

## De la 10ème à la 11ème révision de l'AVS

### Comment construire le débat ?

Nous savons tous que le débat est déjà bien entamé : la plupart des cartes sont posées sur la table. Ce qui n'exclut pas un certain nombre de surprises, et nous ne saurions exclure la capacité d'invention des larges milieux concernés par cet enjeu majeur. Dans un texte aussi bref, il est exclu d'appréhender toutes les dimensions du problème.

En revanche, nous proposons quelques observations sur des aspects qui nous paraissent pouvoir baliser la route d'une discussion qui s'avère déjà vigoureuse, voire âpre. Les considérations que nous allons évoquer s'avèrent être de nature fort diverses. Mais c'est le problème lui-même qui est marqué par la complexité. On sait, d'expérience, que le traitement de questions difficiles induit souvent la crispation sur l'un ou l'autre de leurs aspects, ce qui ne manque pas d'induire des attitudes régressives, parfois même des solutions tronquées.

#### 1. La matière du débat

Un bref bilan de la discussion qui a accompagné la mise en place de la 10ème révision de l'AVS fait apparaître que la tâche de la 11ème se définit en quelques perspectives dominantes.

a) D'abord, il s'agit de consolider le régime et de lui permettre d'affronter la nouvelle conjoncture économique, comme de faire face aux défis démographiques.

b) En outre, un certain nombre d'insuffisances attendent d'être corrigées. C'est la grande tradition des révisions successives de l'AVS. Les neuf premières en tout cas ont toujours contribué à améliorer le régime, voire à corriger certains dysfonctionnements.

Si l'on se réfère au Rapport du Département fédéral de l'Intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance-vieillesse survivants et invalidité, on peut constater que les objectifs annoncés pour la 11ème révision de l'AVS sont les suivants :

la 11ème révision de l'AVS doit

- optimiser le financement de l'AVS et de l'AI, avant tout en considérant des coûts supplémentaires engendrés par la démographie ;
- réaliser pleinement l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le premier pilier ;
- régler une nouvelle fois l'âge de la retraite et sa flexibilité ;
- examiner l'adaptation des rentes à l'indice pondéré AVS en vigueur aujourd'hui.

En ce qui concerne la 4ème révision de l'AI, elle doit :

- introduire un système d'indemnité journalière indépendant de l'état-civil ;
- examiner une allocation d'assistance au lieu de l'allocation pour impotents ;
- améliorer la maîtrise des coûts.<sup>1</sup>

Ce programme général inclut en outre des réformes significatives au niveau des prestations complémentaires (PC) puisque la troisième révision des PC devrait " optimiser le système existant ; notamment en améliorant l'information des rentiers dans la perspective d'un éventuel droit aux PC et en procédant à quelques corrections de prestations ; une 4ème révision des PC devrait adapter le système aux exigences en ce qui concerne les personnes dépendantes,

---

<sup>1</sup>Rapport du Département fédéral de l'Intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance-vieillesse survivants et invalidité, Berne, 1995.

coordonner les PC avec les prestations d'autres œuvres sociales, comme l'allocation pour impotents de l'AVS et de l'AI, et améliorer la maîtrise de l'accroissement des coûts<sup>2</sup>

Dans ce cadre, une modification de la Constitution est demandée qui devrait permettre d'ancrer les prestations complémentaires de manière durable dans la Constitution fédérale et de les harmoniser avec le mandat de prestations pour les rentes de l'AVS et de l'AI, ainsi que de la prévoyance professionnelle.

Voilà pour le projet général.

## 2. Le climat

Les spécialistes rassemblés dans cette salle connaissent le climat dans lequel est discuté actuellement l'avenir de la sécurité sociale. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il est caractérisé par un certain nombre d'incertitudes. Certaines d'entre elles sont réelles, d'autres sont construites pour les besoins de la controverse ou la défense d'intérêts particuliers.

a) *On notera d'abord des incertitudes de caractère démographique.* Les décennies antérieures nous ont habitués à des variations entre la prévision et la réalité, même en ce qui concerne l'allongement de la durée de la vie. Certes, les écarts sont modestes en chiffres absolus, mais les conséquences sur la sécurité sociale sont loin d'être négligeables.

b) *Des incertitudes liées au financement de la prévoyance-vieillesse.* Les soubresauts qui marquent aujourd'hui l'emploi en Suisse se répercutent évidemment et se répercuteront sur les ressources mises à la disposition de l'AVS. Les difficultés se cumulent : les jeunes peinent à entrer dans la vie et les salariés âgés sont "éjectés" de plus en plus tôt du marché du travail.

c) *Des incertitudes liées à la capacité des finances publiques.* Dans une Suisse qui est loin de s'appauvrir, mais où se renforcent les inégalités<sup>3</sup>, les ressources des pouvoirs publics susceptibles de garantir leur contribution à la prévoyance-vieillesse ont grand peine à suivre l'évolution des besoins. En soi, ce n'est pas une grande nouveauté, les Suisses n'ont jamais manifesté un enthousiasme débordant pour payer l'impôt ; les durcissements actuels n'en sont pas moins une réalité qui marque le débat.

d) *Des incertitudes sur nos capacités à garantir la solidarité dans l'AVS*

Depuis sa création, la solidarité au sein du régime AVS s'est lentement renforcée. A titre d'exemple, l'écart entre la rente minimum et la rente maximum s'est réduit pour atteindre la clé actuelle de 1 à 2. Par ailleurs, la disponibilité de la génération dite active à financer l'AVS a pu être considérée comme un acquis. Aujourd'hui, des doutes sont émis à ce sujet. Les voix qui annoncent des formes de désolidarisation s'élèvent. En réalité, le problème ne saurait être considéré comme dramatique, on en veut pour preuve une étude récente publiée par Alain Clémence<sup>4</sup> qui, au terme d'une enquête qui donnait la parole aux jeunes et à leurs parents, montre que la disponibilité à l'exercice de la solidarité entre les générations est encore bien ancrée. Que va-t-il se passer demain ? Il peut y avoir une place pour l'incertitude ; il nous vient en mémoire cette réflexion de Guy Perrin qui, dans le cadre général de son attitude faite de sagesse et de sérénité par rapport à l'avenir de la sécurité sociale, n'en déclarait pas moins quant au respect du devoir de solidarité : " il doit être favorisé par l'information et surtout par l'éducation, dont le rôle est précisément de transmettre les valeurs sociales. Il s'agit là d'une évidence, mais elle n'est pas sans mérite si elle peut aider à prendre conscience de l'insuffisance notoire des efforts consacrés, à l'heure actuelle, dans la

---

<sup>2</sup>Rapport du Département fédéral de l'Intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance-vieillesse survivants et invalidité, Berne, 1995, p.65.

<sup>3</sup>Voir les travaux de René Levy e.a., à paraître aux Éditions Seismo.

<sup>4</sup>Alain Clémence, Egloff, M., Gardiol, N. et Gobet, P. : Solidarités sociales en Suisse, Éditions Réalités Sociales, Lausanne, 1995.

plupart des pays européens, à une tâche vitale pour le maintien du Pacte social dans le temps.”<sup>5</sup> Il parlait à ce propos d’une “incertitude fondamentale” qui appelle à l’action.

e) *Des incertitudes liées à la stabilité des deux autres piliers*

Si la phase de mise en place du 2ème pilier n’a guère posé de problèmes, en raison de la conjoncture, mais aussi du rapport entre les recettes et les dépenses, la phase qui s’annonce peut se révéler problématique, ou en tout cas engendrer des hésitations.

f) *Des incertitudes liées à la définition de l’horizon à retenir pour structurer le débat.* D’une manière générale, on sait que la prévoyance-vieillesse doit être conçue et planifiée à long terme, voire à très long terme. Mais que savons-nous de ce long terme ? Que savons-nous du moyen terme ? L’horizon de dix ans, est-ce du moyen terme ou déjà du long terme ? Quel est le rapport entre l’émergence des problèmes appelant corrections et la capacité de systèmes politiques à définir les mesures adéquates ? Cette gestion du temps n’a jamais été aisée. Elle ne le sera pas beaucoup plus à l’avenir.

Toutes ces incertitudes et quelques autres montrent à l’évidence la difficulté à laquelle sont confrontés celles et ceux qui ont à traiter ce problème. Cela dit, définir des politiques n’a jamais été un exercice totalement rationnel, les choix éthiques et une certaine capacité à parier sur l’avenir sont constitutifs du processus de décision.

### 3. La peur et le culte de la peur

Ne nous voilons pas la face, nous abordons cette 11ème révision dans un climat de peur. D’abord, la peur devant l’avenir, voire l’innovation. Elle a accompagné toutes les étapes importantes de la mise en place de la sécurité sociale. Rappelons-nous les prévisions apocalyptiques qui ont été promises au peuple suisse lors de la création de l’AVS. On annonçait aussi bien la catastrophe économique, la fuite des entreprises, mais aussi la perte du goût du travail et la fin des solidarités naturelles. A. Saxer, membre du Parti radical, invité à prendre la direction de l’OFAS, pour mettre en place l’AVS, raconte dans quelles conditions il a été appelé dans ses fonctions. Plusieurs de ses amis politiques le décourageaient explicitement en lui disant que l’assurance ne pourrait jamais être réalisée et qu’il convenait d’y renoncer<sup>6</sup>. Il a passé outre ; cela devrait encourager O. Piller... Si toutes les catastrophes annoncées s’étaient produites, notre pays ressemblerait à un paysage lunaire.

Encore faut-il savoir que la gestion de cette peur est constitutive du processus même de consolidation, voire de développement de toute politique sociale.

Il y a aussi la peur entretenue, voire la peur réchauffée. Nous venons d’en avoir un bon exemple dans le processus de réflexion qui a été engagé en vue de préparer l’avenir de la sécurité sociale suisse. Les deux rapports publiés (Rapport sur les trois piliers et Rapport IDA FiSo)<sup>7</sup> s’efforcent incontestablement d’engager une démarche de réflexion qui veut être rationnelle et conduire à un processus de décision plus serein. Il n’en reste pas moins qu’un certain nombre de propos, de

---

<sup>5</sup>Guy Perrin, Sécurité sociale, Réalités sociales, Lausanne, 1993, p. 170.

<sup>6</sup>A. Saxer, La Genèse de l’assurance vieillesse et survivants, 1973, p. 2.

<sup>7</sup>Rapport sur les trois piliers et Rapport IDA FiSo (Groupe de travail interdépartemental “ Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) ”, *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, Office central des imprimés et du matériel, Berne, juin 1996.)

projections ou d'extrapolations, créent des conditions d'émergence d'une panique. Les milieux ordinairement méfiants, voire hostiles au développement de la sécurité sociale, ne manquent pas de saisir ces occasions pour renforcer le sentiment d'inquiétude, voire de peur, au sein de la population. Il suffit à cet égard de prendre connaissance d'un certain nombre de commentaires publiés dans la Revue *Sécurité sociale*<sup>8</sup> à propos du Rapport "IDA FiSo", où l'on peut lire une déclaration invitant à "geler certains projets, les alléger, voire les classer, (par exemple l'assurance-maternité ou le régime fédéral des allocations familiales)"<sup>9</sup>. Ou encore "reporter les innovations à plus tard ou y renoncer complètement." Enfin, il y a la peur ressentie par les retraités eux-mêmes qui entraîne diverses formes de crispation, de résignation, mais aussi d'isolement anxieux. Dans le cadre d'un récent colloque portant sur les questions de maintien à domicile<sup>10</sup>, trois personnalités fort engagées dans la vie associative des retraités ont mis un accent vigoureux sur cette peur qu'ils voient monter dans les milieux qu'ils fréquentent et dont les effets sont pénibles sur le "moral" des aînés mais aussi sur la confiance par rapport aux relations entre les générations.

#### 4. Des éléments pour une approche prospective

Un certain nombre de matériaux sont à notre disposition dans la mesure où nous voulons dessiner l'avenir de la prévoyance-vieillesse. Nous voudrions brièvement en évoquer trois.

a) D'abord une étude de W. Ackermann, und A. Schächtele<sup>11</sup>, réalisée dans le cadre du Programme national No 29 : "Changement des modes de vie et avenir de la sécurité sociale". Parmi les considérations qu'il propose, retenons quelques mots-clé : Il est impossible de manipuler la prévoyance-sociale de manière simpliste tant est importante l'interdépendance entre les éléments qui la composent. En revanche, l'éventail des choix est important, encore faut-il les formuler de manière explicite ; en particulier ceux qui portent sur l'option entre plus de *qualité* ou plus de *quantité*.

b) Une autre étude publiée par M. Wechsler et M. Savioz<sup>12</sup> au sein du même programme national de recherche s'efforce de dessiner quelques perspectives. Il faut dire que cette étude a fait l'objet d'une controverse vive et qu'elle a nourri le discours de milieux à l'affût de données susceptibles d'entretenir la peur, voire de mettre en cause toute initiative en matière de sécurité sociale<sup>13</sup>.

c) Enfin, évoquons le rapport "IDA FiSo" (Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales)<sup>14</sup> publié par le DFI. En lisant ses conclusions on découvre que la structure actuelle du financement de l'AVS semble satisfaisante et appropriée. Des évolutions dans les modes de financement et la mobilisation des ressources devraient s'imposer à moyen et long terme. On peut cependant regretter l'angle de vue relativement étroit selon lequel le problème est considéré. (Nous le verrons plus bas.)

---

<sup>8</sup>Sécurité sociale (4/96)

<sup>9</sup>Sécurité sociale, 4-1996, p. 188. Prise de position de Madame Christine Egerszegi-Obrist.

<sup>10</sup>Rencontres de Sierre, 26-27 septembre 1996. En particulier les propos de Mme H. Delberg. Voir aussi une étude récente : Jean-Pierre Fragnière e. a., Retraités en action. L'engagement social des groupements de retraités, Réalités Sociales, Lausanne, 1996.

<sup>11</sup>Ackermann, W. und Schächtele, A. : Herausforderung Altersvorsorge. Ein Beitrag zur Analyse der Altersvorsorge aus systemischer Sicht, Schriftenreihe des Institutes für Versicherungswirtschaft, St. Gallen, 1995.

<sup>12</sup>M. Wechsler und M. Savioz, Soziale Sicherheit nach 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz, Rüegger, Chur/Zürich, 1993.

<sup>13</sup>Nous pensons au cahier publié par la Schweizerische Bankgesellschaft (Hrsg.) : Soziale Sicherung in der Schweiz, Finanzielle Perspektiven und Szenarien bis 2040, Zürich, o. J.

<sup>14</sup>Groupe de travail interdépartemental " Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo)", *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, Office central des imprimés et du matériel, Berne, juin 1996.

En définitive, ces instruments se révèlent relativement solides à moyen terme, mais beaucoup plus problématiques à un horizon plus éloigné. Par ailleurs, les perspectives étroites retenues pour construire la réflexion (sauf peut-être dans l'étude de Ackermann) laissent planer le doute sur la pertinence de leurs conclusions.

### **5. La définition des horizons**

Il faut y revenir. L'un des enjeux forts du processus qui conduira à la 11ème révision de l'AVS c'est la définition de l'horizon auquel se réfèrent les mesures qui seront retenues. En effet, selon que l'on considère le très court terme, le moyen terme ou le long terme, les modalités de la discussion changent, mais aussi le niveau de rationalité des débats. Pour le dire autrement, on peut faire jouer le long terme contre le court terme, on peut faire fonctionner les incertitudes liées au long terme comme instruments de définition de mesures à court et moyen terme, etc.

Ainsi, le découpage de l'horizon est un acte éminemment politique. Il permet de jouer sur trois pôles. La définition de la situation à un horizon lointain, le rythme auquel va se dérouler la réforme, la capacité du système à parier sur l'avenir et à gérer la confiance. Ainsi, celui qui veut bloquer l'initiative peut choisir trois stratégies : noircir l'avenir, faire jouer les techniques qui permettent d'allonger le processus de décision, disqualifier la part nécessaire de confiance, voire d'optimisme qui caractérise tout projet politique à moyen et long terme. On devine que la manière dont les groupes sociaux et les instances responsables joueront sur ces claviers est déterminante pour l'avenir de la 11ème révision de l'AVS.

### **6. Les modalités du traitement politique**

Il est de bon ton de présenter la révision d'une institution aussi importante et prestigieuse qu'est l'AVS comme un processus rationnel, dégagé des conflits et du jeu des intérêts particuliers. On sait bien qu'il s'agit-là de l'une de ces illusions dont l'un des effets est précisément de retarder les réalisations. Pourtant, la mise en place de l'AVS a été précédée de décennies d'affrontements sur son opportunité avec les multiples échecs des projets présentés.

Dans le cadre même de l'amélioration de l'AVS, à travers les dix révisions qu'elle a connues jusqu'ici, et même dans une conjoncture économique marquée par une croissance quasi continue dans la période des *Trente glorieuses*, combien n'a-t-il pas fallu d'initiatives politiques. Souvenons-nous : “ initiative du Parti socialiste suisse, en 1958, retirée en 1961 ; initiative d'un comité hors parti en 1959, retirée en 1961 ; initiative de l'AVIVO, en 1962, retirée en 1965 ; initiative du Schweizerischer Beobachter, en 1962, retirée en 1965 ; initiative de la Confédération des syndicats chrétiens, en 1966, retirée en 1968 ; initiative du Parti suisse du travail, en 1969, initiative du Parti socialiste suisse et de l'Union syndicale suisse, en 1970, retirée en 1974, initiative d'un comité hors parti, en 1970, retirée en 1974, initiative des organisations progressistes de Suisse (POCH), et du Parti socialiste autonome tessinois, en 1975 ; initiative des POCH en 1983... ” Et nous arrêtons là l'énumération.

Ce qui se passe en période de conjoncture favorable n'a aucune raison de ne pas se développer lorsque l'atmosphère de crise se répand dans les divers milieux qui constituent notre société. Ainsi, tout porte à croire que la 11ème révision de l'AVS mûrira dans le contexte d'un débat politique vigoureux, voire tendu. La nécessité d'un engagement résolu des groupes politiques et des organisations porteuses d'un projet social devient une nécessité majeure, puisqu'en définitive, il s'agit de créer les conditions susceptibles de garantir une vieillesse convenable à une génération appelée à vivre dans un monde dont on peine actuellement à désigner les contours. Entre les

certitudes du passé et les interrogations de l'avenir, c'est plutôt le questionnement qui prend le dessus.

### **7. La préparation administrative et technique du débat politique**

Nous savons qu'une distinction entre le monde administratif et le monde politique ne va pas de soi. Surtout si l'on considère la relativement forte imbrication de ces milieux dans un pays tel que la Suisse. Pourtant, sur le sujet qui nous intéresse ici, à savoir la 11<sup>ème</sup> révision de l'AVS, les milieux de l'administration, singulièrement de l'Office fédéral des assurances sociales, se sont nettement impliqués dans la préparation des décisions. Nous nous référons aux rapports déjà indiqués ci-dessus, mais aussi au vigoureux effort d'information réalisés par la Revue *Sécurité sociale* sous sa nouvelle formule et qui constitue une base de travail fort appréciée.

Le "Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité" constitue véritablement une démarche visant à repenser et fournir les éléments de discussion pour construire l'avenir de cette formule originale qui préside à l'organisation de la prévoyance-vieillesse.

C'est un mérite incontestable d'autant plus que ce rapport ne se borne pas à des considérations générales, mais définit clairement un certain nombre de pistes et de priorités susceptibles de faciliter la rédaction de mesures à proposer au débat politique. En revanche, quelques lacunes que l'on peut considérer comme majeures, nous font douter de la fécondité de la méthode retenue et surtout de la pertinence de la manière dont sont abordés les problèmes<sup>15</sup>.

Ce rapport constitue un cas de figure dont nous espérons qu'il est le dernier du genre. Selon le Conseil fédéral, "il ne constitue pas un programme législatif", mais "il doit être considéré comme une contribution du Département à ce vaste débat"<sup>16</sup>. Soixante-huit pages sans compter les annexes et la bibliographie. Le texte propose clairement des orientations politiques. A le lire, on n'en croit pas ses yeux. Cette longue dissertation ne considère pratiquement aucun des travaux conduits en Suisse latine. Et pourtant, tout le monde sait que dans les domaines de la sécurité sociale, la contribution de la minorité latine peut être évaluée comme importante et même un peu plus. Ainsi, pas de trace d'auteurs majeurs tels que : Pierre Gilliand et Stéphane Rossini, Jean Kellerhals, Christian Lalive d'Epinay, Hermann-Michel Hagmann, Alain Clémence, Béatrice Despland, Martino Rosssi ou Elena Sartoris. Le lecteur sérieux nous dira : on ne peut pas citer tout le monde, il y a sans doute des auteurs de Suisse alémanique qui ont étudié les mêmes problèmes et qui peuvent suggérer des solutions. Eh bien, non ! Sur beaucoup de questions évoquées ci-dessus, il n'y a pas d'étude équivalente conduite Outre-Sarine.

Que l'on ne s'y trompe pas, il ne s'agit pas simplement d'"oublis", de "différences de points de vue", de "nuances", de "tiraillements" entre experts, etc. Ce qui se passe, c'est une "non entrée en matière" sur des dimensions majeures de la réflexion proposée sur l'avenir des *Trois piliers*.

C'est vrai, la Suisse ne va pas mourir s'il manque quelques noms dans une bibliographie. En revanche, on peut légitimement se poser des questions sur l'orientation de la onzième révision de l'AVS, quand la réflexion s'engage d'une manière aussi étroite.

En ce qui concerne le rapport "IDA FiSo", la démarche consistant à considérer l'ensemble du système des assurances sociales comme un tout est une option particulièrement éclairante, nécessaire, indispensable au pilotage général de la sécurité sociale suisse. A partir d'un certain

---

<sup>15</sup>On peut s'étonner du peu de considération accordé aux analyses "non-économiques" mises à disposition par le rapport *Vieillir en Suisse* publié par l'Office fédéral des assurances sociales, Office central des imprimés et du matériel, Berne, 1995.

<sup>16</sup>Rapport sur les trois piliers, page 2.

stade de développement, l'interdépendance contre les régimes et les effets de la sécurité sociale sur l'ensemble de l'appareil socio-économique n'autorisent plus des approches strictement sectorielles.

Pourtant, un tel rapport nous paraît fragile dans la mesure où un certain nombre d'aspects du problème sont oubliés ou traités par trop superficiellement. Nous ne plaidons pas pour les longues dissertations, mais on peut faire court et clair. L'omission est toujours significative. Par exemple, l'absence de considération du coût de l'*insécurité sociale* pose un problème majeur.

La grande question que trop peu de personnes se posent, c'est : combien va coûter à notre pays la chasse aux économies sur le dos de la sécurité sociale ; autrement dit, quel est le prix de l'*insécurité sociale* ? (Ici nous élargissons le propos par rapport à la révision de l'AVS, mais l'enjeu touche tout le système de sécurité sociale)

Une première facture, lourde, est faite de souffrances, d'angoisses, de découragements, de gaspillages de compétences, de mises à l'écart et d'humiliations. C'est sans doute le prix le plus lourd. Hélas, il n'est pas quantifiable au franc près ! Est-ce une raison pour ne pas le considérer, ou si peu ?

La deuxième facture est peut-être plus proche du porte-monnaie. Elle est faite de tous ces coûts induits, de l'addition des réponses aux quelques questions suivantes.

Quel va être l'effet de la mise à l'écart des jeunes ou des chômeurs âgés sur la facture sanitaire ? Quel va être l'effet du blocage des politiques familiales sur la consommation de médicaments, sur les machines à camoufler le stress, sur la maltraitance, sur la délinquance ou encore sur les pratiques des toxicomanes ? Combien vont coûter les effets d'un durcissement dans l'octroi des prestations aux personnes handicapées et aux instances qui les encadrent ? A combien estimons-nous les coûts de la mise à l'assistance des personnes qui glisseraient entre les mailles d'un filet de sécurité sociale relâché ? Et ce ne sont là qu'une partie des exemples qui mériteraient d'être cités. A quel montant va s'élever la rançon des inégalités ?

Chacun sait que l'on peut éluder ces questions avec une exécration petite phrase : *nous n'en savons rien, alors...* Eh bien, non, c'est faux ! Si nombre d'études et d'expertises qui nous ont été proposées récemment sortaient d'une approche economiciste étroite<sup>17</sup>, si elles élargissaient leur documentation et leur curiosité, elles pourraient intégrer ces aspects dans leurs diagnostics. Des études nombreuses sont disponibles qui montrent l'ampleur et la pertinence de ces questions<sup>18</sup>. Les ignorer, c'est faire un choix politique lourd de conséquences<sup>19</sup>.

On peut aussi s'étonner de la manière expéditive dont sont écartés les recours à de nouvelles formes de financement. Pratiquement, le *Rapport IDA FiSo* évacue la plupart des solutions novatrices. On peut le comprendre dans une perspective statique. Mais, par rapport à de tels enjeux, la "mentalité" suisse ne pourrait-elle pas évoluer. On pourrait tracer des pistes, offrir des choix, appeler à la mobilisation des ouvertures à la solidarité. Pourquoi pas ?

On peut enfin s'interroger sur l'absence de réflexion concernant des changements aussi notables que celui de l'état de santé général des retraités que mettent en évidence des travaux récents (nous pensons en particulier à ceux de Christian Lalive d'Epinay et de Hermann-Michel Hagmann avec

---

<sup>17</sup>Nous pensons en particulier aux deux rapports publiés récemment par l'OFAS et évoqués plus haut.

<sup>18</sup>On peut trouver un vaste ensemble d'informations sur ce sujet dans les travaux publiés dans le cadre du Programme national de recherche " Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale " — PNR 29, Fonds national suisse de la recherche scientifique. Une synthèse de ces travaux est en voie de publication en langue française (aux éditions Réalités Sociales), elle a été réalisée par Jürg-H. Sommer et Stefan Schütz.

<sup>19</sup>Jean-Pierre Fragnière (éd.), *Repenser la sécurité sociale*, Réalités Sociales, Lausanne, 1995; ou dans une perspective plus proche de notre problématique : Astrid Stuckelberger, François Höpflinger, *Vieillesse différentielle : hommes et femmes*, Dossier de recherche, Seismo, 1996.

leurs équipes<sup>20</sup>). Enjeux majeurs pour la définition de la fonction sociale de l'AVS, voire des prestations complémentaires, éléments de base pour engager le débat public. Il s'agit d'un progrès important. Le voulons-nous ? Est-on prêt à payer le prix de ce bien-être supplémentaire ?

Par ailleurs, faut-il passer sous silence l'existence d'un monde de retraités qui échange une masse considérable de prestations intergénérationnelles<sup>21</sup>. Comment prendre en considération ce potentiel dans la conception d'une prévoyance sociale pour demain ?

### **8. Disparités des retraités face à la “ deuxième carrière ”**

Depuis l'émergence de l'AVS, les retraités sont loin d'être égaux face à la situation qui les attend et que l'on nomme la “ deuxième carrière ”. Très lucidement, le régime AVS a tenu compte de cet état de faits et s'est efforcé de construire et de consolider la solidarité. Ainsi, le non-plafonnement des cotisations a résisté aux interpellations et dure encore. En outre, le rapport entre la rente minimum et la rente maximum s'est réduit au point d'atteindre le rapport de 1 à 2.

Aujourd'hui, la question se pose à nouveau. Le rapport sur l'avenir des trois piliers invite à renoncer à l'objectif constitutionnel pour ancrer de manière définitive les prestations complémentaires (PC) comme un régime normal et définitif<sup>22</sup>. En quelque sorte, il s'agit de consacrer le fait qu'il y aura deux catégories de retraités : ceux qui peuvent se débrouiller avec leur AVS et les autres prestations de prévoyance sociale et ceux qui n'ont “ que ” leur AVS, souvent minimum, et qui doivent recourir aux prestations complémentaires. Celles-ci deviennent partie intégrante du régime de prévoyance-vieillesse et devraient définir définitivement une nouvelle catégorie de population, et cela à long terme. On connaît la différence. Les prestations complémentaires sont versées sous conditions de ressources, ce qui confirmera, dans le régime, l'existence d'une catégorie de “ pauvres vieux ”. On peut comprendre que cette solution ait été retenue dans le cadre d'une réflexion qui s'est développée dans les années 1994-1995. On doit s'interroger sur l'opportunité de consolider cette solution, en la “ sacralisant ” par une inscription dans la Constitution.

Par exemple, pourquoi le rapport de 1 à 2 serait-il tabou ? A l'heure où des voix multiples s'élèvent pour proclamer “ Il n'y a plus de tabous ”, pourquoi ne pas réduire encore quelque peu ce rapport ? Aucune raison fondamentale ne s'oppose au développement d'une réflexion en ce sens.

Par ailleurs, on connaît par des travaux des sciences sociales la grande disparité qui caractérise les retraités face à la durée et la qualité de leur retraite<sup>23</sup>. L'espérance de vie des uns et des autres est loin d'être identique ; le poids de l'activité antérieure marque nombre de nos concitoyens dans les dernières années de leur vie. Le segment d'activité professionnelle qui se développe entre 55 et 65 ans n'est pas identique pour tous, tant s'en faut. Cet âge de la vie est un fort révélateur des inégalités qui ont marqué les phases antérieures de l'existence.

Quelle imagination sommes-nous capables de développer pour tenir compte de ce fait explicite, simple et reconnu ? La gestion de cette phase de transition, désignée généralement par la notion de retraite anticipée, mérite un approfondissement et des études techniques nettement plus approfondies que celles qui ont été conduites jusqu'ici. Nous n'ignorons pas les difficultés, mais il ne s'agit pas uniquement d'un problème comptable. Là aussi, la solidarité tenant compte des

---

<sup>20</sup>Christian Lalive d'Épinay et Hermann-Michel Hagmann avec leurs équipes ; ainsi que l'ouvrage : Christian Lalive d'Épinay, *Entre retraite et vieillesse. Travaux de sociologie compréhensive*, Collection Âge et société, Réalités Sociales, Lausanne, 1996.

<sup>21</sup>Voir les travaux de Jean Kellerhals ainsi que l'ouvrage : Coenen-Huther, J., Kellerhals, J. et von Allmen, M. : *Les réseaux de solidarité dans la famille*, Éditions Réalités Sociales, Lausanne, 1994.

<sup>22</sup>Il parle pudiquement d'une nouvelle interprétation du mandat constitutionnel en “ hiérarchisant les objectifs ”.

<sup>23</sup>Dans ses nombreux travaux, Pierre Gilliard a mis en évidence ce problème.

disparités sociales réelles peut s'exercer ; en définitive, c'est une question d'équité, voire de justice ; on ne saurait nier ces perspectives au nom de considérations actuarielles ou comptables. La 11ème révision de l'AVS va-t-elle accorder à cet aspect du problème toute l'importance qu'il revêt ? Nous le verrons bien, mais la pente à remonter est rude.

## **9. Conclusion**

L'avenir de l'AVS, ce fleuron de la sécurité sociale et de la cohésion nationale, mérite mieux. Depuis trois ou quatre ans, nous sommes engagés dans une réflexion qui fait la part trop belle aux considérations juridiques et comptables. Il conviendra d'intégrer d'autres dimensions à cette réflexion et ce ne sera que justice pour considérer l'ensemble du problème et des problèmes qui attendent nos concitoyens, qui nous attendent et qui reflètent un état de développement de nos sociétés. Au fond, l'art de la politique n'est-ce pas de définir et de redéfinir les problèmes ? Cela ne se fera pas par un coup de baguette magique, ni sur la base de l'initiative de quelques personnes singulières, fussent-elles membre du Conseil fédéral. Les spécialistes, observateurs privilégiés et professionnels réunis dans cette salle, sont au premier rang des acteurs qui peuvent éclairer et orienter le débat. C'est notre responsabilité. Je vous remercie pour l'attention que vous avez portée à ces propos.