

Quels projets pour la vieillesse ?

Dans l'esprit de nos concitoyens, notre société est de plus en plus caractérisée par le fait qu'elle serait vieillissante. Un phénomène qui semble aller de soi. On nous en parle tous les jours. Nous avons gagné plus de 15 ans d'espérance de vie en un demi-siècle. Une personne sur sept a plus de 65 ans, cela devrait être une personne sur quatre en 2035, quand mon fils aura 50 ans. Le nombre des personnes âgées de plus de 80 ans sera multiplié par 2,5. Et dans cet univers, il y aura sans doute cinq femmes pour un homme. Voilà qui semble plaider pour la thèse du vieillissement de la société suisse.

Et si cela n'était pas si simple ? Nous savons que ce que l'on appelle conventionnellement la vieillesse est constitué de nombreuses années, de plus en plus marquées par la bonne santé et un élan vital qui fait envie. Nous savons que les cohortes de retraités sont composées de personnes le plus souvent riches de compétences, de savoirs et de savoir-faire. La situation matérielle de la majorité d'entre elles est confortable. Au lieu de "vieillissement", ne conviendrait-il pas de parler de "gain de durée de vie". Ca change tout.

Nous célébrons tous ces succès, encore faut-il en assumer les conséquences. Vivre longtemps et bien vivre, comment et avec quelles ressources ? Le problème qui nous est posé est donc surtout celui de la mobilisation des ressources pour assumer ce gain de vie et celui de l'attribution d'un statut social positif et digne à ces années conquises sur la mort. Vaste chantier. Pour le dire autrement, comment financer ces années heureusement gagnées et quel statut donner à chaque jour qui les compose ?

Ces considérations devraient commander les enjeux immédiats qui sont ouverts au débat politique suisse en matière de prévoyance-vieillesse. Nous savons que la question centrale est celle des coûts, mais qu'elle se conjugue avec la nécessité de :

- gérer le passage à la retraite ;
- gérer l'inégalité des carrières entre femmes et hommes ;
- gérer les risques liés à la "fin de vie en dépendance" qui peut frapper lourdement une partie notable de cette population qui accède au grand âge (rappelons que ce sont surtout les femmes).

Un faisceau d'incertitudes

Nous percevons le climat dans lequel est discuté l'avenir de la sécurité sociale. Il est caractérisé par nombre d'incertitudes. Certaines sont réelles, d'autres sont construites pour les besoins de la controverse ou la défense d'intérêts particuliers.

a) *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 majeures.

b) *Des incertitudes liées au financement de la prévoyance-vieillesse*

Les soubresauts qui marquent aujourd'hui l'emploi en Suisse se répercutent et se répercuteront sur les ressources mises à la disposition de la prévoyance-vieillesse. 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, 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*

Depuis sa création, la solidarité au sein du régime AVS s'est lentement renforcée. À 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. Le problème n'est pas dramatique. Des études récentes montrent que la disponibilité à l'exercice de la solidarité entre les générations est encore bien ancrée. Que va-t-il se passer demain ?

e) *Des incertitudes liées à la stabilité du deuxième pilier*

Si la phase de mise en place du deuxième pilier n'a guère posé de problèmes graves, 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.*

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 des 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 ceux 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.

La peur et le culte de la peur

Ne nous voilons pas la face, nous abordons ces débats 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 renoncer¹. Il a passé outre. 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 rapports publiés (Rapport sur les trois piliers et Rapports IDA FiSo)² 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 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. 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.

La maîtrise du destin des générations

Dans ce contexte se pose un problème majeur et jusqu'ici peu observé, en tout cas peu pris en compte dans le débat : la maîtrise du destin des générations.

Que se passe-t-il en fait ? Un défi redoutable nous est lancé. Nous qui avons émergé, parfois péniblement il est vrai, des douleurs d'une guerre dévastatrice. Nous avons construit nos vies dans un bassin de certitudes : la formation était promesse de carrières, le travail personnel donnait accès à l'emploi, la sécurité sociale était

¹ A. Saxer, *La genèse de l'assurance-vieillesse et survivants*, 1973, p. 2.

² 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.)

garante de notre protection contre le deuil, la maladie et les vieux jours. Bardés de ces certitudes, nous avons fait de notre mieux.

Et voilà que cet édifice se lézarde. La génération des personnes nées après 1955 est confrontée à un flot d'incertitudes, et je ne parle pas de celles qui célèbrent aujourd'hui leur vingtième anniversaire. Leur horizon est bardé d'interrogations : fragilisation des diplômes, difficultés d'accès à l'emploi, rigueur de la concurrence, omniprésence de la compétition, précarité de l'embauche, dictature de la mobilité professionnelle et géographique, fragilisation des acquis sociaux, rétrécissement de l'horizon des sécurités. Une société se juge à sa capacité de se prolonger, d'ouvrir des horizons aux enfants qu'elle choisit de mettre au monde. Il est clair que pour tout individu, l'avenir est la vieillesse et la mort. Pour la société, l'avenir est la venue de nouvelles générations et le surgissement de la vie. Notre responsabilité est d'œuvrer pour leur ouvrir un avenir au moins aussi bénéfique que le présent dont nous disposons, et surtout de nous abstenir d'accroître notre bonheur présent s'il doit induire le malheur des générations à venir. Est-ce bien ce que nous faisons ?

La définition des horizons

Il faut y revenir. L'un des enjeux forts du processus de gestion de l'avenir des trois piliers 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.

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 définitif³. 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 parties intégrantes 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.

³Il parle pudiquement d'une nouvelle interprétation du mandat constitutionnel en “ hiérarchisant les objectifs ”.

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 retraite⁴. 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 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.

Demain

Le débat sur l'avenir des trois piliers, ce maillon essentiel de la sécurité sociale et de la cohésion nationale, mérite mieux. Depuis six ou sept 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. En définitive, 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 uniquement sur la base de l'initiative de quelques personnes singulières, fussent-elles membre des hautes instances législatives et gouvernementales.

⁴Dans ses nombreux travaux, Pierre Gilliland a mis en évidence ce problème.