

Problèmes de la 7e révision de l'AVS

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **59 (1967)**

Heft 10

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385459>

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»

59^e année

Octobre

No 10

Problèmes de la 7^e revision de l'AVS

Par *Giacomo Bernasconi*

L'évolution antérieure

La loi fédérale d'AVS, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948, a déjà fait l'objet de six revisions portant sur les prestations de l'assurance. En outre, la loi a été modifiée en liaison avec l'introduction de l'assurance invalidité. Quant à l'augmentation linéaire de 10 % qui est intervenue le 1^{er} janvier 1967 pour compenser le renchérissement, elle n'a pas été assimilée à une revision. En outre, le 1^{er} janvier 1966 est entrée en vigueur une loi fédérale sur le subventionnement d'allocations complémentaires AVS/AI. Dès le 1^{er} janvier 1967, ces allocations sont versées par tous les cantons; les mêmes limites de revenus sont déterminantes partout.

Les rentes AVS servies en 1966 ont totalisé 1723 millions de francs, soit près de deux fois et demi le montant de 1960. Le tableau ci-dessous éclaire le développement de l'AVS depuis 1948:

	Cotisants en milliers	Encaissements en millions de fr.	Bénéficiaires en milliers	Rentes versées en millions de fr.
1948	2150	418	221	123
1950	—	458	273	162
1955	—	598	431	360
1960	2732	798	596	688
1965	—	1355	—	1668
1966	2951	1446	—	1723

Selon les estimations de l'Office fédéral des assurances sociales, fondées sur les calculs de la sous-commission de l'équilibre financier, les dépenses de l'AVS – sans nouvelle augmentation des rentes actuelles – atteindront près de trois milliards de francs en 1985.

Lorsque l'AVS a été créée, on ne prévoyait pas une telle évolution, pour la simple raison que personne n'imaginait que l'expansion

économique prendrait de telles proportions. Une question se pose cependant: les assurés ont-ils bénéficié de manière appropriée de cette évolution? Les chiffres relatifs aux encaissements, aux prestations, aux cotisants et aux bénéficiaires ont augmenté, certes, mais les *incidences sociales* de l'AVS se sont-elles améliorées dans la même proportion? Quelques chiffres répondront à ces questions.

Du 1^{er} janvier 1948 – date de l'entrée en vigueur de l'AVS – à la fin de 1965, l'indice des prix à la consommation est monté de 35 %. Pendant la même période, la rente minimale d'AVS a augmenté de 215 % et la rente maximale de 113 %. Les augmentations successives des rentes n'ont pas seulement compensé le renchérissement: elles ont eu aussi pour effet d'améliorer très sensiblement leur valeur réelle. La nouvelle montée du coût de la vie qui est intervenue depuis a été presque entièrement corrigée par le relèvement des rentes de 10 % qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1967.

L'évolution n'apparaît pas aussi favorable – encore qu'elle reste réjouissante – si on la compare avec celle des salaires et des autres revenus du travail. Si 1948 = 100, les divers indices ont progressé comme suit:

Indice des prix à la consommation	140
Indice des cotisations AVS (revenus)	250
Indice des rentes AVS	220

Jusqu'à maintenant, ces améliorations ont été possibles sans qu'il soit nécessaire d'exiger des cotisations plus élevées des assurés et des employeurs. L'expansion économique n'explique cependant pas seule ce résultat. Si les charges de l'AVS s'accroissaient dans la même proportion que les revenus, l'augmentation des recettes assurées par les cotisations ne permettrait pas une amélioration des prestations supérieure à celle des revenus. Le «secret» de ce résultat réside avant tout dans la contribution de solidarité qu'une partie des assurés doivent verser. En effet, à la différence de la plupart des institutions de sécurité sociale de l'étranger, l'AVS assujettit *tous* les assurés au paiement de cotisations pour l'*ensemble* du revenu; la part de ce dernier qui n'est pas formatrice de rente permet de verser aux autres assurés des rentes plus élevées que celles auxquelles leur revenu leur donnerait droit. Les revisions dont l'AVS fera encore l'objet doivent maintenir ce mécanisme de solidarité.

De nouvelles augmentations des rentes sont-elles nécessaires et possibles?

Si réjouissante que soit l'évolution antérieure des rentes, il faut cependant convenir qu'elles restent modestes. Compte tenu du relèvement de 10 % qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1967, la rente minimale simple s'établit à 1650 fr., la rente maximale simple à 3520 fr., la rente minimale pour couple à 2640 fr. et la rente maximale

à 5632 fr. Les prestations complémentaires portent le minimum à 3150 fr. pour les personnes seules et à 5064 fr. pour les couples (limites de revenu plus compensation du renchérissement de 10 %, non imputable). Il va sans dire que ces montants ne permettent pas de couvrir même les besoins les plus modestes – dans les villes et les centres industriels encore moins qu'ailleurs.

On ne saurait minimiser cette constatation en rappelant que l'AVS est une assurance de base dont la portée est limitée et que la sixième révision a maintenu ce principe. Il faut bien se convaincre que l'AVS ne pourra conserver ce caractère d'assurance de base que si les institutions complémentaires, avant tout les caisses de pensions d'entreprises, les caisses professionnelles sont très fortement développées.

Un rapport – mais qui date de 1961 – du Bureau fédéral des assurances sur les entreprises privées d'assurance en Suisse évaluait à un peu plus de 40 % la proportion des Suisses qui exercent une activité économique et qui, en marge de l'AVS, ont contracté une assurance individuelle et collective. C'est dire qu'inversement une proportion de 60 % environ des Suisses qui exercent une activité professionnelle n'avaient encore pour perspective que les rentes d'AVS (complétées éventuellement par une modeste épargne). On a lieu d'admettre que cette relation s'est quelque peu améliorée depuis. Mais on ne pourra se prononcer en toute connaissance de cause qu'au moment où l'on disposera des résultats de la statistique, en voie d'élaboration, sur les caisses de pensions. Il n'en reste pas moins qu'une proportion encore élevée de bénéficiaires de l'AVS dépendent *presque* exclusivement des rentes versées par cette institution. Les prestations complémentaires sont réservées aux assurés dont le revenu, compte tenu de toutes les ressources, n'atteint pas la limite fixée par la loi. Cette limite est si basse que la rente d'AVS, même complétée par ces prestations, paraît insuffisante pour couvrir les besoins les plus modestes.

Les principales propositions de révision

Il est dès lors naturel que, peu après l'entrée en vigueur de la sixième révision, on ait enregistré les premières interventions en faveur d'une septième révision. D'ailleurs, le Conseil fédéral lui-même en avait annoncé assez exactement la date dans son message du 16 septembre 1963 relatif à la sixième révision: ...«Si l'on considère que le système de rentes résultant de la sixième révision correspond à un indice de cotisations de 200 à 250 points, cet indice devrait être de quelques 200 à 300 points pour le prochain ajustement.»

Cette prévision est intervenue plus rapidement. Au cours de l'été 1963, la commission fédérale d'AVS/AI a estimé qu'à partir de 1970, l'indice des cotisations ne dépasserait pas encore le niveau de 235. De l'avis du Conseil fédéral, le moment serait venu – même sans interventions extérieures – de procéder à une nouvelle révision.

Ces interventions ont été nombreuses et peuvent être classées en deux catégories principales. Les unes s'en tiennent au principe de l'assurance de base et les améliorations qu'elles proposent sont compatibles avec ce principe. Les autres tendent à s'en écarter et à ouvrir la voie à la transformation de l'AVS en une «assurance populaire» versant des rentes suffisantes pour garantir un minimum vital.

Parmi les premières figurent l'initiative des syndicats chrétiens et le mémoire de l'Union syndicale et du Parti socialiste suisse. L'initiative chrétienne-sociale demande une augmentation d'un tiers de toutes les rentes valables au moment où sera acceptée cette révision de la Constitution. Quant au mémoire de l'USS et du PSS, il demande une augmentation générale des rentes de 40 % par rapport à la sixième révision, soit, compte tenu de la majoration qui est intervenue le 1^{er} janvier 1967, une hausse de 27,3 % des rentes actuelles ($1,1 \times 1,273 = 1,4003$).

Le postulat Vontobel, la requête du comité hors parti «Vieillesse assurée» et la proposition de A. Brunner-Gyr (Zoug), visant à créer une «rente combinée», tendent, en revanche, à s'écarter du principe de l'assurance de base et à transformer progressivement l'AVS en une assurance qui couvre les besoins de ses bénéficiaires.

La situation financière actuelle

En général, les résultats des pronostics financiers sont exprimés sous trois formes. Les bases des évaluations sont établies par la sous-commission de l'équilibre financier. Il est évident que les prévisions démographiques ou d'ordre financier (rendement du capital) sont moins difficiles à établir que celles qui concernent l'évolution de la situation économique, du degré d'occupation, du nombre des assurés, de la valeur moyenne des cotisations; cette seconde catégorie de prévisions est plus souvent démentie par les faits que les autres.

Le résultat des pronostics financiers peut être présenté selon trois méthodes différentes. Les deux d'entre elles dites à «court terme» (calcul sur vingt années à partir de 1969), qui consistent à déterminer soit l'évolution des budgets annuels, soit le budget moyen pour la période couvrant les années 1969 à 1989, conduisent pour l'essentiel l'une et l'autre au même résultat final, à savoir une nouvelle augmentation du fonds central de compensation jusqu'à un montant de presque 11 milliards au début de 1990.

Quant au budget moyen à long terme (bilan technique), il s'obtient au contraire en tenant compte de tous les budgets annuels, sans limitation quelconque dans le temps. Il s'agit là de la méthode de calcul bien connue des actuaires, exprimant les résultats obtenus sous forme d'annuités perpétuelles et dont l'avantage est avant tout de fournir certains points de repère pour la planification financière. Il ressort du bilan technique que les dépenses annuelles seraient en

moyenne de plus de 3,5 milliards, contre 3,1 milliards seulement de recettes. D'où un excédent de dépenses (déficit technique) de 416 millions par an, ce qui correspond à quelque 0,8 % des salaires. S'il fallait s'en tenir à ces résultats pour préparer la septième révision, il conviendrait d'augmenter de presque 25 % les cotisations seulement pour couvrir le déficit technique et sans pouvoir envisager pour autant une nouvelle amélioration des rentes.

Lors de la sixième révision, la commission AVS/AI a décidé que désormais l'équilibre financier de l'AVS ne sera plus aménagé à long terme en fonction de résultats déterminés pour une période illimitée, mais qu'au contraire on ne prendra chaque fois en considération qu'une période de vingt ans. Mais même en pratiquant de la sorte, il n'est plus possible aujourd'hui d'améliorer de façon sensible les prestations sans augmenter les cotisations.

Les conséquences financières des diverses propositions de révision

L'augmentation de la cotisation de 25 % (de 4 à 5 %) préconisée par l'USS et le PSS assurera – si de nouvelles augmentations des rentes n'interviennent pas – une progression du fonds central de compensation de 7,8 milliards au début de 1969 à 10,9 milliards à la fin de 1989. Inversement, une acceptation de l'initiative chrétienne sociale ferait, selon les calculs statiques, baisser le niveau du fonds à 4,9 milliards à la fin de 1989. Cette initiative prévoyant le versement de rentes dynamiques, c'est-à-dire ajustées à l'évolution du revenu national, la variante dynamique du calcul est plus proche de la réalité. Elle aboutit à un épuisement complet du fonds à la fin de 1989; à partir de ce moment, les comptes de l'AVS se solderaient par un déficit de 231 millions par an.

Inversement, la réalisation des propositions de l'Union syndicale et du Parti socialiste porterait le fonds à 8,8 milliards de francs à la fin de 1989 (augmentation d'un milliard). Cet accroissement est absolument indispensable si l'on songe qu'à partir de 1985 déjà, un fonds de plus de 10 milliards sera nécessaire pour assurer la couverture des rentes servies aux étrangers. Si le fonds était épuisé prématurément – avant tout par des prestations plus élevées versées à la population suisse sans relèvement approprié des cotisations – les rentes servies aux étrangers devraient être financées ultérieurement par la population suisse, dans une proportion plus ou moins forte et variant selon l'importance des effectifs de travailleurs étrangers qui seront alors occupés dans le pays.

La réalisation des propositions visant à transformer l'AVS en une assurance qui couvre les besoins entraînerait également un épuisement complet du fonds jusqu'à la fin de 1989. Le postulat Vontobel exigerait, en outre, une cotisation de 6,3 %, les propositions du comité

«pour une vieillesse assurée» un taux de 7,1 % et celles de M. Brunner-Gyr un taux de 6,1 %.

Un financement qui serait limité aux vingt prochaines années laisse entièrement ouverte la question de l'équilibre financier ultérieur. Les chiffres cités plus haut suscitent des craintes quant au maintien de cet équilibre. Les assurés ne peuvent être laissés dans l'incertitude. Le tableau ci-dessous indique, en pour-cent, la part de l'ensemble des revenus du travail qui est nécessaire pour couvrir les dépenses :

Périodes	Réglemen- tation en vigueur	Initiative chr. sociale	Mémoire USS/PSS	Postulat Vontobel	Requête «Vieillesse assurée»	Prop. rente combinée
1969	4,9	6,6	6,3	8,9	9,9	7,0
1989	6,3	8,4	8,0	11,3	12,5	14,2
E.S. ¹	9,5	12,6	12,0	17,0	18,9	24,3
1969/1989	5,4	7,2	6,9	9,8	10,9	10,0
Annuité perpétuelle	7,0	9,3	8,9	12,6	14,0	15,4

¹ Etat stabilisé.

Financement et système des rentes

Nous avons déjà esquissé le problème du financement des augmentations des rentes consécutives à la septième révision et de l'AVS de manière générale. Il est pour le moins curieux de relever que, parmi les auteurs des divers projets que nous avons abordés, l'Union syndicale et le Parti socialiste sont les seuls à s'être préoccupés sérieusement du financement; eux seuls ont fait des propositions en ce qui concerne la couverture de l'accroissement des dépenses que la réalisation de leurs propositions entraînera. Les autres novateurs passent comme chat sur braise sur ce problème, ou se bornent à admettre – mais sans se prononcer sur son ampleur et sa répartition – qu'une augmentation des cotisations sera nécessaire.

L'Union syndicale et le Parti socialiste proposent de majorer de 25 % la cotisation des employeurs et des assurés, en d'autres termes de porter le taux actuel de 4 à 5 %; parallèlement, les contributions des pouvoirs publics devraient être augmentées dans la même proportion.

Les calculs établis par l'Office fédéral des assurances sociales pour évaluer le coût des diverses propositions partent de l'hypothèse que les pouvoirs publics couvriront (comme jusqu'à maintenant) un cinquième des dépenses jusqu'en 1984, puis un quart dès 1985. Si les propositions de l'USS et du PSS sont réalisées, les contributions annuelles des pouvoirs publics passeront de 545 millions actuellement (moyenne) à 687 millions; l'augmentation serait de 26,3 %. Quant à l'initiative chrétienne sociale, elle imposerait aux pouvoirs publics une contribution annuelle de 719 millions (calculs statiques), voire

de 1040 millions (calculs dynamiques). Le postulat Vontobel la ferait passer à 1175 millions, le mémoire «pour une vieillesse assurée» à 1306 millions et les propositions de M. Brunner-Gyr à 1200 millions. En outre, à la différence du mémoire de l'Union syndicale, la réalisation de ces propositions implique une réduction (initiative chrétienne sociale dans la variante statique) ou une disparition du produit des intérêts du fonds central de compensation. Il va sans dire que ce manque à gagner devra être compensé par des prestations appropriées – et supplémentaires – des assurés, des employeurs et des pouvoirs publics.

Toute augmentation des rentes AVS déclenchant automatiquement une amélioration de même ampleur des rentes AI, le relèvement des cotisations AVS entraînera une majoration de la cotisation AI. Actuellement, les pouvoirs publics couvrent la moitié des dépenses de l'AI. Si la répartition des charges de l'assurance AI n'est pas modifiée, l'alourdissement des contributions financières des pouvoirs publics – exprimé en pour cent – sera plus marqué pour l'AI que pour l'AVS.

Au cours des discussions déclenchées jusqu'à maintenant par la septième révision de l'AVS, les modalités de l'augmentation des rentes ont joué un rôle important. A notre grand étonnement, d'aucuns ont préconisé de manière très décidée le passage au système de la *rente unique*. Cette proposition est d'autant plus étonnante qu'elle émane précisément des milieux qui dénoncent la «redistribution schématique» des revenus à laquelle aboutirait la sécurité sociale! Mais peut-on concevoir redistribution plus schématique et plus injuste à la fois que celle du système de la *rente unique*?

Jusqu'à maintenant, l'AVS est restée très nettement une assurance. Il y a une relation bien déterminée entre les rentes et les revenus; elle n'est pas uniforme, mais varie selon les nécessités sociales. La fixation d'une rente minimale supérieure au montant auquel donnerait droit la cotisation, l'imputation différente des cotisations, le fait que tous les assurés sont tenus de cotiser pour l'entier de leur revenu sont autant d'éléments de péréquation sociale. Mais cette péréquation, ou si l'on veut l'exercice de la solidarité, ne dépasse pas les limites de ce qui peut être tenu pour supportable.

Le système actuel des rentes a fait ses preuves et il n'y a aucune raison de le modifier ou de le remplacer par un autre.

Démobilisation de la solidarité?

Comme nous l'avons relevé, les cotisations d'AVS – à la différence de ce que l'on note à l'étranger – étant dues pour l'ensemble du revenu du travail, la solidarité joue un plus large rôle que dans les autres systèmes de sécurité sociale. Mais cette constatation ne demeurera vraie que si l'AVS reste une assurance de base. Si elle était trans-

formée en une assurance populaire garantissant des prestations qui couvrent les besoins, les cotisations devraient être portées à 12, 14, voire 16 %. Etant donné l'équilibre des forces politiques en présence, ces cotisations ne pourraient plus être perçues pour l'ensemble du revenu et la solidarité cesserait d'être l'une des caractéristiques essentielles de l'AVS. Nous avons été les premiers à attirer l'attention sur ce risque. En revanche, une cotisation de 5 à 6 % ne justifierait pas – nous l'avons tout aussi nettement souligné – une démobilisation de la solidarité.

Il faut considérer aussi que toute tentative de démobiliser la solidarité en réduisant ou en supprimant l'obligation de cotiser à partir d'un certain revenu mettrait en question l'unité qui caractérise le système actuel de l'AVS. On ne saurait raisonnablement penser que les assurés des catégories moyennes de revenu restent disposés à effectuer des prestations de solidarité en faveur des paysans et des petits artisans, par exemple, si les privilégiés ne sont plus tenus à des contributions de ce genre en faveur des assurés des catégories inférieures de gain. Tout démantèlement de la solidarité entre les catégories sociales consécutif à une limitation de l'obligation de cotiser entraînerait le remplacement de l'assurance unique et cohérente que constitue actuellement l'AVS par un faisceau de diverses assurances : pour les travailleurs, pour les salariés, pour les personnes de condition indépendante, pour les agriculteurs, pour les artisans et commerçants. On reviendrait, en quelque sorte, au régime des caisses de compensation pour perte de salaire et de gain. Mais comment serait financée l'assurance AVS et surtout l'assurance invalidité des personnes qui n'exercent pas ou sont dans l'incapacité d'exercer une activité économique ? On ne distingue pas la réponse. Ainsi donc, il faut se garder de mettre en question les structures actuelles, qui font de l'AVS une assurance cohérente et fondée sur la solidarité.