

Suisse

Genèse et crise des trois piliers de la prévoyance vieillesse

Peter STRECKEISEN *

Depuis le début des années 1990, les gouvernements des pays industrialisés se sont efforcés de mener à bien une série de « réformes » dans le domaine de la prévoyance vieillesse ¹. S'appuyant sur l'argument que le vieillissement de la population ne permettrait plus, à l'avenir, des solutions aussi généreuses que par le passé, le débat a été lancé sur l'augmentation de l'âge de la retraite, sur le développement de l'épargne privée dans le but de remplacer partiellement les prestations des régimes publics, sur différentes manières de réduire les pensions versées aux retraités et de maintenir les personnes âgées en activité, etc. ². Des organisations internationales, dont l'OCDE, la Commission de l'Union européenne et la Banque mondiale, ont coordonné ces réformes, en offrant des conseils ou en imposant des di-

rectives, en tirant des bilans intermédiaires et en rappelant les pays à l'ordre – au cas où ils ne s'engageraient pas dans la voie préconisée.

Il y a un an, l'OCDE (2007a) a publié un *Policy Brief* sur la réforme des retraites, constatant que tous les pays membres avaient au moins pris certaines mesures dans ce domaine, et que seize pays avaient vraiment mis en place des réformes profondes qui allaient fortement affecter les prestations versées aux retraités. En effet, selon les estimations de l'OCDE, les pensions versées par les régimes publics seront réduites de plus de 30 % au Mexique, au Portugal et en Turquie, alors que cette réduction atteindrait de 15 % à 25 % en France, en Italie, en Allemagne, au Japon et en Suède. Pour cette raison, l'OCDE (2007b) a insisté

* Sociologue, enseignant à l'Université de Bâle.

1. Je mets le terme « réformes » entre guillemets dans l'objectif de questionner la novlangue néolibérale qui se plaît à présenter des programmes politiques visant le démantèlement des acquis sociaux comme étant porteur d'intérêt général et de progrès social et économique. Une analyse sérieuse des dites réformes conduirait dans beaucoup de cas à changer de terminologie et à parler de véritables contre-réformes. Sur ce point, voir l'ouvrage instructif d'Alain Bihl (2007).
2. *La Chronique Internationale de l'IRES* a consacré en novembre 2007 un numéro spécial à la question des retraites et de l'emploi des seniors (n° 109), mais ce numéro ne contient pas de contribution sur la Suisse.

SUISSE

dans un deuxième *Policy Brief* sur « la nécessité » de développer des formes de prévoyance vieillesse privées qui seules seraient à même d'empêcher que de plus en plus de personnes tombent dans la pauvreté après avoir atteint l'âge de la retraite.

La Suisse a depuis longtemps joué le rôle du bon élève aux yeux des organisations internationales, parce qu'elle a inscrit le principe d'un « système des trois piliers » de la prévoyance vieillesse dans la Constitution fédérale dès 1972¹. Dans ce modèle, les prestations fournies par le régime public à travers un système de répartition, c'est-à-dire par l'Assurance vieillesse et survivants (AVS), sont restées fort limitées. Ces dernières doivent être complétées par un deuxième pilier financé par capitalisation (système des caisses de pension), ainsi que par le troisième pilier de l'épargne individuelle. La Suisse s'est donc depuis longtemps engagée sur la voie d'une limitation des retraites publiques en faveur d'un développement des institutions de prévoyance privées. Il est intéressant de se demander dans quelle situation se trouve aujourd'hui la prévoyance vieillesse dans ce pays modèle. De quel niveau sont les prestations que touchent les retraités ? Comment le débat politique sur les retraites a-t-il évolué ? Et quelles mesures les

acteurs politiques dominants envisagent-ils actuellement ? Le présent article donnera quelques réponses à ces questions, en s'appuyant notamment sur deux publications récentes qui fournissent des données et des réflexions précieuses (Bauer *et al.*, 2006 ; Leimgruber, 2008). Mais avant d'examiner la prévoyance vieillesse, il faut s'interroger brièvement sur quelques traits particuliers qui caractérisent l'Etat social suisse dans son ensemble et le différencient des régimes qui existent dans d'autres pays européens.

Quel type d'Etat social en Suisse ?

La Suisse n'a pas suivi le chemin du développement précoce et de la consolidation d'un Etat social bismarckien comme l'Allemagne, ni celui de l'instauration d'une sécurité sociale unifiée après la Deuxième Guerre mondiale comme la France. Après une phase relativement courte, dans le dernier tiers du XIX^e siècle, pendant laquelle la Suisse a joué un rôle pionnier dans le domaine du droit du travail plutôt que de la sécurité sociale à proprement parler², les forces politiques conservatrices et les associations patronales ont largement réussi à empêcher l'instauration d'institutions publiques garantissant des droits sociaux substantiels à toute la population³. Au-

1. On peut citer, par exemple, un rapport de l'OCDE (1988) ainsi que les rapports de Vittas (1993) et Queisser et Vittas (2002) pour la Banque mondiale afin d'illustrer cet aspect bon élève de la Suisse aux yeux des organisations internationales.

2. La mise en place d'une loi fédérale sur les fabriques en 1877 témoigne de ce rôle pionnier dans le domaine du droit du travail. De ce point de vue, il ne relève pas du hasard que l'Organisation Internationale du Travail (OIT) se soit installée à Genève lors de sa création en 1919 ; elle allait renforcer les conventions de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, créée en 1901 à Bâle.

3. Cf. les livres de Tschudi (1987 ; 1989) sur l'histoire des assurances sociales et du droit du travail en Suisse jusqu'aux années 1980. Hans Peter Tschudi était membre du gouvernement fédéral entre 1959 et 1973, pour le Parti socialiste. Il a lui-même dirigé l'élaboration de l'article constitutionnel sur les trois piliers de la prévoyance vieillesse. Il ne faut pas oublier cet aspect en lisant ses textes, qui sont par ailleurs très informatifs.

GENESE ET CRISE DE LA PREVOYANCE VIEILLESSE

aujourd'hui cet Etat social est composé d'une série d'assurances sociales limitées et plutôt mal intégrées entre elles, ainsi que de dispositifs relevant de l'assistance sociale (l'aide sociale et les prestations complémentaires¹). Quelques assurances sociales ont été mises en place très tardivement : l'assurance chômage en 1982, l'assurance maladie en 1996 et l'assurance maternité en 2005. Parallèlement, et à cause du caractère limité des régimes publics, il s'est développé une grande variété d'institutions de prévoyance privées et/ou associatives, des mutuelles syndicales aux caisses maladie en passant par les caisses de pension des grandes entreprises. La politique sociale de l'Etat s'est souvent limitée à subventionner et à réglementer ces institutions, renonçant à l'instauration d'assurances sociales publiques.

Dans sa fameuse élaboration de trois différents types d'Etat social, Gosta Esping-Andersen (1990) a vu la Suisse – comme les Etats-Unis – du côté du modèle libéral, n'offrant que des prestations sociales limitées et donnant beaucoup de poids aux mécanismes de marché. Cette caractérisation a été remise en cause par plusieurs auteurs. Brigitte Studer (1998) souligne la forte dimension de protection de la famille traditionnelle et la discrimination – même juridique et institutionnelle – des femmes depuis les années 1930, ce qui rapprocherait la Suisse de l'Etat social corporatiste-conservateur, dont l'idéal-type selon Esping-Andersen serait l'Allemagne, alors que les pays libéraux renonceraient

plutôt à intervenir activement dans les domaines de la famille et des rapports sociaux entre les sexes. Selon Erwin Carigiet et Michael Opielka (2006), la Suisse aurait quitté – entre autres à travers l'instauration des nouvelles assurances sociales mentionnées ci-dessus – le modèle libéral et pratiquerait maintenant une politique sociale fondée sur des « garanties souples » (*weicher Garantismus*), assurant des prestations de base à toute la population (y compris aux personnes sans activité lucrative). Giuliano Bonoli (2004) observe une forte augmentation des dépenses sociales suisses durant les années 1990, dépenses mesurées en pourcentage du PIB, ce qui fait décoller le pays d'un niveau proche des Etats-Unis et l'amène à rejoindre les pays de l'Union européenne ; cependant cet auteur limite la portée de son constat en citant comme principal facteur d'explication la faible croissance économique de la Suisse durant cette décennie, qui renforçait la croissance relative des dépenses sociales par rapport au PIB.

Mais le changement le plus important des dernières décennies se situe peut-être sur un autre plan. Alors que les discriminations ouvertes contre les femmes (mariage, travail, assurances sociales) ont été levées, pour l'essentiel, à la suite de l'introduction du droit de vote des femmes en 1971 et d'un article constitutionnel sur l'égalité en 1981, et que la Suisse se réaligne plus clairement sur la tradition libérale au plan de la politique familiale (laissant beaucoup d'espace à des formes informelles et cachées de discrimination

1. Les prestations complémentaires sont un régime d'assistance qui repose sur le besoin à prouver individuellement devant les autorités; il s'adresse à des personnes touchant une pension AVS ou AI (assurance invalidité). Il verse des montants forfaitaires par catégorie d'assistés valables dans toute la Suisse, alors que l'aide sociale est régie par les communes.

SUISSE

des femmes ¹), un certain revirement par rapport à cette tradition libérale a pu être observé dans la prévoyance vieillesse et la santé publique. Dans ces deux domaines, des systèmes d'assurance reposant sur des institutions de prévoyance privées qui existaient depuis longtemps ont été déclarés obligatoires : cela s'est fait par l'instauration du deuxième pilier de la prévoyance vieillesse et de l'assurance maladie obligatoire ². Si l'on sait que les domaines de la prévoyance vieillesse et de la santé réunis comptent aujourd'hui pour plus de 70 % des dépenses sociales en Suisse (OFS, 2008), on mesure la portée de ce changement. L'on découvre du même coup un facteur important qui explique la hausse des dépenses sociales, et l'on se doute que les prétendues « garanties souples » helvétiques ne font pas abstraction des mécanismes de marché.

Trois piliers contre les pensions populaires

Si une particularité principale de l'Etat social suisse réside dans le rôle central des assurances privées rendues obligatoires par la loi, l'étude du système de prévoyance vieillesse, à laquelle nous retournons à présent, constitue assurément une voie adéquate pour comprendre la politique sociale du pays dans son ensemble. C'est dans cette perspective que

l'on peut lire, avec grand profit, l'ouvrage de l'historien Matthieu Leimgruber (2008), qui retrace l'histoire de la prévoyance vieillesse en Suisse depuis la fin du XIX^e siècle jusqu'à aujourd'hui et dont nous tirons l'essentiel des faits et chiffres ci-dessus.

L'auteur saisit avec précision la conjoncture socio-politique dans laquelle le système des trois piliers a été institutionnalisé en Suisse. Elle diffère fortement de la domination conjointe du néolibéralisme et du néoconservatisme qui imprègne la vague actuelle des réformes des retraites. La forte croissance économique des années 1950-1960 s'est accompagnée d'une augmentation des niveaux de vie moyens et d'un essor de la consommation de masse, mais aussi d'aspirations politiques nouvelles, traduisant l'évolution des besoins sociaux en cours. Dans ce contexte, le constat que beaucoup de personnes âgées sont toujours restés pauvres pendant la période du « miracle économique », est apparu de plus en plus scandaleux aux yeux de la population. Or l'assurance vieillesse et survivants (AVS), mise en place en 1948, ne fournissait initialement que des prestations très modestes, à hauteur de 80 francs suisses par mois, ce qui ne représentait même pas 15 % du salaire d'un ouvrier qualifié. Le gouvernement s'était bien gardé d'introduire des pensions per-

1. Cf. G. Fuchs, « Suisse : droits des femmes – un chemin libéral vers l'égalité ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 113, juillet 2008.

2. Depuis 1996, l'assurance maladie obligatoire couvre l'ensemble de la population en Suisse. Elle repose sur un financement par primes individuelles, qui ne tient pas compte de la situation financière des assurés, et sur des caisses maladies privées qui se trouvent en concurrence les unes avec les autres. Concernant les prestations, un catalogue de base définit les frais médicaux que les caisses maladie doivent couvrir obligatoirement ; pour les prestations ne figurant pas dans ce catalogue, il est possible de conclure des assurances complémentaires – un marché lucratif pour les caisses maladie. Les assurés à bas revenus peuvent demander une contribution de l'Etat au paiement de leurs primes ; cependant ces contributions – tout comme les montants des primes elles-mêmes – varient fortement d'un canton à l'autre.

GENESE ET CRISE DE LA PREVOYANCE VIEILLESSE

mettant de vivre de manière indépendante et dans la dignité ; une attitude qui reflétait entre autres les intérêts des caisses de pensions et des assureurs, qui voulaient empêcher à tout prix qu'une assurance sociale publique n'empiète sur le marché des affaires privées de la prévoyance vieillesse. Mais sous l'impulsion de la nouvelle dynamique des besoins sociaux, huit révisions successives de l'AVS ont été mises en œuvre jusqu'en 1973, comportant des améliorations nettes des prestations offertes aux assurés. Ainsi, en 1978, les pensions AVS atteignaient déjà un montant de 858 francs par mois en moyenne.

Vers la fin des années 1960, le Parti socialiste suisse (PSS) et le Parti du travail (PdT, le Parti communiste suisse) ont lancé deux initiatives populaires afin d'inscrire dans la Constitution fédérale le principe que l'AVS fournisse des pensions vieillesse garantissant vraiment les moyens d'existence nécessaires à chaque personne assurée. Ce concept était désigné par l'expression des « pensions populaires ». Leimgruber (*op.cit.*) décrit minutieusement comment les compagnies d'assurance, les associations patronales et le gouvernement – dans lequel le parti socialiste était pourtant représenté par deux ministres, dont celui responsable des assurances sociales : Hans Peter Tschudi – se sont concertés afin de mettre en échec les pensions populaires. Sous la direction de Peter Binswanger de la compagnie d'assurance Winterthur les assureurs ont réussi à convaincre les associations patronales et les représentants des partis « bourgeois »¹ de la né-

cessité de rendre le système des caisses de pension obligatoire, afin d'offrir une alternative à la revendication d'une expansion substantielle des assurances sociales. Par cette stratégie, le bloc dominant bourgeois a également réussi à intégrer les directions du PSS et des syndicats (ces derniers poursuivaient des intérêts particuliers liés à l'idée de la co-gestion des caisses de pension, jamais vraiment réalisée en Suisse). En décembre 1972, lors de la votation populaire, le PdT s'est retrouvé presque seul à défendre les pensions populaires : le contre-projet du gouvernement, visant à inscrire le principe des trois piliers dans la Constitution fédérale, a obtenu une large majorité.

Ce bref retour sur la genèse du système des trois piliers est instructif pour deux raisons concrètes, qui permettent de lever des malentendus largement répandus à propos du modèle Suisse. D'une part, on s'aperçoit que ce système n'a pas vraiment été introduit dans l'objectif de couvrir pleinement les besoins de la population âgée ; il s'agissait plutôt de combattre un projet politique, les pensions populaires, qui demandait justement qu'une assurance sociale – l'AVS – soit en mesure de parvenir à ce but. D'autre part, il est évident que l'institutionnalisation du système des trois piliers n'a pas créé une nouvelle assurance sociale ; en réalité on a rendu obligatoire un système de prévoyance privée déjà existant (deuxième pilier), et favorisé l'épargne individuelle par des allègements fiscaux (troisième pilier). L'approche développée par Matthieu Leimgruber permet d'éviter les malentendus qu'une analyse institu-

1. Ce terme désigne les partis historiquement issus de la bourgeoisie : le Parti radical démocratique (PRD), le Parti démocrate-chrétien (PDC) et l'Union démocratique du centre (UDC).

SUISSE

tionnelle superficielle produit presque inévitablement. Ceci tient notamment au fait qu'il ne s'intéresse pas seulement à la politique officielle, mais tout autant à la « politique souterraine » des compagnies d'assurance et des caisses de pension. Cette approche rend visible – à côté de l'Etat social proprement dit – tout un réseau d'institutions de prévoyance privées, et les intérêts particuliers qui y sont liés. Or le cas suisse illustre clairement combien cette constellation d'intérêts privés et l'enchevêtrement des acteurs privés et publics¹ pèsent lourd sur le développement de la politique sociale d'un pays.

Les effets du système des trois piliers

La mise en œuvre effective du modèle accepté en décembre 1972 a pris un certain temps, notamment parce que les assureurs et les caisses de pension s'opposaient avec ténacité à tout ce qui représentait à leurs yeux une réglementation politique excessive du deuxième pilier. Ainsi la nouvelle loi sur la prévoyance professionnelle n'est finalement entrée en vigueur qu'en 1985. Comme le deuxième pilier repose sur un financement par capitalisation (accumulation d'un capital individuel de vieillesse par chaque assuré), il n'atteint que lente-

ment un certain degré de maturation. Aujourd'hui, après 23 années de cotisation obligatoire, l'effet produit sur l'accumulation d'une épargne forcée est impressionnant. En 2004, le capital vieillesse accumulé dans toutes les institutions du deuxième pilier en Suisse représentait 602,9 milliards de francs (372,2 milliards d'euros), soit 132 % du PIB du pays ; en comparaison, en 1970, avant l'institutionnalisation des trois piliers, ce montant atteignait 37,1 milliards (41 % du PIB). On oublie souvent combien cette dimension est importante pour la Suisse comme place financière internationale, avec ses banques et ses compagnies d'assurance qui comptent parmi les plus grandes au monde². Sur le plan de la couverture des salariés, le nombre des assurés à la prévoyance professionnelle est passé de 1 382 000 en 1970 (environ 54 % des salariés) à 3 214 000 en 2004 (environ 80 %).

Dès lors, on peut décrire le système de prévoyance actuel de la manière suivante : le premier pilier (AVS) couvre toute la population (y compris les personnes sans activité rémunérée). Il verse des pensions vieillesse de 1 105 à 2 210 francs par mois (environ 682 à 1 364 €). Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS, 2007), le seuil de pauvreté pour une personne seule se situe à

1. La biographie de Peter Binswanger illustre bien cet enchevêtrement entre le public et le privé. Il a travaillé dès 1944 à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), participant notamment à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'AVS. En 1955 il a été engagé par Winterthur Assurances pour développer l'offre de prévoyance vieillesse aux entreprises ne disposant pas d'une caisse de pension (plans de groupe). Puis, à la fin des années 1960, il a dirigé les travaux d'une « commission d'études » secrète chargée d'élaborer le modèle des trois piliers, réunissant un front politique large qui a permis de l'imposer face au projet des pensions populaires (Leimgruber, *op. cit.*).

2. Leimgruber (*op. cit.*) fait apparaître la corrélation entre l'essor du système des caisses de pension et le développement des places financières nationales, mesuré par la capitalisation boursière. Seuls la Suisse, les Etats-Unis et les Pays-Bas disposent d'un capital vieillesse accumulé équivalent au PIB ou dépassant ce dernier ; en France ou en Allemagne, ce pourcentage n'atteint pas 10 % (données pour 2003).

2 200 francs suisses ; cela indique que pour la grande majorité des personnes âgées, l'AVS ne suffit pas pour vivre dignement. Elle comporte néanmoins un certain mécanisme de solidarité, parce que les assurés à revenus élevés y contribuent davantage¹ mais touchent proportionnellement moins : l'écart entre pension minimale et maximale ne peut dépasser un rapport de 1 à 2.

Le deuxième pilier est obligatoire pour tous les salariés à partir d'un salaire annuel de 19 890 francs (12 778 €) ; les personnes exerçant une activité économique indépendante ont la possibilité de s'y affilier volontairement. Le montant des pensions versées varie très fortement, en fonction du capital vieillesse accumulé individuellement. Le gouvernement fixe un taux d'intérêt minimal que les institutions du deuxième pilier doivent garantir sur l'avoir vieillesse accumulé, ainsi qu'un taux de conversion minimal (ce dernier est appliqué lorsque l'âge de la retraite est atteint, pour calculer le montant des pensions). L'épargne individuelle (troisième pilier) est encouragée par la possibilité de déductions fiscales.

Finalement, il existe un dispositif public d'assistance sociale pour les personnes âgées : les dites prestations complémentaires à l'AVS². En 2007, environ 12 % des retraités AVS touchaient des prestations de ce régime. Le plus souvent, il s'agit de femmes ne disposant que de la rente AVS, éventuellement complétée par une pension modeste du deuxième pilier.

L'Union syndicale suisse (USS) a publié récemment un rapport sur la pré-

voyance vieillesse (Bauer *et al.*, 2006). Ce dernier contient des données instructives sur la situation économique des retraités sous le régime des trois piliers. Il souligne que 27 % des retraités doivent vivre avec un revenu mensuel inférieur à 2 000 francs ; plus de 50 % disposent d'un revenu inférieur à 3 000 francs suisses. Pour cette « moitié pauvre des retraités », plus de 90 % de leurs revenus proviennent du premier pilier. C'est seulement pour une minorité des retraités, ceux qui disposent de revenus supérieurs à 5 000 francs par mois, que le deuxième pilier constitue un apport important, de l'ordre de 30 à 40 %, tandis que la part du troisième pilier est insignifiante dans toutes les catégories de retraités.

Le rapport met également en évidence que les femmes sont fortement désavantagées au sein du deuxième pilier, parce que la division sexuelle du travail les confine majoritairement dans des positions marginales sur le marché du travail, avec pour conséquence qu'elles ne cotisent pas autant que les hommes. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que seulement 17,6 % des prestations vieillesse du deuxième pilier sont versées à des femmes (pour tous ces chiffres : Bauer *et al.*, 2006). Dans l'ensemble, le tableau dressé de ce pays « bon élève » des organisations internationales n'est pas particulièrement réjouissant.

Crise des retraites et projets actuels

La mise en place précoce d'un système de prévoyance vieillesse à plusieurs piliers ne tient pas la Suisse à l'écart de

1. Le montant des cotisations est proportionnel au salaire.

2. Les prestations complémentaires ne sont pas d'un montant unique ; il s'agit de montants forfaitaires par catégories d'assistés.

SUISSE

l'actuelle vague de « réformes » des retraites qui propage la privatisation et la marchandisation et prône le *workfare*. Durant les années 1990, le gouvernement et les associations patronales ont lancé le débat sur la « nécessité de réformes à cause du vieillissement de la population »¹. Dans un premier temps, le discours dominant soulignait le danger que l'évolution démographique représentait pour le financement de l'AVS, alors que le deuxième pilier en serait moins fortement affecté. La conclusion coule de source : il faut transférer une partie de la prévoyance de l'AVS aux caisses de pension. Cependant, avec les turbulences sur les marchés financiers au début du nouveau millénaire, l'illusion d'un deuxième pilier stable et plus sûr que l'AVS s'est perdue, et le gouvernement a commencé à expliquer à la population qu'il fallait se préparer à des mesures douloureuses aussi bien pour le premier que pour le deuxième pilier. Pascal Couchepin, le ministre responsable des assurances sociales, a lancé le débat sur l'augmentation de l'âge légal de la retraite à 67 ans².

En 1994, la dixième révision de l'AVS a pour la première fois introduit des dégradations pour certaines classes d'assurés, en relevant l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans et en réduisant les prestations des veufs de manière importante. En même temps, cette révision intégrait des éléments destinés à lever certains désavantages subis par les femmes (attribution d'un bonus pour l'éducation d'enfants et *splitting* des pensions,

c'est-à-dire versement individuel de la moitié de pensions d'un couple à chacun des conjoints). En 2002 et 2003, le gouvernement a réagi à la crise boursière en réduisant le taux minimal d'intérêt que doit garantir le capital vieillesse du deuxième pilier de 4 % à 3,25 %, puis à 2,25 % ; depuis 2007, ce taux est remonté à 2,75 %.

En parallèle, une première révision de la loi sur la prévoyance professionnelle a été mise en œuvre ; elle a conduit à baisser légèrement le seuil de revenu minimal déterminant pour l'obligation d'assurance, et à réduire le taux de conversion de 7,2 % à 6,8 %. La combinaison de ces mesures dans le deuxième pilier produit des pertes de pensions importantes pour les assurés, tout en augmentant légèrement l'étendue de l'assurance obligatoire. En plus de cela, le gouvernement a soumis une onzième révision de l'AVS qui comprenait l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans, des réductions sur le plan des prestations aux veuves ainsi qu'un ralentissement du rythme d'adaptation des pensions à l'inflation, qui serait passé de 2 ans à 3 ans. Ce projet de révision a été rejeté massivement en votation populaire le 16 mai 2004.

Ce bref rappel de faits montre que le système suisse des trois piliers se trouve aujourd'hui en crise, tout comme les régimes de prévoyance vieillesse existant dans les autres pays de l'OCDE. En plus de cela, on peut constater que le gouvernement rencontre une résistance populaire dans sa volonté de réduire les

1. Jean-François Marquis (2003) a méthodiquement déconstruit ce discours dominant qui cache le fait élémentaire que la capacité de financer des retraites pour tous ne dépend pas seulement de variables démographiques, mais aussi et surtout de l'évolution de la productivité, de l'emploi et de la distribution des revenus dans une société.

2. *24 Heures*, 27 mai 2003. L'âge de la retraite se situe actuellement en Suisse à 65 ans pour les hommes et à 64 ans pour les femmes.

prestations de l'AVS, alors que pour le deuxième pilier, il arrive plus aisément à conduire des réformes, en collaboration étroite avec le *lobby* des assureurs.

Les syndicats ont lancé une initiative populaire « pour la flexibilisation de l'âge de la retraite », qui permettrait aux assurés ayant un revenu inférieur à 9 160 francs par mois de partir à la retraite à 62 ans, sans subir de réduction de leur rente AVS. Cette initiative passe en votation le 30 novembre 2008. Soutenue par les seuls sociaux-démocrates et les Verts, elle n'a que peu de chances d'être acceptée.

De son côté, le gouvernement a proposé, fin 2005, une nouvelle version de la onzième révision de l'AVS qui se trouve actuellement au stade du débat parlementaire. Ce projet prévoit lui aussi une augmentation de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans et une détérioration du mécanisme d'adaptation à l'inflation. Mais le gouvernement a renoncé aux réductions des pensions des veuves et il prévoit une amélioration des conditions pour la retraite anticipée des personnes à bas revenus (afin de gagner à ce projet le parti socialiste et les directions syndicales). Sur ce dernier point, il rencontre actuellement une résistance ferme de la part de la majorité parlementaire bourgeoise.

Existe-t-il des alternatives ?

Dans une perspective à plus long terme, il paraît évident que seul le développement d'un projet alternatif de prévoyance vieillesse, porté par des forces sociales et politiques assez fortes pour s'imposer dans le débat public, permettrait d'éviter une réduction sensible des prestations fournies aux retraités. La Suisse ne fait pas exception parmi les pays industrialisés. Mais elle connaît un

point de départ différent : sa propre expérience démontre que l'instauration d'un régime de prévoyance vieillesse réservant une grande part aux assurances privées – même si ces dernières sont rendues obligatoires – ne résout aucunement les problèmes qui pèsent actuellement sur les retraités. En réalité, le véritable enjeu politique ne concerne pas l'évolution démographique, mais la distribution du travail, de l'emploi et de la richesse dans une société. De ce point de vue, rien n'interdit de reprendre la « vieille idée » des pensions populaires et de l'actualiser pour en faire un projet porteur d'avenir.

Le rapport de l'Union syndicale suisse mentionné ci-dessus fait un pas dans cette direction car il contient des propositions pour garantir à tous les retraités des prestations de 3 000 francs par mois au minimum. Pour y arriver, les auteurs proposent une augmentation des pensions AVS : la pension minimale serait de 1 500 francs (au lieu de 1 105 actuellement) et la pension maximale de 2 500 francs (au lieu de 2 210). Comme c'est loin d'être suffisant, les retraités à bas et moyens revenus recevraient automatiquement une prestation complémentaire afin d'atteindre 3 000 francs par mois (4 000 francs pour les couples). En contrepartie, le capital vieillesse du deuxième pilier serait réduit de 20 % et les allègements fiscaux du troisième pilier supprimés. Les auteurs estiment que ces mesures demandent un financement supplémentaire à hauteur de 4,3 milliards de francs, soit environ 1 % du PIB (Bauer *et al.*, 2006).

Si l'on peut saluer certaines propositions de ce rapport, il faut aussi regretter le manque d'audace qui a conduit à renoncer à l'esquisse d'un modèle alternatif cohérent, simple et transparent. En effet, au lieu de compléter les pensions AVS par

SUISSE

des « prestations complémentaires automatiques », c'est-à-dire ne reposant plus, comme c'est le cas aujourd'hui, sur la preuve individuelle qu'une personne est réellement « dans le besoin », on pourrait aussi bien augmenter les prestations de l'assurance sociale elle-même à un niveau suffisant pour vivre dans la dignité.

De même, les auteurs risquent de sous-estimer le fait, fondamental et étayé par l'analyse de l'histoire de la prévoyance vieillesse, que la coexistence du premier avec le deuxième pilier n'est pas forcément pacifique ou bienveillante : l'existence même d'un système d'assurances privées rendues obligatoires devient, du fait des forces socio-politiques et des intérêts économiques qui s'y trouvent liés, un obstacle de taille qui menace de façon permanente la consolidation et l'expansion d'une assurance sociale comme l'AVS.

Pour ces raisons, il serait sans doute préférable d'élaborer un modèle qui permette de se passer complètement des caisses de pension et des assureurs privés pour satisfaire les besoins de la grande majorité de la population. Cela nécessiterait également un régime de transition pour éviter que les assurés ne perdent les droits à une pension qui leur sont actuellement garantis par le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse helvétique.

Sources

- Bauer Tobias *et al.* (2006), *Endlich existenzsichernde Renten: Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle*, Bern, Schweizerischer Gewerkschaftsbund.
- Bühr Alain (2007), *La novlangue néolibérale. La rhétorique du fétichisme capitaliste*, Lausanne, Editions Page 2.
- Bonoli Giuliano (2004), *Der Schweizer Sozialstaat im Ländervergleich: Das Ende eines Sonderfalls ?*, in Christian Suter *et al.*, *Sozialbericht 2004*, Zürich, Seismo, p. 154-174.
- Carigiet Erwin, Michael Opielka (2006), « Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger ? », in Erwin Carigiet *et al.*, *Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*, Zürich, Rotpunktverlag, p. 15-45.
- Esping-Andersen Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Leimgruber Matthieu (2008), *Solidarity without the State? Business and the shaping of the Swiss Welfare State 1890-2000*, Cambridge University Press.
- Marquis Jean-François (2003), « Retraites. Fausses évidences et tromperies », in *Services Publics* (journal du syndicat suisse des services publics, SSP), 29 août et 12 septembre.
- OCDE (1988), *Reforming Public Pensions*, Paris, OCDE.
- OCDE (2007a), « Pension reform: the unfinished agenda », *Policy Brief*, September.
- OCDE (2007b), « Closing the pensions gap: the role of private pensions », *Policy Brief*, September.
- OFS (Office fédéral de la statistique) (2007), *Armut von Personen im Erwerbsalter*, Communiqué de presse, mars, Neuchâtel.
- OFS (Office fédéral de la Statistique) (2008), *Les comptes globaux de la protection sociale. Légère augmentation des dépenses sociales*, Communiqué de presse, 26 mai, Neuchâtel.
- Queisser Monika, Dimitri Vittas (2002), *The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense?* Washington, The World Bank.
- Studer Brigitte (1998), « Der Sozialstaat aus Geschlechterperspektive » in *Les femmes et l'Etat. Journée nationale des historiennes suisses*, Berne, Schwabe & Co., p. 184-208.
- Tschudi Hans Peter (1987), *Geschichte des schweizerischen Arbeitsrechts*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Tschudi Hans Peter (1989), *Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Vittas Dimitri (1993), *Swiss Chilantopia: the Way Forward to Pensions Reforms?* Washington, The World Bank.