

La septième révision de l'AVS

Autor(en): **Bernasconi, Giacomo**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **60 (1968)**

Heft 9

PDF erstellt am: **17.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385503>

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.

La septième revision de l'AVS

Par Giacomo Bernasconi

L'état actuel et l'évolution future de la prévoyance

La septième revision de l'AVS a fait couler beaucoup d'encre, mais on constate que, comme dans maints domaines d'ailleurs, la discussion a évolué assez différemment de ce côté et de l'autre de la Sarine. Tandis qu'elle a été remarquablement objective en Suisse romande, elle a été parfois passionnée et violente en Suisse allemande.

L'état actuel de l'AVS

La sixième revision est devenue effective le 1^{er} janvier 1964. Elle s'est traduite avant tout par une augmentation linéaire de toutes les rentes dans la proportion d'un tiers. En outre, les rentes partielles – servies aux assurés qui n'avaient pas vingt ans de cotisations – ont toutes été transformées en rentes pleines. En d'autres termes, les rentes ont cessé d'être graduées selon la durée de l'assurance. Les assurés (et leurs survivants) qui n'ont qu'une seule année de cotisation, ceux qui ont payé pendant vingt et un ans, ce qui sera le cas à la fin de cette année, et ceux qui, plus tard, auront cotisé pendant 45 à 47 ans, touchent les mêmes rentes si le revenu moyen (ou la cotisation moyenne déterminante) est le même. Des rentes partielles ne subsistent que dans les cas où l'assuré ne totalise pas le même nombre d'années de cotisation que les assurés de sa génération, en d'autres termes s'il n'a pas versé autant d'annuités que ses « contemporains ».

Le 1^{er} janvier 1966 est entrée en vigueur la loi fédérale sur le subventionnement d'allocations complémentaires AVS/AI. Un an plus tard, le 1^{er} janvier 1967, tous les cantons avaient introduit ces prestations en appliquant des normes uniformes pour la détermination des revenus donnant droit à cette aide supplémentaire. Ce résultat est d'autant plus réjouissant que les cantons auraient eu la faculté d'abaisser d'un cinquième les limites fixées par la loi fédérale.

Ces prestations complémentaires sont destinées à améliorer la situation des assurés pour lesquels la rente minimale AVS ou AI constitue l'essentiel, voire le seul revenu. Ces assurés disposent au-

jourd'hui d'un minimum vital – extrêmement bas, il est vrai – de 3000 fr. – de 4800 fr. pour les couples.

Enfin, le 1^{er} janvier 1967, toutes les rentes ont été majorées de 10% pour compenser le renchérissement. Actuellement, compte tenu des prestations complémentaires, *aucune* personne seule ne touche moins de 3150 fr. et *aucun* couple moins de 5120 fr. Quant à la rente *maximale*, elle s'établit à 3520 fr. pour une personne seule et à 5632 fr. pour un couple. Alors que partout des voix s'élèvent pour exiger une augmentation plus généreuse des rentes minimales par rapport aux autres rentes, il faut relever que la différence entre le minimum et le maximum n'est plus que de 370 fr. pour une personne seule et de 512 fr. pour un couple. Et n'oublions pas que même une cotisation de 12 fr. (c'est-à-dire pratiquement nulle) assure déjà le droit à la rente minimale pleine! On ne saurait être plus généreux. En revanche, le droit à la rente maximale est acquis par le versement d'une cotisation de 700 fr. au moins, mais qui peut atteindre des milliers et des dizaines de milliers de francs par an! Malgré cela, il se trouve encore des gens pour *contester* que l'AVS repose sur une conception sociale. Enfin, la confrontation de quelques chiffres – toujours compte tenu des prestations complémentaires – éclairera plus que de longs commentaires l'évolution de l'AVS: De 1948 à 1968, la rente *minimale* simple est passée de 480 à 3150 fr. L'augmentation est de 556,25%!

Pendant la même période, la rente *maximale* simple a progressé de 1500 à 3520 fr. L'augmentation est de 134,66% seulement. On verra que cette évolution témoigne véritablement d'un esprit social.

Le point de départ de la septième revision

Le renchérissement n'a cessé de progresser depuis 1964, encore qu'il accuse un certain ralentissement depuis 1967. A elle seule, cette montée du coût de la vie justifiait une nouvelle revision. On s'est cependant rendu à l'évidence qu'une simple compensation du renchérissement ne suffisait pas et qu'il était nécessaire d'améliorer aussi la *valeur réelle* des rentes. Cette nécessité a inspiré nombre d'interventions parlementaires et de requêtes de groupements divers. Mentionnons en particulier: un mémoire commun de l'Union syndicale et du Parti socialiste suisse au Conseil fédéral et l'initiative constitutionnelle de la Fédération nationale des syndicats chrétiens-sociaux. L'Union syndicale et le PSS ont préconisé un relèvement linéaire de 40% des rentes issues de la sixième revision. Quant à l'initiative chrétienne-sociale, elle demandait une augmentation d'un tiers, mais par rapport aux rentes en vigueur au moment où l'initiative aurait (ou serait) acceptée par le peuple et les cantons.

L'initiative chrétienne-sociale ayant précédé de peu l'envoi de notre mémoire au Conseil fédéral, on nous a accusés d'avoir voulu faire de la surenchère en préconisant un relèvement des rentes de 40% alors que

les chrétiens-sociaux se contentaient d'un tiers. C'est le contraire qui est vrai. Nous avons exigé moins que les chrétiens-sociaux.

Pourquoi avons-nous été si modestes, trop modestes comme on n'a pas manqué de le dire ? L'explication est simple : nous nous sommes mis à *calculer* sérieusement et à proposer ce qui, objectivement, nous paraissait réalisable. Les chrétiens-sociaux, en revanche, se sont souciés du financement comme un poisson d'une pomme.

Cependant, même notre proposition n'était pas réalisable sans une augmentation des recettes de l'AVS. Nos calculs ont démontré que tout relèvement des rentes supérieur à la simple compensation du renchérissement, en d'autres termes toute nouvelle amélioration de leur valeur *réelle* exigeait des recettes supplémentaires. C'est pourquoi nous avons préconisé de majorer la cotisation de 25 % et de la porter de 4 à 5 % des revenus.

Vous me permettrez de relever en passant que la Fédération chrétienne-sociale – dont les responsabilités sont à la taille de ses effectifs – pouvait se permettre d'ignorer superbement le problème du financement. L'Union syndicale, la plus grande des organisations de salariés du pays, ne pouvait pas se le permettre. De surcroît, nous sommes persuadés que le souci de maintenir l'équilibre financier de l'AVS pèse tout autant dans la balance que le souci d'améliorer les prestations. Si cet équilibre financier était négligé, l'AVS affronterait des déficits techniques grandissants, qui exigeraient un jour ou l'autre des mesures d'assainissement dont les assurés – et avant tout les travailleurs – seraient les premiers à faire les frais.

L'évolution de la septième revision jusqu'à aujourd'hui

La Commission fédérale d'AVS a proposé une augmentation linéaire des rentes de 25 %. Le Conseil fédéral s'est rallié à cette proposition. En outre, pour tenir compte de l'évolution des salaires et des revenus, toutes les cotisations versées sur les comptes individuels jusqu'au moment où commence le droit à la rente devaient être revalorisées des deux tiers. Jusqu'à maintenant, seules les cotisations versées jusqu'à la fin de 1964 ont été revalorisées d'un tiers.

La rente minimale devait être portée à 2100 fr. pour les personnes seules et à 3360 fr. pour les couples et la rente maximale à 4500 fr. pour les personnes seules et à 7200 fr. pour les couples.

Le Conseil des Etats, qui avait la priorité, a été plus loin. Il a fixé la rente minimale à 2280 fr. pour les personnes seules et à 3648 fr. pour les couples. Pour les rentes maximales, il a maintenu les taux proposés par le Conseil fédéral. Il en résulterait donc une nouvelle compression entre le minimum et le maximum.

Le Conseil des Etats a ratifié la proposition de majorer les cotisations de 25 % – *mais pour les salariés uniquement*. La cotisation des personnes indépendantes devrait passer de 4 à 4,5 % seulement.

Parallèlement, la limite de revenu jusqu'à concurrence de laquelle les indépendants sont au bénéfice d'une échelle de cotisations dégressive passerait de 12 000 fr. actuellement à 16 000 fr. Ainsi donc, les personnes de condition indépendante dont le revenu est inférieur à 16 000 fr. ne paieraient pas une même cotisation de 4,5 %, mais une cotisation pouvant être réduite jusqu'à concurrence de 2,25 %.

La commission du Conseil national, réunie à Lenzerheide, a apporté de sensibles corrections au projet du Conseil fédéral et aux décisions du Conseil des Etats. Elle a proposé de porter la rente minimale à 2400 fr. (personne seule) et 3840 fr. (couple) et la rente maximale à 4800 fr. (personne seule) et à 7680 fr. (couple). La relation entre minimum et maximum serait donc de 1:2. Enfin, la commission du Conseil national demande que les rentes en vigueur soient augmentées non pas d'un quart seulement, mais d'un tiers, comme cela a été le cas lors de la sixième révision. Quant aux cotisations figurant sur les comptes individuels, elles doivent être revalorisées des $\frac{3}{4}$ au lieu des $\frac{2}{3}$ seulement proposés par le projet.

La commission du Conseil national a cependant admis que la majoration des cotisations proposée par le Conseil fédéral ne suffira plus pour couvrir le coût de ces nouvelles améliorations. Elle propose donc de porter la cotisation à 5,2 %. Ce taux doit être applicable à *tous* les assurés, y compris aux personnes indépendantes. En revanche, pour ces dernières, le bénéfice de la dégressivité serait acquis jusqu'à concurrence d'un revenu de 20 000 fr. Les indépendants dont le revenu est inférieur à ce montant verseraient une cotisation d'autant plus faible que le revenu est plus bas (de 2,6 % probablement pour un revenu de 10 000 fr.).

Ces propositions appellent des réserves. Il ressort du rapport de l'exercice 1966 de l'AVS qu'en 1965, 91 % des agriculteurs et 50 % des autres personnes indépendantes ont déclaré un revenu inférieur à 12 000 fr. et bénéficié de la dégressivité. Si la limite jusqu'à laquelle joue la dégressivité est portée à 20 000 fr., il est probable qu'aucun exploitant agricole ne versera plus la cotisation entière. Si l'on songe aux gros paysans des plantureuses régions des cantons de Vaud, de Berne, de Zurich, de Thurgovie ou d'ailleurs qui roulent en Mercedes ou révèlent d'autres signes extérieurs de richesse, on conviendra que cette solution constitue un grand privilège et qu'aucune raison d'ordre social ne la justifie.

Néanmoins, les amendements proposés par la commission du Conseil national doivent être appréciés positivement. Les augmentations de rentes préconisées sont réalisables si les ressources de l'AVS sont accrues dans une mesure suffisante. La proposition visant à porter la cotisation de 4 % actuellement à 5,2 % permettrait de se procurer des recettes suffisantes.

Mais encore faut-il que le Conseil des Deux Cents suive sa commission et que le Conseil des Etats se rallie ultérieurement aux décisions

du Conseil national. Si cet horaire est tenu au cours de la session d'automne, la septième revision entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1969 – indépendamment du sort de l'initiative chrétienne-sociale. Si celle-ci n'est pas retirée, elle devra être soumise au vote du peuple et des cantons. Si la septième revision est mise sous toit lors de la session d'automne, cette votation pourrait avoir lieu le premier dimanche de décembre par exemple. Quant à moi, je tiens un rejet pour certain.

Nous avons encore à examiner *quelques problèmes spéciaux* qui se sont posés au cours de la discussion relative à la septième revision, mais en dehors d'elle aussi. Ils reviennent d'ailleurs sans cesse sur le tapis.

J'ai déjà rappelé que l'on ne cesse de demander que les rentes minimales soient augmentées encore plus fortement que les autres, et surtout que les rentes maximales. C'est d'ailleurs ce que l'on n'a cessé de faire jusqu'ici, les chiffres que je viens de citer le démontrent. Les bénéficiaires de rentes minimales qui touchent également les prestations complémentaires reçoivent aujourd'hui *cinq fois et demi* plus qu'en 1948. Quant aux rentes maximales, elles n'ont pas même augmenté d'une fois et demi!

Pour motiver cette revendication, on rappelle que la rente minimale n'est pas suffisante pour vivre.

C'est bien vrai. Mais *ni* une rente *minimale* encore très sensiblement *augmentée*, *ni* une rente *maximale* n'assureraient ce minimum vital! On oublie tout simplement que l'AVS est une *assurance de base*. Elle ne verse pas aux détenteurs de hauts revenus des rentes correspondant à leurs versements. La rente maximale est atteinte à partir d'un revenu annuel moyen (revalorisé) de 17 500 fr. et demain, probablement, à partir d'un revenu de 20 000 fr. Ce sont là, dans les circonstances actuelles, des revenus *moyens*, atteints par une forte proportion des salariés. (Un revenu moyen revalorisé de 20 000 fr. correspondrait à un revenu moyen *effectif* de 11 330 fr.).

Il convient ensuite de se demander: quelles sont les personnes qui ne touchent que la rente minimale? Y en a-t-il encore? Il y en a encore, parmi les personnes très âgées de la génération d'entrée, des travailleurs également. Ces personnes n'ont pas atteint un revenu moyen donnant droit à une rente plus élevée ou sensiblement plus élevée, soit parce que leur capacité de travail a diminué au cours des dernières années de leur activité économique, soit parce qu'elles ont réduit de plein gré cette activité.

Mais aucun des assurés qui a exercé une activité professionnelle *normale* pendant les vingt années de l'AVS (en haute conjoncture) n'en est réduit à la part congrue de la rente minimale. Jusqu'à maintenant, pour qu'un assuré en soit réduit à ne toucher que la rente minimale, il fallait que son revenu moyen pour la période 1948/68 n'ait pas dépassé 3125 fr., ce qui veut dire à peu près 2400 fr., compte tenu de la revalorisation des cotisations. Mais qui, parmi les salariés ne

dépasse pas un tel revenu moyen ? Seule une toute petite minorité de personnes qui ne travaillent que partiellement ou sporadiquement. La plupart des détenteurs de rentes minimales ou des candidats à ces rentes sont des *petits artisans* et surtout des *paysans*.

Mais pourquoi en est-il ainsi ? Avant tout parce que les personnes indépendantes ont la possibilité de ne pas déclarer l'entier de leur revenu – et qu'elles en usent et en abusent ! Et comme le revenu déclaré détermine la cotisation – puis le montant des rentes AVS, cette fraude fiscale se traduit par de faibles rentes des paysans et des artisans.

Il n'en reste pas moins qu'à la suite des libertés qu'ils prennent avec le fisc, et aussi des privilèges fiscaux dont ils bénéficient, les cotisations des ruraux à l'AVS ne totalisent pas plus de 15 millions de francs par an. En revanche, la valeur des rentes AVS qu'ils encaissent est dix fois plus élevée ! Pour ces quinze millions de cotisations, les paysans se répartissent plus de 150 millions de francs de rentes par année. La cotisation AVS est donc le plus avantageux des placements. Aucune catégorie de la population ne retire un aussi substantiel profit de l'AVS. Les autres assurés – et dans une proportion déjà considérable les ouvriers qualifiés, les employés, les fonctionnaires – font les frais de l'opération.

Il ne s'agit plus de « solidarité », mais d'exploitation éhontée de l'assurance sociale par des gens qui, d'un même mouvement, la privent des recettes dont elle a besoin.

C'est pourquoi je ne parviens pas à comprendre que tant de travailleurs se laissent émouvoir par les chatemites qui prêchent une plus forte augmentation des rentes minimales. Les travailleurs n'ont rien à y gagner. Au contraire. Cette politique a pour seul effet d'assurer de nouveaux privilèges à l'agriculture, des rentes toujours plus élevées dont les travailleurs doivent finalement faire les frais.

Les syndicats ne peuvent, ni ne veulent se prêter plus longtemps à ce jeu. S'ils s'y prêtaient, ils trahiraient la mission qui leur est confiée : défendre efficacement, et de la manière la plus fructueuse les intérêts de leurs membres et des travailleurs dans leur ensemble.

Les prix de la « pension populaire »

D'emblée, l'AVS a été conçue comme une assurance de base. Pourquoi ? La raison est simple : elle a été introduite tardivement, le réseau de caisses de pensions, des assurances de groupes, etc., était plus développé qu'ailleurs. De surcroît, en 1946/47, personne n'osait encore proposer une cotisation de plus de 4 %, c'est-à-dire supérieure à celle qui était perçue pour le régime des allocations pour pertes de gain aux militaires.

Il va sans dire qu'une cotisation de 4 % ne permet en aucun cas de verser des pensions garantissant un minimum d'existence. Même la

plus modeste des pensions populaires dignes de ce nom exige à tout le moins une contribution de 14 à 16 % de la somme des salaires. Dans la République fédérale allemande, la cotisation est de 17 %. Néanmoins, les travailleurs jugent les prestations insuffisantes. Et la cotisation augmente aujourd'hui d'un pour-cent par an jusqu'au moment où elle atteindra 20 % du salaire.

Evidemment, on peut rétorquer qu'une pension populaire assurant une rente suffisante pour vivre justifie une cotisation aussi élevée. Paris vaut bien une messe ! Mais n'oublions pas que notre démocratie connaît le referendum, auquel peuvent être soumis toutes les décisions de l'Assemblée fédérale. L'expérience a démontré à maintes reprises que ce n'est pas le Conseil fédéral en majorité bourgeois, ni le Parlement en majorité bourgeois également qui sont les plus conservateurs, mais bien le peuple souverain ! Personne ne peut avoir la certitude que le peuple accepterait sans hésiter – et d'un seul coup – l'augmentation massive des cotisations qui serait nécessaire pour transformer l'AVS en une caisse populaire de pensions.

Lors du dernier congrès de Lucerne, tout en admettant que le régime de la pension populaire ne pourrait pas être réalisé d'un coup, divers délégués – les typographes avant tout – ont néanmoins affirmé que les syndicats doivent défendre cette idée, s'employer à gagner les masses à cette conception. Ces collègues n'ont pas considéré que cette politique aurait pour effet de mobiliser tous les adversaires d'un développement constant de l'AVS, tous les adversaires d'un régime de pensions populaires. Ce serait le meilleur moyen de compromettre non seulement une réalisation ultérieure de ce régime, mais aussi l'amélioration progressive de l'AVS. Si, parce que nous aurions trop demandé à la fois, nous étions désavoués par le peuple, la décision populaire serait assimilée à un verdict contre tout nouveau développement de l'AVS. Nous serions alors paralysés et longtemps encore dans l'impossibilité de surmonter cette stagnation.

L'institution d'un régime de pensions populaires mettrait en question aussi le principe de la solidarité tel qu'il est réalisé au sein de l'AVS. Aucune autre des assurances sociales de l'étranger ne soumet aussi largement les privilégiés au devoir de la solidarité envers les économiquement faibles et les travailleurs de condition modeste.

En Suisse, la cotisation AVS est exigée pour l'entier du revenu. A l'étranger, l'obligation de cotiser cesse à partir d'une certaine limite : de 16 000 DM en Allemagne occidentale, de 18 000 fr. en France. La cotisation n'est plus perçue sur le revenu qui dépasse cette limite.

Si la cotisation AVS était portée au niveau élevé que requiert une «pension populaire», cette application intégrale du principe de la solidarité ne serait plus possible, pour des raisons d'ordre *politique* tout simplement. Si les sociétés d'assurance pouvaient démontrer à des dizaines, à des centaines de milliers d'assurés que des primes équivalentes à celles qu'ils versent à l'AVS leur assureraient, dans une

compagnie privée, des prestations plus substantielles que celles qu'ils touchent de l'AVS, l'opposition contre le principe de la solidarité intégrale deviendrait si forte que le système de la cotisation perçue pour l'entier du revenu ne pourrait pas être maintenu ! Si la perception des cotisations était limitée comme à l'étranger, la caisse populaire de pensions serait privée de moyens financiers considérables et les cotisations devraient être portées d'emblée à un niveau beaucoup plus élevé que ce ne serait le cas si l'on avait pu maintenir l'application du principe de la solidarité intégrale. J'ai montré les raisons pour lesquelles ce ne serait pas possible. En conséquence, ce seraient avant tout les assurés des classes moyennes de revenus qui supporteraient les plus gros sacrifices tandis que les privilégiés se tireraient allégrement d'affaire !

Il faut aussi considérer la contribution des caisses de pensions, assurances de groupes, etc., à l'alimentation des investissements dont le pays a besoin. Chacun sait que l'aménagement du réseau routier, la construction d'écoles, d'hôpitaux, la lutte contre la pollution des eaux, la construction de logements et les autres travaux d'infrastructure absorbent d'énormes capitaux. L'AVS ne peut plus fournir ces capitaux. Elle repose aujourd'hui sur le système de la répartition avant tout. En d'autres termes, les dépenses correspondent à peu près aux recettes. L'AVS n'est plus en mesure d'augmenter fortement ses réserves et elle a de moins en moins la possibilité d'opérer des placements. Si l'institution d'une caisse populaire de pensions, en stoppant le développement des caisses de pensions, assurances de groupes, etc., avait pour effet de réduire les placements, c'est-à-dire les capitaux d'investissement, le nécessaire développement des infrastructures, comme aussi la constante modernisation de l'industrie seraient gravement menacés. Les capitaux d'investissement qui cesseraient d'être mis à disposition par les fonds de réserve des institutions d'assurance devraient être accumulés au détriment des salaires. Dans cette perspective également, il paraît opportun de maintenir une relation raisonnable entre le secteur des assurances sociales et le secteur privé des caisses de pensions, assurances de groupes, etc.

Certes, la part du secteur public de l'assurance sociale peut être encore élargie. Mais nous ne devrions pas tendre à en faire l'unique assureur, l'unique « porteur » de la prévoyance vieillesse et invalidité.

Rente dynamique ou indexée ?

L'initiative chrétienne-sociale propose un système de rentes dynamiques, c'est-à-dire ajustées périodiquement et automatiquement à l'évolution générale des revenus. D'autres préconisent depuis longtemps une rente indexée, ne garantissant que la simple compensation du renchérissement.

Le Conseil fédéral a repoussé ces deux propositions. En revanche, les rentes seront adaptées à des intervalles plus courts – tous les trois

ans – à l'évolution des prix ou dès que le renchérissement a progressé de 8% depuis le dernier ajustement.

Au regard de la pratique en vigueur, ces nouvelles dispositions n'apportent rien de bien nouveau. Si la nouvelle revision entre effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 1969, l'AVS aura été modifiée sept fois en vingt et un ans, c'est-à-dire tous les trois ans en moyenne. J'ai déjà relevé que la valeur réelle des rentes n'a cessé d'augmenter.

Il n'y a donc pas lieu que l'Union syndicale embouche la trompette de l'indexation. Une simple compensation du renchérissement n'est que piétinement. Elle n'améliore en rien la situation des bénéficiaires. Certes, chacune des revisions exige beaucoup de temps. Mais un système d'indexation aurait pour effet de freiner l'augmentation de la valeur réelle des rentes. Le système actuel a fonctionné de manière très satisfaisante et il n'y a pas lieu d'y renoncer pour des expériences dont nous ne connaissons pas l'aboutissement, pour des résultats qui, dans la mesure où nous pouvons en juger, seraient nettement moins satisfaisants que ceux que produit le régime actuel.

Examinons encore rapidement la revendication chrétienne-sociale qui vise à rendre obligatoire pour les entreprises la création d'institutions de prévoyance-vieillesse. Elle se fonde sur une réalité : à savoir que les caisses de pensions d'entreprises et les institutions d'assurance des associations professionnelles sont encore insuffisamment développées.

Cependant, la statistique 1966 des caisses de pensions démontre que ce secteur complémentaire de la prévoyance-vieillesse est en rapide développement, tant en ce qui concerne le nombre des caisses et des assurés que le montant des prestations.

A notre avis, cette heureuse évolution ne devrait pas être entravée. On peut dire, sans crainte d'être démenti, qu'un nombre grandissant d'employeurs est disposé à affecter des moyens plus substantiels à la prévoyance en faveur de leur personnel – mais dans la mesure seulement où ils ont le sentiment qu'il s'agit de prestations consenties plus ou moins volontairement, ou au gré de libres accords avec le partenaire social – mais non pas sous la contrainte de la loi.

Si la loi rend ces institutions obligatoires, elle devra fixer aussi les prestations minimales. Mais les employeurs les assimileront à des prestations maximales, qu'ils n'augmenteront plus de bon gré. Cette législation risque donc de freiner le développement de ces institutions et l'amélioration de leurs prestations au lieu de le stimuler.

Enfin, des raisons d'ordre strictement syndical nous engagent à nous opposer à la revendication chrétienne-sociale. Nous avons intérêt à promouvoir l'essor des institutions fédératives et professionnelles. Une loi rendant la création de caisses de pensions obligatoire pour les entreprises sonnerait le glas des institutions syndicales d'assurance complémentaire. Non seulement, leur développement serait stoppé, mais elles seraient condamnées à dépérir progressivement.

Les syndicats perdraient toute influence sur le développement de la prévoyance qui doit compléter l'assurance de base que reste l'AVS. Inutile d'ajouter qu'une telle évolution aggraverait encore les difficultés de recrutement.

C'est pourquoi nous devons nous garder comme du feu de propager l'institution *obligatoire* d'institutions de prévoyance au niveau de l'entreprise, et en revanche, nous employer d'autant plus énergiquement à stimuler leur développement dans la liberté par le biais des conventions collectives, nous employer aussi à développer les institutions de nos propres fédérations. C'est de cette manière que nous servirons le mieux les intérêts de nos membres et de nos organisations.

La fonction du Fonds central de compensation

Avant de terminer, je voudrais encore aborder un thème qui, bien qu'il ne soit pas en relation directe avec la septième révision, est néanmoins d'une grande importance: il s'agit du rôle qui est dévolu au Fonds central de compensation. Il est généralement assez mal connu des assurés, dont bon nombre attribuent à cette institution des pouvoirs et une efficacité qu'elle n'a pas.

A la fin de 1966, le Fonds central d'AVS détenait près de 7,5 milliards de francs. On se demande souvent s'il était vraiment nécessaire d'accumuler de telles réserves? Autant d'argent «qui dort»? N'aurait-il pas été plus simple d'augmenter les rentes au lieu de thésauriser? Et maintenant encore, ne serait-il pas plus opportun d'améliorer les prestations avec cet argent au lieu de majorer la cotisation de 4 à 5,2%?

La réponse est simple: dès le début, tous les assurés âgés de 20 à 65 ans, et ceux qui exerçaient une activité professionnelle à partir de 15 ans révolus et après 65 ans, ont été tenus de cotiser.

Mais les charges de l'assurance ne se sont accumulées que progressivement. En 1948, seules des rentes de nécessité ont été versées aux plus de 65 ans. Puis dès 1949, chaque année, s'est ajoutée une nouvelle «fournée» de rentiers, si je puis user de ce terme expressif. Ils ne touchaient que des rentes *partielles*. Parallèlement, le nombre des rentes qui prenaient fin – à la suite de remariages de veuves, de l'échéance des rentes des orphelins et de décès – était de beaucoup inférieur au nombre des nouveaux bénéficiaires. Si le nombre des personnes occupées et les revenus étaient restés constants depuis 1948, les recettes de l'AVS seraient restées stables jusqu'à aujourd'hui. Mais les dépenses auraient augmenté chaque année, même sans aucun relèvement des rentes. Pour pouvoir faire face à ses obligations croissantes, l'AVS était donc obligée de réaliser des bénéfices au cours des premiers exercices; un système de répartition pure aurait été impossible.

En outre, dès 1950, on a enregistré une forte augmentation du nombre des travailleurs étrangers. La plupart d'entre eux sont relative-

ment jeunes et tous versent des cotisations. Mais ils n'auront droit à la rente que dans vingt ou trente ans. Leurs contributions sont virées au Fonds central de compensation. Si l'on affectait ces réserves à l'amélioration des rentes de la population de résidence, la population active, dans vingt ou trente ans, devrait financer non seulement les rentes servies aux Suisses et étrangers résidant dans le pays, mais encore les rentes servies aux assurés étrangers qui auraient regagné leur pays.

Aujourd'hui, la moitié environ des capitaux du Fonds de compensation sera nécessaire au financement des rentes que les travailleurs étrangers toucheront ultérieurement. L'autre moitié du fonds est suffisante pour garantir les charges de deux années moyennes de l'AVS. Il ne s'agit donc pas d'un fonds de couverture, mais bien, comme l'exprime son appellation, d'un fonds de compensation proprement dit. On ne saurait donc y recourir pour financer les améliorations des prestations. Ce n'est d'ailleurs nullement «de l'argent qui dort». Les intérêts de ce fonds rapportent aujourd'hui 235 millions de francs par an. Sans cet apport, les cotisations devraient être augmentées de manière appropriée.

A l'heure actuelle, le fonds de compensation ne s'accroît plus que lentement. En 1966, au regard d'un bilan global de plus de deux milliards, le fonds a augmenté de 290 millions seulement. A brève échéance et pour un nombre d'années les prélèvements qui seront exigés pour faire face à l'accroissement des charges provoqueront même une diminution de ces réserves.

Il est donc nécessaire de faire connaître mieux les fonctions du fonds de compensation pour prévenir les illusions. Le fonds n'est pas une manne inépuisable.

Conclusions

La septième revision – surtout si l'Assemblée fédérale se rallie aux propositions de la commission du Conseil national – se traduira par une sensible amélioration des rentes AVS et AI.

Cette revision ne sera pas la dernière. Le développement de l'AVS doit être poursuivi, mais progressivement comme jusqu'à maintenant. Mais s'il faut continuer à avancer pas à pas, chacun des pas doit être aussi grand que possible, mais mesuré de manière à assurer une marche sûre, sans accident.

Le développement de la sécurité sociale est en cours. Les syndicats y ont leur mot à dire. Ils doivent veiller avant tout à sauvegarder les intérêts de leurs membres, qui figurent parmi les assurés dont le revenu est déclaré jusqu'au dernier centime et qui versent intégralement les cotisations afférentes à ce revenu. Il est évident aussi que les intérêts des autres groupes de la population doivent être, eux aussi, équitablement sauvegardés. Le mouvement syndical s'est plié à cette

exigence et il continuera à la respecter. Mais il ne peut pas permettre que les travailleurs supportent des charges toujours plus lourdes pour garantir des privilèges indus à d'autres catégories d'assurés qui s'entendent à se soustraire à leurs obligations financières et laissent les autres payer pour eux.

Certes, en matière d'assurance sociale, le cœur doit être de la partie – mais la raison aussi. Certes, la solidarité est un élément fondamental des assurances sociales. Mais les sacrifices qu'elle exige doivent être répartis entre les divers groupes de la population selon leurs possibilités économiques et financières. Comme je l'ai montré, certains groupes tendent à abuser de la solidarité des travailleurs. Le moment est venu d'y mettre un terme.

La loi fédérale sur le travail

Ses caractéristiques essentielles

Par *Alexandre Berenstein*

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève

(Suite et fin)

V. La loi et les conventions collectives de travail

S'il appartient au législateur de doser la ration de droit public et la ration de droit privé dont il désire composer l'arsenal législatif, ce législateur n'est pas seul en cause lorsqu'il s'agit de savoir quelle est l'importance que revêtira le réseau des conventions collectives et quelle est l'incidence que celui-ci exercera sur les rapports de travail. Mais il peut, en édictant les textes légaux, tenir compte des conventions collectives de travail; il arrive même qu'il leur donne une certaine primauté par rapport aux dispositions légales. Lors des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la loi, ce problème avait fait l'objet de controverses. Il avait surtout été question de prévoir que, dans un domaine particulier, celui de la réglementation de la durée du travail et du repos, des dispositions spéciales de droit public, sous la forme d'ordonnances dites «qualifiées», pourraient être prises sur la proposition commune des associations d'employeurs et de travailleurs. Ce projet tendait en fait à instituer une nouvelle forme de droit collectif du travail, puisque ces «propositions communes» ne pouvaient être considérées comme des conventions collectives au sens propre de ce