Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

Retraite en Suisse, l'enjeu de la capitalisation

En cours, la révision du système de politique de retraites, et plus particulièrement celle du deuxième pilier, devrait contribuer à respecter les engagements pris par le passé pour assurer une vraie retraite populaire.

© Depositphotos

Par René Knüsel, professeur honoraire de la Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne

À la fin de la seconde guerre mondiale, donner la possibilité aux personnes âgées de vivre une fin de vie dans la dignité constituait l'un des objectifs affichés et des plus attendus du développement des politiques sociales. Tant leur mise en place, effectuée avec du retard, que leur but, partiellement atteint, pourraient être requestionnés ces prochaines décennies.

Adopté en 1972, le modèle des trois piliers est composite. Il allie en effet une logique de protection de base dite en répartition — assurant une certaine redistribution entre les revenus des personnes rentières — à celle d'une capitalisation obligatoire, mais essentiellement individualisée. Quant au troisième pilier, il constitue principalement un encouragement fiscal à l'épargne.

Des décennies durant, ce système a été vanté comme l'un des plus équilibrés et des plus résistants, en comparaison internationale. Les défauts, parfois relevés, concernent avant tout l'AVS, auquel on reproche un financement fragile et peu adapté à l'évolution démographique. Depuis les années septante, plusieurs crises ont été annoncées au sujet de son équilibre financier, prédictions de Cassandre démenties à de multiples reprises.

Les vertus salvatrices de la capitalisation

Dans le discours politique majoritaire, le deuxième pilier peut se prévaloir des vertus d'un mécanisme ayant fait ses preuves par le passé. Retardée durant plus d'une décennie — officiellement pour des questions techniques —, sa mise

en place généralisée aboutit finalement en 1985. En réalité, les divergences de vues étaient profondes, notamment quant à la gestion des montants gigantesques ainsi épargnés. Il faut en effet relever que la fortune cumulée liée au deuxième pilier s'élève aujourd'hui à plus d'un billion (mille milliards) de francs [1]. Les enjeux sont donc considérables.

Cette présentation différenciée des forces et faiblesses des deux piliers a prévalu jusqu'au début de la deuxième décennie des années 2000. Les risques relatifs à la capitalisation sont alors publiquement reconnus ainsi que l'urgence de procéder à des adaptations. Celles-ci sont rendues indispensables, entre autres, en raison de l'allongement de l'espérance de vie, facteur qui fragilisait particulièrement l'assise financière de l'AVS, mais aussi et surtout par les rendements fluctuants des capitaux, notamment soumis aux besoins de sécuriser leurs placements.

Depuis les années 2000, les assureurs et assureuses insistent pour que les obligations prévues dans la loi soient revues à la baisse, tant pour le taux d'intérêt des capitaux épargnés que pour le taux de conversion, définissant le niveau des rentes versées. Cette première demande d'adaptation à la baisse du taux de conversion avait suscité plusieurs questions au Parlement fédéral à propos des rendements des capitaux et révélé un certain laxisme dans la gestion des milliards engrangés.

Ainsi, la distribution des excédents des résultats liés au placement des capitaux suscite l'ire de la Commission du contrôle parlementaire fédéral qui parle à son propos d'opacité, d'inintelligibilité ou encore d'appréciation largement subjective [2]. Il est également question de lacunes dans les données communiquées. Toutefois, le terme d'abus n'est pas utilisé, tant les preuves sont impossibles à établir, aux dires de ce même rapport.

L'apogée et le déclin

La confiance dans la gestion, mais surtout les espoirs placés dans la solidité du deuxième pilier se trouvent alors fortement ébranlés. Pourtant, durant une décennie encore, les discours politiques continuent à valoriser le système de capitalisation au détriment de celui de redistribution.

Il est désormais certain que les promesses faites ne pourront pas être tenues. L'objectif affiché du maintien d'au moins 60 % du dernier salaire n'est pas et ne sera que partiellement atteint. Réalisé dans différentes directions et par divers stratagèmes, le démantèlement passe notamment par le remplacement du système de la primauté des prestations par celui de la primauté des cotisations, moins favorable aux futures personnes rentières [3], mais aussi par la baisse du taux de conversion, qui touche directement le niveau des rentes servies. En d'autres termes, les prestations diminuent et continueront à être sous pression. Les réformes des caisses publiques, en particulier, pourraient nécessiter des refinancements et des concessions de la part des assuré·e·s.

Par ailleurs, la perte de confiance dans le deuxième pilier se trouve paradoxalement stimulée par les assureurs privés. Au travers de larges campagnes de communication incitant les salarié·e·s à se constituer un solide troisième pilier, elles sous-entendent, de fait, que le deuxième est insuffisant. C'est effectivement le cas, mais en raison de la même modalité qui a montré sa fragilité, la capitalisation !

Des réformes attendues, mais jamais advenues

En empruntant des voies différentes, les réformes envisagées ont visé et visent encore à redéfinir les prestations à la baisse. Pour le deuxième pilier, il s'agit clairement de limiter le montant des rentes servies chaque année, pour garantir leur versement sur une durée plus longue et pour équilibrer les comptes de chaque assuré·e.

Il faut rappeler que la solidarité entre assuré·e·s est minime. Les calculs actuariels visent à ce que les sommes

obligatoirement épargnées par les contributions paritaires de l'employé·e et de l'employeur ou employeuse, auxquelles s'ajoutent les rendements des placements au long des années, couvrent l'ensemble des rentes versées tout au long de la retraite. Ce rendement, constitué de l'intérêt et de l'intérêt composé [4], jouait initialement un rôle considérable dans la formation du capital vieillesse, puisqu'il pouvait en représenter jusqu'à 60 % [5]. Il est aujourd'hui réduit à la portion congrue.

L'allongement de l'espérance de vie et, plus encore, les changements dans la dynamique des marchés financiers ont mis les principes fondateurs du système à rude épreuve. Depuis le début des années 2000, les engagements pris envers les personnes retraitées entraînent une solidarité entre cotisant·e·s et retraité·e·s qui n'avait été ni anticipée ni voulue, encore moins désirée.

Pour autant, aujourd'hui déjà, la situation d'une partie des personnes retraitées est déplorable. L'absence de données précises sur leur réalité ou, mieux, d'enquêtes à leur propos, empêche de se représenter leurs conditions de vie. Certaines études qualitatives montrent toutefois qu'une partie d'entre elles est loin de disposer d'une rente d'au moins 60 % du dernier salaire et que leur situation est préoccupante [6].

L'insuffisance des rentes versées est identifiable au travers de la croissance constante des dossiers de demandes de prestations complémentaires (PC) à l'AVS. Les générations soumises à l'obligation de cotiser au deuxième pilier arrivent maintenant à la retraite. Les engagements constitutionnels devraient dès lors être pleinement remplis. Pourtant, le nombre de personnes retraitées, souffrant en raison de revenus trop faibles, continue à croître [7].

Parmi les retraité·e·s actuel·e·s, 12,5 % bénéficient de prestations complémentaires, leurs revenus ordinaires ne leur permettant pas de vivre. En 1999, la proportion était de 6 %. Par ailleurs, 9,7 % des nouvelles personnes rentières AVS touchent de telles prestations [8]. Même si la moitié de cette population percevait déjà des PC avant son changement de statut, le constat demeure : pour au moins une personne rentière sur huit, les objectifs posés en 1972 restent non atteints.

La situation est sans doute plus sombre encore, puisqu'une partie conséquente des bénéficiaires potentiel·e·s ne fait pas appel à cette aide alors qu'ils et elles y auraient droit [9]. Enfin, les demandes de prestations complémentaires augmentent avec le vieillissement en raison du placement des retraité·e·s très âgé·e·s en institution d'hébergement et de la diminution de leur épargne individuelle.

La LPP devant le nœud gordien

Pour les caisses de pension et les futurs retraité·e·s, les perspectives restent encore à éclaircir. Le projet du Conseil fédéral, dénommé LPP 21 trouve son inspiration dans les fruits de négociations menées entre l'Union syndicale suisse, Travail.suisse et l'Union patronale. Il ouvre une voie politiquement acceptable en proposant une compensation de la diminution du taux de conversion, par une couverture étendue pour les bas salaires, une uniformisation des taux de contribution, le tout financé de façon solidaire au travers des cotisations [10]. Certaines revendications trouvent ici des réponses, notamment celles relatives à l'absence de couverture LPP pour les bas-revenus et à la pénalisation dont sont victimes les salarié·e·s en fin de carrière professionnelle sur le marché de l'emploi.

Ces propositions ne font toutefois pas l'unanimité. L'Union suisse des arts et métier (USAM), les associations d'institutions de prévoyance, des assurances ou encore l'Association suisse des entrepreneurs s'y opposent. Certain·e·s désapprouvent les compensations prévues, d'autres la hausse des cotisations ou l'apparition d'une répartition dans le deuxième pilier, avec l'introduction de suppléments de rente. Enfin, le projet est critiqué en tant que « politique de l'arrosoir ».

Les chambres fédérales ont largement modifié le projet du Conseil fédéral en reprenant bon nombre des critiques émises. Il semble certain que le peuple suisse sera appelé à se prononcer sur la nouvelle loi, en raison d'un référendum de tous les dangers.

Épilogue provisoire

Les montants accumulés dans le cadre de la protection vieillesse au sein du deuxième pilier constituent une masse financière considérable. Ils représentent actuellement près de quinze fois le budget annuel de la Confédération. Leur gestion est assurée sur la base de dispositions relativement conservatrices, visant à garantir les engagements institutionnels, soit essentiellement, le versement de rentes aux ayants droit. Fondé sur des perspectives de rendement financier qui n'ont plus cours et confronté à des calculs actuariels ayant mal ou pas anticipé l'allongement de l'espérance de vie, le système de capitalisation qui prévaut dans le deuxième pilier est en sursis.

Des corrections doivent être apportées. Mais une intervention cosmétique sera insuffisante. Par ailleurs, les engagements pris doivent et devront être respectés. Si cela représente un casse-tête pour les décideur·se·s actuel·le·s, cela offre également l'opportunité de tirer des leçons sur la manière dont les choix ont été réalisés il y a quelque 50 ans, lorsqu'était discutée l'initiative pour une véritable retraite populaire.

[1] OFAS. Le montant précis pour 2020 s'élève à 1'064'590 millions.

[2] Expressions extraites du rapport du Contrôle parlementaire de l'administration : Le calcul et la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle, 13 mai 2004, p. 1.

[3] La primauté des prestations est établie à partir d'une échelle fixe garantissant par exemple 60 % du salaire pour une durée de quarante ans de cotisation. La primauté des cotisations calcule les prestations sur la base de l'avoir existant, à savoir les cotisations versées, les rachats et les intérêts. La primauté des cotisations reporte le risque des fluctuations des marchés financiers sur les assurés.

[4] Aussi nommé « troisième cotisant ».

[5] Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration… op. cit., p. 16. Voir aussi le film Le Protokol, RTS télévision 26.10.2022 et Histoire vivante, Play-RTS du 24 au 28 octobre 2022.

[6] Kabak O. Jean-Pascal Corréa, René Knüsel, Jean-Marie Le Goff, « La Suisse en panne de politiques de fin de carrière en entreprise », Retraite et société, 2017, n° 77, p. 19-77.

[7] OFAS, Statistiques des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2021, Berne, OFAS, 2022.

[8] OFAS, Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2019, Berne, OFAS, 2020.

[9] Les chiffres précis à propos du non-recours aux prestations sont difficiles à établir. Une étude du FNS menée en 1992 indiquait qu'un tiers des ayants droit potentiel·e·s aux PC à l'AVS ne les auraient pas sollicitées. Villard, I. (2003). Le non-recours aux prestations comple?mentaires a? l'AVS. Se?curite? sociale, 1, pp. 30-32.

[10] À 9 % jusqu'à 44 ans et à 14 % dès 45 ans.

Ndlr : L'auteur de cet article a donné en 2021 une formation sur les retraites dans le cadre des cours de Connaissance 3, l'université des seniors du canton de Vaud, avec qui REISO entretient un partenariat rédactionnel.