

L'épargne à outrance empêche la croissance

Pour une rente des personnes du 4^e âge

Réforme profonde de la prévoyance professionnelle et introduction d'une rente des personnes très âgées, telles sont les propositions avancées par le conseiller national Rudolf Rechsteiner (PS, Bâle-Ville), spécialiste du 2^e pilier, dans un article très remarqué. Ci-après, une version abrégée.

Relever l'âge de la retraite, diminuer les rentes de l'AVS, privatiser les œuvres sociales : c'est dans cette direction qu'allaient la 11^e et la 12^e révisions de l'AVS. Reste que ces recettes ne valent pas grand-chose. Le problème de notre État social n'est pas l'AVS, mais bien la surépargne occasionnée par le 2^e pilier. Celle-ci entrave la croissance économique et conduit à des excès sur les marchés financiers. Il est temps d'engager des réformes en profondeur.

Qui pense diminuer le prix de la couverture vieillesse en réduisant les prestations de l'AVS se fourvoie lourdement. Les restrictions en matière d'AVS, telles qu'elles sont proposées dans les 11^e et 12^e révisions, mènent directement à un transfert de la prévoyance vieillesse du 2^e au 3^e pilier. Les salariés tentent d'augmenter leurs économies et cherchent une compensation à la faveur de dépôts supplémentaires auprès de caisses de pensions ou d'assurance vie. Avec pour effet d'aggraver une situation faisant problème à la Suisse depuis longtemps : niveau trop élevé de l'épargne, déficiences de la demande, faiblesse de la croissance et manque de perspectives de placements.

De fait, un regain d'épargne dans une économie privée de croissance accentue la récession. Les rendements financiers en termes réels sur l'avoir de prévoyance se situent actuellement au voisinage du point zéro. L'argent frais ne trouve pas d'utilisation à l'intérieur du pays, notre secteur tertiaire emploie toujours moins de capitaux par rapport au revenu de l'activité économique.

Scénarios de rechange

Le législateur devrait donc, au titre de politiques sociale et de croissance équilibrées, à la fois renforcer le régime de répartition au lieu de l'affaiblir et amorcer une décélération de la capitalisation excessive engendrée par l'épargne forcée du 2^e pilier obligatoire et de

la prévoyance surobligatoire (les salariés pris à titre individuel y sont également assujettis). A cet effet, les scénarios suivants entrent en ligne de compte :

- *exonération fiscale* : une première étape verrait une modération des déductions fiscales de la prévoyance surobligatoire professionnelle et individuelle. Sérieusement, personne n'a besoin avec l'âge de plus de 7000 à 8000 francs pour la consommation courante, et qui dépense davantage peut fort bien se passer de l'aide de l'État sous la forme d'exemptions ;
- *supériorité du 1^{er} pilier* : il s'agit d'éviter toute nouvelle dégradation de l'AVS, tant pour des raisons sociales et macroéconomiques que pour des motifs d'efficacité. En effet, l'AVS travaille – avec des dépenses de fonctionnement de 1 % des cotisations – à un tarif nettement inférieur à celui du 2^e pilier. Qui plus est, elle génère des gains de productivité par le jeu du financement différé des rentes.

Enfin, le moment est venu de réfléchir à une réforme approfondie du 2^e pilier, tant il est vrai que l'augmentation de l'espérance de vie et la désécurisation constatée depuis la déprime boursière ont conduit à une intensification considérable de la formation de capital doublée d'un affaiblissement de la croissance : des réserves fluctuantes élevées se révèlent nécessaires, afin de renforcer la sécurité des rentes. Viennent s'ajouter des réserves de longévité en raison de l'accroissement de l'espérance de vie.

La constitution de capital et son corollaire l'excédent d'épargne peuvent être notablement réduits, si nous nous attelons à la transformation complète du 2^e pilier.

- *Pool d'assurance* : la LPP est maintenue, mais elle est complétée par un dispositif de mise en commun des ressources (assurance des personnes du 4^e âge) financé par répartition, couvrant les rentes obligatoires de tous les assurés à partir d'un certain âge, dès 82 ans par exemple.
- *Assujettissables* : sont assujettis à la cotisation les assurés de la prévoyance professionnelle obligatoire, mais pendant les premières décennies de son existence, le pool ne prélève guère de cotisations, parce qu'il n'y a pas ou très peu de nouveaux titulaires de rentes dépassant 82 ans concernés par le nouveau régime. Et pour les bénéficiaires actuels, les rentes ont déjà fait l'objet d'un préfinancement.

- *Cotisation des actifs* : le financement par répartition présente l'avantage d'abaisser dans un premier temps – concrètement durant plusieurs dizaines d'années – les cotisations des personnes actuellement en activité.
- *Longévité* : les coûts de l'allongement de l'espérance de vie eux aussi sont financés par prélèvement sur le pool, ce qui a pour effet de remettre à beaucoup plus tard les augmentations de cotisations visant à alimenter les réserves. Les assureurs vie opèrent désormais sur la base d'une espérance de vie harmonisée (coûts entre 65 et 82 ans), avec à la clé l'émergence d'une concurrence réelle entre les compagnies, parce qu'elles assurent toutes la même prestation transparente.
- *Solidarité* : le taux de conversion appliqué aux bénéficiaires de rentes actuels se stabilise, éloignant la crainte de nouvelles pertes. La différence entre l'espérance de vie des femmes et des hommes est prise en charge par le pool et minimisée, c'est-à-dire qu'il y a des conditions plus homogènes pour les deux sexes dans la prévoyance professionnelle, ce qui supprime les discriminations.
- *Relance* : l'abaissement des cotisations des personnes actives actuelles, au lieu des hausses à répétition, favorise la relance économique et atténue les difficultés de placements des institutions de prévoyance.
- *Investissements* : la croissance produit un plus grand volume d'investissements intérieurs, réduisant d'autant les migrations de capitaux.
- *Financement* : le nouveau dispositif pour le 4^e âge est financé par les partenaires sociaux selon le système de la répartition. Les charges liées aux rentes n'arrivent à échéance que plusieurs décennies plus tard, lorsque les premiers nouveaux titulaires ont atteint l'âge de 82 ans. Mais ensuite, à l'horizon 2030, la Suisse aura déjà largement dépassé l'augmentation du nombre des personnes âgées et, le recul graduel de la part de celles-ci parmi la population aidant, elle pourra plus facilement qu'auparavant assurer ce financement.
- *Souplesse* : en cas de conjoncture forte (croissance supérieure à 2 % par exemple), le pool peut percevoir des cotisations par anticipation, afin de ne pas grever l'avenir de l'intégralité des charges. Un 2^e pilier présentant une souplesse de cet ordre pourrait aussi fournir une contribution à la stabilisation de la conjoncture.

Rudolf Rechsteiner, conseiller national

Questions et réponses

Question : cette proposition est-elle comprise comme solution de rechange à une nouvelle pondération des 2^e et 1^{er} piliers au profit de l'AVS ? Dans l'affirmative, pourquoi cette dernière option ne serait-elle pas examinée plus avant ?

Réponse : ce modèle de pool d'assurance des personnes du 4^e âge est conçu en fonction du seul 2^e pilier et il ne touche pas les prestations de l'AVS et de la LPP. Ses futurs bénéficiaires ne sont pas les titulaires de rentes, mais les actifs d'aujourd'hui assurés à la prévoyance professionnelle et qui sont déchargés d'une partie de leurs cotisations tout en recevant ultérieurement l'intégralité des prestations. L'allégement en question profite donc plutôt à la classe moyenne et aux salariés, et non à tout l'éventail de la population. Le dispositif qui nous intéresse n'exclut pas pour autant le renforcement de l'AVS, mais il est illusoire de croire qu'on peut abaisser effectivement le taux d'épargne en majorant les prestations du 1^{er} pilier. Et pour des raisons financières, il n'est pas possible de relever l'AVS au point de permettre un abaissement notable de la couverture des besoins en capitaux du 2^e pilier.

Quel est le coût de la LPP pour les plus de 82 ans, actuellement et dans le futur ?

Le montant des cotisations de l'assurance des personnes du 4^e âge ne m'est pas connu. Ce modèle doit d'abord faire l'objet de calculs actuariels. Le nombre 82 est choisi arbitrairement, il importe aussi de calculer des variantes avec 80 ou 84. L'objectif visé porte sur une réduction d'un tiers environ de la capitalisation de la prévoyance professionnelle obligatoire. Nos réflexions se fondent sur une analyse macroéconomique: le taux d'épargne de la Suisse est trop élevé, l'épargne dépasse le montant des investissements intérieurs de 20 à 30 milliards de francs, voire de 50 milliards dans les années extrêmes (2000). La part du 2^e pilier à ces économies oscille entre 15 et 20 milliards, c'est dire l'ampleur de l'excédent de recettes de la prévoyance professionnelle. Il convient toutefois d'observer à cet égard que les dépenses connaissent une progression supérieure à celle des recettes; en d'autres termes, le surplus d'épargne est en léger recul, à la faveur de l'arrivée à la retraite d'un nombre croissant de cotisants qui reçoivent des prestations. On devrait se fixer pour but de réduire de moitié l'excédent d'épargne du 2^e pilier, objectif qui peut être atteint à moyen terme si on économise entre 5 à 7 milliards de moins, soit un tiers environ des coûts de la prévoyance obligatoire.

Dans quelle mesure le dispositif proposé permet-il d'économiser sur les cotisations LPP ? Quel est le montant prévisible des impôts supplémentaires ? Et quelle part approximative ira à la consommation ?

Le 2^e pilier ne devient pas meilleur marché du fait de l'existence du pool. Les prestations sont maintenues à leur niveau actuel. Ce qui change, c'est le report dans le temps du financement. Plus précisément, le pool ne finance des prestations qu'au moment où les premiers bénéficiaires de rentes, qui ont encore 64 ans aujourd'hui, auront 82 ans. La première année, ils ou elles seront très peu nombreux, et le pool de surcroît ne paie pas la rente intégrale dès 82 ans, mais uniquement le quarantième qui fait défaut au financement des nouveaux rentiers. L'année suivante, arrivée d'une nouvelle volée de 82 ans auxquels il manque 2/40, puis 3/40, etc., qui doivent être financés par le dispositif d'assurance des personnes très âgées.

La caractéristique déterminante du présent modèle n'est pas une modification des prestations, mais le report du financement qui conduit directement, dans le cas des personnes actives actuelles, à une réduction des cotisations de la prévoyance

professionnelle obligatoire. La LPP ne finance plus dès lors que les prestations entre 65 et 82 ans ; quant à la tranche de rente servie à partir de 82 ans, elle est supportée par le pool pour autant qu'elle n'ait pas été déjà préfinancée.

Pourquoi les charges inhérentes aux bénéficiaires de rentes pour risques élevés n'arrivent-elles à échéance qu'à partir de 2030 ? S'agissant de nouveaux rentiers de plus de 82 ans, un changement de système devrait logiquement avoir lieu avant 2013 !

Parce que nous ne voulons pas financer une seconde fois, par prélèvement sur le pool, les rentes qui sont aujourd'hui déjà préfinancées. Pour les bénéficiaires de rentes actuels, une rente complémentaire ne se justifierait que si leur espérance de vie dépassait toutes les valeurs calculées à ce jour par les assurances vie et les caisses de pensions, soit dans le cas de caisses opérant avec une longévité importante. Mais on ne va pas financer des rentes qui le sont déjà actuellement une deuxième fois !

Qu'est-ce qui change pour les titulaires de rentes ayant 82 ans ?

Absolument rien, si ce n'est la provenance de l'argent. La rente LPP obligatoire est servie ensuite par le pool et non plus par la caisse de pensions.

Qui paie ce pool des personnes du 4^e âge ?

Ce sont tous les assurés assujettis à la prévoyance professionnelle obligatoire, soit les personnes exerçant une activité lucrative. Mais comme au cours des dix-huit premières années (aussi longtemps que les nouveaux rentiers ont entre 65 et 82 ans) aucune prestation n'est à verser, l'assurance ne coûte rien. Ce n'est qu'ensuite qu'il faut financer des rentes partielles, et ce d'une manière progressive pour un nombre restreint mais croissant de personnes du 4^e âge. La date d'échéance des charges est très lointaine. Comme le pool fonctionne selon le régime de la répartition, les prestations en question ne sont financées qu'après des décennies.

Où est donc l'avantage, s'il faut malgré tout payer toutes les rentes ?

L'avantage réside dans la réduction de l'excédent d'épargne. Les cotisations LPP baissent sitôt après l'introduction de ce modèle pour toutes les personnes actives. Le revenu disponible s'accroît d'autant, les gens économisent moins et consomment davantage, d'où une augmentation de la croissance économique accompagnée d'un certain ralentissement des excès spéculatifs en Bourse et sur le marché de l'immobilier.

Quel est le mode de perception des cotisations ?

Peut faire fonction d'organisme payeur le fonds de garantie qui, actuellement déjà, dans le domaine de la prévoyance professionnelle obligatoire, octroie des subsides aux caisses pour structure d'âge défavorable et prélève à cet effet une prime de 0,06 % des salaires coordonnés LPP. On le voit, l'organisation de l'assurance des personnes du 4^e âge pourrait s'appuyer sur une structure existante.

Et qui finance les prestations surobligatoires à partir du 82 ans ?

Cette tâche demeure dans les attributions de la caisse de pensions. Le pool ne couvrirait que les prestations obligatoires de la prévoyance professionnelle. Pour le reste, c'est l'affaire du règlement et des employeurs et salariés de l'entreprise donnée.

R.R.