

## RAPPORT SUR L'ETUDE DU PROFESSEUR WANNER INTITULEE

### « SITUATION ECONOMIQUE DES ACTIFS ET DES RETRAITES »

L'étude du Professeur Philippe Wanner ( Université de Genève) a été mise au point sous mandat de l'OFAS (1). M. Yves Rossier, Directeur de cet Office, en a écrit l'avant-propos, et a présenté à la presse le 10.4.08 le rapport ainsi que le rapport technique associé, le tout accompagné d'un communiqué de l'OFAS.

#### 1. Avant- propos de l'OFAS et contenu de l'étude

*Les parties entre guillemets des titres ci-dessous sont toutes tirées de textes de l'OFAS*

##### 1.1. « *La plus importante analyse jamais réalisée de la situation économique des personnes vivant en Suisse* »

Cette affirmation première de l'OFAS doit être relativisée. L'étude se base en effet sur la situation, en l'année 2003, des contribuables de 4 ½ cantons, dont 2 ½ cantons alémaniques parmi les plus riches de Suisse (AG,SG,ZH), et 2 cantons romands parmi les moins peuplés ( NE, VS). Bien que le rapport se base sur les données fiscales précises ( mais relevant de pratiques cantonales parfois bien différentes et nécessitant des efforts d'harmonisation dans leur prise en compte ), bien que l'étude affirme que la répartition socio-économique ( qui est en fait plutôt socio-démographique) de l'échantillon étudié est « *comparable à celle de la Suisse* », la question de la représentativité de l'échantillon pourrait être encore approfondie.

##### 1.2. « *Instantané photographique* » et « *risque de pauvreté qui se déplace* »

Plus importante est l'affirmation de l'OFAS qualifiant l'étude « *d' instantané photographique* » ( en 2003 ) de la situation économique de cet échantillon de population,. L'OFAS fait en effet dire ailleurs au rapport que « *le risque de pauvreté se déplace* » ou qu'il y a « *glissement de ce risque* » de la catégorie des aînés vers celle des actifs. Or, pour faire référence à un déplacement ou à un glissement, il serait nécessaire de pouvoir disposer de comparaisons faites sur un échantillon analogue, relatif à des années antérieures, et avec les mêmes critères.

---

(1) Office Fédéral des Assurances Sociales

Les auteurs de l'étude, évitant le piège de l'imprudence (?) où est tombé l'OFAS, ont cherché à faire des comparaisons les plus valables possibles avec des situations passées. Avec peine. Ils estiment quand même pouvoir se référer à une étude du Professeur Pierre Gilliand. Et que remarquent-ils sur les valeurs des revenus médians et fortunes médianes ? (2)

Le rapport entre la fortune médiane des retraités et celle des actifs n'a pratiquement pas changé entre 1976 ( 297 % ) et 2003 ( 299 % ). **La situation actuelle de la fortune des retraités par rapport à celle des actifs n'est donc pas nouvelle.**

C'est ici l'occasion de préciser quelques points à propos de la fortune des retraités actuels. Ceux-ci font partie d'une génération pour laquelle l'épargne, si petite soit-elle, et la possession d'une maison, si petite soit-elle, étaient des comportements prônés par toutes les autorités. Il serait malvenu aujourd'hui de les pénaliser pour avoir suivi les injonctions des dirigeants du pays. La réévaluation officielle des immeubles a conduit aussi à une augmentation de leur fortune, et leur fortune brute ne tient pas compte de leurs dettes éventuelles.

Quant au rapport entre le revenu médian des retraités et celui des actifs, il a passé de 57 % en 1976 à 67 % en 2003 . Cette augmentation est parfaitement explicable par l'introduction en 1985 du caractère obligatoire du 2<sup>ème</sup> pilier, soit de la prévoyance professionnelle obligatoire. Mais il y a encore beaucoup de retraités n'ayant pas , ou peu, de rente du 2<sup>ème</sup> pilier

**On est donc loin de la qualification par l'OFAS de la situation économique actuelle des retraités. Celle-ci n'est pas nouvelle. La variation du revenu médian est explicable et normale, et la fortune médiane est restée dans le même rapport qu'elle était en 1976 avec celle des actifs.**

### 1.3. « Des retraités à l'abri du besoin »

Ce n'est pas parce que le revenu annuel médian des retraités est de 51'000 frs ( 4250 par mois) que **tous** les retraités sont à l'abri du besoin. Il faut le dire une fois de plus : faire comme si le revenu réel de tous les retraités était égal au revenu médian est un non-sens pervers. C'est ou nier l'existence actuelle de toute une population de retraités en situation précaire ( voir ci-dessous) ou carrément refuser de vouloir les prendre en compte.

La phrase-titre, tirée de l'avant-propos de l'OFAS, est l'une des phrases représentatives du message qu'il veut faire passer à partir du rapport. Elle est reprise par l'OFAS dans de nombreuses variantes fort goûtées par les médias. Un exemple : « **Peu nombreux sont les retraités exposés au risque de pauvreté** » .

---

(2) Si un revenu médian est par exemple de 51000 frs, cela signifie qu'une moitié de la population a des revenus supérieurs à 51000 frs, et que l'autre moitié a des revenus inférieurs. Définition analogue pour la fortune médiane. A noter que le revenu de chaque contribuable a été préalablement « ajusté » au nombre de personnes que comporte son ménage.

Or que montre le rapport ?

1. 15,4 % des retraités ont de faibles ressources financières totales; ils ont des revenus inférieurs à 2550 frs par mois ( 60% du revenu médian mensuel, montant qui est déjà très faible ), et n'ont pas un niveau de fortune non immobilière leur permettant de compenser ce faible revenu. On retrouve parmi eux ceux qui n'ont que leur rente AVS et peu ou pas de rente du 2<sup>ème</sup> pilier.
2. Il y a une diminution significative du revenu des retraités à mesure de leur avance en âge.
3. Le taux du risque de pauvreté avec l'âge diminue de 25 ans à 60 ans puis augmente de 60 à 90 ans.

**Les retraités sont donc loin d'être tous à l'abri du besoin.**

#### **1.4. « Une certaine sécurité matérielle distingue les retraités du reste de la population »**

L'OFAS utilise ici la mise en évidence faite par le rapport d'une partie de la population actuelle d'actifs qui présente des risques de pauvreté . On y trouve des working poors, des familles nombreuses, des femmes seules élevant ou non des enfants, des bénéficiaires de rentes AI de moins de 40 ans,...

Ceci est une réalité. Les retraités ne sauraient la contester, et ils la déplorent par solidarité intergénérationnelle. Mais d'abord, et contrairement à ce que veut faire penser l'OFAS, ce n'est pas une nouveauté. Les travailleurs sociaux qui sont sur le terrain et les institutions caritatives connaissent

de nombreuses situations concrètes depuis longtemps. La nouveauté, c'est que l'autorité fédérale manifeste enfin sa volonté de rémédier quelque peu à cette situation socio-économique inacceptable. Mais ce serait une absurdité de péjorer à cette occasion les mesures, d'ailleurs non encore suffisantes, qui permettent au niveau des assurances sociales , AVS et PC notamment, de limiter les situations de précarité chez les retraités.

Que dit en effet le rapport ?

1. La proportion de personnes ayant de faibles ressources financières ( inférieures à 60% du revenu médian) est pratiquement la même chez les retraités ( 15,4 % ) et chez les actifs ( 15,5 % ) ( voir le graphique ). **La mise en évidence actuelle par l'OFAS de l'existence des actifs précarisés ne supprime pas l'existence encore actuelle de retraités précarisés.**
2. Pour les très faibles revenus financiers ( inférieurs à 50% du revenu médian ), les pourcentages sont respectivement de 11,3 % pour les retraités et 11,2 % pour les actifs.
3. 15 % des retraités ne disposent pas d'une autre ressource que l'AVS, et certains autres n'ont que de petites rentes du 2<sup>ème</sup> pilier.
4. Le rapport dit encore : « **Malgré une situation globale positive, des poches de précarité existent toujours, autant parmi les jeunes que parmi les retraités** ». On ne saurait donc prendre en charge la situation d'une de ces catégories en abandonnant l'autre. La solidarité intergénérationnelle ne consiste pas à jouer deux catégories les unes contre les autres. Une telle solution serait antisociale et inacceptable.
5. La proportion des personnes ayant des ressources financières élevées ( revenu supérieur à 1,8 fois le revenu médian ) est aussi pratiquement la même chez les retraités ( 16 % ) que chez les actifs ( 17,4 % ).

## **Il y a donc des situations de précarité et de richesse chez les actifs et chez les retraités, et dans des proportions analogues .**

Le rapport montre donc clairement que la situation est plus complexe que ne veulent le faire croire certaines visions simplistes du genre « les retraités sont riches, ils sont privilégiés » et « les situations précaires se trouvent maintenant chez les actifs ». L'OFAS se comporte en effet comme s'il voulait tuer un mythe ( les retraités sont pauvres ) en en construisant un nouveau ( les retraités sont riches ). La réalité est plutôt que les retraités ne sont pas tous pauvres ; il y a même des retraités riches, mais il y a encore des retraités pauvres. De manière analogue, il y a des actifs pauvres et des actifs riches ! C'est là une réalité complexe dans laquelle il existe surtout deux catégories en situation précaire, une parmi les retraités et une parmi les actifs. Toute piste de solution de ces problèmes doit donc éviter de mettre en concurrence ces deux catégories.

Le rapport montre aussi qu'il faut enfin s'occuper des actifs aux faibles ressources financières et construire des soutiens ( financiers, structurels,... ) pour eux. Les retraités ne peuvent que soutenir une telle conclusion. Mais la création de ces soutiens aux actifs en situation précaire ne doit ni diminuer le soutien aux retraités en situation précaire, ni peser sur eux. Cela risquerait de plonger ces derniers dans une situation encore plus défavorable alors qu'elle doit plutôt être encore améliorée ( par une rente AVS couvrant les besoins vitaux, comme le veut la Constitution fédérale ).

### **1.5. « Faire participer les personnes à la retraite au financement du 1<sup>er</sup> pilier ».**

Cette phrase du Directeur de l'OFAS est surprenante, d'autant plus venant de lui qui est responsable de l'AVS, la plus importante des assurances **sociales**. Pour lui c'est donc comme si les rentes AVS que reçoivent actuellement les retraités sont des cadeaux que leur font les actifs, comme si les retraités n'avaient, eux, jamais contribué auparavant au financement de l'AVS, comme s'il fallait que l'autorité les rappelle à leur sens de la solidarité intergénérationnelle et à celui de leur responsabilité, financière bien entendu !

Comment peut-il ainsi oublier certains principes importants de cette assurance sociale qu'est l'AVS, comme celui du **financement par répartition** garant de la **solidarité intergénérationnelle** ? Car cela signifie non seulement que les retraités actuels ont leurs rentes financées principalement par les cotisations des actifs actuels, mais aussi que, lorsque les retraités actuels étaient eux-mêmes actifs, ils ont financé par leurs cotisations les rentes des retraités qui les ont précédés. Contrairement à ce que laisse entendre la phrase en titre, les retraités actuels ont donc déjà participé, quand ils étaient actifs et quelle qu'ait été leur situation économique, au financement du 1<sup>er</sup> pilier ; d'ailleurs comme le font les actifs actuels. Il n'est donc nul besoin d'exiger des retraités un « *complément à la solidarité intergénérationnelle* » par une « *contribution de solidarité* » en vue de définir les contours d'une « *nouvelle solidarité* » mal fondée.

Comment peut-il oublier cet autre principe fondamental de l'assurance sociale qu'est l'AVS , l'**universalité** des rentes AVS, soit le fait que chaque citoyen-retraité a droit à une rente quelle qu'ait été, et est, sa situation socio-économique ? Autrement dit que l'attribution de la rente AVS **n'est pas soumise à des conditions**, comme c'est le cas pour les prestations de l'aide sociale, qui est **ciblée**, ou même pour les prestations complémentaires. Comment oublier le principe de **solidarité intergénérationnelle** qui a encore notamment pour effet de faire prélever des cotisations **au même taux** sur tous les revenus des salariés, quels que soient les niveaux de ces revenus ?

**Dire qu'il faut maintenant faire participer les retraités au financement du 1<sup>er</sup> pilier a pour fondement une grave contre-vérité et relève d'une injustice méprisante face aux retraités.**

### **1.6. Une fenêtre d'opportunité irresponsable et inacceptable proposée par le rapport**

Selon une des conclusions du rapport, il faudrait profiter d'une « fenêtre d'opportunité » fournie par l'arrivée d'une population de retraités qu'il dit privilégiée ( notre analyse ci-dessus montre que ce terme n'est pas correct ) pour entreprendre une réforme générale des retraites, en particulier de l'AVS ; cela permettrait de compenser les impacts négatifs de cette réforme sur les conditions de vie de cette population de retraités puisqu'elle serait privilégiée. Or ces conditions de vie péjorées toucheraient encore les générations ultérieures de retraités. Et le rapport dit pourtant expressément que l'on ne sait pas si celles-ci seront encore privilégiées ! Cette stratégie pourrait donc se révéler prédatrice envers des générations ultérieures de retraités, et, relevant d'un véritable coup de poker, s'avérer aussi inacceptable qu'irresponsable.

## 2. CONTENU DE L'ETUDE : REMARQUES COMPLEMENTAIRES

Au sujet de la fortune des retraités, il faut rappeler qu'une partie de celle-ci est due souvent aux héritages reçus toujours plus tardivement, au-delà de l'âge de la retraite, en raison de l'augmentation de la longévité. De plus, les retraités riches ne le sont pas grâce aux rentes AVS. Prélever un complément à la solidarité intergénérationnelle dans le cadre de l'AVS et touchant tous les rentiers AVS ne serait donc ni juste envers les rentiers en situation précaire, ni cohérent avec le caractère social de l'AVS.

La plupart des actifs pauvres deviennent des retraités pauvres. D'ailleurs, toutes les personnes en situation précaire, ou à la limite de la précarité, qu'elles soient jeunes ou âgées, ont ceci de commun, c'est l'importance que peut avoir pour elles certains « aléas de la vie ». Qu'ils soient forts, quoique banals mais multiples, comme des problèmes de santé, de perte d'autonomie, de mise en institution, de séparations familiales, de changements de domicile, avec leurs conséquences économiques. Ou qu'ils soient des « petits aléas de la vie », parfois répétés, comme peiner à faire face au renchérissement de la vie en raison de la non-indexation de ses revenus. Ce sont là des circonstances qui peuvent conduire rapidement à des situations de précarité, voire de pauvreté. Cette question de la « bascule » dans la pauvreté devrait faire l'objet d'études plus approfondies.

Des contributions supplémentaires de solidarité prélevées sur tous les retraités en faveur des actifs pauvres pourraient bien aggraver la précarité des retraités qui sont déjà en situation de pauvreté, et y pousser ceux qui sont juste à la limite. Quant au rééquilibrage des ressources à l'intérieur d'une génération, il est du ressort de la fiscalité, de manière à prélever plus sur les riches et de permettre une redistribution ciblée sur les plus démunis.

La question se pose d'abord de savoir plus précisément quelle génération est visée par la « contribution de solidarité » envisagée par l'OFAS. Les conclusions de l'étude visent manifestement celle des nouveaux sexagénaires, donc des 45-64 ans, appelés les « Babyboomers ». L'idée développée est alors que leur arrivée à la retraite constituerait la « fenêtre d'opportunité » pour l'introduction de réformes de l'AVS sur le départ à la retraite et sur le financement des rentes. Considérés déjà comme des privilégiés dans l'étude et son avant-propos, les « Babyboomers » se verraient ainsi déchargés de l'étiquette de « profiteurs ». Nous avons déjà critiqué ( voir 1.6. ) cette idée de « fenêtre d'opportunité » et ses conséquences que nous avons qualifiées d'irresponsables et d'inacceptables. Et ceci, malgré le paradoxe qui fait que, chez les « Babyboomers », on entretient souvent l'idée que c'est dans la génération suivante, celle des 55-75 ans, que l'on trouve les « profiteurs ». Nous sommes fidèles en cela à notre ligne consistant à rechercher une vraie et juste solidarité des générations et non une « guerre des générations ». Aucune de ces deux générations ne doit commettre l'erreur de désigner l'autre comme le « Schwarzpeter » responsable de l'existence de personnes en situation précaire dans l'autre génération.

### 3. QUELLES REFORMES ?

L'OFAS termine son avant-propos de l'étude par un texte indiquant des pistes pour ce qu'il dénomme « *un cercle vertueux de réformes* ». Pour nous, cela signifie que ces pistes doivent satisfaire à la condition de tenir compte de la réalité complexe de la situation sans la réduire de manière simpliste, tendancieuse, voire perverse, de rester cohérentes avec la nature des assurances sociales et de n'en péjorer ni les principes, ni l'application. En ce sens, le Chapitre 1 montre que cette condition n'est pas remplie. Ce qui nous amène, au titre de premières conclusions, de proposer d'autres pistes.

#### 3.1 Pour des actions nouvelles en faveur des actifs en situation de précarité

La volonté des Autorités fédérales manifestée dans l'avant-propos de l'étude Wanner de prendre enfin en compte l'existence, déjà ancienne, d'actifs en situation précaire, les retraités ne peuvent que l'approuver par solidarité intergénérationnelle. Nous pensons qu'il y a d'autres mesures que celles envisagées par l'OFAS qui peuvent être prises en faveur de ces actifs.

En tout premier lieu, il faut prendre les mesures qui ne relèvent pas des assurances sociales :

(a) Améliorer les **salaires d'actifs tels qu'un travail à plein temps ne permette pas de vivre simplement et décemment**. Cela devrait conduire à sortir de la précarité bon nombre de working poors et de femmes dont les salaires sont encore par trop inférieurs à celui d'hommes effectuant des travaux analogues ( en moyenne de 20 % ).

(b) Augmenter et améliorer les **structures d'accueil d'enfants** de manière à faciliter la vie de mères de famille et leur offrir des conditions adaptées à leurs ressources financières.

Puis des mesures relevant d'assurances sociales existantes :

(c) Améliorer les **allocations familiales** afin de permettre à nombre de parents de familles nombreuses de ne pas être précarisés, comme s'ils étaient pénalisés d'avoir trop d'enfants.

Avec ces 3 catégories de mesures, on diminuerait déjà considérablement le nombre d'actifs en situation de précarité. Pour les actifs qui, après l'application de ces 3 catégories de mesures, seraient encore en situation précaire, il est nécessaire d'innover.

Pour cela, il convient de mettre en place un **système comparable aux prestations complémentaires à l'AVS**, mais réellement en mesure d'assurer les besoins de base de ces actifs. Son but serait de résoudre des problèmes de société concernant la génération des actifs. Son financement devrait donc être fourni par **l'impôt**, moyen adéquat pour faire une redistribution des richesses au niveau sociétal. **Le critère de redistribution est alors la situation économique des individus. La redistribution se fait entre riches et pauvres, indépendamment de l'âge, de la situation d'actif ou de retraité, et de toute autre composante individuelle.** Ainsi serait réalisée une des volontés exprimées par l'OFAS : les

retraités riches seraient amenés à contribuer ( mais aussi avec les actifs riches ) au financement des mesures en faveur des actifs pauvres ; mais ils le feraient au nom de leur seule richesse et non de leur âge. Le problème est en effet un problème de richesse, même de répartition de richesse entre les actifs pauvres et les personnes, actives ou retraitées, aux ressources élevées. Il s'agit de compenser la part insuffisante des ressources que reçoit une partie des actifs en faisant appel à l'ensemble des personnes aux ressources élevées, actifs ou retraités, et non aux seuls retraités, aisés ou en situation précaire.

### 3.2 Contre une « contribution de solidarité des retraités »

Nous avons déjà montré que la « *contribution de solidarité au sein du groupe des personnes à la retraite* » prévue par l'OFAS serait antisociale. Malgré la présentation peu précise de l'OFAS, on peut dire que ce serait une sorte de **taxe ciblée** sur une catégorie de personnes ( les retraités ) et à **affectation ciblée** ( les actifs en situation de précarité ). Pour l'OFAS, elle aurait pour objectif la « *répartition des ressources entre les générations* » ; précisons que cette répartition aurait lieu à **une époque donnée**.

Même dans les hypothèses fallacieuses de l'OFAS, selon lesquelles les retraités sont (tous) riches, pourquoi ne prélever cette taxe que sur les retraités ( considérés comme tous riches ) et pas sur tous les riches, actifs et retraités ? De plus, cette taxe toucherait, paradoxalement, des retraités en situation précaire !

L'OFAS réduit ce problème de répartition de ressources dans la société concernant toute la population à un problème de redistribution entre deux catégories de personnes, l'une définie par l'âge et la situation économique ( les actifs précaires ), l'autre seulement par l'âge ( les retraités ). Il y a incohérence. Elle découle en fait de l'utilisation d'une redistribution des ressources à un moment donné entre les générations ( critère de l'âge ) alors qu'elle doit l'être entre les situations économiques ( critère du besoin ). Cette dernière passe par le financement du « pot commun » de l'**impôt**, prélevé globalement selon la **situation économique**, et **indépendamment de l'âge**, donc indépendamment des générations, puis redistribué selon les choix faits en politique sociale. Il assure une **solidarité globale** et **non intergénérationnelle**.

Or, l'OFAS semble malheureusement mélanger cette solidarité-la avec celle due au **financement par répartition** de l'**AVS**. Ce qui n'est pas correct. En effet, l'AVS ne fait pas à une époque donnée une répartition des ressources entre les générations, mais elle définit **dans le temps, et pour une génération**, l'époque où ses membres sont **contributeurs** par le paiement de cotisations et l'époque où ils sont **bénéficiaires** en recevant des rentes. Il s'agit là vraiment d'une **solidarité intergénérationnelle**. Elle ne se fait pas à une époque donnée, mais dans le temps, ce qui caractérise **l'assurance sociale fonctionnant par répartition**.

Quant à la création supplémentaire dont parle l'OFAS d'une **solidarité intragénérationnelle**, donc entre nantis et précaires d'une même génération, elle ne nécessite pas de mesures supplémentaires. Elle est en effet déjà **incluse dans la solidarité globale** par l'impôt direct au taux progressif destiné à assurer une redistribution des ressources entre nantis et précaires, indépendamment de leur âge, donc de leur génération. Ce serait absurde, incohérent et antisocial de doubler cette fiscalisation globale par une fiscalisation particulière à une des générations.

Ainsi, comme nous l'avons déjà dit, **la solidarité voulue par l'OFAS en faveur des actifs pauvres doit relever d'un financement par l'impôt global direct et progressif et non de l'assurance sociale qu'est l'AVS.**

Il faut remarquer encore que, si l'OFAS désire éviter que des groupes de personnes (actives) aux ressources faibles aient à supporter le paiement de cotisations AVS pour payer des rentes à des retraités plus aisés qu'eux, il oublie plusieurs points :

- En payant sa cotisation à l'AVS, un actif ne paie pas pour une prestation à un retraité précis, mais sa part au montant à répartir ensuite selon les règles de l'AVS.
- Un retraité ayant une rente élevée, mais limitée, a payé des cotisations sur un salaire élevé.
- La contribution de solidarité des retraités en faveur des actifs pauvres toucherait tous le groupe des retraités donc aussi les retraités pauvres, puisque les retraités ne sont pas tous privilégiés, contrairement à ce que veut faire penser l'OFAS.
- L'argumentation donnée par l'OFAS réduit de manière non légitime le fonctionnement d'une assurance sociale collective à un problème d'assurance privée individuelle.

Ainsi, par l'introduction d'une notion dite de « *nouvelle solidarité* », impliquant la constitution d'un « *complément à la solidarité intergénérationnelle* » qui devrait modifier les principes de l'AVS actuelle, l'OFAS cache mal sa tendance à démanteler le caractère social collectif de l'AVS en voulant y introduire des caractères de type individuel et privé. Le danger d'une privatisation larvée de l'AVS est réel.

### **3.3. Analyse critique des conclusions de l'étude - Pour une AVS cohérente avec son caractère d'assurance sociale**

Force nous est donc d'inscrire notre prise de position dans la mouvance des réformes annoncées (12<sup>ème</sup> révision de l'AVS en particulier). Nous ne faisons ainsi que suivre l'OFAS dans les perspectives qu'il exprime dans la dernière partie de l'avant-propos de l'étude Wanner. En effet, dans un discours un peu brouillon, il inscrit sa vision des apports de l'étude dans ses préoccupations générales, souvent exprimées de manière insuffisamment précise. C'est ainsi qu'il évoque des domaines aussi variés que « *les futures réformes du 1<sup>er</sup> pilier* », « *la prévoyance professionnelle* », l'accroissement des revenus des actifs en situation précaire, les « *structures d'accueil des enfants en âge scolaire ou préscolaire* », « *la progressivité du système fiscal* », « *l'équilibre des sacrifices entre actifs et retraités* », « *l'équilibre intergénérationnel* », ..., pour finalement parler de « *lancer un cercle vertueux de réformes* ».

C'est l'occasion pour nous de partir plutôt d'une analyse des **conclusions de l'étude Wanner**.

## (a) Appui à certaines conclusions

### (a.1) Méthodes de travail

Il faut saluer l'utilisation de méthodes de travail meilleures que celles apparaissant dans d'autres études. Par exemple l'utilisation d'éléments **médians** des distributions plutôt que de moyennes, ce qui rend les constats plus fiables. Nous devons cependant regretter que, lorsque l'étude s'intéresse aux rubriques intervenant dans le revenu ou la fortune, elle se réfère encore à des moyennes. La référence à des **données fiscales**, et non à des questionnaires par exemple, est aussi une amélioration en raison du caractère objectif de ces données. Mais cette référence est encore loin d'être optimale. L'harmonisation des procédures de fiscalisation et des registres utilisés dans les cantons est encore loin d'être généralisée pour les données recueillies, et l'étude a souvent dû faire des choix de méthode. Elle a par exemple renoncé à tenir compte des forfaits fiscaux, elle a tenu compte pour le revenu de la fortune mobilière de la valeur locative, exclu les prestations des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers reçues sous forme de capital,...

Si l'étude participe concrètement à l'indispensable « *identification des groupes à risque* » de précarité, elle va plus loin dans ses conclusions en demandant que les travaux pour ces identifications soient intensifiés ce que nous approuvons évidemment ( 5.2.6),

L'étude demande même de manière fort pertinente l'amélioration des méthodes de travail permettant de dépasser la « *photographie instantanée* » qu'elle donne (et nous ajouterons limitée à 4 1/2 cantons ), et d'avoir des **comparaisons bien fondées entre les valeurs de certains paramètres à diverses époques**. Mais il faut ajouter ce que nous avons déjà dit au point 1.1. ci-dessus, soit que **l'étude de ces paramètres devrait avoir lieu sur l'ensemble de la population suisse** et non sur moins de 5 cantons. La connaissance de l'évolution de la perte de l'autonomie, des besoins en soins à domicile, de l'hébergement en institution médico-sociale,..d'une manière générale « *des mécanismes conduisant à différentes situations individuelles ( précarité de la vie ) ou collectives ( inégalités dans la distribution des revenus )* » nécessiterait des données sur une longue période. (5.2.7)

### (a.2) Points fondamentaux

- **Aléas de la vie** (5.2.5)

L'attention portée par les conclusions de l'étude aux « *aléas de la vie* » est la bienvenue. Les aléas sont multiples, pour les actifs comme pour les retraités. Cela va pour les actifs d'une perte d'emploi à la mise en situation de détection précoce et de suivi dans le cadre de l'AI, d'une maladie à un divorce, même la venue d'un enfant peut aussi constituer un aléa difficile,...Pour les retraités, cela va de la perte de son autonomie par maladie ou accident aux frais d'une grave opération, du besoin d'avoir de l'aide personnelle à son domicile à l'hébergement en institution médico-sociale, de l'hospitalisation à la perte de son conjoint,... Pour des personnes subvenant déjà tant bien que mal à leurs besoins, déjà fragilisées, de tels aléas **peuvent les faire basculer d'un jour à l'autre dans la précarité**, parfois de manière durable.

- **AVS indispensable et à renforcer (5.2.4)**

Notre appui est aussi total à l'affirmation du « **caractère indispensable de l'AVS, qui fournit la quasi-totalité du revenu des contribuables retraités (qui sont approximativement 15% dans ce cas) présentant un faible niveau de ressources financières** » et dont « **80% des revenus proviennent du 1<sup>er</sup> pilier** ». C'est pourquoi nous regrettons et biffons avec vigueur le point d'interrogation que l'étude a mis à la fin du titre de l'une de ses conclusions : « **Renforcer le rôle de l'assurance-vieillesse ?** ». Ce renforcement est d'ailleurs voulu par la Constitution fédérale qui, en son article 112/2/b, dit que « **les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée** ». C'est encore loin d'être le cas. Mais, conformément à la Constitution, c'est vers la réalisation de cet objectif que l'on devrait tendre sans atermoiements.

- **Apport limité des Prestations Complémentaires (5.2.5)**

Il est aussi vrai que « *La contribution des **prestations complémentaires** à la couverture du risque de précarité mériterait d'être étudiée plus en détail. L'étude montre en effet que leur apport dans les revenus est plutôt limité chez les personnes âgées* ». Or, dans son article 112a /1, la Constitution fédérale précise que si l'AVS/AI ne couvre pas les besoins vitaux des prestations complémentaires doivent être versées. En vertu de l'objectif rappelé ci-dessus pour les rentes de l'AVS, il faudrait au moins que, dans l'attente de sa réalisation et sans nuire à celle-ci, les prestations complémentaires jouent mieux le rôle qui est le leur.

- **Prise en compte des actifs en situation précaire (5.2.4)**

Aux points 1.4, 3.1 et 3.2 ci-dessus, nous avons déjà dit notre appui à cette prise en compte, et même décrit des pistes propres à la réaliser, tout en précisant que son financement ciblé sur les retraités était à rejeter. C'est pourquoi nous rejoignons l'étude quand elle affirme que « *... le statut d'activité – actif ou retraité – n'est plus un marqueur des inégalités dans la société. Ces deux groupes présentent des taux de faibles ressources financières qui sont proches,...* ».

## **(b) Contestation de certaines conclusions**

En experts scientifiques prudents, les auteurs de l'étude remarquent qu'il « *n'est pas possible, à partir des seuls constats émis ici, de formuler des recommandations : cela reviendrait à ignorer la complexité des mécanismes socio-politiques, financiers et sociaux intervenant dans l'élaboration des politiques* ». Ils précisent même que « *pour cette raison, nous nous limiterons à relever quelques points qui mériteraient d'être pris en compte de manière plus systématique.* »

Certains de ces points nous posent quand même des problèmes au point de les contester. De plus, force est de constater que certaines conclusions dépassent parfois nettement la ligne de

conduite énoncée ci-dessus et, négligeant la prudence annoncée et les complexités reconnues, vont plus loin que la simple prise en compte de points forts, au point de susciter aussi notre contestation. Nous donnons ci-dessous quelques exemples.

**(b.1) Une « fenêtre d'opportunité » inacceptable (5.2.3)**

Nous avons déjà traité ci-dessus ( voir point 1.6.) cet exemple flagrant de dépassement de la prudence scientifique, digne d'un engagement de « politique politicienne » donnant une recommandation sur la stratégie politique à mener par les autorités face aux retraités et aux futurs retraités. Nous qualifions cette recommandation de non fondée, d' inacceptable et d'irresponsable.

**(b.2) Il faut vraiment renforcer le rôle de l'AVS (5.2.5)**

L'étude affirme d'abord que l'AVS « *ne permet pas d'atteindre un revenu supérieur au seuil défini comme celui des faibles ressources financières* ». Pour être plus précis, il faut dire d'abord que, actuellement, la rente AVS maximale n'atteint même pas ce seuil ; et ensuite que cela est vrai en regard de l'actuelle loi sur l'AVS, mais ne devrait pas être si l'on se réfère à ce que dit la Constitution fédérale du rôle des rentes AVS : « **couvrir de manière appropriée les besoins vitaux** ». L'étude, elle, dit que l'AVS « *n'offre que très peu de marge de manoeuvre aux contribuables ne disposant d'aucune autre ressource* ». En semblant le déplorer, il est vrai. Mais ce constat ne l'engage pas à envisager dans ses recommandations un renforcement de l'AVS pour atteindre l'objectif constitutionnel, mais l'engage à évoquer seulement des améliorations du 2<sup>ème</sup> pilier et des Prestations complémentaires. Elle en oublie même tellement le respect de la Constitution qui fonde une nécessaire amélioration des rentes AVS qu'elle affuble le titre de 5.2.5 d'un point d'interrogation : « **Renforcer le rôle de l'assurance-vieillesse ?** ». Nous avons déjà dit ci-dessus que, pour nous, ce point d'interrogation est à biffer fermement.

**(b.3) Ne pas accepter que l'amélioration du 2<sup>ème</sup> pilier permette d'éviter d'avoir à renforcer l'AVS ( 1<sup>er</sup> pilier ) (5.2.5)**

Que les conclusions se préoccupent de l'amélioration du 2<sup>ème</sup> pilier en traitant du problème particulier et précis de l'abaissement du seuil de coordination afin de mieux tenir compte des « *personnes actives à temps partiel et présentant de bas salaires* », quoi de plus normal. C'est même exactement dans la ligne de l'étude. Mais lorsque cette dernière, après avoir affirmé que l'AVS avait peu de marges de manoeuvre pour être améliorée, puis que « **Formuler des recommandations face à ce constat dépasse le cadre de cette étude** », conclut en disant que « **Renforcer la participation au 2<sup>ème</sup> pilier est certainement une voie à suivre maintes fois débattue** », elle dépasse nettement les limites de prudence qu'elle s'était fixées. Cette recommandation, que l'étude veut apparemment faire passer comme « **naturelle** », est un choix revenant à privilégier le 2<sup>ème</sup> pilier par rapport à l'AVS, pour lequel l'étude ne donne aucune argumentation. Elle prend le parti « politisé », non du renforcement de l'AVS pour qu'elle atteigne l'objectif constitutionnel prioritaire de « couverture des besoins vitaux », mais du transfert de cette tâche de l'AVS au 2<sup>ème</sup> pilier.

#### (b.4) Maintenir le système de répartition pour le financement de l'AVS (5.2.4 )

Alors que le financement par répartition de l'AVS procède d'une redistribution des ressources entre générations assurant dans le temps une parfaite solidarité intergénérationnelle, l'étude prétend que ses résultats « *interrogent sur la pertinence d'accorder plus d'importance à d'autres types de redistribution, entre riches et pauvres d'une même classe d'âge* ». Elle dit même que cette redistribution existerait déjà en partie dans le financement de l'AVS par l'intervention de la TVA et des impôts. Or, seuls les impôts directs à taux progressif font réellement une telle redistribution globale entre riches et pauvres, et en plus **sans que l'âge des personnes intervienne dans leur prélèvement**. Ni la TVA, ni les impôts ne réalisent donc une redistribution entre riches et pauvres **d'une même classe d'âge** ; il est donc faux de dire que ces deux impôts réalisent une redistribution **intragénérationnelle**. De plus, comme nous l'avons déjà démontré dans le point 3.2. ci-dessus, vouloir faire une redistribution de ressources entre personnes d'une même classe d'âge n'a pas de sens. En conséquence, il n'est **pertinent** ni « *d'accorder plus d'importance à d'autres types de redistribution* » qu'au financement par répartition, ni d'utiliser des redistributions intragénérationnelles. L'utilisation de la solidarité intergénérationnelle caractérisant le financement par répartition propre à l'AVS suffit et reste cohérent avec **le caractère d'assurance collective sociale de l'AVS** et de ses rentes universelles sans conditions.

Il serait donc incohérent d'introduire dans le financement de l'AVS une composante de redistribution intragénérationnelle. Seule une composante relevant d'impôts directs à taux progressifs est cohérente et se justifie pour que les collectivités publiques collaborent à la prise en charge de ce **phénomène de société**, ne relevant ni de la responsabilité des actifs ni de celle des retraités, qu'est le « *vieillesse démographique* ». Il convient maintenant d'évaluer le comportement du financement par répartition face aux aléas financiers et au vieillissement démographique.

#### (b.5) Meilleure résistance du 1<sup>er</sup> pilier que du 2<sup>ème</sup> pilier aux risques dus aux placements financiers

Nous avons déjà relevé ( voir (b.3) ci-dessus ) que l'étude trouve difficile pour l'AVS d'améliorer les prestations aux retraités défavorisés, et qu'elle en déduit que « *Renforcer la participation au 2<sup>ème</sup> pilier est certainement une voie à suivre, maintes fois débattues* » .

En ces temps d'importante crise financière, le débat doit certainement porter sur les aptitudes respectives du 2<sup>ème</sup> et du 1<sup>er</sup> pilier à y faire face en protégeant au mieux leurs prestations en cours et à venir.

En raison de son financement essentiellement par répartition, l'AVS ne doit faire des placements financiers qu'à hauteur des 30 milliards environ de son Fonds de compensation. Par contre, en raison de son financement par capitalisation, le 2<sup>ème</sup> pilier doit faire des placements financiers pour 600 milliards environ, ce qui lui fait courir des risques au moins 20 fois plus élevés que ceux courus par le 1<sup>er</sup> pilier. Ne pas oublier en effet que les institutions

de prévoyance du 2<sup>ème</sup> pilier ont tendance à chercher des placements à plus haut rendement que ceux de l'AVS, donc à plus hauts risques. L'autorisation qui est maintenue pour les caisses de pension de placer jusqu'à 15% de leurs fonds dans le marché alternatif des produits dérivés, source de la crise actuelle, n'est pas pour rassurer les assurés.

**(b.6) Comportement du financement par répartition face au vieillissement démographique : meilleur que ne le dit l'étude . (5.2.4 et 5.2.5)**

Nous avons déjà vu ( voir 3.3 (b.4) ci-dessus ) que l'étude reste pour le moins réservée envers ce comportement. Sur ce point elle dépasse aussi largement les limites de prudence qu'elle s'était fixées afin de ne pas faire de recommandations qui ignorerait la complexité des problèmes. Elle parle en effet très clairement de « *la pertinence d'accorder plus d'importance à d'autres types de redistribution* » et dit que « *... la question qui se posera de manière prépondérante, dans un futur marqué par un vieillissement démographique, est celle de la place respective des redistributions intergénérationnelles et intragénérationnelles* », ces dernières n'ayant pas de sens à nos yeux

C'est une banalité de constater que, depuis que l'on en parle et qu'elle existe en Suisse, l'AVS, et son financement par répartition, ont toujours été décrits par les partisans du financement par capitalisation comme incapables de bien fonctionner à moyen et long terme. Cet argument était déjà présent dans les combats menés avant le vote du 6.12.1925 pour l'inscription de l'AVS dans la Constitution fédérale, dans les discussions avant le vote du 6.7.1947 sur l'acceptation de la loi sur l'AVS, puis lors de chacune des 11 révisions que cette loi a subies.

Or que s'est-il réellement passé ? Malgré ces mauvais augures, l'AVS a toujours fonctionné à satisfaction, même avec un vieillissement démographique dont on oublie qu'il existait déjà. Il est en effet frappant de constater que ceux qui agitent les risques du vieillissement démographique semblent toujours en parler comme si celui-ci allait arriver sans que l'AVS ait déjà eu à le subir, et avec succès, auparavant. Ainsi, durant les 50 premières années de fonctionnement de l'AVS, on a vu un accroissement de l'espérance de vie à la naissance d'environ 2,4 mois par an. L'AVS n'en a pas été perturbée pour autant. Elle a même encore intégré des hausses des rentes grâce à des hausses successives du taux global de cotisation : du 4% initial à 5,2% (1969), puis à 7.8% (1973), et finalement à l'actuel 8,4% (1975). Tout cela n'a pas mis à mal l'économie suisse. Ce que l'on comprend aisément lorsque l'on voit que les dépenses sur le plan national relatives à l'AVS représentent depuis de nombreuses années un pourcentage quasi constant du PIB ( produit intérieur brut) situé entre 6% et 7%.

Dans les 10 dernières années, toujours avec le même rythme d'accroissement de plus de 2 mois par an du vieillissement démographique, et en dépit des prévisions pessimistes du Conseil fédéral basées sur des études scientifiques poussées sur les plans démographique et économique, la santé de l'AVS est restée très bonne. En effet, pour les années allant de 1998 à 2006, le Conseil fédéral prévoyait une baisse de 9 milliards du niveau du Fonds de compensation de l'AVS. Les comptes de 2006 ont montré que, dans la réalité, le Fonds de compensation a augmenté de 10 milliards durant cette période. Les projections du Conseil fédéral se sont donc avérées trop pessimistes de 19 milliards sur 8 ans ! De plus, il faut aussi prendre en compte du fait que l'accroissement de l'espérance de vie à la naissance est prévu à la baisse de 2010 à 2050 : il passerait à environ 1,5 mois par an.

Les prévisions pessimistes envers l'aptitude du financement par répartition à permettre à l'AVS de faire face au vieillissement démographique ont toujours été avancées, de manière

plus ou moins voilée, par les adversaires de ce type de financement. Mais la réalité les a toujours démenties. Or l'étude, quittant la ligne prudente qu'elle avait pourtant définie, ne craint pas, elle aussi, et sans vraie argumentation, de mettre en cause cette aptitude au point de suggérer de la remplacer en partie, du moins pour l'instant. Elle rejoint ainsi les objectifs dangereux clairement définis par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ( voir l'étude Bonoli ).

14.11.2008

Gérard Heimberg  
président du groupe de travail *Sécurité sociale*