

# La doctrine des trois piliers Entre endiguement de la sécurité sociale et financiarisation des retraites (1972-2010)

Dossier préparé par: *Matthieu Leimgruber, Département d'histoire économique, Université de Genève.* Contact: [matthieu.leimgruber@unige.ch](mailto:matthieu.leimgruber@unige.ch) - Site: [http://web.mac.com/matthieu\\_leimgruber](http://web.mac.com/matthieu_leimgruber)

*Mai 2010*

*Contribution pour le colloque «Protection sociale d'entreprise», organisé par l'IRDES, l'IRES et la chaire Politiques et économie de la protection sociale du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), 25 et 26 mars 2010, Paris.*

**Avertissement:** Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## RESUME

Depuis plus d'une génération, le système de retraite suisse est régi par la doctrine dite des «trois piliers». Développée à la fin des années 1960 et ancrée dans la Constitution fédérale en 1972, cette doctrine se donnait pour objectif d'endiguer la sécurité sociale par répartition (Assurance vieillesse et survivants AVS, ou 1er pilier) afin de favoriser les retraites capitalisées des entreprises (Loi sur la prévoyance professionnelle LPP, ou 2e pilier, déclaré obligatoire en 1985) et l'épargne individuelle (3e pilier). Cette doctrine a désormais essaimé en dehors des frontières helvétiques et est devenue un modèle, notamment pour la Banque Mondiale ou les associations internationales d'assureurs. Mais quelles ont été les conséquences de l'adoption des trois piliers en Suisse, à la fois pour les retraité-es et les caisses de pension? Afin de répondre à cette question, cette contribution analyse la trajectoire de longue durée du système de retraite. Cette mise en perspective permet de mieux comprendre les controverses récentes autour du rôle des caisses de pension en Suisse, et notamment la votation du 7 mars 2010, à l'occasion de laquelle le peuple a refusé à une forte majorité (72.7%) une baisse des rentes du 2e pilier obligatoire.

## RIASSUNTO

Da oltre una generazione il sistema pensionistico svizzero è retto dalla dottrina detta dei «tre pilastri». Sviluppata alla fine degli anni 1960 e ancorata nella Costituzione federale nel 1972, questa dottrina aveva l'obiettivo di arginare la sicurezza sociale per ripartizione (Assicurazione vecchiaia e superstiti AVS o 1 pilastro) per favorire le pensioni capitalizzate delle imprese (Legge sulla previdenza professionale LPP, o 2 pilastro, dichiarato obbligatorio nel 1985) e il risparmio individuale (3 pilastro). Questa dottrina si è ormai diffusa fuori dalle frontiere elvetiche ed è diventata un modello, in particolare per la Banca Mondiale, l'Unione Europea o le associazioni internazionali di assicuratori. Ma quali sono state le conseguenze dell'adozione dei «tre pilastri» in Svizzera sia per i pensionati sia per le casse pensioni? Per rispondere a questa domanda, questo contributo analizza la traiettoria di lunga durata del sistema pensionistico. Questa messa in prospettiva permette di meglio comprendere le controversie recenti attorno al ruolo delle casse pensioni in Svizzera e in particolare la votazione del 7 marzo 2010, in occasione della quale il popolo ha rifiutato a forte maggioranza (72.7%) un abbassamento delle rendite del 2 pilastro obbligatorio.

## Pourquoi s'intéresser au «système suisse»?

Depuis sa consécration par la Banque Mondiale en 1994 dans son célèbre rapport *Averting the Old Age Crisis*, ainsi que son adoption, une décennie plus tard, dans une directive européenne sur les fonds de pension, la doctrine dite des «trois piliers» constitue un des symboles forts autour duquel s'articule le discours réformateur en matière de retraites.<sup>1</sup> Les idées qui sous-tendent ce modèle sont bien connues: les retraites étatiques (1<sup>er</sup> pilier) doivent jouer un rôle de base, auquel viendront s'ajouter des retraites d'entreprise (2<sup>e</sup> pilier) et surtout des solutions individuelles (3<sup>e</sup> pilier). Ce principe ternaire peut sembler, de prime abord, une description neutre de la complexité des systèmes de retraites contemporains. Penser cela, c'est oublier la dimension normative de cette doctrine qui vise à limiter l'action des retraites par répartition et à valoriser des solutions organisées selon le principe de capitalisation et dont la gestion dépend d'acteurs financiers.<sup>2</sup>

Le cas de la Suisse occupe une place toute à fait singulière dans ce discours réformateur. Ne s'agit-il pas en effet du pays pionnier de cette doctrine, introduite en 1972 déjà dans la Constitution fédérale? Et si le système suisse, et en particulier son 2<sup>e</sup> pilier obligatoire, figure comme exemple dans le rapport précité de la Banque Mondiale, ne vient-il pas d'être désigné en février 2010 comme «*meilleur système de retraites au monde*» par Mercer, un des leaders du conseil en matière de fonds de pension?<sup>3</sup> Ce classement nous rappelle que le système suisse est fort apprécié des milieux impliqués dans la gestion financière des retraites. Comme le mentionnait, non sans une certaine arrogance, un économiste de Swiss Re en 2000: «*en comparaison avec les systèmes de protection sociale délabrés de ses voisins européens, le système de retraites suisse s'en sort bien. [...] Sa réputation internationale est justifiée: ces fondations ont été bien posées*».<sup>4</sup> La diffusion de la doctrine au niveau international depuis 1972, notamment par le biais de réseaux dans lesquels les assureurs suisses sont fort actifs, est moins connue.<sup>5</sup> De plus, comme c'est souvent le cas lorsque des modèles nationaux sont érigés en «*exemples à suivre*», ces accolades et bonnes notes font souvent l'impasse sur les controverses qui agitent ces mêmes modèles au niveau domestique.

---

<sup>1</sup> G. Coron, «Le prisme communautaire en matière de retraites: la diffusion à travers le droit européen de la théorie des piliers», *Retraite et société* 50, janvier (2007): 250-77; A. Tausch, *The three pillars of wisdom? A reader on globalization, World Bank pensions models and welfare society* (Huntington: 2002).

<sup>2</sup> Dans un système de financement par **répartition**, les cotisations salariales servent à payer les rentes de retraites. Il y a donc circulation immédiate entre cotisations et dépenses. A l'inverse, dans un système par **capitalisation**, les cotisations prélevées permettent d'alimenter un stock de capital qui est placé et dont les intérêts servent à payer les retraites.

<sup>3</sup> Ce classement ne concerne que 13 pays choisis avant tout (avec quelques exceptions notables) parce qu'il s'agit de marchés importants pour la prévoyance privée. La Suisse devance ainsi (dans l'ordre) les Pays-Bas, l'Australie, la Suède et le Canada. Les autres pays considérés étaient la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Chili, Singapour, l'Allemagne, la Chine et le Japon. Cf. <http://www.mercer.com/globalpensionindex> ainsi que «Goldmedaille für das Dreisäulensystem», *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 24.02.2010.

<sup>4</sup> T. Trauth, «Schweizer Sozialsystem als Vorzeigemodell? Notwendigkeit der Fokussierung auf die Kernaufgaben», *NZZ*, 13.10.2000.

<sup>5</sup> M. Leimgruber, «Bringing private insurance back in. A transnational insurance think tank for the post Keynesian decades», in C. Boyer & F. Sattler (Ed): *European economic elites between a new spirit of capitalism and the erosion of state socialism* (Berlin: 2009): 473-95.

Le 7 mars 2010, le peuple suisse a refusé à une large majorité (72.7% des votant-es) un abaissement du taux de conversion permettant de calculer les rentes du 2<sup>e</sup> pilier.<sup>6</sup> Cette mesure, présentée comme une nécessité pour consolider le financement des retraites d'entreprise dans un contexte de vieillissement démographique et de chute des résultats financiers des caisses de pension, était soutenue par le Conseil fédéral et l'ensemble de la droite politique – majoritaire au parlement fédéral – ainsi que les associations patronales, le lobby de la prévoyance privée et notamment les compagnies d'assurance.

La baisse des rentes que représentait cet ajustement «*technique*» a été combattue par le principal syndicat suisse (UNIA), le parti socialiste et plusieurs associations de défense des consommateurs. A peine acceptée au parlement fin 2008, l'adaptation du taux de conversion a fait l'objet d'un référendum massivement signé (125'000 signatures valables récoltées en un mois, alors que 50'000 étaient nécessaires).<sup>7</sup> Un débat virulent a caractérisé la campagne de votation entre octobre 2009 et mars 2010. L'association faïtière du patronat, *economiesuisse*, aurait ainsi engagé pas moins de dix millions de francs suisses pour faire passer un «*OUI*».<sup>8</sup> Toutefois, la campagne bien rôdée du patronat n'a finalement pas fait le poids face à la dénonciation du «*vol des rentes*» et de l'influence des intérêts privés dans la gestion des retraites.

S'il est encore trop tôt pour évaluer l'impact à long terme de cette victoire référendaire, l'importance de cette votation ne fait aucun doute. Premièrement, elle illustre de manière éclatante la **politisation récente** des débats sur la prévoyance professionnelle en Suisse, débats qui demeuraient auparavant largement confinés à des cénacles d'experts. Le vote du 7 mars a également une **dimension historique**. Il s'agit en effet de la première fois depuis 1972, date de l'acceptation de la doctrine des trois piliers dans la Constitution fédérale, que le peuple suisse se prononce directement sur le fonctionnement du 2<sup>e</sup> pilier. Après une génération de maturation, la prévoyance professionnelle occupe désormais une **position centrale** dans l'organisation et l'avenir des retraites. Cette contribution analyse ces trois aspects afin de replacer dans la longue durée le vote du 7 mars 2010 et de donner des clés de compréhension des rapports de force qui structurent l'évolution récente du 2<sup>e</sup> pilier.

## I. Quelques repères pour comprendre la doctrine des trois piliers

Retracer l'histoire séculaire de la prévoyance vieillesse en Suisse est un sujet qui dépasse largement le cadre de cette contribution (pour un bref résumé, cf. Encadré 1). Je me contenterai de souligner ici plusieurs éléments permettant de saisir les structures actuelles du système (cf. Tableau 1).

<sup>6</sup> Le **taux de conversion LPP** permet de calculer le montant de la pension annuelle à partir de l'avoir LPP accumulé au cours d'une vie de cotisations. Considérons l'exemple d'une salariée ayant accumulé un avoir LPP de 600'000 CHF en 35 ans. Au taux de conversion de 7.2% (en vigueur entre 1985 et 2004), sa rente annuelle aurait été de 43'200 CHF. Avec un taux de conversion de 6.8% (cette première baisse, décidée en 2004, doit entrer en vigueur d'ici 2014), cette même rente baisse à 40'800 CHF. La votation du 7 mars portait sur une nouvelle baisse, de 6.8% à 6.4%.

<sup>7</sup> *Feuille Fédérale*, 2009, p. 2937 (disponible sur: <http://www.admin.ch/ch/f/ff/index.html> ). Voir aussi: <http://www.swissvotes.ch>

<sup>8</sup> B. Wuthrich, «Deuxième pilier: les assureurs montent au front», *Le Temps*, 08.01.2010.

## Encadré 1. Origines et développement de la doctrine des «trois piliers»<sup>9</sup>

### **1914-1948: un système de retraite divisé dès ses origines**

A l'exception de quelques caisses pionnières, le «big bang» de la prévoyance professionnelle (PP) date de **1916**. L'impôt fédéral sur les bénéficiaires de guerre introduit cette année-là prévoit en effet des exonérations pour les entreprises qui créent une institution de prévoyance (IP). Dès la fin de la Première Guerre mondiale, les assureurs vie proposent les premiers contrats de groupe et participent ainsi au développement du marché de la prévoyance vieillesse.<sup>10</sup> En 1930, 18% de la main d'œuvre non agricole est couverte par des IP dont les réserves capitalisées atteignent déjà 26% du produit intérieur brut (PIB) en 1937. Le développement de la prévoyance professionnelle est facilité par l'échec (à la suite d'un référendum) d'un premier projet d'assurance vieillesse et survivants (AVS) au niveau fédéral en **1931**. Après une pause due à la crise économique, l'expansion de la PP reprend durant la Deuxième Guerre mondiale. C'est également durant la guerre que le Conseil fédéral relance le projet AVS. Plébiscitée en votation populaire le 6 juillet **1947**, l'AVS fédérale verse ses premières rentes en janvier 1948. Les montants de ces dernières sont très bas (10-15% des salaires moyens), cela notamment afin de ne pas empiéter sur les activités des caisses de pension existantes, ni entraver le développement de nouvelles caisses.

### **1948-1972: la doctrine des «trois piliers» contre les «pensions populaires»**

Durant les années de croissance des Trente Glorieuses, une division du travail informelle s'établit entre l'AVS (futur «1<sup>er</sup> pilier») et la PP (futur «2<sup>e</sup> pilier»). Alors que l'AVS fournit une rente de base financée par répartition, la PP couvre 20% (1955) puis 30% (1970) des salarié-es, verse des rentes complémentaires très différenciées, et joue un rôle important dans la gestion de la main d'œuvre au sein des entreprises. Les réserves capitalisées de la PP sont considérables et atteignent déjà 40% du PIB suisse en 1970. La doctrine dite des «trois piliers» est élaborée durant les années 1960. Cette conception se donne pour but d'arrimer la PP au système de prévoyance vieillesse et de contrecarrer le développement de l'AVS. Mise en avant par les assureurs, les patrons et la droite politique, mais aussi soutenue par des syndicats séduits par l'idée de la gestion paritaire des IP, la doctrine des trois piliers s'oppose aux «pensions populaires». Cette alternative portée par la gauche du parti socialiste et l'extrême gauche visait à renforcer le régime de répartition au détriment de la capitalisation.

La doctrine des trois piliers, au centre de laquelle on trouve l'idée d'un **2<sup>e</sup> pilier obligatoire**, est largement acceptée en votation populaire le 3 décembre **1972**. La direction du Parti socialiste ainsi que les grandes centrales syndicales contribuent à cette victoire en faisant miroiter à la gauche l'espoir d'un 2<sup>e</sup> pilier généreux et cogéré par les travailleurs. La votation de 1972 ne règle pourtant ni l'étendue ni le contenu du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire. Les contours de ce dernier seront définis une décennie plus tard, par la **Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP, 1982-85)**, dont les principes seront en fin de compte loin de correspondre aux attentes de la gauche.

<sup>9</sup> M. Leimgruber, *Solidarity without the state? Business and the shaping of the Swiss welfare state 1890-2000* (Cambridge: 2008). Pour un compte-rendu: P. Streckeisen, «Suisse. Genèse et crise des trois piliers de la prévoyance vieillesse», *Chronique internationale de l'IREs*, no. 114 (2008): 3-12 (disponible sur <http://www.ires-fr.org/-Publications->).

<sup>10</sup> Par le biais de **contrats de groupe**, les compagnies d'assurance vie organisent et gèrent des institutions de prévoyance pour le compte d'employeurs qui ne désirent pas (ou ne peuvent pas) fonder une caisse autonome. L'assurance de groupe est ainsi très importante parmi les PME.

Premièrement, **les trajectoires des différents piliers du système de retraite ont toujours été profondément imbriquées**. Le lobby de la prévoyance privée a ainsi contribué successivement à l'introduction tardive (1947) de l'Assurance vieillesse et survivants (AVS) et à la modération des retraites étatiques durant les années de croissance d'après-guerre. En retour, cette modération a favorisé le développement progressif et sélectif des caisses de pension, tout en leur permettant de maintenir leur autonomie face à l'Etat. La votation de 1972 sur les trois piliers ne traduit donc pas uniquement une volonté politique d'améliorer les retraites en offrant une rente complémentaire à (presque) toutes les personnes salariées. Un des objectifs avoués de ses promoteurs visait à endiguer (dans le sens anti-communiste de l'époque!) le développement des retraites par répartition (AVS) et empêcher la marginalisation des caisses de pension, qui auraient découlé de l'acceptation de l'alternative des «*pensions populaires*» (cf. encadré 1). Si la doctrine des trois piliers a réussi à bloquer cette voie alternative, elle en a ouvert une autre, à savoir celle de faire dépendre toute amélioration future des rentes d'une expansion des caisses de pension financées selon le principe de capitalisation (le fameux 2<sup>e</sup> pilier obligatoire).

Je reviendrai en détail plus bas sur les conséquences à long terme de cette bifurcation. On peut toutefois saisir immédiatement son importance en examinant le graphique 1. Depuis 1970, les retraites représentent la moitié des dépenses sociales totales, mais le poids respectif de chaque pilier dans ce domaine a changé. Alors que les dépenses consacrées à l'AVS (exprimées en % du PIB) ont augmenté faiblement depuis la fin des années 1970 et sont même stables depuis près de 20 ans, celles du 2<sup>e</sup> pilier (y compris les frais de gestion) ont plus que doublé et dépassent désormais celles de l'AVS. Ces chiffres ne nous disent rien sur le rôle respectif des deux piliers dans les revenus des retraité-es, mais illustrent sans ambiguïté la «*montée en charge*» de la prévoyance professionnelle. Aujourd'hui, comme durant tout le 20<sup>e</sup> siècle, on ne peut donc pas considérer les trajectoires des différents piliers de manière séparée. Malheureusement, l'AVS et le 2<sup>e</sup> pilier sont soumis à des rythmes politiques asynchrones, ce qui brouille la compréhension de leur interdépendance profonde et durable.

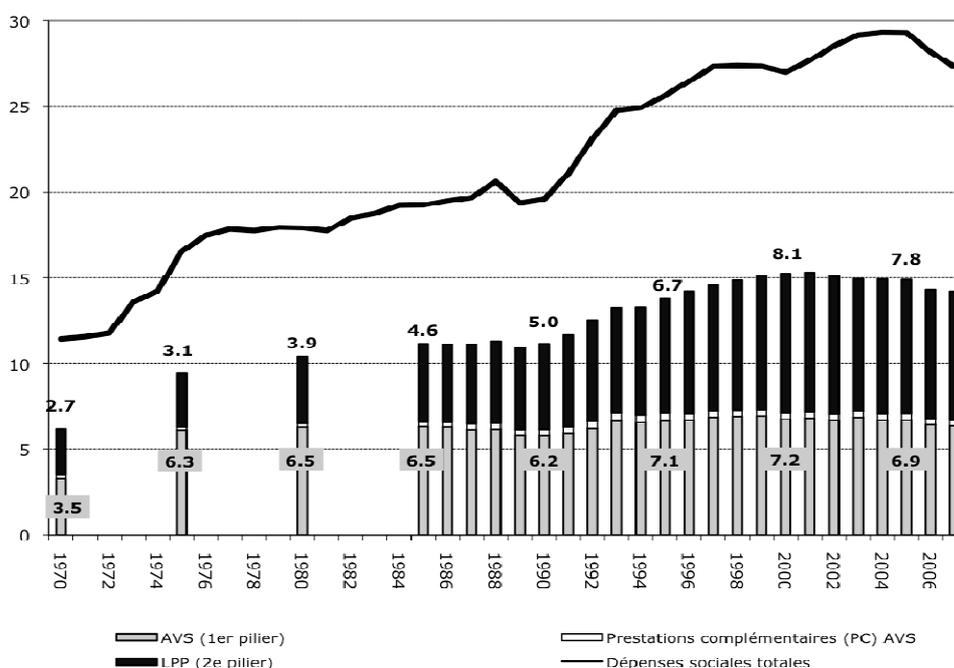
Deuxièmement, **la prévoyance professionnelle constitue un domaine pénétré par les intérêts privés**. Malgré sa fragmentation institutionnelle (on compte encore plus de 2000 caisses de pension en Suisse, contre plus de 10'000 à la fin des années 1970) et l'existence de caisses de pension dans le secteur public, le domaine de la prévoyance professionnelle est avant tout structuré par un lobby puissant, composé des caisses «*autonomes*» des grandes entreprises de l'industrie et du tertiaire, des experts et consultants actifs dans la gestion des caisses, ainsi que d'une poignée de compagnies d'assurance vie. Ces dernières ont développé depuis les années 1920 un véritable marché de la prévoyance et ont joué depuis cette date un rôle clé dans la définition des objectifs et stratégies patronales en matière de retraites<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> L'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) est ainsi l'héritière directe de la première association de caisses de pension créée en 1922 par une poignée de grandes entreprises et les compagnies d'assurance vie. Cf. aussi M. Leimgruber, «La politique sociale comme marché. Les assureurs vie et la structuration de la prévoyance vieillesse en Suisse (1890-1972)», in *Geschichte der Sozialversicherungen/Histoire des assurances sociales* (Zürich: 2006): 109-39.

En 2010, les contrats de groupe des assureurs couvrent plus de 40% des personnes affiliées à la LPP. Les compagnies d'assurance gèrent également près d'un cinquième des réserves du 2<sup>e</sup> pilier (soit environ 125 milliards de francs). Signe de l'importance du marché de la prévoyance pour l'assurance vie, plus de la moitié des primes prélevées en Suisse le sont au titre de la prévoyance professionnelle obligatoire.<sup>12</sup> Cette position prééminente des compagnies d'assurance provoque parfois des frictions dans le camp patronal. Le milieu des PME critique parfois les conditions qui lui sont imposées par des gestionnaires des contrats de groupe. Toutefois, patronat et lobby de la prévoyance s'accordent pour défendre les principes de base de la doctrine des trois piliers.

**Graphique 1: Part du système de retraite dans les dépenses sociales totales (en % du PIB, 1970-2007)**



Source: *Comptes globaux de la sécurité sociale*, (<http://www.bfs.admin.ch>)

<sup>12</sup> Cf. *Rapports de l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers* <http://www.finma.ch>

**Tableau 1. Le système des trois piliers (2010)**

	<b>Assurance vieillesse et survivants (AVS, 1<sup>er</sup> pilier)</b>	<b>Prévoyance professionnelle (LPP, 2<sup>e</sup> pilier)</b>	<b>Prévoyance individuelle (3<sup>e</sup> pilier)</b>
<b>Institutions et acteurs clés</b>	Confédération	2430 institutions de prévoyance: caisses autonomes, assurance de groupe, «fondations collectives»	Assureurs vie et banques
<b>Couverture</b>	100% de la population résidente	Env. 90% de la population active (Seuil d'entrée = 19'890 CHF/an, soit ¾ de la rente maximale AVS)	Affiliation volontaire: env. 50% de la population active a un compte de 3 <sup>e</sup> pilier «/lié» (3 <sup>e</sup> pilier «A»)
<b>Mode de financement</b>	Répartition  Cotisations salariales = 8.4% (pas de limites de prélèvement)  Cotisations (70%) Subventions étatiques (25%) Intérêts du fonds de réserve (5%)	Capitalisation  Cotisations variables (en moyenne: 8-10% des salaires)  (plafond au delà duquel les cotisations LPP ne sont plus prélevées = 3x rente AVS maximale)	Epargne individuelle  Versements annuels volontaires  salarié-e-s couvert-e-s par la LPP: maximum 6566 CHF/an indépendant-e-s: maximum 32'832 CHF/an
<b>Rentes</b>	1140 à 2280 CHF/mois indexation «mixte» (salaires/prix)  Note: la Confédération et les cantons versent aussi des <i>prestations complémentaires</i> (PC AVS) à caractère assistanciel	Rentes et modalités d'indexation très diverses  Une partie de l'avoir LPP peut être versé sous forme de capital	Versement sous forme de capital  Pertes fiscales dues au 3 <sup>e</sup> pilier A = 450 millions CHF/an (soit 6% des impôts fédéraux directs)
<b>Réserves</b>	Environ une année de prestations (38 milliards CHF)	Environ 600 milliards CHF (dont 125 milliards CHF pour les assurances de groupe)	Environ 60 milliards CHF
	<b>l'AVS et la LPP doivent offrir ensemble un taux de remplacement d'au moins 60%</b>		<b>Rôle négligeable dans la prévoyance, rôle avant tout fiscal</b>

Sources: Office fédéral de la statistique (OFS), Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Comment définir la position des organisations syndicales face au 2<sup>e</sup> pilier? Il faut souligner ici le caractère à double tranchant de leur attachement à la gestion paritaire des caisses de pension. Cette dernière constitue une vieille revendication syndicale et un domaine d'activité important. En même temps, la gestion paritaire a fortement contribué à l'intégration des syndicats au sein d'institutions de prévoyance dans lesquelles ils ne détiennent pas les leviers de commande. Il s'agit donc aussi d'une entrave qui lie les organisations de défense des salarié-es à la doctrine des trois piliers et aux exigences d'une prévoyance régie par des impératifs financiers.

Troisièmement, **le versement de prestations vieillesse ne constitue qu'une des fonctions du 2<sup>e</sup> pilier**. De longue date, et comme je viens de le rappeler en mentionnant la position ambiguë des syndicats, les caisses de pension ont été utilisées par les patrons à des fins de gestion du personnel ou pour maintenir la «*paix sociale*». Les exonérations fiscales accordées aux caisses constituent également un aspect important de leur attractivité pour les employeurs. Enfin, les fonds accumulés dans le cadre des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers sont considérables. La structure en piliers procure ainsi des sources de revenus importants aux banques et compagnies d'assurance qui participent à leur gestion et à leur placement. Pour les raisons mentionnées précédemment, les assureurs vie sont solidement ancrés au cœur du système. Il n'est donc pas étonnant qu'ils subissent les critiques grandissantes de la gauche et des syndicats. Ces derniers relèvent ainsi les contradictions entre le rôle croissant des caisses de pension dans les revenus des retraité-es et leur gestion par des acteurs privés régis par la logique du profit.

**Tableau 2. Les dépenses sociales privées en comparaison internationale**

	Dépenses sociales privées obligatoires <u>et</u> facultatives (en % du PIB, 2005)		Part des dépenses privées dans les dépenses sociales totales (en %)	Réserves des fonds de pension en % du PIB (2007)
	[1] Domaines vieillesse, invalidité et santé	[2] Part du seul domaine vieillesse		
Etats-Unis	10.1	3.8	38.9	140.6
<b>Suisse</b>	<b>8.4</b>	<b>5.3</b>	<b>29.3</b>	<b>151.9</b>
Pays-Bas	8.3	4.1	28.5	149.1
Royaume-Uni	7.1	4.7	25.1	96.4
<b>Moyenne OCDE (30 pays)</b>	<b>2.9</b>	<b>1.5</b>	<b>11.8</b>	<b>111.0 (a)</b>
France	3.0	0.2	9.3	17.9
Allemagne	3.0	0.8	10.1	6-9

Note: (a) Part des fonds de pension dans le PIB total de l'OCDE (≠ moyenne)

Source: W Adema & M. Ladaique, *How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92 (Paris: 2009).

Enfin, il est utile de considérer **le système de retraite suisse en comparaison internationale**. Comme le souligne le tableau 2, la Suisse appartient au peloton de tête des pays de l'OCDE en ce qui concerne le développement des solutions privées en matière de protection sociale dans les domaines de la vieillesse et de la santé.

Le système de retraites suisse se situe ainsi aux antipodes de la France ou de l'Allemagne, deux pays où les retraites capitalisées existent mais jouent un rôle encore faible. Par contre, le système des trois piliers partage plusieurs points communs avec les pays anglo-saxons ou encore les Pays-Bas. Comme c'est le cas

en Suisse, les assureurs vie jouent un rôle important dans la gestion des retraites privées états-uniennes et britanniques, tout en leur donnant un profil nettement moins collectif. On ne trouve ainsi pas d'équivalent du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire au Royaume Uni. Dans ce pays, la superposition et la concurrence entre des systèmes complémentaires capitalisés (publics et/ou privés) ont conduit à un émiettement déplorable des retraites. Les caisses de pension des entreprises y traversent une crise profonde.<sup>13</sup>

La trajectoire suisse ressemblait à celle des Etats-Unis jusqu'au début des années 1970: une prévoyance d'entreprise volontaire, fragmentée, et dans laquelle les assureurs étaient très impliqués. Toutefois, la bifurcation de 1972 a contribué à creuser l'écart entre les deux pays. Si la prévoyance professionnelle d'entreprise a consolidé ses positions en Suisse depuis l'adoption de la doctrine des trois piliers, les caisses d'entreprise américaines ont perdu de l'importance par rapport aux formes individualisées de prévoyance vieillesse (les fameux contrats «401k»), dont le rôle demeure moins important en Suisse.<sup>14</sup> Depuis 1972, l'expansion du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire a rapproché, dans une certaine mesure, le système suisse de celui en vigueur aux Pays Bas. Dans ce pays, la couverture de la prévoyance professionnelle est aussi quasi universelle, mais reste dominée par quelques douzaines de caisses de pension couvrant les salarié-es d'une même branche d'activité et adossées à des contrats collectifs de travail.<sup>15</sup> A l'inverse, les caisses de branche jouent un rôle nettement moins important en Suisse.

En résumé, le système de prévoyance professionnel suisse est à la fois moins individualisé que le système américain et nettement plus solide que le système britannique. A l'inverse, il est moins collectif et généreux que son homologue néerlandais. Ces différents éléments confirment le rôle clé du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire dans le régime de retraite suisse. A la suite de la votation cruciale de 1972, l'évolution de la prévoyance professionnelle peut être divisée en plusieurs phases distinctes. La première phase, qui court entre 1972 et 1985, voit la mise en place d'une loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) laissant une large autonomie aux caisses privées. Entre 1985 et 2000, la prévoyance professionnelle disparaît de l'agenda politique tout en poursuivant son expansion jusqu'à devenir une composante centrale du système de retraites. Ces deux premières périodes font l'objet de la deuxième partie de cette contribution.

Comme nous le verrons dans la troisième et dernière partie, cette évolution contribue à un retour marqué du 2<sup>e</sup> pilier sur l'agenda politique depuis 2000. Deux lignes de force antagonistes structurent la période qui suit le vote de 1972. La première, alimentée en particulier par la gauche, vise à renforcer les dimensions solidaires et redistributives du 2<sup>e</sup> pilier tout en accroissant le contrôle de l'Etat sur les caisses de pension. La seconde ligne de force, portée par les patrons et le lobby de la prévoyance privée, vise à préserver au maximum l'autonomie des caisses de pension, à développer le marché de la prévoyance, et, par conséquent, à limiter les dimensions solidaires du 2<sup>e</sup> pilier. Ces deux lignes de force contiennent en leur sein

---

<sup>13</sup> H. Pemberton et. al., *Britain's pensions crisis: history and policy* (Oxford: 2006).

<sup>14</sup> M. Orenstein (Ed), *Pensions, social security, and the privatization of risk* (New York: 2009).

<sup>15</sup> E. Nijhoff, «Pensions and providence: Dutch employers and the creation of funded pension schemes», *Enterprise and Society* 10/2 (2009): 265-303.

des logiques internes contradictoires. Comment en effet rendre plus «social» un 2<sup>e</sup> pilier dont le but explicite est justement de contrecarrer la redistribution et la solidarité? A l'inverse, les débats récents soulignent combien il est difficile pour les défenseurs des retraites par capitalisation de se dégager des obligations «sociales» grandissantes auxquelles ils doivent faire face alors que le 2<sup>e</sup> pilier arrive à maturité.

## II. La doctrine des trois piliers en pratique (1972-2000)

### Une obligation en demi-teinte (1972-85) suivie d'une maturation discrète (1985-2000)

La décennie qui suit la votation de 1972 peut être décrite comme celle du démantèlement d'un projet de 2<sup>e</sup> pilier couvrant sans exception toutes les personnes salariées, offrant un standard élevé de prestations calqué sur celui des meilleures caisses de l'époque (les caisses à primauté des prestations<sup>16</sup> du secteur public), prévoyant une participation importante des syndicats à la gestion paritaire, et soumettant les caisses à une régulation stricte des pouvoirs publics. Ces objectifs, énoncés par la gauche en lieu et place des pensions populaires défaites en 1972, se heurtent rapidement à des obstacles considérables. Pour la droite, le patronat et le lobby de la prévoyance privée, il s'agit, au contraire, dans la foulée de la victoire contre les pensions populaires, de garantir une autonomie maximale aux caisses existantes, de favoriser les caisses fonctionnant selon le système de la primauté des cotisations (majoritaires dans le secteur privé), et de limiter la portée de la couverture obligatoire en introduisant un seuil salarial au dessous duquel les personnes à faible revenu ne seront pas couvertes ainsi qu'un plafond de revenus au-delà duquel les caisses pourront organiser librement des prestations sur-obligatoires pour des catégories choisies de salarié-es.<sup>17</sup>

Le tournant vers l'austérité qui accompagne la crise économique des années 1970, la détermination patronale d'aboutir à une loi la moins contraignante possible, ainsi que l'abandon de l'alternative des pensions populaires par la gauche gouvernementale pèsent lourdement sur l'élaboration de la LPP. La technicité du sujet contribue également à enterrer les débats dans des commissions d'experts et à les éloigner de la scène publique. Une première esquisse de la LPP échoue devant les Chambres fédérales en 1978. Considérant l'embourbement du premier projet LPP comme «*non tragique*», la direction de la Winterthur, une des compagnies d'assurance vie les plus actives dans les contrats de groupe, souligne en décembre 1978 que «*les efforts visant à simplifier la loi sont dans l'intérêt de [notre] société*».<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Dans les caisses à **primauté des prestations**, le montant des rentes est prédéterminé en pourcentage du salaire. Ce système est plus favorable aux assuré-es, qui peuvent ainsi prévoir leur revenu futur. Dans les caisses à **primauté des cotisations**, le montant des rentes dépend du capital épargné et de son rendement sous forme d'intérêt. En clair: l'assuré-e connaît le montant de ses cotisations, mais sa rente dépendra de l'évolution des rendements.

<sup>17</sup> L'histoire de l'élaboration de la LPP reste à écrire. Pour un aperçu, cf. W. Hafner, *Im Strudel der Finanzmärkte: Pensionskassen in der Schweiz* (Zürich: 2004), G. Lusenti, *Les institutions de prévoyance en Suisse, au Royaume-Uni et en Allemagne fédérale. Placements financiers et politique sociale* (Genève: 1989), R. Rechsteiner, *Das 200-Milliarden-Geschäft. Pensionskassen in der Schweiz* (Zürich: 1984).

<sup>18</sup> Conseil d'administration de la Winterthur, 5 décembre 1978, cité par J. Jung, *Die Winterthur: eine Versicherungsgeschichte* (Zürich: 2000).

Au final, la LPP est bien en deçà des promesses initiales énoncées par Hans Peter Tschudi, star du parti socialiste d'après guerre, à son départ du Conseil fédéral en 1973.<sup>19</sup> Le bilan de l'instauration de l'obligation demeure ambigu. Certes, la quasi totalité des salarié-es sont désormais affilié-es au 2<sup>e</sup> pilier. Toutefois, des zones de non couverture demeurent: les bas salaires et les temps partiels, deux domaines regroupant en majorité des femmes, font les frais du seuil d'entrée dans le 2<sup>e</sup> pilier obligatoire. L'objectif constitutionnel énoncé en 1972, à savoir combiner les prestations AVS et LPP pour atteindre un taux de remplacement d'au moins 60% du dernier salaire demeure insuffisant pour les bas salaires. Les rentes, ainsi que les modalités de leur indexation à l'évolution des salaires et des coûts de la vie, demeurent très disparates. À cela s'ajoute la fragmentation institutionnelle extrême de la prévoyance professionnelle et son manque de transparence, la mise en place progressive du libre passage entre les caisses de pension (qui permet une «portabilité» de la couverture d'un employeur à un autre) et les carences de la gestion paritaire (qui demeure peu présente dans les innombrables contrats de groupe des assureurs).

En parallèle aux retards et aux manques de la LPP, les retraites versées par l'AVS sont de facto gelées: le taux de remplacement moyen des rentes AVS (soit environ un tiers d'un salaire moyen) n'a pas bougé depuis la dernière amélioration instaurée par la 8<sup>e</sup> révision de l'AVS (1972-75) et l'introduction de l'indexation des rentes (1978). La LPP régit en fin de compte un système qui demeure fragmenté et inégal. Le principe de l'obligation du 2<sup>e</sup> pilier constitue un véritable Cheval de Troie puisqu'il fait entrer au cœur du système de retraites des logiques de fonctionnement qui contrecarrent les objectifs usuels de solidarité et de redistribution propres à la sécurité sociale.

Si la LPP demeure un ouvrage inachevé au niveau des prestations, notamment pour les bas revenus et les femmes, elle donne un coup de fouet indéniable au marché de la prévoyance et notamment aux assureurs vie. Entre 1983 et 1985, soit le laps de temps qui sépare l'acceptation de la LPP par le Parlement de son introduction, Rentenanstalt/Swiss Life triple ses profits annuels nets.<sup>20</sup> La généralisation du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire parmi les PME encore mal couvertes se fait en effet largement par le biais des contrats d'assurance de groupe. Enfin, banques et compagnies d'assurance profitent des flux financiers générés par l'ouverture des comptes individuels du 3<sup>e</sup> pilier. Ce dernier joue aujourd'hui un rôle symbolique essentiel, sans commune mesure avec son rôle négligeable dans les prestations de retraites: la pédagogie de la responsabilité personnelle et de l'épargne individuelle est ainsi ancrée dans le système de retraite, tout en favorisant l'optimisation fiscale pour les hauts revenus.

En fin de compte, les «*servitudes de l'obligation*» introduites par la LPP demeurent légères et la loi, selon les termes de l'économiste Graziano Lusenti, correspond au «*cadre traditionnel*» de la prévoyance professionnelle et se limite à des «*dispositions*

---

<sup>19</sup> M. Leimgruber, «Vieillir à l'ombre des trois piliers», *L'Hebdo*, no. 34 (2008). Cet article est disponible en ligne sur <http://www.hebdo.ch>. J.F. Marquis, «Deuxième pilier, des lendemains qui déchantent», *Page 2*, no. 7 (1996): 52-54.

<sup>20</sup> Hafner, *Im Strudel der Finanzmärkte*. Cf. également S. Hepp, *The Swiss life insurance industry – The main beneficiary of the trend towards collective savings* (London: 1993).

*minimales*» et des «*demi-mesures*».<sup>21</sup> De plus, l'impact de l'affiliation obligatoire se diffuse de manière progressive. Le nombre de personnes touchant des prestations LPP est encore limité avant la fin des années 1990, tandis que l'expansion continue des marchés financiers depuis les années 1980 offre un contexte favorable à la maturation du 2<sup>e</sup> pilier. Les caisses de pension peuvent ainsi faire face aisément à l'une des conditions cadre introduite en 1982, à savoir l'obligation pour les caisses de servir un taux de rendement minimal de 4% aux avoirs LPP de leurs assurés-es.

Durant cette période, les caisses de pension consolident leur position au sein des investisseurs institutionnels en Suisse, dont elles constituent une part non négligeable.<sup>22</sup> L'expérience accumulée par les compagnies d'assurance vie suisses dans le domaine de la prévoyance leur permet, en outre, de participer à la conquête de nouveaux marchés dans les pays émergents, notamment est-européens et sud-américains, qui sont le théâtre d'une véritable campagne de privatisation des retraites, orchestrée de concert avec les organisations financières internationales.<sup>23</sup> Les demandes réitérées d'amélioration de la LPP qui sont déposées au Parlement durant les années 1980 et 1990 par la gauche demeurent lettre morte. Pendant près de vingt ans, le 2<sup>e</sup> pilier poursuit son développement à l'écart de l'agenda politique. Cette progression dans l'ombre révèle le caractère asynchrone des débats sur les retraites. Durant les années 1990, ces derniers se focalisent sur le 1<sup>er</sup> pilier (AVS). Un détour par ces controverses s'impose, car elles révèlent des dynamiques qui vont se répéter quelques années plus tard au sein du 2<sup>e</sup> pilier.

Malgré le blocage de l'expansion des rentes AVS, les tentatives d'amélioration des prestations du 1<sup>er</sup> pilier ne cessent pas et se concentrent sur les inégalités entre hommes et femmes. Dans un contexte plombé par une nouvelle crise économique et une intensification des pressions d'austérité néolibérales, ces efforts aboutissent en 1995 sur la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS. Cette dernière introduit plusieurs améliorations réelles pour les femmes (élimination des rentes de couple, bonus éducatif), mais inaugure un premier relèvement de l'âge de la retraite des femmes (de 62 à 64 ans) et une diminution des prestations pour les veufs. Ce *quid pro quo* est suivi au début des années 2000 par une 11<sup>e</sup> révision prévoyant des coupes annuelles d'environ un milliard de francs par année. Vivement combattue par la gauche et les syndicats par le biais d'un référendum largement et rapidement signé, la 11<sup>e</sup> révision mord la poussière au printemps 2004. Depuis cette date, la nouvelle mouture de la révision discutée au Parlement suscite des controverses importantes. Ce passage rapide du compromis à l'affrontement frontal illustre le durcissement du débat sur les retraites en Suisse, et notamment la montée des résistances face à des coupes claires présentées comme des mesures de «*consolidation*» nécessaires.

Si les réformes de l'AVS par le biais de «*paquets*» réformateurs mêlant expansion et coupes ont attiré l'attention des analystes des politiques sociales, ces derniers n'ont

---

<sup>21</sup> Lusenti, «*Les institutions de prévoyance*».

<sup>22</sup> T. Theurillat et. al., *L'impact des caisses de pension sur les circuits de financement et de contrôle de l'économie suisse, 1985-2003* (Neuchâtel: 2006).

<sup>23</sup> F. Lordon, *Fonds de pension, piège à cons? Mirage de la démocratie actionnariale* (Paris: 2000), M. Orenstein, *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*, (Princeton: 2008).

intégré que récemment le 2<sup>e</sup> pilier dans leurs études.<sup>24</sup> Comme nous allons le voir, ce regain d'intérêt est lié à la maturation de la prévoyance professionnelle et à des tentatives de réforme menées durant une période d'incertitudes non seulement démographiques, mais aussi financières.

### Le rôle croissant du 2<sup>e</sup> pilier

En premier lieu, si le nombre des caisses de pension a littéralement fondu en trente ans, les structures institutionnelles du 2<sup>e</sup> pilier n'ont pas fondamentalement changé (cf. tableau 3). Malgré les pertes essuyées lors de l'éclatement de la bulle internet de 2000-2001 et à la suite de la crise financière de l'automne 2008, les fonds du 2<sup>e</sup> pilier dépassent encore largement le PIB suisse. La prévoyance professionnelle est toujours dominée par les grandes caisses autonomes des entreprises privées et une dizaine de compagnies d'assurance. Entreprises leaders du secteur, Swiss Life et AXA-Winterthur couvrent à elles seules près de 800'000 des 1.6 millions de personnes affiliées à des contrats de groupe.<sup>25</sup> Par contre, en trente ans, la maturation du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire a multiplié par trois le nombre de personnes recevant une rente d'une caisse de pension, ce qui explique l'accroissement rapide des prestations versées sous forme de rentes et de capital.

**Tableau 3. La maturation du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire entre 1978 et 2008**

	1978	2008	Remarques
<b>Caisses de pension soumises à la LPP</b>	> 10'000	env. 2400	<i>Concentration et rationalisation des «mini-caisses»</i>
<b>Assuré-e-s</b> – millions (% de la main d'œuvre) dont: <i>couverture par des assurances de groupe</i>	1.3 (50%) 40%	3.6 (>85%) 40%	<i>Couverture quasi universelle</i>
<b>Retraité-e-s</b> – millions <i>comparaison: rentier-es AVS</i>	0.3 1.0	0.9 1.96	<i>Le triplement des retraité-es et la croissance forte des prestations versées confirment la «montée en charge» de la LPP</i>
<b>Prestations</b> – milliards CHF <i>comparaison: prestations AVS</i>	env. 4.0 9.8	28.4 33.5	
<b>Réserves</b> – milliards CHF (en % du PIB) <i>comparaison: fonds de réserve AVS</i>	82 (54%) 9.7	660 (123%) 38.3	<i>Les fonds du 2<sup>e</sup> pilier constituent une masse financière incontournable</i>

Source: *La prévoyance professionnelle en Suisse*, Office fédéral de la Statistique.

Si moins d'un tiers des retraité-es AVS recevaient des prestations du 2<sup>e</sup> pilier en 1978, cette proportion atteint la moitié en 2008. Cette montée en charge de la LPP constitue une source évidente de la «*politisation*» de ce domaine durant la période récente. N'en déplaise aux thuriféraires de la capitalisation, les caisses de pension ne sont pas épargnées par les défis de l'accroissement de l'espérance de vie, qui

<sup>24</sup> Voir en particulier F. Bertozzi & F. Gilardi, «The Swiss welfare state: a changing public-private mix?», in: D. Béland & B. Gran, *Public and private social policy. Health and pension policies in a new era* (Basingstoke: 2008), 207-27; G. Bonoli, «The institutionalization of the Swiss multi-pillar pension system», in: M. Rein & W. Schmähl, *Rethinking the welfare state: the political economy of pension reform* (Cheltenham: 2004), 102-21.

<sup>25</sup> FINMA, *Comptabilité de la prévoyance professionnelle en 2008*. <http://www.finma.ch>

plus est dans une période marquée par des crises financières récurrentes et une croissance économique ralentie.

Malgré ce contexte difficile, les attentes de la population à l'égard du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire demeurent élevées. Cela non seulement parce que la LPP joue un rôle grandissant dans les revenus des retraité-es, mais aussi parce que deux décennies de discours alarmistes sur le délabrement des retraites par répartition ont laissé leurs traces au sein de l'opinion publique.

A force d'annoncer la faillite prochaine de l'AVS, les espoirs se reportent sur le 2<sup>e</sup> pilier. Mais ces espoirs se heurtent aux limites de la dimension «*sociale*» de la LPP et entrent en contradiction avec les impératifs du marché de la prévoyance. Cette conjonction de facteurs met patrons et assureurs dans une situation délicate: le blocage de l'AVS et la réorientation en direction de la capitalisation ont très largement réussi, mais cette évolution pèse désormais sur les intérêts privés enchâssés dans la gestion du système de retraites. De manière ironique, on pourrait dire qu'après avoir pu bénéficier de la montée en charge de la LPP, les caisses de pension doivent désormais... passer à la caisse!

Enfin, la gauche et les syndicats n'ont pas abandonné leurs efforts visant à développer les prestations LPP, considérées comme insuffisantes. Ces derniers contestent une «*consolidation*» financière qui se ferait sur le dos des retraité-es, ne se privent pas de rappeler le fardeau que représentent les frais de fonctionnement élevés du 2<sup>e</sup> pilier en comparaison de ceux de l'AVS, ou de critiquer l'opacité de la gestion des caisses de pension. Les évolutions de fond du 2<sup>e</sup> pilier et les exigences contradictoires auxquelles les caisses de pension sont soumises produisent une évolution rapide du *quid pro quo* fragile à la confrontation ouverte. La tentative d'abaissement du taux de conversion qui vient d'échouer le 7 mars 2010 constitue en ce sens le deuxième acte d'une controverse qui a débuté une décennie plus tôt à l'occasion de la 1<sup>e</sup> révision de la LPP.

### **III. Du compromis à l'affrontement direct: de la 1<sup>e</sup> révision de la LPP au 7 mars 2010**

Si les rythmes politiques des deux premiers piliers demeurent disjoints, les demandes formulées dans l'un finissent néanmoins par se répercuter dans l'autre. Ainsi, dans la foulée des débats autour de la 10<sup>e</sup> révision AVS, les propositions visant à améliorer les prestations du 2<sup>e</sup> pilier se sont également focalisées sur la situation des femmes. A la fin des années 1990, la gauche exige ainsi une meilleure prise en compte des bas salaires au sein de la LPP par le biais d'un abaissement du seuil d'entrée salarial et d'une extension de la gestion paritaire aux assurances de groupe. Ces demandes ont été finalement acceptées à l'Assemblée fédérale en 2003, la majorité de droite leur opposant comme contrepartie une première baisse du taux de conversion (de 7.2% à 6.8% à l'horizon 2014) visant à assurer le financement à long terme des rentes. Ce compromis a permis le passage de la 1<sup>e</sup> révision LPP sans que lui soit opposé un référendum. Rappelons que durant la même période la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS faisait l'objet de violentes controverses, puis d'une défaite référendaire.

Le compromis accepté en 2003 combine des évolutions contradictoires. D'un côté, l'abaissement du seuil d'entrée dans la LPP (ce dernier passant de 100% à 75% du montant d'une rente AVS maximale) prend partiellement en compte la croissance des formes de travail atypiques (temps partiel et temporaire) et la sous représentation structurelle des femmes au sein des caisses de pension.<sup>26</sup> De l'autre côté, la première baisse du taux de conversion signale une première offensive contre les conditions cadre de la LPP. Si l'argument de la consolidation financière du système de retraite est utilisé de manière permanente depuis une vingtaine d'années, les crises financières du début du 21<sup>e</sup> siècle ont également pesé sur une série de mesures d'adaptation décidées en dehors du cadre de la LPP.

L'éclatement de la bulle internet en 2000-2001 a eu pour conséquence la première baisse du bilan total de la LPP depuis 1985. Cette crise a également servi de toile de fond pour une intense campagne des assureurs afin d'obtenir une flexibilisation de leurs obligations à long terme au sein de la prévoyance professionnelle. En d'autres termes, le débat sur la consolidation du 2<sup>e</sup> pilier, c'est aussi une lutte pour préserver les marges de manœuvre des acteurs privés. Le compromis de 2003 a ainsi été accompagné de plusieurs mesures urgentes échappant à la menace référendaire. A la suite du lobbying soutenu des assureurs vie, le Conseil fédéral a abaissé durablement le taux de rendement minimal LPP. Ce dernier est ainsi passé de 4% (niveau fixé en 1985) à 3.25% en 2003 puis a continué à fluctuer (atteignant un premier plancher à 2.25% en 2004, pour ensuite remonter à 2.75% en 2008, puis à nouveau redescendre à 2% début 2010). De leur côté, les compagnies d'assurance abaissaient de manière unilatérale le taux de conversion dans le domaine sur-obligatoire du 2<sup>e</sup> pilier, c'est-à-dire pour les prestations dépassant les minima définis par la LPP. La fragmentation et la complexité du 2<sup>e</sup> pilier ont rendu les résistances difficiles contre ces mesures qualifiées respectivement de «*Lex Rentenanstalt*» et «*Lex Winterthur*» par les syndicats. Les assureurs ont enfin obtenu du Conseil fédéral le droit de conserver 10% de la recette brute des bénéfices réalisés sur les placements des avoirs LPP. Cette pratique de la «*quote-part minimale*» (legal quote) est considérée par de nombreux experts comme contraire à la loi. Elle rapporte près de 500 millions de CHF par an aux compagnies d'assurance.<sup>27</sup>

Ces changements importants soulignent la perméabilité du 2<sup>e</sup> pilier à des réformes orchestrées par des intérêts privés qui ne se privent pas de jouer sur plusieurs niveaux pour peser sur les évolutions au sein de la prévoyance professionnelle. Par contre, les manœuvres qui ont caractérisé la 1<sup>e</sup> révision LPP confirment la position difficile des syndicats au sein du 2<sup>e</sup> pilier. Contraints d'accepter des compromis «*réalistes*» mais insatisfaisants pour les retraités, ces derniers disposent en fin de compte de peu d'armes leur permettant de contrecarrer les initiatives unilatérales prises les patrons et le lobby de la prévoyance privée.

<sup>26</sup> M. Leimgruber, «Trois piliers semés d'embûches pour les femmes. Prévoyance vieillesse et rapports sociaux de sexe en Suisse au 20<sup>e</sup> siècle», in: T. David, et al., *Die Produktion von Ungleichheiten - La production des inégalités* (Zürich: 2009).

<sup>27</sup> R. Molo, «La grande duperie du "legal quote"», *Le Temps*, 04.02.2010. M. Kuert Killer, «Le rôle douteux des compagnies d'assurance vie dans le deuxième pilier», Service de presse de Travail.Suisse, no. 4/mars (2009).

Depuis le choc financier de 2000-2001, des controverses importantes ont également eu lieu au sujet des caisses de pension du secteur public. Ces controverses constituent un front important de l'offensive visant à amoindrir la dimension sociale du 2<sup>e</sup> pilier au nom de l'exigence de sa consolidation financière. Il ne faut en effet pas oublier que les caisses de pension publiques offrent souvent des prestations plus généreuses que celles des caisses du secteur privé et fonctionnent encore pour certaines selon le principe de la primauté des prestations. L'exigence de l'assainissement financier des caisses de pension publiques et leur alignement sur les conditions en vigueur dans le secteur privé fait partie intégrante de la «*politique des caisses vides*» menée avec consistance depuis plusieurs décennies. A l'instar des salaires et des conditions de travail de la fonction publique, considérées comme «*privilegiées*», les conditions de retraite généreuses sont autant de «*mauvais exemples*» dans une période placée sous le signe de l'austérité salariale et budgétaire permanente.<sup>28</sup>

La résurgence de propositions de réforme radicale du système constitue un signe supplémentaire du durcissement progressif des débats sur l'avenir de la prévoyance professionnelle. La critique de la doctrine des trois piliers et la revendication d'une «*stratégie de sortie*» au profit d'un renforcement du 1<sup>er</sup> pilier AVS demeure pourtant marginale au sein de la gauche et des syndicats.<sup>29</sup> De l'autre côté de l'échiquier politique, plusieurs économistes libéraux n'ont pas hésité à critiquer la dimension «*collectiviste*» du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire et à lui opposer l'alternative du «*libre choix de la caisse de pension*». Cette option iconoclaste consisterait à individualiser le 2<sup>e</sup> pilier en découplant l'affiliation à une caisse de pension de la conclusion d'un contrat de travail. Cette proposition ne recueille pour l'instant qu'un soutien mitigé au sein des associations patronales, ces dernières craignant que faire voler en éclat l'obligation d'affiliation ne provoque des conflits sans fin avec les syndicats et ne fasse ressurgir des idées telles que les pensions populaires. Cette option a également été refusée par le Conseil fédéral.<sup>30</sup> Dans l'intervalle, la prévoyance individuelle a continué son expansion: pas moins de 2.7 millions de personnes souscrivent à un compte de 3<sup>e</sup> pilier, mais elles y contribuent de manière très inégale. La première étude sérieuse réalisée sur le sujet par l'Administration fédérale des contributions fin 2009 confirme que les avantages fiscaux liés du 3<sup>e</sup> pilier profitent avant tout aux personnes disposant de hauts revenus et aux banques et représentent un manque à gagner important pour la Confédération, tout en jouant un rôle négligeable dans la prévoyance vieillesse.<sup>31</sup>

La votation du 7 mars 2010 ne constitue donc pas un épisode isolé, mais bien une étape significative dans une phase particulièrement mouvementée de l'histoire de la prévoyance professionnelle: en 2002 déjà, les compagnies d'assurance militaient

<sup>28</sup> S. Guex, *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au 20<sup>e</sup> siècle* (Lausanne: 1998).

<sup>29</sup> *Endlich existenzsichernde Renten: Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle* (Bern: 2006).

<sup>30</sup> D. S. Gerber, «Freie Pensionskassenwahl mit grossem Nutzen. Von den Grenzen betrieblicher Sozialromantik», *NZZ*, 09.03.2004; P. Hasler, «Keine freie Wahl der Pensionskasse. Überforderte Aufsicht und ratlose Arbeitnehmer», *NZZ*, 02.09.2003. M Pittet et al, *Faisabilité du libre choix de la caisse de pensions. Étude comparative sur l'individualisation et le transfert du risque à l'assuré* (Berne: 2005).

<sup>31</sup> R. Peters, *Les cotisations au pilier 3a Une étude descriptive des données de l'imposition 2005*, (Berne: 2009). Voir aussi: «Die Profiteure der Säule 3a. Der Steuerabzug subventioniert vor allem obere Einkommensklassen und Banken», *NZZ*, 20.11.2009.

pour la baisse du taux de conversion à 6.4% (tout en obtenant 6.8% dans le cadre de la 1<sup>e</sup> révision LPP).<sup>32</sup> La décision de baisser le taux de conversion a donc peu à voir avec la crise économique et financière qui a débuté au deuxième semestre 2008 et doit être comprise dans une plus longue durée. Par contre, la conjoncture de crise économique et financière a assurément pesé sur l'ampleur du refus référendaire. Dans un contexte marqué par la multiplication de coûteux plans de sauvetage pour les banques, et en particulier l'UBS, les appels à la «nécessaire» consolidation financière et à la baisse des rentes suscitent l'incompréhension et le rejet, et cela même au sein de l'électorat traditionnel des partis de droite.

### **Au lendemain du 7 mars: de nombreuses questions restent ouvertes**

Si le résultat de la votation du 7 mars représente un désaveu sans appel des exigences portées par le camp patronal et de la droite, il est un peu tôt pour évaluer son impact à moyen terme. Dans l'immédiat, la gauche et les syndicats ont pris appui sur le rejet massif du 7 mars pour présenter une série de revendications visant à la fois à améliorer les prestations pour les bas revenus (en augmentant le taux de remplacement combiné de l'AVS et de la LPP de 60% à 70 voire 80% pour les bas salaires) et à imposer des contrôles plus étroits aux assureurs actifs dans le domaine LPP. La pression demeure forte sur les assureurs, puisqu'une interpellation parlementaire exige leur retrait du domaine LPP obligatoire. Toutefois, force est de constater que ces propositions en positif auront du mal à se frayer un chemin dans l'état actuel des rapports de force politiques. Moins de deux semaines après le vote du 7 mars, la gauche vient de lancer un nouveau référendum contre la révision à la baisse des prestations de l'assurance chômage et il est probable qu'un scénario similaire se répète dans le cadre de la nouvelle version de la 11<sup>e</sup> révision AVS.<sup>33</sup> La victoire référendaire parviendra-t-elle à mettre un cran d'arrêt à l'offensive «anti-sociale»? Ou au contraire cette multiplication de référendums ne contribuera-t-elle pas à épuiser et émietter ses forces dans des luttes imposées par la droite?

En effet, la droite et les associations patronales n'ont pas abandonné l'objectif de la consolidation financière du 2<sup>e</sup> pilier et dictent encore le rythme et l'orientation des débats non seulement dans le domaine des retraites, mais aussi dans les autres pans du système de protection sociale. Plusieurs indices indiquent en effet que les milieux patronaux ne sont pas prêts à reculer. Le parti radical a ainsi évoqué l'idée d'un «frein à l'endettement» pour les assurances sociales. Cette proposition, qui a été prudemment abandonnée quelques semaines avant le vote du 7 mars, aurait permis de déclencher automatiquement des mesures d'économie lorsque les comptes de la protection sociale se retrouvent dans le rouge. Une telle mesure permettrait ainsi de désamorcer les oppositions référendaires et de «dépolitiser» le débat. Dans le même ordre d'idée, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable à

---

<sup>32</sup> «Zweite Säule auch für tiefere Einkommen. Nationalratskommission wählt eine soziale Lösung», *NZZ*, 02.02.2002

<sup>33</sup> «Die Linke ergreift das Referendum. Nationalrat stimmt Sanierung der Arbeitslosenversicherung zu», *NZZ*, 19.03.2010. La nouvelle version de la 11<sup>e</sup> révision AVS combine une hausse de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans et des mesures visant à suspendre l'indexation des rentes en cas de baisse importante du fonds de réserve AVS. Cf. «Gegen subventionierte Fühpensionierungen. Der Nationalrat lehnt neue Ausgaben bei der 11. AHV Revision ab», *NZZ*, 03.03.2010.

l'introduction, à moyen terme, d'un mécanisme permettant de coupler le niveau du taux de conversion aux évolutions démographiques et économiques.<sup>34</sup>

Quelles que soient leurs issues, ces débats confirment la centralité et la politisation croissante du 2<sup>e</sup> pilier en ce début du 21<sup>e</sup> siècle. Malgré ces controverses, la doctrine des trois piliers structure toujours l'univers des possibles et constitue encore l'horizon apparemment indépassable du système de retraites suisse. Dans ces conditions, il d'autant plus nécessaire de déconstruire les débats techniques et les évidences qui sont au cœur de cette doctrine. Ces derniers obscurcissent en fin de compte la compréhension des rapports de force qui structurent le système de retraite. Au lendemain du 7 mars, il s'agit de reposer les questions fondamentales: quelle sécurité sociale voulons-nous? Est-il judicieux que cette dernière soit encadrée et jugulée par les intérêts financiers? Au lieu de céder aux sirènes des retraites capitalisées, ne serait-il pas temps de consolider et surtout développer le premier pilier? Dire cela c'est évidemment prendre à rebours une doctrine qui pèse depuis plus de quarante ans dans la direction inverse.

---

<sup>34</sup> «Burkhalter tritt nicht auf die Reform-Bremse», *NZZ*, 08.03.2010