

La seconde révision de l'assurance-vieillesse et survivants

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **46 (1954)**

Heft 2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384845>

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»

46^{me} année

Février 1954

N° 2

La seconde revision de l'assurance-vieillesse et survivants

Par *Giacomo Bernasconi*

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948, a été modifiée une première fois par une loi du 21 décembre 1950. Cette revision a porté avant tout sur les limites de revenu qui sont déterminantes pour l'octroi de rentes aux personnes de la génération dite transitoire. Ces limites ont été élevées de 25%. Cette décision, conjointement avec un assouplissement des normes applicables à la fortune et au revenu pris en compte, a eu pour effet d'augmenter de 65% les revenus jusqu'à concurrence desquels les personnes de la génération transitoire ont droit à une rente. Pour ce qui est des personnes de condition indépendante, la limite de revenu au-dessous de laquelle la cotisation de 4% est progressivement réduite jusqu'à concurrence de 2% a été portée de 3600 à 4800 fr. Les principaux bénéficiaires de cette première revision — survenue trois ans à peine après l'entrée en vigueur de la loi — ont été les personnes qui avaient déjà atteint l'âge de 65 ans lors de l'entrée en vigueur de l'A. V. S. — et leurs survivants — qui n'avaient qu'un droit conditionnel à une rente; cette revision a également contribué à améliorer la situation des personnes de condition indépendante qui ne disposent que d'un revenu relativement modeste.

Dans l'ensemble, cette première revision a été bien accueillie. On a cependant déploré que le législateur se soit borné à augmenter les limites de revenu déterminantes, mais non pas les rentes transitoires elles-mêmes, jugées extrêmement faibles. On a donc continué de brandir le slogan des « vieillards oubliés ». Il est inutile de rappeler une fois encore les raisons qui interdisaient d'augmenter unilatéralement les rentes transitoires avant les rentes *ordinaires*. Nous verrons que la seconde revision a largement tenu compte de ces critiques.

La première revision devait être suivie d'une seconde, qui devait avoir pour effet d'améliorer la situation de tous les assurés. Les travaux ont commencé en 1952. Les calculs sont fondés sur le premier bilan technique de l'A. V. S. établi au 31 décembre 1950 et sur les résultats des exercices 1951 et 1952. Ces chiffres et ces études ont déjà été exposés et commentés à plusieurs reprises dans cette revue¹. Rappelons simplement qu'ils ont décelé un excédent d'actif de l'ordre de 70 millions de francs par an.

Aux termes de l'article 92 de la loi, la commission fédérale d'A. V. S. présente au Conseil fédéral « des propositions relatives aux mesures qui pourraient lui paraître nécessaires après l'examen du bilan technique ». Elle s'est prononcée le 12 mars 1952. Contrairement à l'avis de ceux qui tenaient une nouvelle revision pour prématurée et proposaient que le bénéfice fût purement et simplement capitalisé, la commission invita le Conseil fédéral à consacrer sans tarder l'excédent à améliorer les prestations. Cette proposition s'imposait d'autant plus qu'il ressortait nettement du bilan technique que l'accroissement des recettes était dû essentiellement à l'augmentation du nombre des salariés et, surtout, à l'augmentation des salaires et des revenus consécutive à la dépréciation de la monnaie qui s'était poursuivie depuis 1946. En d'autres termes, la valeur réelle des rentes fixées par la loi avait diminué et l'équité exigeait qu'elles fussent revalorisées.

Mais comment convenait-il d'utiliser cet excédent? Les motions et les postulats parlementaires, les revendications formulées par les associations les plus diverses ne manquaient pas. La commission fédérale d'A. V. S. avait le choix. Un premier rapport de l'Office fédéral des assurances sociales à la commission, du 27 février 1952, énumère une bonne douzaine de propositions. D'autres encore ont été formulées par la suite. Nous examinerons plus loin les raisons pour lesquelles quelques-unes d'entre elles, bien qu'intéressantes, n'ont pas pu être retenues. En bref, la commission fédérale a proposé au Conseil fédéral d'utiliser l'excédent, d'une part, pour *alléger les charges imposées par les cotisations et pour améliorer les prestations de l'assurance* et, de l'autre, pour *réduire les dépenses administratives de la Confédération*.

Dans son message aux Chambres fédérales, du 5 mai 1953, le Conseil fédéral a fait, sur plusieurs points essentiels, des propositions qui vont plus loin que celles de la commission. Au cours des débats parlementaires, le projet de revision a encore été amélioré sur divers points et de manière essentielle. L'amélioration des conditions d'assurance a en quelque sorte déclenché une sorte de compétition. D'anciens adversaires de l'A. V. S. ont fait figure d'ardents

¹ Vers une nouvelle revision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, par G. Bernasconi. *Revue syndicale*, décembre 1952.

défenseurs des assurés. Leur générosité était-elle sincère ou visait-elle simplement à surcharger le bateau pour le faire mieux couler? Nous posons la question sans y répondre.

Le 30 septembre 1953, le Parlement a ratifié la seconde revision à l'unanimité ². Le referendum n'a pas été demandé et la loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1954. On trouvera ci-après un exposé succinct des modifications qu'elle implique.

Modification des recettes

Jusqu'au 31 décembre 1953, les personnes âgées de plus de 65 ans nées après le 30 juin 1883 et qui continuaient d'exercer une activité lucrative demeuraient astreintes au paiement des cotisations. Des raisons particulières expliquent cette réglementation, inconnue des assurances privées et inusitée dans le domaine de l'assurance sociale. Il s'agit d'une concession faite aux milieux qui estimaient que l'A. V. S. devait avoir le caractère d'une « *pension de retraite* », en d'autres termes qu'elle devait contribuer à alléger le marché du travail et à « faire place aux jeunes ». Cette solution n'a pour ainsi dire pas été contestée. Mais au cours des années, elle a suscité une opposition croissante, en particulier parmi les personnes indépendantes. On a notamment donné à entendre qu'elle est absolument incompatible avec le principe même de l'assurance; dans toute assurance, l'obligation de cotiser prend fin au moment où l'événement assuré intervient. L'Union syndicale s'est opposée à la suppression de l'obligation de cotiser. Elle estimait qu'*aucune nécessité d'ordre social* ne justifiait cette décision. En effet, non seulement ces assurés conservaient leur revenu, mais ce dernier était amélioré par la rente. Secondement, cette innovation devait avoir pour effet de *réduire de 20 millions de francs les recettes de l'A. V. S.* et de diminuer d'autant les capitaux disponibles pour améliorer les rentes.

Malheureusement, nos considérations ne l'ont pas emporté. Au sein de la commission d'A. V. S. déjà, ceux qui exigeaient la suppression de l'obligation de cotiser imposée aux personnes de plus de 65 ans avaient eu gain de cause. L'Union syndicale a renoncé à poursuivre une résistance de nature à provoquer le lancement d'un referendum qui eût retardé l'entrée en vigueur de la seconde revision. Les travailleurs ne l'eussent pas compris. Ainsi donc, la rapidité avec laquelle cette revision devait être mise sous toit a servi la cause des milieux qui, par égoïsme avant tout, ont défendu cette innovation. Depuis le 1^{er} janvier 1954, les assurés — qu'ils exercent

² Loi fédérale modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants. *Feuille fédérale*, 1^{er} octobre 1953, vol. III.

ou non une activité lucrative — cessent d'être astreints au paiement des cotisations à partir du dernier jour du semestre de l'année civile au cours duquel ils accomplissent leur 65^e année.

L'amélioration des rentes

La première amélioration concerne les femmes mariées dont le mari n'a pas, ou pas encore, droit à la rente ordinaire. Jusqu'au 1^{er} janvier dernier, ces assurées n'avaient droit à la rente simple ordinaire que si, pendant la durée du mariage, elles avaient payé une cotisation annuelle moyenne de 12 fr. au moins. Lorsque cette condition n'était pas remplie, elles n'avaient pas droit à la rente. De toute évidence, cette disposition était trop schématique, et injuste dans bien des cas, notamment pour les femmes qui, en qualité de salariées, avaient payé des cotisations pendant une assez longue durée avant de se marier et d'abandonner toute activité rétribuée. Depuis le 1^{er} janvier, la loi tient compte des cotisations versées avant le mariage et elle ne prévoit plus de minimum. Ainsi donc, *toute femme mariée qui a payé, à quelque moment que ce soit, des cotisations*, a droit, *indépendamment du montant de ces dernières* et dès l'âge de 65 ans, à la rente de vieillesse simple aussi longtemps que le mari n'en bénéficie pas. En d'autres termes — à l'exception de celles qui ont contracté mariage avant leur 20^e année ou qui n'ont jamais exercé une activité lucrative — les femmes mariées âgées de 65 ans pourront prétendre à la rente ordinaire de vieillesse simple si le mari n'y a pas droit.

L'amélioration des rentes complètes

Elle est double. Tout d'abord, la *rente minimum* ordinaire de vieillesse simple a été portée de 480 à 720 fr., ce qui a entraîné un relèvement des minimums pour toutes les autres sortes de rentes.

La rente de vieillesse simple *maximum* est augmentée en ce sens que les cotisations sont prises en compte jusqu'à concurrence de 500 fr. au lieu de 300 fr. seulement. Cette différence de 200 fr. n'est prise en compte qu'une fois; en d'autres termes, elle est simplement additionnée. Comme on sait, jusqu'au 31 décembre 1953, la rente maximum de 1500 fr. était obtenue en multipliant par six la cotisation jusqu'à concurrence de 150 fr. et par deux la cotisation de 151 à 300 fr. Au produit de cette opération, on ajoutait une part fixe de 300 fr. Dès le 1^{er} janvier, compte tenu des cotisations de 300 à 500 fr., le mode de calcul restant le même, la rente maximum passe de 1500 à 1700 fr. Le tableau ci-après renseigne sur les améliorations qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier dernier:

	Minimums		Maximums	
	jusqu'au 31. 12. 53	mainte- nant	jusqu'au 31. 12. 53	mainte- nant
Rente de vieillesse simple . . .	480	720	1500	1700
Rente de vieillesse pour couple	770	1160	2400	2720
Rente de veuve	385	580	1350	1530
Rente d'orphelin simple . . .	145	220	360	510
Rente d'orphelin double . . .	215	330	540	765

Il convient aussi de mentionner l'amélioration qui est intervenue pour l'*allocation unique* servie aux *veuves* qui n'ont pas droit à une rente. Elle est désormais égale *au double* du montant de la rente de vieillesse simple correspondant à la cotisation annuelle moyenne déterminante payée jusqu'au décès du mari. Avant la seconde revision, la femme qui devenait veuve avant d'avoir accompli sa 30^e année devait se contenter d'une indemnité équivalant au montant annuel de la rente de vieillesse simple.

L'amélioration des rentes partielles

Jusqu'à la fin de l'année dernière, le calcul de la rente partielle était fondé sur un montant de base correspondant à une cotisation moyenne de 75 fr. Jusqu'à concurrence de cette limite, la rente partielle s'établissait au même montant que la rente complète. Lorsque la cotisation moyenne dépassait 75 fr., la rente partielle se composait d'un montant de base de 750 fr. (correspondant à une cotisation de 75 fr.) et d'un supplément d'un vingtième par an de la différence entre le montant de base et la rente complète.

Dès le 1^{er} janvier, lorsque la cotisation annuelle moyenne ne dépasse pas 100 fr., la rente partielle est égale à la rente complète. Si la cotisation moyenne est supérieure à 100 fr., le montant de base passe de 750 à 900 fr. On a voulu, de cette manière, augmenter toutes les rentes partielles (pour lesquelles les assurés payent des cotisations pendant une durée échelonnée entre un an et dix-neuf ans). Ce résultat n'a pas été entièrement atteint. En fait, les assurés dont la cotisation annuelle atteint 73, 74 ou 75 fr. continuent de toucher une rente de 750 fr. Le nouveau système entraînerait même une diminution pour les assurés dont la cotisation annuelle s'inscrit à 70 fr. Dans les cas de ce genre, pour les rentes fixées avant le 1^{er} janvier 1954, l'Office fédéral des assurances sociales considère que l'assuré a payé une cotisation de 75 fr. Cependant, cette tolérance ne repose sur aucune base légale; on peut redouter, si elle était contestée un jour devant le Tribunal fédéral des assurances, que ce dernier ne la déclare illicite. Dans tous les cas, il nous paraît inadmissible que, depuis le 1^{er} janvier, les rentes assurées par une cotisation de 70 fr. soient inférieures à celles servies avant la revision.

On a tenté, au cours des travaux de revision, de mettre fin à ces anomalies. Cependant, toute solution de portée générale constitue une brèche dans le système; si elle met fin à une réglementation inéquitable, elle provoque en retour d'autres rigueurs qui pèsent encore plus fortement dans la balance. Lors de l'une de ses prochaines séances, la commission fédérale d'A. V. S. poursuivra l'étude de ce problème.

Pour les autres classes de cotisation, l'ampleur du relèvement annuel de la rente partielle diminue au fur et à mesure que le nombre des années d'assurance augmente. Toute amélioration cesse après vingt ans de cotisation, le droit à la rente complète étant alors acquis.

L'augmentation des rentes transitoires

Pour établir le droit à la rente, on ne tient plus compte, dès le 1^{er} janvier, que des deux tiers du revenu effectif au lieu des trois quarts, ce qui revient à augmenter encore une fois de manière substantielle la limite effective de revenu.

La seconde amélioration concerne les bénéficiaires dont une partie de la fortune est imputée sur le revenu. La part de la fortune dont il n'est pas tenu compte pour déterminer le revenu, autrement dit le « denier de nécessité », est porté de 6000 à 10 000 fr. pour les bénéficiaires de rentes simples et les veuves, de 10 000 à 16 000 fr. pour les couples et de 4000 à 6000 fr. pour les orphelins. Des deux tiers de la partie de la fortune qui dépasse ces montants, un quinzième est pris en compte comme revenu.

Enfin, et c'est l'un des points essentiels de la seconde revision, *les rentes transitoires elles-mêmes* ont été augmentées dès le 1^{er} janvier:

Régions	Rente de vieillesse simple		Rente de vieill. p. couple		Rente de veuve		Rente d'or- phelin simple		Rente d'or- phelin double	
	aupa- ravant	dès le 1. 1. 54	aupa- ravant	dès le 1. 1. 54	aupa- ravant	dès le 1. 1. 54	aupa- ravant	dès le 1. 1. 54	aupa- ravant	dès le 1. 1. 54
Urbaines	750	840	1200	1360	600	680	225	260	340	390
Mi-urbaines	600	720	960	1160	480	580	180	220	270	330
Rurales	480	630	770	1020	375	510	145	190	215	280

Mentionnons encore une modification qui revêt une grande importance:

le droit de réclamer des rentes arriérées.

Jusqu'au 31 décembre 1953, l'article 46 de la loi d'A. V. S. (chapitre III, D. Dispositions diverses) précisait: « Le droit à chaque versement de rente se prescrit par cinq ans dès son exigibilité. » Pour tout le monde, y compris l'Office fédéral des assurances sociales, il paraissait évident que cette disposition était applicable à *toutes* les rentes. Cependant, le Tribunal fédéral des assurances

de Lucerne a décidé que le bénéfice de rentes transitoires ne peut pas être demandé avec effet rétroactif, ces rentes relevant non pas de l'assurance, mais de la prévoyance. L'Assemblée fédérale a modifié comme suit l'article 46 :

Celui qui n'a pas fait valoir son droit à une rente ordinaire ou transitoire ou n'a pas touché la rente à laquelle il pouvait prétendre, peut réclamer le montant qui lui revient. Le droit de réclamer des rentes arriérées s'éteint à 5 ans dès la fin du mois pour lequel la rente était due.

Cette disposition ne fait que confirmer l'ancienne, mais en termes plus compliqués. Quoi qu'il en soit, le Tribunal fédéral des assurances est désormais tenu d'appliquer cette clause à toutes les rentes.

Les autres points de la revision portent sur des questions d'ordre administratif, sur lesquelles nous ne nous étendrons pas ici.

Les conséquences financières de la revision

L'amélioration des diverses catégories de rentes exigera 60 millions de francs environ par an et la diminution des recettes résultant de la suppression de l'obligation de cotiser pour les assurés de plus de 65 ans coûtera une vingtaine de millions de francs. La décision de mettre à la charge de l'A. V. S. les dépenses d'application (jusqu'à maintenant supportées par la Confédération) augmentera les charges de 3 millions environ par an, de sorte que la seconde revision entraînera un supplément de dépenses de 83 millions de francs par an en moyenne. Cette somme est supérieure de 13 millions de francs à l'excédent révélé par le bilan technique. La situation et les possibilités financières de l'A. V. S. permettent ce dépassement, d'autant plus que le premier bilan a été établi avec prudence et qu'il laisse une certaine marge de manœuvre.

Les propositions qui n'ont pas été retenues

Nous en citerons deux, tout particulièrement populaires.

Dès le début, on a vivement critiqué la décision de fixer à 65 ans pour les hommes et pour les femmes l'âge donnant droit à la rente. En fait, la plupart des assurances sociales étrangères et des caisses de pensions mettent les femmes au bénéfice des rentes de trois à cinq ans avant les assurés masculins. Bien que les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes, elles sont en revanche contraintes d'abandonner plus tôt leur activité professionnelle. La réalisation de ce postulat, très populaire, aurait exigé une soixantaine de millions de francs par an, c'est-à-dire la majeure partie de l'excédent.

L'autre proposition vise à abaisser de 65 à 60 ans l'âge à partir duquel commence le droit à la rente. Sa réalisation coûterait

quelque 240 millions de francs par an, ce qui est tout dire. Non seulement l'A. V. S. ne dispose pas de cette somme, mais on ne voit pas comment elle se la procurerait. Étant donné que la longévité moyenne est en constante augmentation et que le nombre des personnes de plus de 65 ans qui continuent de travailler s'accroît sans cesse, ce postulat a de moins en moins de chance d'être réalisé. Certes, il est légitime de défendre une mesure qui permettrait aux travailleurs d'abandonner plus tôt leur activité professionnelle et de jouir plus longtemps des loisirs qui doivent récompenser une vie de labeur. Mais il n'en reste pas moins que cet argument, si généreux qu'il soit, se heurte à la réalité, à l'insuffisance des moyens financiers dont dispose l'A. V. S.

Perspectives

La seconde révision de l'A. V. S. est sous toit. Mais l'A. V. S., institution vivante, est encore appelée à se transformer. Quelles améliorations pouvons-nous encore espérer? Il convient de relever que cette révision n'a apporté aucune amélioration des rentes complètes pour les assurés qui payent de 75 à 300 fr. de cotisation. En 1968, ils auront droit exactement aux mêmes rentes que celles qu'ils auraient touchées en vertu des dispositions valables jusqu'au 31 décembre dernier. Cette réalité n'a pas échappé au législateur, mais il a estimé avec raison que si l'on avait décidé d'améliorer dès maintenant les rentes ordinaires complètes qui ne seront servies qu'à partir de 1968, ce seraient les bénéficiaires actuels de l'A. V. S. qui auraient fait les frais de l'opération. Les sommes nécessaires à cette amélioration auraient dû être capitalisées; elles n'auraient pas pu être consacrées à l'augmentation des rentes transitoires et partielles. On est en droit d'admettre que la marge de manœuvre que laisse un bilan technique calculé avec prudence permettra, d'ici quatorze ans, d'améliorer également les prestations servies aux bénéficiaires de rentes complètes.

Il faut également se convaincre que, sans de nouveaux moyens financiers, il ne sera guère possible d'augmenter encore de manière substantielle les prestations de l'A. V. S. Nous ne voyons pas encore où l'on pourrait trouver ces ressources supplémentaires. Les pouvoirs publics auront déjà passablement de peine à trouver l'argent qui est nécessaire pour faire face à l'augmentation légale de leurs contributions au cours de la seconde et de la troisième étape du financement.

Il est certain que l'on trouverait facilement parmi les salariés une majorité disposée à porter la cotisation de 2 à 3% si cette mesure leur assurait une augmentation des prestations de 50%. Mais il faudrait aussi majorer de 50% la contribution des employeurs, ce qui paraît irréalisable pour le moment. Enfin, on peut supposer

que les personnes de condition indépendante repousseraient catégoriquement une majoration de leur cotisation de 4 à 6% de leur revenu.

Cela ne veut cependant pas dire que les salariés doivent renoncer à tout espoir de s'assurer de manière plus efficace encore contre les conséquences économiques de la vieillesse et de la mort. Les cantons, les communes et au premier chef les *organisations syndicales* pourraient créer ou développer des *assurances complémentaires*. Jusqu'à maintenant, nos syndicats n'ont encore que très insuffisamment recouru à cette possibilité. Il convient aussi, parallèlement, de saisir les possibilités qui s'offrent de développer les institutions d'assurance et de prévoyance sur les plans de l'entreprise et de la profession.

Les coffres-forts qui débordent

A propos des attaques déclenchées contre le fonds d'A. V. S.

Par *Heinz Schmidt*

Il y a quelque temps, devant quelques centaines de banquiers réunis à Baden, M. Ch. de Loës, président de cette honorable corporation, a dénoncé les méfaits de la pléthore de capitaux et de l'insuffisance des possibilités de placement. Ce problème ne concerne pas les seuls banquiers. Il intéresse, et tout aussi vivement, les travailleurs. Et pourquoi? Parce que les phases de dépression économique ont toujours été précédées d'un déséquilibre entre l'offre et la demande d'argent, d'un excédent de capitaux en quête de placement.

Depuis quelque temps, le marché suisse de l'argent et des capitaux est caractérisé par une extraordinaire liquidité. Les possibilités de placement sont trop faibles par rapport à l'offre. Les taux d'intérêt baissent constamment. Le rendement des obligations de la Confédération est tombé à moins de 2,3% et les banques ont renoncé à émettre des bons de caisse.

De l'avis de l'association des banquiers, cette évolution est due avant tout à l'accroissement des capitaux que divers fonds publics ou privés cherchent à placer aux meilleures conditions sur le marché suisse; l'offre de ces valeurs augmente moins rapidement que la demande. Les banquiers, qui pensent en premier lieu à leurs intérêts, estiment que le fonds d'A. V. S. doit être limité, ou encore que l'afflux des liquidités nouvelles doit être provisoirement « stérilisé », qu'il ne doit pas être remis en circulation afin de réduire la concurrence à laquelle se heurtent les banques. Parallèlement, il conviendrait d'exécuter un programme hardi de travaux routiers (perce-