

ANNE-SYLVE DUPONT

PROFESSEURE, UNIVERSITÉ DE GENÈVE ET UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL

LA RÉFORME DES RETRAITES HELVÉTIQUES

Confrontée à des problèmes identiques à ceux de ses pays voisins, à savoir l'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement de la population, la Suisse débat depuis plusieurs années de la réforme de son système de retraites. Pour mémoire, la Suisse connaît un système de pensions en trois piliers¹. Le premier - l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) - offre une protection universelle de base ; le deuxième - la prévoyance professionnelle - complète cette protection pour les personnes qui ont exercé une activité lucrative, en principe salariée ; le troisième pilier - la prévoyance individuelle, facultative - ne relève pas du schéma de protection sociale même si, dans l'esprit du Constituant, il concrétise le devoir de responsabilité individuelle incombant à chacune et à chacun.

Un premier projet de réforme globale des premier et deuxième piliers (« Prévoyance 2020 ») a échoué en consultation populaire le 24 septembre 2017. D'une manière générale, la population votante est réticente aux réformes législatives d'envergure trop importante, et les études conduites à l'issue du vote ont démontré que les raisons qui avaient motivé un vote négatif étaient très variées. En d'autres termes, le projet offrait trop de prise pour faire l'objet du consensus populaire nécessaire. La principale pierre d'achoppement était l'égalisation de l'âge de la retraite à 65 ans, pour les hommes comme pour les femmes. En effet, depuis le 1^{er} janvier 1997, date de l'entrée en vigueur de la précédente révision de l'AVS, l'âge de référence donnant droit aux prestations de vieillesse est, pour les femmes, fixé à 64 ans.

À la suite de cet échec, la réforme a été scindée en deux volets, les premier et deuxième piliers étant désormais traités de manière individuelle. La réforme de l'AVS, dite « AVS 21 », telle que proposée par le Gouvernement et finalisée lors des débats parlementaires, a été adoptée lors d'une consultation populaire qui s'est déroulée le 25 septembre 2022. Elle entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2024 **(I)**. La réforme du deuxième pilier, confiée dans un premier temps aux partenaires sociaux, n'a pas encore abouti **(II)**.

I - LA RÉFORME DU PREMIER PILIER (AVS)

Les deux éléments saillants de la réforme « AVS 21 » sont l'égalisation de l'âge de référence pour les hommes et pour les femmes **(A)** et la flexibilisation de la

1 Art. 111 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. ; RS 101) : « La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Cette prévoyance repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle ».

perception des prestations de vieillesse **(B)**. D'autres mesures, plus techniques, ont également été prises **(C)**, toutes dans le but de garantir la pérennisation du financement de l'assurance.

A - L'ÉGALISATION DE L'ÂGE DE RÉFÉRENCE

Lors de l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948, l'âge de référence pour la perception de la rente de vieillesse avait été fixé de manière uniforme à 65 ans, pour les femmes et pour les hommes. À l'occasion de deux réformes, respectivement en 1957 et 1964, l'âge de référence pour les femmes avait été abaissé à 63, puis à 62 ans. Comme évoqué plus haut, il a été relevé à 64 ans en 1997, et n'avait plus été modifié depuis lors. Dans le cadre de la réforme « AVS 21 », la nécessité d'uniformiser l'âge de référence était principalement justifiée par les difficultés de financement rencontrées par le premier pilier, dans le contexte général de l'allongement de l'espérance de vie, en particulier pour les femmes. Par ailleurs, en comparaison avec la situation prévalant à la fin des années 1990, l'accès des femmes au marché du travail devait aujourd'hui être considéré comme équivalent à celui des hommes, même si des disparités salariales demeurent².

Ce point de la réforme a été le plus contesté, lors des débats parlementaires d'abord, et dans la discussion populaire ensuite. De manière intéressante, les mouvements de défense des femmes ont combattu cette égalisation alors que l'âge inférieur de référence pour les femmes est, historiquement, justifié par des motifs à connotation pour le moins patriarcale. L'abaissement de l'âge de référence à 63, puis 62 ans, a en effet été justifié par la condition physique plus faible de la femme, cette dernière étant fragilisée par les maternités et se trouvant davantage sujette à la maladie. Par ailleurs, la différence d'âge usuelle au sein d'un couple étant de l'ordre de trois ans, il était bon qu'une fois l'homme au bénéfice d'une rente de vieillesse à 65 ans, son épouse puisse à son tour jouir de la retraite à ses côtés et prendre soin de lui³. Dans les débats autour d'AVS 21, les arguments mis en avant par les opposantes et les opposants à la réforme touchaient davantage aux différences salariales, parfois importantes, qui subsistent en Suisse entre les hommes et les femmes, et qui sont une réalité. La législation en matière d'AVS ne permet toutefois pas d'agir sur les salaires ; en outre, son mécanisme redistributif profite précisément aux personnes ayant un salaire inférieur, et il est acquis que la différence entre les rentes du premier pilier versées aux hommes et aux femmes ne dépasse pas 2 %.

Quoi qu'il en soit, l'adoption de la réforme a désormais pour effet que l'âge de référence pour les femmes sera progressivement élevé à 65 ans, par paliers de trois

2 Message du Conseil fédéral du 28 août 2019 sur la stabilisation de l'AVS (AVS 21), FF 2019 5979, p. 6029.

3 Message du Conseil fédéral du 25 juin 1956 relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'AVS, FF 1956 I 1461, p. 1492.

mois, d'ici au 1^{er} janvier 2028⁴. Les femmes de la génération dite transitoire, soit les femmes nées entre 1961 et 1969, bénéficieront de mesures de compensation : celles qui attendront, pour percevoir leur rente de vieillesse, d'avoir l'âge de référence prévu pour leur classe d'âge, auront droit, à vie, à un supplément à la rente, dont le montant dépendra de différents paramètres⁵ ; celles qui choisiront d'anticiper le versement de leur rente de vieillesse (voir ci-après) bénéficieront d'un taux de réduction plus favorable, autrement dit d'une réduction de leur rente moins importante que celle qui est légalement prévue en cas d'anticipation⁶.

B - LA FLEXIBILISATION DE LA PERCEPTION DES PRESTATIONS DE VIEILLESSE

Le système de rentes prévu par la législation sur l'AVS est un système plutôt rigide, qui n'encourage pas la flexibilisation du départ en retraite. En particulier, l'anticipation de la rente, qui peut être au maximum de deux ans, s'accompagne d'une réduction importante de cette dernière⁷, de sorte qu'en pratique, elle n'intervient que très rarement ; seules les personnes qui bénéficient de l'aide sociale en approchant de l'âge de référence ont un intérêt économique à anticiper le versement de leur rente de vieillesse, ou, éventuellement, les personnes qui ont décidé de quitter la Suisse et pourront se contenter d'un montant inférieur dans le pays dans lequel elles séjourneront. À l'inverse, l'ajournement de la rente est possible pour une durée maximale de cinq ans. Alors que les cotisations perçues après l'âge de référence ne sont plus génératrices de rentes, ces dernières sont augmentées d'un taux progressif en fonction de la durée de l'ajournement⁸. Par ailleurs, il n'est pas possible de bénéficier d'une retraite partielle en ne percevant qu'une partie des prestations de vieillesse.

La réforme AVS 21 avait notamment pour objectif de rendre plus flexible le départ en retraite, dans le but - avoué - d'encourager les travailleuses et les travailleurs à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative au-delà de l'âge de référence. À partir du 1^{er} janvier 2024, il demeurera possible d'anticiper le versement de la rente au maximum de deux ans⁹ ; si l'anticipation doit être au moins d'une année, elle pourra ensuite se faire sur une base mensuelle, de sorte qu'il sera possible, par exemple, de percevoir la rente de vieillesse à 64 ans et deux mois.

4 L'âge de référence reste à 64 ans en 2024, passe à 64 ans et trois mois au 1^{er} janvier 2025, à 64 ans et six mois au 1^{er} janvier 2026, à 64 ans et neuf mois au 1^{er} janvier 2027, pour atteindre 65 ans dès le 1^{er} janvier 2028. Les femmes concernées sont celles qui sont nées en 1961 et après.

5 Art. 34^{bis} nLAVS, et le tableau reproduit par B. Cardinaux, « AHV 21 : Welche Änderungen bringt die Reform », RSAS 6/2022, p. 339.

6 Art. 40c nLAVS (l'abréviation « nLAVS » fait référence au texte révisé de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS ; RS 831.10] qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2024).

7 La réduction (viagère) est de 6,8 % par année d'anticipation, soit 13,6 % pour une anticipation de deux ans.

8 Le taux d'augmentation va de 5,2 % pour un ajournement compris entre zéro et deux mois à 31,5 % pour un ajournement de cinq ans (art. 55^{ter} du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants [RAVS ; RS 831.101]).

9 À partir de 63 ans révolus (art. 40 al. 1 nLAVS).

On rejoint ainsi le régime applicable à l'ajournement de la rente, qui devra, comme c'est le cas aujourd'hui déjà, être d'autre moins une année, puis pourra ensuite être demandé pour n'importe quel mois. La grande nouveauté, par rapport au régime actuel, réside dans la possibilité de demander une anticipation ou un ajournement partiel, compris entre 20 et 80 % de la rente de vieillesse, avec la possibilité de procéder à une unique augmentation avant la perception de l'intégralité de la rente¹⁰. On favorise ainsi une transition progressive entre la vie active et la retraite.

La poursuite d'une activité lucrative au-delà de l'âge de référence est par ailleurs encouragée par différentes mesures : premièrement, à la demande de la personne assurée, les cotisations sociales pourront être prélevées sur l'intégralité du salaire¹¹ ; deuxièmement, contrairement à ce qui prévaut actuellement, les revenus réalisés après l'âge de référence peuvent, à la demande de la personne assurée, être pris en compte dans le calcul de la rente, ce qui peut avoir pour effet d'augmenter cette dernière¹². Finalement, les années de cotisation effectuées après l'âge de référence peuvent, à certaines conditions, combler des lacunes de cotisations antérieures et améliorer les prestations de vieillesse¹³, ce qui n'est pas non plus le cas dans le droit actuel.

C - LES AUTRES MESURES

L'objectif de la réforme « AVS 21 », soit la pérennisation du financement de l'assurance, ne pouvant être atteint avec la seule augmentation de l'âge de référence pour les femmes, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sera réhaussé de 0,4 points à compter du 1^{er} janvier 2024. Le produit de cette augmentation sera intégralement affecté au financement de l'AVS¹⁴. Malgré cela, le financement de l'assurance n'est garanti que jusqu'en 2032, de sorte que d'autres réformes sont à attendre pour pérenniser son existence au-delà de cette échéance¹⁵.

La réforme de l'AVS a finalement entraîné diverses modifications d'autres lois en matière d'assurances sociales, pour en assurer l'harmonisation¹⁶. Les plus

10 Il sera possible, par exemple, de toucher de manière anticipée 40 %, puis 70 % de la rente, ou alors d'ajourner 50 %, puis 30 % de la rente, avant de toucher la rente entière.

11 Actuellement, une franchise mensuelle de 1'400 frs est appliquée automatiquement (voir art. 6^{quater} RAVS).

12 Art. 29^{bis} al. 3 nLAVS.

13 Art. 29^{bis} al. 4 nLAVS.

14 Art. 102 al. 2 let. c nLAVS.

15 B. Cardinaux, « AHV 21 : Welche Änderungen bringt die Reform », *op. cit.*, p. 350. D'après les explications données par le Gouvernement en amont de la votation, le financement de l'assurance jusqu'en 2032 suppose que des moyens supplémentaires soient encore trouvés, à concurrence de 1,2 milliards de francs suisses, question qui doit être réglée lors d'une prochaine réforme (voir Explications du Conseil fédéral - consultation populaire du 25 septembre 2022, p. 29).

16 Pour le détail, voir B. Cardinaux, « AHV 21 : Welche Änderungen bringt die Reform », *op. cit.*, p. 351.

importantes sont celles du deuxième pilier, dont le but est de conserver un système de pensions articulées de manière cohérente.

II - LA RÉFORME DU DEUXIÈME PILIER

Le deuxième pilier helvétique se décompose en deux branches : le deuxième pilier obligatoire (pilier 2a) et le deuxième pilier étendu, ou sur-obligatoire (pilier 2b). Le pilier 2a est obligatoire pour toutes les travailleuses et tous les travailleurs salariés réalisant un revenu suffisant, l'amélioration de la pension par l'ajout d'un pilier 2b relevant de la discrétion de l'employeur. Les lignes qui suivent concernent exclusivement le pilier 2a, relevant de la législation en matière d'assurances sociales, même si les modifications à intervenir auront nécessairement des répercussions sur les conditions pratiquées par les caisses de pensions pour le pilier 2b.

Pour les motifs de cohérence esquissés à l'instant, l'entrée en vigueur d'« AVS 21 » entraînera la modification de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), notamment en fixant là aussi un âge de référence uniforme (65 ans) pour les femmes et pour les hommes. Des mécanismes minimaux permettant une retraite flexible et partielle, selon le même schéma que celui de l'AVS, seront introduits dans la prévoyance obligatoire ; actuellement, les retraites flexibles et partielles sont réservées aux personnes bénéficiant d'un pilier 2b. Finalement, les caisses de pension seront tenues d'affilier les personnes qui poursuivent une activité lucrative après l'âge de référence, la loi prévoyant actuellement la fin automatique de la couverture d'assurance au moment d'atteindre l'âge de référence.

Au-delà de cette indispensable harmonisation, la véritable réforme du deuxième pilier reste à faire. Connue notamment pour être défavorable aux personnes travaillant à temps partiel, aux personnes cumulant les petits salaires, et, donc, principalement aux femmes, la prévoyance professionnelle doit être repensée pour, d'une part, permettre des pensions plus égalitaires, et, d'autre part, pour assurer sa pérennité. En plus des problèmes déjà évoqués, en particulier l'allongement de l'espérance de vie, la prévoyance professionnelle, qui tire environ un quart de ses revenus des placements sur les marchés financiers, doit s'adapter à des rendements depuis longtemps inférieurs, et de beaucoup, à ceux dont elle bénéficiait dans les années 1980, lorsqu'elle a été mise en place.

Le projet de réforme adopté par le Parlement le 17 mars 2023 (« LPP 21 ») prévoit par conséquent la baisse du niveau des rentes, ainsi que différentes mesures censées améliorer la couverture des personnes travaillant à temps partiel ou cumulant des emplois¹⁷. Ces mesures sont toutefois jugées largement insuffisantes par les personnes concernées et par celles qui les défendent. De fait, un référendum lancé par les milieux syndicaux et les partis de gauche a abouti, de sorte que la réforme devra faire l'objet d'un vote populaire.

17 Pour un résumé, voir <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/bv/reformen-und-revisionen.html>

Conclusion

La réforme des retraites helvétiques est donc un chantier en cours. Une première étape importante a été franchie avec l'entrée en vigueur de la réforme du premier pilier et l'uniformisation de l'âge de référence pour les femmes et pour les hommes. En revanche, les très faibles concessions, dans le deuxième pilier, en faveur des personnes dont le parcours professionnel n'est pas celui d'un emploi unique à plein temps, témoignent du chemin qu'il reste à parcourir pour avoir un système de pensions décent compte tenu d'un monde du travail dont la réalité ne cesse d'évoluer.