



INSTITUT CONSTANT
DE REBECQUE

Au-delà des « trois piliers » : la prévoyance de l'avenir

Pierre Bessard

Avant-propos de **José Piñera**

Mai 2009

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé.....	4
Introduction.....	5
L'AVS : un jeu de Ponzi au bord du gouffre	7
L'édifice suranné de la prévoyance professionnelle	12
Le passage à la capitalisation individuelle.....	14
L'épargne individuelle : la prévoyance de l'avenir.....	17
Références	21

Impressum

Institut Constant de Rebecque
19, boulevard de Grancy
1006 Lausanne, Suisse
Tél.: +41 (0)21 601 40 82
Fax: +41 (0)21 601 40 81
ic@institutconstant.ch

Toutes les publications de l'Institut Constant de Rebecque
sont disponibles en ligne sur www.institutconstant.ch.

Cette étude est coéditée par l'Action Libérale, Zurich.



Disclaimer

L'Institut Constant de Rebecque ne prend aucune position
institutionnelle. Toutes les publications et communications de
l'Institut contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent
les opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas
nécessairement à l'avis du Conseil d'administration, du
Conseil académique ou du Comité exécutif de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2009, Institut Constant de Rebecque.

Avant-propos

Dès sa création, le système de retraites par répartition était vicié. L'erreur fondamentale de ce système est de dissocier, aux niveaux individuel et collectif, les cotisations des prestations. C'est un système de déresponsabilisation généralisée qui incite l'individu à minimiser sa contribution tout en cherchant à maximiser son revenu. Mais ce n'est qu'aujourd'hui, en raison de la démagogie politique qui a conduit à une véritable « inflation » des prestations, ainsi que de l'évolution démographique, que cela apparaît clairement.

Il n'y a donc pas de tâche plus essentielle que de restaurer la responsabilité en fondant les systèmes de retraites sur la capitalisation individuelle. Comment s'y prendre ? D'abord, le contenu essentiel de la réforme ne doit faire aucun compromis qui puisse l'affaiblir, parce que la cohérence est une condition de son succès. Quand on demande une opération chirurgicale à un médecin, on ne la veut pas à moitié. En revanche, la mise en œuvre doit reposer sur une communication honnête et convaincante et la transition ne doit pas désavantager les retraités et les cotisants actuels.

La situation des systèmes de retraites en Europe est particulièrement préoccupante. Pour utiliser la métaphore du Titanic, les hommes politiques devraient avoir le courage d'avouer aux passagers qu'il y a un iceberg en vue, à savoir le vieillissement de la population, et proposer de transporter les passagers vers un autre bateau... la capitalisation. La Suisse se trouve bien sûr dans une position favorable par rapport à d'autres pays d'Europe. Mais il est facile de se rassurer en se comparant aux pays dont les systèmes de retraites sont déjà en train de couler. C'est tout le mérite de cette étude que de montrer la nécessité de passer à la capitalisation individuelle et les chances qui en découlent.

José Piñera

Président, International Center for Pension Reform

Distinguished Senior Fellow, Cato Institute

Architecte du système de retraites par capitalisation du Chili

Résumé

- En Europe, les projections les plus récentes suggèrent en moyenne un doublement du ratio de dépendance, c'est-à-dire de la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à la population active, d'ici à 2050.
- Depuis l'instauration de l'AVS en 1948, l'espérance de vie a augmenté de 68 à 82 ans, sans que l'âge légal de référence de la retraite ne soit relevé de son niveau de 65 ans.
- L'AVS va sombrer dans les chiffres rouges en 2013 déjà, à hauteur de plus d'un milliard de francs ; en 2020, le déficit devrait déjà avoisiner les 10 milliards de francs. Le niveau des réserves du Fonds de compensation de l'AVS serait à moins de 20% des dépenses annuelles en 2016, atteignant ainsi la limite de l'insolvabilité.
- L'AVS ne s'apparente pas à une assurance, mais à un jeu de Ponzi, par ailleurs illégal, qui consiste à utiliser les versements des « cotisants » actuels pour repayer les anciens.
- La prévoyance professionnelle a l'avantage structurel de reposer sur l'épargne individuelle, mais la politisation et la bureaucratisation en font un système tout aussi problématique que l'AVS, aussi bien au niveau du financement que de son fondement éthique.
- En raison des carences du système actuel, le passage à la capitalisation individuelle est le principe de base de la prévoyance vieillesse de l'avenir. Sur le principe, la capitalisation, généralement sur la base de comptes d'épargne individuels, offre un véritable droit de propriété. Le capital de l'épargnant lui appartient et peut être transmis, à l'inverse des prélèvements salariaux et des impôts, généralement immédiatement dissipés. Le passage à la capitalisation individuelle devrait forcément mener à des rentes sensiblement plus élevées qu'actuellement.
- La capitalisation individuelle renforce les liens sociaux en intensifiant la coopération par le biais d'échanges productifs et la solidarité au sein de la société civile. Cette fonction sociale de l'accumulation de capital en vertu de droits de propriété clairement définis s'avère autrement plus juste et efficace que l'illusion de « solidarité » créée par la contrainte étatique.
- L'allongement de l'espérance de vie est une évolution heureuse qui ouvre de nouveaux horizons pour chaque individu. Le problème n'est pas la démographie, mais l'immobilisme de systèmes de retraites fondés sur la démagogie et l'arbitraire. La capitalisation individuelle offre une issue à ce qui apparaît comme une impasse financière et surtout un dilemme moral face aux jeunes générations.

Au-delà des « trois piliers » : la prévoyance de l'avenir

PIERRE BESSARD*

Introduction

Il ne fait aucun doute que le financement futur des retraites fait partie des défis les plus importants des sociétés avancées. Les systèmes actuels par répartition sont largement reconnus comme non-viables,¹ même s'ils continuent de bénéficier, en général, d'une grande popularité. Or, cette non-viabilité a encore augmenté avec la crise financière de 2008 : les coûts de l'absence de réformes sont considérés comme une bombe à retardement, face à laquelle l'inaction pourrait avoir des conséquences dévastatrices.² En Europe, les projections les plus récentes suggèrent en moyenne un doublement du ratio de dépendance, c'est-à-dire de la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à la population active, d'ici à 2050. Ces changements vont exercer une nouvelle pression à la hausse sur les dépenses publiques, de l'ordre de 2% à 3% du produit intérieur brut, soit plus de 20 milliards de francs dans le cas de la Suisse – plus du tiers du budget actuel de la Confédération. Depuis l'instauration de l'AVS en 1948, l'espérance de vie a augmenté de 68 à 82 ans, sans que l'âge légal de référence de la retraite ne soit relevé de son niveau de 65 ans.

La crise financière de 2008 a en partie déraillé la stratégie de certains États de diminuer l'endettement ou de réduire d'autres dépenses, voire de maintenir des taux d'imposition exagérément élevés en prévision de la charge croissante du financement des retraites futures. La crise accentue dès lors le besoin de réformes des systèmes face au départ imminent de la vie active des « baby-boomers », dont le coût exorbitant des retraites imposerait une charge sans précédent aux jeunes générations et limiterait de façon significative leur prospérité. Avec désormais un endettement public en augmentation et des recettes fiscales en baisse, l'évolution démographique impliquera nécessairement d'adapter directement les systèmes de retraites.

* Délégué de l'Institut Constant de Rebecque.

¹ Voir notamment le rapport du groupe d'experts présidé par Ignazio Visco, directeur des Affaires internationales à la Banque d'Italie, à la demande du Groupe des Dix et présenté à la réunion du G10 du 25 septembre 2005, « Ageing and Pension System Reform: Implications for Financial Markets and Economic Policies », publié par l'OCDE.

² Voir à ce sujet le rapport du Fonds monétaire international, « The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis », mars 2009.

Il faut s'attendre à ce que dans chaque pays, la réponse au défi dépende de facteurs spécifiques comme les prévisions démographiques et la croissance économique attendue, l'endettement, la charge fiscale et le poids du secteur public. Cependant, il est vrai partout qu'un nouvel ajournement des réformes nécessaires aboutirait à des ajustements encore plus douloureux à l'avenir – que ce soit sous la forme d'une diminution du niveau de vie pour les générations actives ou de coupes drastiques dans les prestations des retraités. Comme nous le verrons plus loin, des réformes intelligentes ne doivent pas nécessairement être douloureuses ; elles peuvent au contraire se traduire par une refocalisation de l'État et des baisses d'impôts, libérant autant de ressources productives.

Malgré toute la difficulté posée par les systèmes étatiques, la sécurisation d'une source de revenu pour financer sa consommation après la vie active est un souci légitime. Il convient de se pencher sur l'avenir de la prévoyance dans une perspective tant d'efficacité pour répondre à ce souci que de justice envers les générations actives actuelles et futures. Le présent rapport analyse le système de retraites actuel de la Suisse et propose une issue aux blocages du système par répartition et à la surréglementation qui ne répondent plus aux besoins et ne correspondent plus à la réalité de la société actuelle.

L'AVS : un jeu de Ponzi au bord du gouffre

La Suisse bénéficie d'un système de retraites mieux financé que celui d'autres pays d'Europe, ce qui a suffi à ériger le système des « trois piliers » en un mythe envié du reste du monde. Or, même si ces trois piliers sont actuellement une source de revenus pour les personnes à la retraite, ils recèlent également des structures surannées et des rigidités structurelles préoccupantes face à l'évolution démographique. Ce constat vaut notamment pour l'assurance vieillesse et survivants (AVS), le système de prévoyance étatique par répartition. Ce système réputé solide va au devant de graves déficits. Depuis plusieurs années, les prélèvements obligatoires sur les salaires ne financent plus qu'environ 75% des dépenses de rentes, le reste devant être compensé par d'autres impôts. Le nombre de bénéficiaires augmente chaque année de 50'000 personnes et s'élève désormais à plus de 1,2 million. Plus d'un résident sur six en Suisse est un rentier AVS.³ Au cours des six dernières décennies le rapport actifs-retraités est passé de 9,5 à 3,6 et devrait encore baisser pour atteindre 2,2 dans 30 ans si l'âge légal de référence de 65 ans était maintenu malgré l'augmentation de l'espérance de vie.

Selon les dernières estimations, l'AVS va sombrer dans les chiffres rouges en 2013 déjà, à hauteur de plus d'un milliard de francs ; en 2020, le déficit devrait déjà avoisiner les 10 milliards de francs.⁴ Le niveau des réserves du Fonds de compensation de l'AVS serait à moins de 20% des dépenses annuelles en 2016, atteignant ainsi la limite de l'insolvabilité. Le Fonds de compensation de l'AVS, qui gère de façon intégrée les liquidités et la fortune non seulement de l'AVS, mais également de l'assurance-invalidité (AI) et du régime des allocations pour perte de gain (APG), est également diminué par les déficits de ces deux derniers domaines. L'AI accuse fin 2008 des pertes cumulées de plus 12,7 milliards de francs et le déficit annuel demeure plus élevé que les attentes et continue de dépasser le milliard de francs. Sans réforme, la dette de l'AI devrait doubler d'ici à 2020. Le régime des APG, lui, autrefois bénéficiaire, présente des pertes depuis la première année de l'entrée en vigueur de l'assurance maternité en 2005.⁵ Le Fonds de compensation de l'AVS s'attend à ce que les résultats de répartition des APG demeurent de l'ordre de -400 millions de francs ces prochaines années.

Fausse solutions gouvernementales

Pour tenter d'enrayer les déficits croissants qu'engendre l'immobilisme du système, le Conseil fédéral a jusqu'ici proposé des mesures qu'il convient de qualifier de rafistolage : il ne s'agit pas de vraies réformes, mais d'ajustements

³ Source : Office fédéral des assurances sociales.

⁴ Office fédéral des assurances sociales, « Avenir des assurances sociales », Rapport pour la séance spéciale du Conseil fédéral du 26 novembre 2008.

⁵ Contrairement d'ailleurs aux promesses du Conseil fédéral. Cf. explications du conseiller fédéral Pascal Couchepin, « Allocations pour perte de gain en cas de service ou de maternité (votation populaire du 26.9.2004) », Berne, 28 juin 2004, pp. 3-4.

mineurs, assortis de concessions supplémentaires dans le domaine de la retraite anticipée, dont l'élément le plus important est une solution de facilité, la hausse de la charge fiscale. Suite au rejet par les citoyens de la onzième révision de l'AVS et de la hausse de la TVA en 2004, le gouvernement revient en effet à la charge avec un relèvement de la TVA pour l'AI devant se traduire par un nouvel alourdissement du fardeau fiscal estimé à 1,1 milliard de francs.⁶

Une hausse de la TVA aurait bien évidemment pour effet d'extraire davantage de ressources du secteur productif privé et donc d'affaiblir encore la source de financement des rentes. La TVA n'est pas moins nuisible à la performance économique qu'un autre impôt. La TVA impose, comme son nom l'indique, la valeur ajoutée, donc nécessairement des revenus au même titre que l'impôt sur le revenu ou les prélèvements salariaux, bien que le mode et le moment du prélèvement la catégorise comme un impôt sur la « consommation ». Quelle que soit l'assiette fiscale du point de vue administratif, un impôt pénalise finalement toujours un acte d'échange entre une rémunération et un bien ou un service. Même le Conseil fédéral remarque que « si l'on tient compte du temps, on s'aperçoit que toute consommation est financée par un revenu ».⁷

Tout au plus, la TVA disperse le poids de la charge fiscale pour éviter le plus possible les résistances à l'impôt face à la croissance exponentielle du poids de l'État. En tant qu'impôt sur le revenu, la TVA ne peut pas éviter de pénaliser également l'épargne : puisque la TVA diminue le revenu disponible d'un contribuable, et donc sa capacité à constituer de l'épargne, la TVA peut le mener à épargner moins pour consommer davantage. Et étant donné que l'épargne constitue par définition une consommation future, il est littéralement impossible qu'une imposition de la consommation puisse éviter de pénaliser l'épargne et donc d'avoir un impact sur l'investissement et la croissance économique.⁸

Pour les branches intensives en travail, la TVA équivaut même à un impôt sur les salaires particulièrement douloureux, étant donné que la valeur ajoutée provient presque exclusivement du travail. Et comme les branches de l'économie intensives en travail sont généralement des branches caractérisées par des salaires modestes, la TVA sabote en particulier les chances d'emploi de personnes peu qualifiées. Il n'y a donc de pire solution qu'une hausse de la TVA face au défi du financement des rentes actuelles et futures, d'autant plus que le déficit de financement par rapport aux cotisations va rapidement atteindre 10 milliards de francs (voir ci-dessous).

⁶ Un référendum populaire sur cette hausse de la TVA est prévu pour le 27 septembre 2009.

⁷ « Rapport du Conseil fédéral sur des améliorations de la TVA (10 ans de TVA) », Département fédéral des Finances, janvier 2005, p. 54.

⁸ Voir notamment à ce propos Murray N. Rothbard, « The Consumption Tax: A Critique », *Review of Austrian Economics*, vol. 7, n° 2, 1994, pp. 84-85.

L'AVS: un déficit abyssal

(en millions de francs)

	Dépenses	Cotisations	Besoin de financement par l'impôt	En pour- cent des cotisations
2008	33'878	26'468	7'410	22%
2009	35'881	27'110	8'771	24%
2010	36'458	27'044	9'414	26%
2011	37'522	27'430	10'092	27%
2012	37'784	27'808	9'976	26%
2013	39'526	28'189	11'337	29%
2014	39'759	28'632	11'127	28%
2015	41'417	29'076	12'341	30%
2016	41'524	29'465	12'059	29%
2017	43'109	29'838	13'271	31%
2018	43'195	30'165	13'030	30%
2019	45'123	30'462	14'661	32%
2020	45'257	30'732	14'525	32%
2021	47'111	30'998	16'113	34%
2022	47'307	31'249	16'058	34%
2023	49'370	31'488	17'882	36%
2024	49'607	31'709	17'898	36%
2025	51'908	31'923	19'985	39%

Source : Office fédéral des assurances sociales (2009)

Il serait donc tout à fait illusoire de s'attendre à ce que la société civile puisse financer l'immobilisme institutionnel de l'AVS, de l'AI et des APG avec des hausses de la charge fiscale sans diminution majeure du niveau de vie. Durant les quatre prochaines décennies, selon les estimations officielles, l'espérance de vie devrait encore augmenter de cinq ans pour atteindre 87 ans. Sans réforme véritable, qui passerait notamment par l'allongement sensible de la vie active, la diminution du niveau de vie en Suisse liée au financement des rentes risque de dépasser 20%.⁹ Étant donné le niveau déjà très élevé des impôts, une nouvelle hausse serait particulièrement préjudiciable non seulement à la prospérité, mais également à la liberté de choix des générations actives, contraintes de financer un nombre croissant de personnes inactives.

Le déficit moral de l'AVS

Si le désastre financier que représente l'AVS est évident, rares sont ceux qui plaident pour une suppression du système par répartition : l'État serait moralement astreint à fournir un système de retraites obligatoire garantissant une sécurité

⁹ Christian Jaag, Christian Keuschnigg et Mirela Keuschnigg, « Alterung, Sozialwerke und Institutionen », Secrétariat d'État à l'économie, 2009.

financière à un âge avancé. Ce point de vue ignore cependant la nature même de l'AVS, qui ne s'apparente pas à une assurance, mais bien à un jeu de Ponzi, par ailleurs illégal, qui consiste à utiliser les versements des « cotisants » actuels pour repayer les anciens,¹⁰ à la différence bien sûr que dans le cas de l'AVS, chacun est forcé de verser une partie de son revenu à ce jeu. Mais comme dans un jeu de Ponzi, l'AVS est finalement incapable de trouver suffisamment de cotisants pour honorer ses promesses de rentes et le château de cartes s'écroule. Les fonds prélevés sur les salaires ne sont pas investis, mais transférés directement aux bénéficiaires actuels. L'AVS ne crée pas de richesses, elle ne fait qu'en transférer ; toutes les prestations qu'une personne reçoit en plus de ses paiements se font par conséquent aux dépens de quelqu'un d'autre.

L'AVS est de ce fait une source importante d'injustice : en raison de l'évolution démographique, il ne peut y avoir aucune garantie quant aux prestations qui seront effectivement versées à l'avenir. L'AVS est dès lors sujette à l'arbitraire politique. Ce n'est pas un hasard si l'AVS en est déjà à sa onzième « révision » et a déjà occasionné plusieurs hausses de la charge fiscale : les règles du jeu doivent changer constamment pour tenter de préserver le système. Le fait est que l'État promet des prestations qu'il ne peut financer et les citoyens-contribuables pourraient ne bénéficier d'aucune rente à l'avenir ou de prestations moindres par rapport à ce qu'ils ont versé sous forme de prélèvements salariaux ou d'autres impôts.

L'AVS se donne bien sûr un semblant de morale en insistant sur la « solidarité » entre les générations ou entre « riches et pauvres ». Or, outre le fait que la « pauvreté », dans nos sociétés avancées, est un phénomène très relatif, la solidarité est un sentiment individuel qui se ressent et ne peut être assimilée à faire vivre – par la contrainte de l'impôt – un nombre toujours plus élevé de personnes aux dépens d'autrui. Il en va de même du « contrat intergénérationnel », qui n'est évidemment rien de plus qu'une formule idéologique sans substance, personne n'ayant jamais signé de contrat, mais chacun étant forcé légalement, par la vertu même de son existence, de participer au système par répartition. Sur la base de l'éthique élémentaire du respect des droits de propriété, l'AVS peut donc être considérée comme moralement illégitime.

Par ailleurs, la question de la retraite est un problème tout à fait individuel, qu'il s'agisse de la tolérance aux risques et de la manière d'épargner pour ses vieux jours ou du choix de vivre plus confortablement et de travailler plus longtemps, ou encore d'investir dans sa formation ou de créer sa propre entreprise. En privant chaque personne d'une partie importante de son revenu à travers les prélèvements salariaux et les impôts, l'AVS contredit les préférences individuelles et limite la capacité des jeunes générations de planifier l'avenir selon leurs desseins, y compris dans l'optique de la prévoyance. L'AVS pénalise ainsi les choix de vie, le travail et

¹⁰ Du nom de l'escroc américain Charles Ponzi, qui utilisa ce système dans les années 1920, ce qui fit de lui un millionnaire en six mois. Une célèbre fraude de ce type, qui a fonctionné pendant 48 ans jusqu'à la crise financière de 2008, a été commise par l'homme d'affaires américain Bernard Madoff. L'analogie entre le système de retraites par répartition et un jeu de Ponzi a notamment été défendue par l'économiste et lauréat du prix Nobel Milton Friedman.

l'épargne de millions de personnes responsables. Dans une société ouverte, hautement diversifiée et basée sur une division du travail à l'échelle mondiale, il n'y a guère d'autre issue à l'AVS que de restaurer la liberté de chacun de planifier son propre avenir.

L'édifice suranné de la prévoyance professionnelle

Le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse, la prévoyance professionnelle, a été érigé en une obligation légale en 1985, bien que les caisses de retraite privées aient vu le jour plus de cent ans auparavant. Ici également, l'État a remplacé la prévoyance privée, forçant chaque salarié soumis à l'AVS à s'affilier à la caisse de retraite de son employeur et lui niant toute liberté de choix. La prévoyance professionnelle a certes l'avantage structurel – contrairement à l'AVS – de reposer sur l'épargne individuelle, mais la politisation et la bureaucratisation du deuxième pilier en font un système tout aussi problématique que l'AVS, aussi bien au niveau du financement que de son fondement éthique. Bien que l'assuré assume finalement tous les risques liés à la stratégie d'investissement et à la démographie, les décisions les plus importantes ne dépendent pas du marché, c'est-à-dire de la liberté de contrat entre l'assuré et sa caisse de pension, mais principalement de la politique, qui a tendance, pour des raisons électorales, à transférer les coûts de décisions démagogiques aux générations futures.

Il en est ainsi notamment du « taux d'intérêt minimal », fixé par le Conseil fédéral, actuellement à 2%, qui représente un rendement minimal que les caisses de retraite doivent atteindre. Ce taux d'intérêt revêt bien sûr une importance centrale dans la rémunération des avoirs épargnés au titre de la prévoyance. Si ce taux est fixé trop bas, il peut mener à une performance moindre et à éviter des chances de rendement plus élevés à long terme. Un taux d'intérêt trop élevé, en revanche, peut conduire à une prise de risques démesurée et accroître la probabilité d'insolvabilité d'une caisse. Or, il est impossible qu'une instance politique puisse décréter plus ou moins arbitrairement, comme le fait le Conseil fédéral, un taux d'intérêt correct. Le danger est plutôt que ce taux soit manipulé à l'avantage de lobbies organisés ou de considérations électorales en ignorant la réalité des marchés. Seule la libre concurrence peut opérer une pression en faveur de rendements adéquats.

Le taux de conversion, à savoir le taux en pour-cent appliqué au capital de vieillesse permettant de calculer le montant annuel de la rente, est une autre source d'arbitraire politique. Si ce taux est fixé trop haut, il provoque une redistribution indue du capital en faveur des rentiers et provoque un déficit qui devra être comblé plus tard par une charge fiscale ou des contributions plus élevées pour financer les rentes promises. En raison de l'allongement de l'espérance de vie et de l'abaissement des perspectives de rendement sur les marchés financiers, il est prévu de réduire ce taux progressivement à 6,4%.¹¹ Le taux de conversion dépend évidemment de l'âge légal de référence de la retraite, immobilisé actuellement à 65 ans. Or, il est évident qu'avec l'allongement de l'espérance de vie, un même capital ne peut générer des rentes aussi élevées si le départ à la retraite n'est pas simultanément retardé. Sur un marché libre, la fixation du taux de conversion serait une décision actuarielle, comme il se devrait, et non une décision politique, avec tout le potentiel d'abus et

¹¹ Cette mesure fait également l'objet d'un référendum populaire, sur lequel une votation est attendue à l'automne 2009.

d'irrationalité que cela implique, au détriment des assurés, forcés de livrer une partie de leurs revenus à la caisse de pension de leur employeur.

L'imbroglia bureaucratique de la prévoyance professionnelle ne s'arrête pas là. Le gouvernement établit également par ordonnance les placements autorisés que peut opérer une caisse de pension et fixe des limites quant à la part qui peut être investie dans les différentes catégories de placements. Ainsi, depuis peu, les placements alternatifs sont autorisés à hauteur de 15%. Les placements immobiliers sont limités à 30%, dont un tiers au maximum peut se situer à l'étranger. Les placements en actions sont limités, eux, à 50%. De telles directives sont forcément arbitraires et ignorent complètement le dynamisme des marchés ; elles reflètent une vision statique de l'activité économique sans lien avec la réalité des impératifs de la gestion de fonds.

Plus fondamentalement, la loi sur la prévoyance professionnelle est un vestige du paternalisme du XIX^e siècle, qui persiste uniquement parce qu'il a été figé dans la loi. Ce protectionnisme légal est une source importante d'inefficacité, qu'il s'agisse des coûts de gestion surélevés, du manque de professionnalisme dans la gestion des fonds ou des restrictions réglementaires inadéquates. Ce qui est tout aussi préoccupant, c'est que l'État, censé réglementer et piloter le deuxième pilier de la prévoyance, fait partie des pires gestionnaires de caisses de pension : le fonctionnement trop laxiste et les découverts subséquents des caisses de pension publiques ont dû être plus d'une fois compensés par les contribuables.¹²

¹² Notamment pour les caisses de pension de la Confédération et de ses entreprises affiliées, dont les rentes ont été fixées au-dessus de la moyenne et les retraites anticipées encouragées selon des dispositions privilégiées.

Le passage à la capitalisation individuelle

En raison des carences du système actuel, le passage à la capitalisation individuelle est le principe de base de la prévoyance vieillesse de l'avenir. Sur le principe, la capitalisation, généralement sur la base de comptes d'épargne individuels, offre un véritable droit de propriété. Le capital de l'épargnant lui appartient et peut être transmis, à l'inverse des prélèvements salariaux et des impôts, généralement immédiatement dissipés.

La capitalisation est donc infiniment supérieure moralement à la répartition, dont les prestations s'effectuent toujours aux dépens de quelqu'un d'autre, voire des générations futures, ce qui est profondément immoral. L'égalité devant la loi serait ainsi renforcée, non seulement parce que les droits de propriété du détenteur de capital seraient respectés, mais également parce que la rente dont il pourrait bénéficier à la retraite serait en consonance avec son effort de travail et d'épargne au titre de la prévoyance.

La vraie solidarité

L'un des arguments les plus fallacieux en faveur du maintien du statu quo et d'une prévoyance organisée par l'État consiste à faire valoir qu'avec la capitalisation individuelle, la « solidarité » diminuerait. Le contraire est vrai. La capitalisation est un vecteur de cohésion sociale, facilitant la solidarité volontaire et renforçant l'institution de la famille, par exemple, à travers l'accumulation de capital. Ce n'est que parce que l'État a monopolisé en grande partie la « solidarité » par le biais de l'impôt et de la redistribution que la perception erronée d'un État « social » subsiste. Dans le monde réel, l'intervention de l'État affaiblit les liens de solidarité dans la société en détruisant deux fois : là où il prend et là où il redistribue. Seules les actions de solidarité volontaires peuvent être qualifiées sur le plan moral. La conviction de pouvoir aider l'autre, de pouvoir soutenir financièrement telle ou telle organisation implique toujours une démarche personnelle. C'est pourquoi l'effort de ne tomber à la charge de personne est à juste titre considéré comme le premier devoir social de chaque citoyen. C'est cette solidarité que la capitalisation individuelle honore.

Une société libre de marché est par ailleurs intrinsèquement sociale : elle est fondée sur la coopération et l'interdépendance par la division du travail et ouvre non seulement d'innombrables possibilités pour que chacun prospère selon ses aptitudes, mais facilite encore l'entraide privée, au sein des entreprises et entre citoyens. La prévoyance organisée par l'État, en revanche, n'est pas durable parce qu'elle ignore tant les incitations perverses qu'elle génère que la mobilité individuelle, la diversité croissante et le caractère transnational de la vie au XXI^e siècle. La capitalisation individuelle prend en compte cette réalité en liant la performance du capital investi au niveau de coopération sociale mutuellement bénéfique sur l'ensemble des marchés, également au-delà des frontières nationales, auxquelles se cantonne forcément un système politisé.

La capitalisation individuelle renforce ainsi les liens sociaux en intensifiant la coopération par le biais d'échanges productifs et la solidarité au sein de la société civile. Cette fonction sociale de l'accumulation de capital en vertu de droits de propriété clairement définis s'avère autrement plus juste et efficace que l'illusion de « solidarité » créée par la contrainte étatique.

Les principes de la capitalisation individuelle

Il est important de voir que la capitalisation individuelle n'est pas un système légal devant remplacer le système actuel de retraites et mener à une emprise encore plus étendue de l'État sur l'économie. Il s'agit avant tout d'un principe conduisant à une plus grande liberté économique. Cette liberté est une condition indispensable pour que les rentes soient basées sur des fondements actuariels sérieux. Le recours à l'impôt doit également être exclu pour éviter de générer des distorsions dans l'allocation du capital par le biais de la fiscalité. La capitalisation individuelle requiert une dépolitisation de la prévoyance vieillesse, qui ne dépendrait plus de décisions politiques ou de prérogatives fiscales axées sur le court terme.

Le passage à la capitalisation individuelle ne devrait pas non plus remettre en question les rentes existantes ni leur niveau. Il s'agit d'un nouveau paradigme et les obligations du système actuel, dont un nombre important de personnes dépendent, doivent continuer à être honorées (nous développons plus bas des pistes possibles pour libéraliser progressivement le système actuel).

La capitalisation individuelle s'organise en général sur la base de comptes de pension individuels, qui fonctionneraient en large partie comme le troisième pilier actuel de la prévoyance : les individus épargneraient un certain pourcentage de leur revenu, libre d'impôt, sur un compte aux fins spécifiques de la prévoyance vieillesse et qui leur appartiendrait en tout temps. Le compte pourrait donc être transféré aux héritiers comme n'importe quel autre avoir. Contrairement au troisième pilier, cependant, il ne devrait y avoir aucune limite supérieure au montant ou à la proportion du revenu attribuée à l'épargne vieillesse. Tout comme pour le financement d'une hypothèque, ces paramètres devraient dépendre de la situation particulière et des objectifs réalistes de chacun.

Dans la pratique, il faut s'attendre à ce que l'industrie financière développe différents types de produits correspondant à divers types de tolérance aux risques et à différents modes de vies. Des comptes de base pourraient notamment privilégier des investissements moins risqués assurant un niveau minimal de rentes, alors que d'autres comptes pourraient répondre à d'autres attentes. La liberté d'entreprendre est ici cruciale. Si l'État pouvait décréter les sociétés ou les types d'investissement dans lesquels les fonds de prévoyance seraient autorisés à investir et par qui, il créerait d'énormes distorsions des marchés et une source de pouvoir arbitraire et d'inefficacité supplémentaire.

L'âge de la retraite devrait être également libéralisé : il devrait reposer sur le mode de vie, les préférences et les moyens effectifs de chacun. Il est évident que

personne n'aurait à choisir, en entrant sur le marché du travail, l'âge de sa retraite 45 ou 50 ans plus tard. Au cours de la vie active, il devrait être possible de modifier ses plans et ses contributions à la prévoyance. Des ajustements à plus court terme devraient être également possibles, avec les adaptations nécessaires sur la rente perçue plus tard : une rente plus élevée en cas de prolongement de la vie active et une rente plus basse en cas de raccourcissement. Ces adaptations se feraient toutefois selon des règles actuarielles fondées et non plus selon l'arbitraire des réglementations politiques.

Un argument commun contre la capitalisation fait valoir qu'une telle solution soumettrait exagérément les retraites aux risques du marché. Or, ce point de vue est tout à fait absurde. Épargner et investir en vue de la retraite est une affaire de long terme. Sans les marchés financiers, quelles que soient les fluctuations à court terme, il ne peut y avoir de financement de la prévoyance vieillesse. Il ne s'agit pas non plus de mettre « tous ses œufs dans le même panier » puisque la capitalisation ouvre au contraire d'innombrables possibilités d'investissements et de produits d'épargne selon les besoins et les préférences individuels. Un plan individuel de retraite bien conçu prévoira par exemple une sortie à temps d'investissements plus volatils afin de minimiser les risques de perte de capital.

Le passage à la capitalisation individuelle devrait forcément mener à des rentes sensiblement plus élevées qu'actuellement. L'accumulation de capital aurait d'abord un effet bénéfique sur la croissance de l'économie et donc sur l'augmentation des revenus. Il est également probable que de nombreuses personnes feraient le choix de quitter la vie active plus tard, générant ainsi davantage de prospérité pour elles-mêmes et contribuant à relever le niveau de vie de l'ensemble de la société.

Mettre fin à l'AVS

L'abrogation de l'AVS peut sembler une proposition allant très loin dans la réflexion. Elle est pourtant nécessaire eu égard non seulement à la réalité financière liée à l'évolution démographique, mais également à la liberté des choix individuels qu'il s'agit de rétablir en vertu de considérations morales. Supprimer l'AVS est donc une réforme nécessaire pour le passage à la capitalisation individuelle.

L'AVS, comme nous l'avons vu, ne répond plus aux besoins de la société actuelle, elle est plutôt un reliquat d'une culture collectiviste, caractérisée par la production à la chaîne de l'après-guerre. Le point essentiel d'une telle réforme est qu'elle ne doit pas défavoriser les rentiers actuels, ni ne prêter à tort aux personnes actives contraintes à participer au système par répartition. Il convient de se rappeler que l'AVS n'est en vigueur que depuis 1948 et ne repose finalement que sur une législation pouvant être changée à tout moment. Même si cette réforme est peu probable dans le contexte politique actuel, il est nécessaire de reconnaître que des solutions existent pour abroger l'AVS progressivement, sans « coûts de transition »

insurmontables et sans « révolution », qui serait plutôt un risque à prendre en compte si l'AVS était maintenue.

La mesure centrale d'une abrogation de l'AVS est l'augmentation progressive de l'âge légal de référence de la retraite, en lien avec l'augmentation de l'espérance de vie, générant des réductions importantes de coûts et permettant d'exonérer fiscalement les personnes ne pouvant plus bénéficier du système.¹³ Il est toutefois important de souligner encore une fois que cette réforme n'impliquerait strictement aucun changement pour les rentiers actuels, qui continueraient de bénéficier des prestations selon les conditions en vigueur. Le relèvement de l'âge légal de la retraite n'impliquerait également aucune *obligation* de travailler plus longtemps pour ceux qui ne le souhaitent pas – il correspondrait simplement à une mesure corrective progressive quant au versement de prestations de l'AVS.

La première mesure en vue de l'abrogation de l'AVS consisterait à relever d'un coup l'âge légal de la retraite de 65 à 70 ans pour les nouveaux retraités, avec comme mesure compensatoire une exonération fiscale complète du revenu du travail entre 65 et 69 ans, y compris la suppression des prélèvements salariaux. Ce premier relèvement est indispensable pour tenir compte de la réalité démographique, ignorée jusqu'ici pour des raisons démagogiques. Le relèvement de l'âge légal de la retraite à 70 ans permettrait d'éviter le choc financier du départ à la retraite des baby-boomers. L'exonération fiscale, quant à elle, permettrait d'alléger substantiellement la déception possible de ne pouvoir bénéficier du système aussi tôt qu'escompté et réduirait également le coût du travail pour les entreprises, générant davantage d'activité.¹⁴ L'État n'aurait de toute façon pas perçu ces recettes fiscales étant donné que la majeure partie de ces personnes n'aurait plus été active, alors que les recettes d'autres impôts pourraient augmenter en raison d'une plus forte croissance de l'économie. Cette mesure permettrait à l'AVS de réduire son coût de quelque 8 milliards de francs, soit environ un quart de ses dépenses sur la base du nombre de bénéficiaires de rentes vieillesse entre 65 et 69 ans en 2008.¹⁵

L'âge légal serait ensuite relevé d'un trimestre par an jusqu'à 75 ans, de façon à permettre les ajustements nécessaires dans l'économie, avec l'extension parallèle de l'exonération fiscale sur les revenus du travail. En même temps, lors de l'entrée en vigueur de la réforme, l'AVS n'accepterait plus de « cotisants », c'est-à-dire ne forcerait plus les jeunes à financer les rentes d'autrui, ce qui implique la suppression des prélèvements salariaux correspondants pour les personnes entrant sur le marché du travail. Celles-ci auraient amplement le temps de s'organiser autrement en matière de prévoyance. La baisse des coûts de l'AVS liée au relèvement de l'âge de la retraite devrait être également compensée par une

¹³ Les principes de cette réforme ont été développés par George Reisman, professeur d'économie à Pepperdine University, qui les a décrits dans *Capitalism: A Treatise on Economics*, Ottawa, Jameson Books, 1998, pp. 976-977.

¹⁴ L'exonération fiscale devrait être bien sûr étendue au revenu du travail provenant d'une activité exercée après l'âge légal de référence de la retraite.

¹⁵ Source : Office fédéral des assurances sociales.

réduction de la charge fiscale, en particulier en réduisant immédiatement d'un point la TVA jusqu'ici attribuée au financement de l'AVS.

L'AVS disparaîtrait donc progressivement avec ses derniers rentiers, sans grand remaniement législatif devant aboutir à un nouveau système étatique peut-être encore plus interventionniste sur les marchés financiers. La fin de l'AVS serait la fin tranquille d'un système qui n'aurait jamais dû être conçu. L'abrogation de l'AVS encouragerait l'épargne individuelle et la planification de l'avenir correspondant effectivement aux besoins et aux préférences de chacun, comme nous l'avons décrit plus haut. À la place d'être redistribuée, l'épargne serait investie, permettant une plus grande accumulation de capital, une économie plus dynamique et plus prospère et un niveau de vie plus élevé pour tous, jeunes et moins jeunes.

Libéraliser la prévoyance professionnelle

Une autre réforme indispensable consiste à libéraliser en profondeur le deuxième pilier, la prévoyance professionnelle. Cette libéralisation passe notamment par le libre choix individuel de la caisse de pension pour l'employé, ainsi que la suppression des réglementations politiques se substituant aux règles actuarielles, afin de mettre en concurrence les caisses de pension entre elles et encourager la consolidation de ce secteur. Comme nous l'avons relevé plus haut, ce sont les employés qui assument les risques d'un système inefficace et ce sont les employés qui se voient privés d'une large part de leur revenu au titre de la prévoyance professionnelle : il est donc tout à fait normal que l'employé puisse choisir sa caisse de pension à titre individuel.

Le libre choix de la caisse de pension s'impose en raison de l'inefficacité croissante du système causée par l'arbitraire bureaucratique et politique. Ni les employeurs, ni l'État ne peuvent « garantir » des niveaux de rentes par décret si les marchés financiers en décident autrement. Or, les coûts de garanties étatiques pourraient s'avérer énormes si les promesses de rentes ne pouvaient être tenues – un risque qui ne doit pas être sous-estimé.¹⁶ Seule la concurrence peut être à même de rétablir des règles saines dans la gestion de la prévoyance en restaurant le choix de l'assuré quant aux risques qu'il souhaite prendre.

Le libre choix est également nécessaire en raison de l'évolution sociétale. Encore une fois, il appartient à l'individu, selon son mode de vie, de décider quelle prévoyance est la mieux adaptée à ses besoins et à sa tolérance aux risques. Les banques, les assurances et les institutions de prévoyance seraient également forcées d'innover avec des produits d'épargne et d'investissement correspondants. L'idée d'une prévoyance professionnelle uniforme pour tous remonte à une époque où une personne gardait généralement le même emploi toute sa vie. Avec l'intensification de la division du travail au niveau international, la rigidité du deuxième pilier est clairement dépassée, alors que la représentation « paritaire »

¹⁶ Voir à ce sujet Heinz Zimmermann et Andrea Bubb, « Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft », Zurich, Avenir Suisse, 2002.

dans les caisses de pension est tout au plus symbolique, mais n'a strictement aucun effet sur les choix effectifs des employés.

Seuls les milieux bénéficiant actuellement de privilèges légaux s'opposent au libre choix en matière de prévoyance. Or, il faudrait plutôt s'attendre à ce qu'une libéralisation mène à une augmentation de la qualité des produits et des services de planification financière.¹⁷ Le libre choix et la pression de la concurrence auraient, de plus, un effet positif certain sur l'efficacité du système, en menant à des politiques d'investissement supérieures et à une réduction des frais de gestion.

¹⁷ Ibid., p. 108. Voir également, David S. Gerber, *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge. Ökonomische Analyse eines Systemwechsels zu einer wettbewerblichen Gestaltung der zweiten Säule*, Zurich, Verlag Rüegger, 2002.

L'épargne individuelle : la prévoyance de l'avenir

La capitalisation individuelle existe actuellement au titre du troisième pilier, certes largement limité par la loi, mais fondé sur le principe de la propriété. L'extension et la libéralisation de tels comptes individuels d'épargne vieillesse ne constituerait donc aucune nouveauté au plan technique.

L'exonération fiscale de cette épargne se justifie du fait que le capital épargné devrait, par principe, ne pas être imposé, puisqu'il est le fondement non seulement de toute prospérité, mais également de la responsabilité individuelle. Pénaliser un acte d'épargne par l'impôt revient donc à pénaliser la création de richesses et l'effort de responsabilité de l'individu et privilégier l'inverse en réduisant les incitations à travailler et à épargner.

L'allongement de l'espérance de vie est une évolution heureuse qui ouvre de nouveaux horizons pour chaque individu. Le problème n'est pas la démographie, mais l'immobilisme de systèmes de retraites fondés sur la démagogie et l'arbitraire. La capitalisation individuelle offre une issue à ce qui apparaît comme une impasse financière et surtout un dilemme moral face aux jeunes générations.

Références

- Conseil fédéral suisse.
- Département fédéral des finances, « Rapport du Conseil fédéral sur des améliorations de la TVA (10 ans de TVA) », janvier 2005.
- Fonds monétaire international, « The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis », mars 2009.
- Garello, Jacques, et Georges Lane, *Futur des retraites et retraites du futur*, Paris, IREF et Contribuables Associés, 2008.
- Gerber, David S., *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge. Ökonomische Analyse eines Systemwechsels zu einer wettbewerblichen Gestaltung der zweiten Säule*, Zurich, Verlag Rüegger, 2002.
- Jaag, Christian, Christian Keuschnigg et Mirela Keuschnigg, « Alterung, Sozialwerke und Institutionen », Secrétariat d'État à l'économie, 2009.
- OCDE, « Ageing and Pension System Reform: Implications for Financial Markets and Economic Policies », Rapport à la demande du Groupe des Dix, 2005.
- Office fédéral des assurances sociales, « Avenir des assurances sociales », Rapport pour la séance spéciale du Conseil fédéral du 26 novembre 2008.
- Office fédéral des assurances sociales.
- Piñera, José, *Le Taureau par les cornes : comment résoudre la crise des retraites*, Paris, Institut Charles Coquelin, 2008.
- Reisman, George, *Capitalism: A Treatise on Economics*, Ottawa, Jameson Books, 1998.
- Rothbard, Murray N., « The Consumption Tax: A Critique », *Review of Austrian Economics*, vol. 7, n° 2, 1994.
- Zimmermann, Heinz et Andrea Bubb, « Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft », Zurich, Avenir Suisse, 2002.

