure l'objet d'aucune investigation rigoureuse.

4. Flexibilisation : autres variantes^[8]

Parmi les différents types de flexibilisation de l'âge de la retraite évoqués actuellement, les suivants peuvent être mentionnés :

- La 11^{ème} révision refusée a introduit un modèle d'anticipation de l'âge de la retraite avec une réduction des rentes calculée sur la base des années d'anticipation et le **revenu déterminant** et en fonction de l'enveloppe financière disponible. Plus le taux de réduction est faible pour les bas et moyens revenus, plus il devrait être supportable d'anticiper le moment de la retraite. Pour autant que les charges du ménage le permettent, élément que l'on a tendance à minimiser et qui s'avère pourtant un facteur de décision essentiel ! Ce principe peut être, de plus, modulé en fonction du bonus éducatif ou de celui pour tâches d'assistance. Il peut aussi cibler ses effets en fonction de réductions de rentes plus faibles pour les bas revenus.

Coût, selon revenu déterminant, avec ou sans bonus (éducatif et d'assistance) et durée anticipation : choix politique, moyens à disposition (400 à 800 millions dans différents modèles étudiés lors de la 11^{ème} révision A). La réduction peut ou non être linéaire.

Variante « années de jeunesse » : revenu du travail et rabais pour années de jeunesse. Coût : 800 millions.

Rente non réduite pour les revenus mensuels inférieurs à 2000 francs dès 62 ans, 1/2 rente dès 59 ans. Réduction actuarielle dès 5'220 francs. Coût : 800 millions.

- Un autre modèle fait référence au **niveau de revenu**. Plus le revenu est bas, plus l'anticipation est conséquente, avec ou sans réduction de rente. L'âge limite varierait entre 63 et 67 ans. Par ailleurs, envisagé avec ou sans cessation de l'activité lucrative, l'accent part du postulat selon lequel il existe une relation entre bas revenu et pénibilité du travail. La flexibilisation croissante du travail et les revenus a priori « bas » ou moyens, mais relevant d'une activité à temps partiel (pour un salaire élevé), peuvent provoquer des biais, voire des effets pervers, dans l'appréciation d'un tel modèle. Il conviendrait donc de pondérer de telles situations, ce qui génère inéluctablement une administration complexe. Sans cela, le risque d'injustices sociales discutables pourrait surgir. De plus, dans la réalité, cette proposition risque de voir l'âge de la retraite passer à 67 ans pour la majorité des salariés.

Economie prévue : 1 milliard de francs par an.

- La **réduction actuarielle** des rentes, existant depuis la 10^{ème} révision AVS, puis retenue finalement par les Chambres dans la 11^{ème} révision, ne comporte pas de but social. Elle privilégie les revenus aisés et les personnes entrées tôt dans la vie active. Pour que ce modèle puisse profiter aux bas revenus, il doit être complété soit par des taux préférentiels, soit par un fonds spécifique destiné à allouer des subsides aux rentiers économiquement modestes. Dans ce dernier cas, on entre dans une logique mixte d'assurance, doublée de prestations d'assistance. Le ciblage ne concernerait pas les branches conventionnées, dans lesquelles les travailleurs bénéficient de retraites anticipées. Cela peut s'avérer contradictoire avec la contrainte de garantie du minimum vital. par

concordance avec la contrainte de garantir au minimum vital, par exclusion de certaines catégories de personnes protégées.

Réduction actuarielle actuelle : 400 millions.

Modèle avec subsides pour personnes nécessiteuses : coût (11^{ème} A), 400 millions.

- L'accès à la retraite dès 62 ans, sans réduction de rente lorsqu'il y a abandon de l'activité lucrative ou lorsque le revenu est inférieur à un certain montant (par exemple, minimum de coordination LPP), a aussi été examiné. Dans ce cas, l'âge légal demeure 65 ans.
- D'autres variantes tentent de coupler les deux approches, à savoir un âge déterminé (67 ans par exemple, si l'on entend bien M. Couchepin), avec des anticipations possibles selon les années de cotisation (43 ans, par exemple) pour certaines catégories professionnelles caractérisées par des métiers pénibles ou par des revenus bas (sortie possible aussi à 65 ans si 47 ans de cotisation). Les femmes seront particulièrement touchées par l'élévation de l'âge de la retraite à 67 ans, mais aussi les personnes ayant des lacunes dans les années de cotisation.

Ces différentes approches mettent en exergue la complexité d'une transformation du système et rappellent qu'il importe de définir clairement les objectifs principaux visés par la flexibilisation.

5. Péréquation financière

Enfin, mentionnons que l'adoption constitutionnelle de la réforme de la péréquation financière implique une modification fondamentale de l'approche du premier pilier de la prévoyance vieillesse. En effet, l'ancrage définitif dans la Constitution des prestations complémentaires AVS-AI amène **de facto un affaiblissement de l'assurance sociale au profit de l'assistance**, via les prestations complémentaires. Désormais, la couverture du minimum vital ne sera plus l'objectif à atteindre d'abord par l'AVS, mais par l'AVS et les PC. Si, dans la réalité, telle était déjà le cas, sous l'angle des principes de la sécurité sociale, cela suppose une manière différente d'administrer le régime. D'une part, il conviendra de renforcer l'information automatique des ayants-droit potentiels. D'autre part, l'estimation du montant des retraites devra tenir compte de la possibilité de bénéficier ou non des PC. Dans la logique de la flexibilisation de l'âge et dans la définition du revenu de compensation qui en découle, cet apport est à prendre en considération.

6. Reconnaissance sociale et politique

Actuellement, 37% des hommes et 20% des femmes optent en Suisse pour une retraite anticipée. Au-delà des questions de modèles, l'élément central de la discussion doit porter sur les conséquences économiques et sociales effectives pour les personnes d'une retraite anticipée. Qui peut en profiter, dans quelles conditions, avec quelles conséquences ? Concrètement, où entend-on fixer les priorités : sur l'universalité, sur les métiers pénibles, sur les bas revenus, sur les hommes, les femmes ? Beaucoup reste à entreprendre pour appréhender ces différentes problématiques. Les interrogations sont multiples.

Affirmons qu'il importe aujourd'hui d'éviter d'opposer les différents modèles évoqués dans ce débat. Les avantages et inconvénients de ceux-ci sont une réalité qu'il faut admettre et traiter avec rigueur. Ce sont autant de contributions indispensables et pertinentes à la réflexion. De toute évidence, aucun système n'est parfait. Il faut donc rechercher la meilleure solution possible en fonction d'une

partant, il faut donc rechercher la meilleure solution possible en fonction d'une vision clairement établie de la solidarité. Sans slogans ni fausses promesses, notamment en ce qui concerne les conséquences de l'évolution financière d'un régime social fondé sur le principe de la répartition

SR/ 11 janvier 2005

[1] Voir Math A., *Réformes des retraites et revenu des personnes âgées : un aperçu comparatif*, Institut de recherches économiques et sociales IRES, Noisy-le-Grand, Paris, 2002

[2] Propositions de politique sociale présentées le 14 novembre 2004.

[3] Voir : Rossini S., Favre-Baudraz B., *Les oubliés de la protection sociale ou le non-sens du ciblage des prestations*, Réalités sociales, Lausanne, 2004.

[4] Voir les différents rapports mandatés par le Département fédéral de l'intérieur sur l'AVS, réalisés dans le programme de recherche IDA For Alt 2003, notamment ceux consacrés à l'anticipation de la retraite. Les processus, causes et conséquences y sont fort bien explicités.

[5] Voir les projections démographiques régulièrement publiées par l'Office fédéral de la statistique OFS, de même que les scénarii financiers du Conseil fédéral (message sur la 11^{ème} révision AVS, certes pessimistes !) ou de la Centrale de compensation AVS.

[6] Initiative parlementaire Rossini, 03.467 n, AVS. *Flexibilisation de l'âge de la retraite*. Traitée en commission du Conseil national (CSSS), à traiter au plénum en mars ou juin 2005.

[7] Un trimestre correspond à 2 mois et 1 jour d'activité effective. Ce mode de calcul modifie fondamentalement la comparaison avec le système actuel pratiqué en Suisse pour la détermination des années de cotisation.

[8] Sources : documents internes de la commission de la

- - Sources : documents internes de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, réalisés par l'OFAS, et prises de position des partenaires sociaux.

[Retour](#)