

L'AVS à la veille de la 5e révision

Autor(en): **Giroud, Emile**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **52 (1960)**

Heft 9

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385158>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

52^e année

Septembre 1960

N° 9

L'AVS à la veille de la 5^e revision

Par *Emile Giroud*

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) du 20 décembre 1946 a été acceptée en votation populaire le 6 juillet 1947 par 862 036 oui contre 215 496 non. C'est dire qu'elle comptait à l'époque pas mal d'adversaires de principe ou d'opposants qui ne voyaient pas mal d'adversaires de principe ou d'opposants qui ne voyaient pas naître d'un très bon œil cette institution dont ils n'avaient nullement besoin et à laquelle ils devraient payer de grosses cotisations sans en tirer des avantages correspondants. Cette opposition existe toujours et se manifeste chaque fois qu'il est question d'améliorer les rentes aux vieillards et aux survivants — celles-ci étant dépendantes du montant de celles-là — de peur de devoir supporter une augmentation des primes ou de devoir fournir aux pouvoirs publics des ressources nouvelles pour augmenter leurs subventions à cette institution. Il ne faut pas oublier l'existence de cette opposition, plus puissante par son influence que par le nombre, lorsqu'on porte un jugement sur les lenteurs de procédure de revision de la loi.

La loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948, a déjà subi quatre revisions importantes pour les assurés puisqu'elles ont apporté une amélioration importante des rentes. Une autre revision, que nous n'appellerons pas la cinquième pour ne pas créer de confusion avec celle en cours, a eu lieu en 1959 pour harmoniser certaines dispositions avec celles de l'assurance-invalidité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1960.

Avant de parler du présent et de l'avenir, voyons d'abord ce que fut le passé. La *première revision* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1951 déjà. Elle a eu avant tout pour effet d'élever la limite de revenu donnant droit aux rentes transitoires. Du fait de cette revision, le nombre des personnes recevant ces rentes a passé de 237 000 à 270 000. En outre, la limite de revenu au-dessous de laquelle les personnes de condition indépendante bénéficient d'une cotisation réduite a été élevée de 3600 à 4800 fr. par an. Coût total: 12 millions par an.

Peu après a paru le premier bilan technique qui a révélé que la situation financière permettait d'autres améliorations.

La *seconde revision* est intervenue le 1^{er} janvier 1954. Elle fut nettement plus importante que la première, puisqu'elle apporta une augmentation très forte des rentes les plus basses, la libération des personnes âgées de plus de 65 ans du paiement des cotisations (ce n'est pas ce qui a été fait de mieux, car ce fut surtout un cadeau aux gros revenus) et l'élévation de 7500 à 12 500 fr. de la part du revenu pris en considération pour le calcul de la rente. Coût total: 83 millions par an.

La *troisième revision* entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1956 a vu la suppression des limites de revenu dans le domaine des rentes transitoires pour les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 et leurs survivants, la suppression aussi des rentes différenciées selon les régions par l'unification au niveau le plus élevé, et une nouvelle augmentation de 750 à 840 fr. du minimum de la rente transitoire simple. Les rentes pour couples sont toujours 60 % plus élevées. Coût total: 19 millions par an.

La *quatrième revision* intervenue au 1^{er} janvier 1957 fut la plus complète et la plus coûteuse. Elle apporta une augmentation générale des rentes ordinaires de vieillesse et survivants, la réduction à dix ans au lieu de vingt ans de la période de cotisations donnant droit à la rente complète, l'abaissement de 65 à 63 ans de l'âge à partir duquel la femme a droit à la rente de vieillesse, une nouvelle hausse de 4800 à 7200 fr. par an du plafond du revenu des indépendants donnant droit à des cotisations réduites et une nouvelle élévation de 12 500 à 15 000 fr. du revenu annuel pris en considération pour le calcul de la rente. Coût total: 157 millions de francs par an.

Ainsi, les améliorations apportées par ces quatre revisions de la loi intervenues au cours des dix premières années représentent, en annuités perpétuelles, c'est-à-dire calculées à longue échéance, un accroissement de charges de 271 millions de francs par an.

Si les rentes actuelles sont encore insuffisantes pour vivre, ce qui n'est contesté par personne, il faut admettre que le législateur a amélioré cette institution chaque fois que la situation financière l'a permis. Mais il ne peut faire des miracles avec un petit 4 % des revenus du travail, alors que pour payer des rentes convenables les caisses de pension perçoivent des primes trois à quatre fois plus élevées.

Les quatre revisions auxquelles il a été possible de procéder prouvent que les experts chargés d'établir les éléments de base qui ont servi à l'élaboration de la loi AVS se sont trompés dans leurs prévisions ou qu'ils ont été trop prudents. Les recettes ont été beaucoup plus fortes que prévu. Mais qui pouvait prévoir en 1945/46 que le taux des salaires allait presque doubler dans l'espace de

quinze ans, que le nombre des Suisses et des Suissesses exerçant une activité lucrative allait très fortement augmenter du fait de la haute conjoncture et qu'on occuperait un jour plus de 350 000 travailleurs étrangers? Personne. La conséquence de cet état de choses est que, malgré les exonérations intervenues, le produit des cotisations a passé de 418 millions en 1948 à 744 millions de francs en 1959. Mais, par les quatre revisions successives et l'augmentation très considérable du nombre des bénéficiaires, les dépenses ont passé de 127 millions en 1948 à 700 millions en 1959. Actuellement, plus de 640 000 personnes — dont 250 000 qui n'ont versé aucune cotisation — soit un habitant sur neuf, reçoivent chaque mois leur petite rente de vieillesse de veuve ou de survivant. Si la rente est petite, beaucoup trop petite pour celui qui n'a que cela pour vivre, elle constitue un revenu supplémentaire qui met généralement à l'aise toutes les personnes âgées — et elles sont nombreuses — qui continuent de travailler au-delà de 65 ans pour les hommes et de 63 ans pour les femmes.

Voilà pour le passé.

Voyons maintenant l'avenir.

Le fonds de réserve a atteint à fin 1959 un peu plus de 5 milliards de francs. Souvent, des voix s'élèvent dans la presse, et même dans des congrès, demandant qu'il soit procédé à une plus large répartition des recettes courantes et admettant du même coup une diminution des réserves. C'est à cela que vise en particulier l'initiative populaire déposée le 22 mai 1959, par un comité hors parti, pour des rentes AVS plus élevées. Cette initiative a la teneur suivante:

L'actuel article 34^{quater} de la Constitution fédérale est remplacé par le nouvel article constitutionnel 34^{quater} de la Constitution fédérale suivant:

Article constitutionnel 34^{quater} de la Constitution fédérale:

1. La Confédération instituera une assurance-vieillesse et survivants générale et obligatoire. La législation fédérale réglera le détail des dispositions en s'inspirant des principes suivants.

2. Le montant des rentes sera établi périodiquement, au moins tous les cinq ans, sur la base des prévisions budgétaires de l'assurance, de l'évolution démographique et du développement économique. Les rentes sont adaptées à l'accroissement du revenu national nominal. Les taux des rentes ne pourront être inférieurs à ceux de la période de calcul écoulée.

3. Un fonds de compensation sera créé pour équilibrer les effets des fluctuations; en cours d'existence, il ne devra ni dépasser le double montant de la somme la plus élevée des rentes annuelles prévues pour le cours d'une période de calcul, ni tomber au-dessous du montant simple de cette somme.

4. Les contributions financières de la Confédération et des cantons à l'assurance-vieillesse et survivants ne devront pas dépasser la moitié du montant nécessaire à l'assurance pour la moyenne de chaque période de calcul de cinq ans. La Confédération remplira ses obligations en premier lieu par les recettes courantes de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie.

5. La Confédération instituera par la voie législative une assurance-invalidité; elle pourra déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de citoyens seulement.

6. La réalisation de l'AVS et de l'assurance-invalidité aura lieu avec le concours des cantons et des associations professionnelles. Les caisses d'assurance publiques et privées pourront être appelées à collaborer, ainsi que dans le domaine de l'assurance-invalidité, d'autres organisations qualifiées.

Dispositions transitoires:

1. L'Assemblée fédérale procédera dans le délai de trois ans après l'adoption du nouvel article constitutionnel par le peuple et les cantons à l'adaptation de la législation actuelle à ces principes.

2. Les taux des rentes de vieillesse, de veuve et d'orphelins applicables au moment de l'entrée en vigueur du nouvel article constitutionnel seront en moyenne augmentés de 30 % par rapport aux taux en vigueur au 31 décembre 1958.

3. Le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants pourra être maintenu à son niveau lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, même si les limites établies à l'alinéa 3 du nouvel article constitutionnel sont excédées.

Le texte appelle les remarques suivantes:

Le *point 2* fait une obligation à la Confédération de fixer à nouveau les rentes tous les cinq ans. Cette disposition n'apportera aucun avantage aux assurés puisque, sans elle, on a procédé à quatre révisions dans l'espace de sept ans. Mais elle pourrait obliger les autorités à procéder à une révision alors que rien de nouveau ne s'est produit au cours des années qui la justifient.

Le principe selon lequel les rentes doivent être fixées en tenant compte des recettes probables de l'assurance n'appelle aucune réserve, car c'est bien celui-là qui a été déterminant lors des révisions antérieures. Mais que veut dire l'adaptation des rentes à l'accroissement du revenu national nominal? Ni le texte de l'initiative, ni les commentaires publiés jusqu'à maintenant ne donnent des précisions sur ce point. Si cette clause signifie que les prestations doivent être augmentées dans la mesure où le revenu national s'est accru depuis que les rentes ont été fixées pour la dernière fois, elle appellerait les plus grandes réserves, car nous tenons ce postulat pour irréalisable. Il existe une différence fondamentale entre le revenu du travail et le revenu national. Les recettes de l'AVS étant basées sur le revenu du travail, les rentes ne peuvent pas être fixées en fonction du revenu national.

Le *point 3* est lié à l'objectif visé par l'initiative, c'est-à-dire à une application plus large du système de la répartition. En fait, il ne s'agit pas seulement de développer le système, mais de fonder

exclusivement l'AVS sur le principe de la répartition. A l'appui de cette proposition, les auteurs de cette initiative prétendent qu'une capitalisation supérieure à deux fois la dépense annuelle la plus élevée est superflue et que cet excédent de fortune peut parfaitement être distribué sans danger pour l'institution.

Disons d'abord que l'AVS n'a pas de fortune. Elle possède une réserve mathématique calculée pour pouvoir tenir ses engagements dans vingt-cinq ou trente ans aussi bien que maintenant. Les compagnies privées d'assurance ont une réserve très supérieure à celle de l'AVS et personne ne leur en fait grief. Pourquoi cette différence de jugement et d'attitude? Les mêmes disent que la plus grosse partie des sommes encaissées sont capitalisées. C'est inexact, puisque les comptes de 1959 révèlent une dépense de 700 millions, alors que les recettes en cotisations, subventions et intérêts du capital ont été de 1055 millions. C'est dire que les deux tiers des recettes sont immédiatement réparties. Une certaine capitalisation est indispensable pour que la caisse puisse remplir dans vingt ans et au-delà toutes ses obligations sans devoir augmenter

Comptes annuels à longue échéance

(Indice des cotisations: 128; degré d'emploi de 1955; taux d'intérêt: 2¾ %)

De 1948 à 1958: résultats des comptes; dès 1959: estimations

Montants en millions

Années civiles	Dépenses	Cotisations ¹	Recettes		Total	Fonds de compensation	
			Pouvoirs publics	Intérêts du fonds		Fluctuations annuelles ²	Etat en fin d'année
1948	127	418	160	5	583	+ 456	456
1949	147	436	160	16	612	+ 465	921
1950	170	458	160	19	637	+ 467	1388
1951	221	501	160	38	699	+ 478	1866
1952	250	528	160	56	744	+ 494	2360
1953	267	570	160	63	793	+ 526	2886
1954	358	564	160	76	800	+ 442	3328
1955	383	600	160	93	853	+ 470	3798
1956	493	645	160	109	914	+ 421	4219
1957	627	683	160	121	964	+ 337	4556
1958	665	682	160	133	975	+ 310	4866
<hr/>							
1959	686	683	160	130	973	+ 287	5153
1960	719	683	160	136	979	+ 260	5413
1963	823	683	160	153	996	+ 173	6022
1968	989	686	280	166	1132	+ 143	6555
1978	1237	698	350	172	1220	— 17	6686
1988	1287	713	350	158	1221	— 66	6137
1998	1263	729	350	142	1221	— 42	5554

¹ Y compris les cotisations versées par les assurés facultatifs et par les étrangers dont le séjour en Suisse est de courte durée.

² Augmentations (+), diminutions (-).

les cotisations. Car il arrivera un moment où les recettes courantes ne couvriront plus les dépenses courantes, même avec un apport important provenant des intérêts du fonds, et il faudra puiser dans la réserve. Si la génération actuelle ne prenait pas la précaution de constituer une réserve importante, une augmentation des primes à charge de nos descendants serait inévitable. Le tableau ci-devant sur l'évolution des comptes annuels à longue échéance est tiré du rapport sur l'exercice 1958.

On constate par là que, selon les prévisions qu'on pouvait émettre il y a deux ans, les dépenses sont supérieures au produit des cotisations dès 1959. En réalité, la chose ne se produira qu'en 1960. Dans dix ans, les dépenses seront plus élevées que le produit des cotisations plus les subventions des pouvoirs publics, ce qui veut dire que ce n'est que par le jeu des intérêts du capital qu'on évitera un déficit. Mais, dès 1978, les dépenses seront supérieures à l'ensemble des recettes, si bien qu'on devra prélever chaque année dans la réserve quelques dizaines de millions pour rétablir l'équilibre. Si cette réserve n'existait pas, il faudrait alors augmenter les cotisations. Ce serait injuste à l'égard de la nouvelle génération qui aura cotisé pendant toute sa vie, alors que les bénéficiaires actuels de rentes n'ont payé des primes que pendant quelques années ou même pas du tout. Nous sommes d'avis que les générations de demain ont le droit d'acquiescer leurs rentes au même prix que les bénéficiaires d'aujourd'hui. Nous devons donc nous opposer avec énergie à une nouvelle extension du principe de la répartition.

Il ressort du *point 4* que cette initiative n'apportera pas de recettes supplémentaires à l'AVS. Par contre, le *point 2* des dispositions transitoires postule que les rentes seront augmentées de 30 % par rapport aux taux en vigueur au 31 décembre 1958, au moment de l'entrée en vigueur de ce nouvel article constitutionnel. Nous ne pourrions pas approuver une telle manière de faire. Tout d'abord parce que ce taux uniforme apporterait une augmentation plus forte aux grosses rentes qu'aux petites. Ensuite parce que les catégories d'assurés ayant des salaires moyens (les ouvriers) ont été les moins favorisées par les révisions antérieures, et que nous sommes d'avis que cette injustice devra être corrigée lors de la cinquième révision.

Pour toutes ces raisons, le mouvement ouvrier ne saurait donner son appui à cette initiative.

Une autre initiative a été déposée par le Parti socialiste suisse

Elle vise à remplacer l'article 34^{quater}, alinéa 5, de la Constitution fédérale, par le texte suivant:

L'article 34^{quater}, alinéa 5, de la Constitution fédérale qui dit: «Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance» est abrogé et remplacé par l'alinéa 5 suivant:

«Les contributions financières de la Confédération et des cantons doivent, en tout, comporter en moyenne la moitié au plus, mais les deux cinquièmes au moins, du montant total nécessaire à l'assurance.»

L'article 34^{quater} de la Constitution fédérale sera complété par la disposition transitoire suivante:

«Les recettes supplémentaires résultant de la revision de l'alinéa 5 seront affectées à l'augmentation de la valeur réelle des rentes et à leur adaptation périodique au renchérissement.

Dans les deux années suivant l'adoption de cette disposition constitutionnelle, l'Assemblée fédérale devra procéder à une revision de la législation conforme aux principes sus-énoncés.»

Cette initiative veut avant tout rétablir dans une large mesure le rapport qui existait au début entre les cotisations des assurés et des employeurs, d'une part, et les contributions des pouvoirs publics, de l'autre. En d'autres termes, elle vise à augmenter les versements de l'Etat afin d'accroître les rentes. Les versements des pouvoirs publics ne seraient plus fixés en chiffres absolus, comme c'est le cas actuellement (art. 103 de la loi), mais devraient atteindre en permanence une certaine proportion des sommes dépensées chaque année.

Non seulement les contributions des pouvoirs publics augmenteraient immédiatement, mais elles continueraient à s'accroître progressivement, en quelque sorte automatiquement, dans la mesure où, sans que le système des rentes soit modifié, les prestations seront adaptées à l'élévation des revenus et où cette adaptation entraînera une augmentation des dépenses de l'AVS — et, partant, de la participation financière des pouvoirs publics. En outre, toute amélioration du système des rentes entraînerait un accroissement supplémentaire des contributions des pouvoirs publics. En effet, si les taux légaux sont améliorés, les charges de l'AVS augmenteraient et, partant, le montant que représente la proportion de 40 % au minimum à 50 % au maximum des besoins globaux.

Malheureusement, cette perspective, pour les pouvoirs publics, ne les engagera pas à faciliter une élévation des rentes lorsque les circonstances le permettraient. Cette disposition pourrait donc se retourner contre les assurés si les organisations ouvrières ne suivent pas la chose de très près.

Les articles et commentaires dont l'initiative socialiste a fait l'objet apprécient diversement l'accroissement des contributions des pouvoirs publics qui découlera de ce nouveau texte constitutionnel. Cela provient du fait que les calculs ne sont pas fondés sur la même

base. Si on prend comme critère d'appréciation le bilan technique au 31 décembre 1956, on peut estimer que la contribution annuelle de la Confédération et des cantons devrait atteindre 500 millions au lieu de 160 actuellement, 280 à partir de 1968 et 350 dès 1978.

Après avoir assuré une augmentation des revenus à l'AVS, l'initiative socialiste déclare que les recettes supplémentaires devront servir à l'augmentation des rentes et à leur adaptation périodique au renchérissement. C'est dans la logique des choses. Mais elle laisse à la législation le soin de fixer les modalités d'application. Cela vaut mieux que la formule rigide de l'initiative « interpartis » qui ne permettrait pas de corriger les inégalités commises jusqu'ici dans les améliorations intervenues.

Ces inégalités ressortent du tableau suivant:

Amélioration des rentes AVS

Revenu annuel moyen	Rentes simples complètes		
	au 1. 1. 1948	au 1. 1. 1957	Augmentation
jusqu'à 750.—	480.—	900.—	88 %
» 1 750.—	732.—	900.—	23 %
» 2 250.—	840.—	900.—	7 %
» 3 750.—	1200.—	1250.—	4 %
» 6 000.—	1380.—	1430.—	4 %
» 7 500.—	1500.—	1550.—	3 %
» 9 000.—	1500.—	1610.—	7 %
» 10 500.—	1500.—	1670.—	11 %
» 12 000.—	1500.—	1730.—	15 %
dès 15 000.—	1500.—	1850.—	23 %

C'est en réponse à ces chiffres, que nous avons cité à la tribune du Conseil national, que le Conseil fédéral a promis, par la voix de M. Etter, de corriger cette inégalité de traitement lors de la cinquième revision.

Cette cinquième revision est en préparation. La commission dite du bilan technique en étudie les bases fondamentales. Elle apportera certainement une augmentation des rentes ordinaires de toutes les catégories, mais il est difficile de dire maintenant quelle sera l'importance de cette augmentation.

Nous ne savons pas non plus le sort que le peuple fera à l'initiative socialiste qui, ayant été déposée la première, sera mise en votation avant l'autre. Sans une augmentation des recettes, on ne peut prévoir une forte augmentation des rentes. Or, à part les intérêts du fonds de réserve, les recettes sont constituées par les cotisations des assurés et les contributions des pouvoirs publics. Tout en demandant une participation plus élevée aux pouvoirs publics, ne pourrait-on pas porter le total des cotisations au fonds de compensation de 4,8 à 5 % ?

Nous posons la question.