

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 55 (1963)
Heft: 10

Artikel: La 6e révision de l'AVS : exposé
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385295>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.12.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La 6^e revision de l'AVS

Par *Giacomo Bernasconi*

La réalisation de l'assurance-vieillesse et survivants a été précédée d'une lutte incessante et acharnée qui a duré des dizaines d'années. Cette lutte, le mouvement syndical ne l'a pas menée seul, certes, mais c'est sur ses épaules qu'a reposé en majeure partie le poids de l'effort. On comprend dès lors que le syndicalisme ait enregistré avec la légitime fierté du bon artisan le vote populaire du 6 juillet 1947.

Mais l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'AVS ne signifiait pas encore le couronnement de l'œuvre: ce n'était que l'achèvement d'une première mais décisive étape, le gros œuvre pour ainsi dire. Depuis lors, on n'a cessé de travailler à la consolidation et à l'amélioration de cette institution. Les syndicats ont été une fois encore les principaux artisans de cette construction.

Pour mieux comprendre la portée de la 6^e revision en voie d'achèvement, il importe, me semble-t-il, d'esquisser rapidement l'*histoire* passionnante de l'AVS.

Il y a près de quarante ans, le peuple suisse s'est prononcé à court intervalle, dans une seule et même année, sur deux initiatives populaires concernant l'AVS.

Le 24 mai 1925, le souverain rejetait la fameuse initiative Rothenberger par 390 000 voix contre 282 000 et par 16 cantons contre 6. Elle visait à insérer, dans l'article 34 de la Constitution, une disposition donnant à la Confédération la *compétence* d'introduire l'assurance-vieillesse.

Le 6 décembre de cette même année 1925, le peuple adoptait un nouvel article 34 *quater* de la Constitution, élaboré par l'Assemblée fédérale. Cet article fait à la Confédération une *obligation* d'instituer par voie législative l'assurance-vieillesse et survivants. Il ajoute que la Confédération *pourra* introduire *ultérieurement* l'assurance-invalidité. Elle pourra déclarer ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories de citoyens. Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons; il pourra être fait appel au concours de caisses d'assurances publiques ou privées. Cet article dispose que les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance. Dès le 1^{er} janvier 1926, la Confédération affectera à l'assurance-vieillesse et survivants le produit total de l'imposition du tabac, et la part de la Confédération aux recettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'AVS.

Cette disposition constitue aujourd'hui encore le fondement constitutionnel de l'AVS et de l'assurance-invalidité.

Le même jour, le peuple a été appelé à se prononcer sur un article 41 *ter* autorisant la Confédération à prélever des impôts sur le tabac brut et manufacturé.

Ces deux articles constitutionnels ont été acceptés par 411 000 voix contre 217 000 et par 16 cantons et demi contre 5 cantons et demi.

Six ans plus tard, en 1931, le Parlement a mis sur pied la loi dite *lex Schulthess*, qui devait inscrire dans les faits les dispositions de l'article constitutionnel 34 *quater*.

Cette première tentative a été repoussée par 513 000 voix contre 338 000. Pourquoi? Il est toujours difficile de déceler les raisons d'un vote populaire négatif; souvent, en effet, les milieux les plus divers repoussent une loi pour des raisons diamétralement opposées. On peut cependant dire avec certitude qu'au moins les partisans d'une assurance-vieillesse digne de ce nom l'ont rejetée parce que cette loi était, de toute évidence, ridiculement insuffisante.

Elle prévoyait une cotisation annuelle uniforme de 18 fr. pour les hommes et de 12 fr. pour les femmes. Ce montant devait être également perçu des femmes mariées qui n'exerçaient pas une activité économique.

L'assurance allait, en revanche, verser une rente de base de 200 fr. par an pour les hommes et pour les femmes. On conviendra que ce montant était misérable, même exprimé en francs-or. Ces rentes pouvaient être complétées seulement pour les assurés dont les revenus ne dépassaient pas certains montants, par des suppléments sociaux qui auraient permis, au maximum, de doubler la rente. Ces suppléments auraient été versés à leur gré par les cantons, avec l'aide de subventions de la Confédération.

On est souvent tenté de considérer comme un échec le rejet d'une loi sociale, même la moins bien conçue. Pourquoi? Parce que nous pensons, plus ou moins instinctivement qu'un premier pas, même insuffisant, est préférable à l'immobilisme et que toute construction peut être améliorée par la suite.

Cette réaction est assez naturelle. Elle reflète un certain bon sens et un certain optimisme. Quoi qu'il en soit, le rejet de la *lex Schulthess* a retardé de plus de quinze ans l'entrée en vigueur de l'AVS. Cet échec – ressenti comme tel par les travailleurs – a entravé en tout cas pendant plus de quinze ans les efforts des pionniers de l'AVS – comme le boulet rivé aux pieds entrave la marche du prisonnier.

Cependant, avec le recul du temps et à la lumière des expériences faites depuis, cet échec n'apparaît plus comme un malheur. Certes, la loi *Schulthess*, si elle avait été acceptée, aurait été progressivement améliorée depuis. Mais sa structure, mal conçue au départ, aurait considérablement entravé les nécessaires réformes. Peut-être les aurait-elle même empêchées. On dit que le mieux est l'ennemi du bien. Mais, bien souvent, le mauvais est aussi l'ennemi du mieux. Trop souvent, il n'est pas possible de l'améliorer.

Il a fallu attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour reprendre l'offensive. On sait qu'elle a abouti à l'élaboration de la

loi d'AVS du 20 décembre 1946, qui a été acceptée par le peuple par 862 000 voix contre 215 000. Comme il s'agissait d'une loi et non pas d'une disposition constitutionnelle, l'assentiment des cantons n'a pas été nécessaire. Il est cependant intéressant de rappeler que tous les cantons ont fourni une majorité acceptante, à l'exception du demi-canton, catholique et rural, d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

Ce vote populaire du premier dimanche de juillet 1947 est une magnifique victoire de la solidarité confédérale et de la volonté de progrès social. Mais cette victoire n'a pas été acquise sans peine. La relation entre les oui et les non ne doit pas faire illusion. Le projet n'était pas incontesté. Ses adversaires ont mené une vigoureuse campagne, sans reculer devant la démagogie. Le Comité syndical d'action constitué par les représentants des fédérations affiliées à l'Union syndicale a dépensé la somme, alors énorme, de près d'un demi-million de francs pour cette campagne. Mais cet argent a été bien placé et l'effort a été récompensé. Et cette vague d'enthousiasme a entraîné dans son élan les nouveaux articles économiques de la Constitution, soumis le même jour au peuple et aux cantons.

Je n'avais pas l'intention de m'étendre plus longuement sur la genèse et le devenir de l'AVS, mais il m'a été demandé d'esquisser l'évolution de l'AVS depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1948.

L'AVS d'aujourd'hui n'est plus l'institution d'alors. Au cours des quinze ans qui se sont écoulés depuis, cinq revisions se sont succédé et la sixième est en voie d'élaboration, disons même d'achèvement puisque, selon toute probabilité, son entrée en vigueur sera décidée par les Chambres fédérales en décembre prochain.

Je ne passerai pas en revue ces diverses revisions. Ce serait fastidieux. Mais une brève confrontation entre la loi initiale et celle qui sortira de la 6^e revision éclairera les changements profonds qui sont intervenus et rendra sensible le chemin qui a été parcouru.

Examinons tout d'abord les modifications relatives au *droit à la rente*. Au début, ce droit était acquis dès l'âge de 65 ans accomplis pour les hommes et pour les femmes. La plupart des caisses de pensions, en revanche, mettent la femme au bénéfice des prestations *plus tôt* que l'assuré masculin; le décalage est généralement de cinq ans. Bien que les femmes vivent, en moyenne, plus longtemps que les hommes, cette réglementation est intervenue parce qu'elles sont moins longtemps qu'eux capables de travailler, ou du moins de travailler à plein rendement. C'est la raison pour laquelle on n'a cessé de préconiser un abaissement de l'âge auquel la femme a droit à la rente d'AVS. Pour des raisons d'ordre financier, ce postulat n'a été que partiellement réalisé jusqu'à maintenant. Lors de la 4^e revision de l'AVS, l'âge à partir duquel débute le droit à la rente a été ramené à 63 ans pour les femmes. La 6^e revision l'abaissera d'une année encore, à 62 ans.

Les conditions qui déterminent l'octroi de la *rente pour couple* ont fait l'objet de longues contestations. Néanmoins, les limites d'âge fixées pour l'ouverture du droit à la rente de vieillesse pour couple n'ont pas varié jusqu'à maintenant: à savoir 65 ans pour l'homme et 60 ans pour la conjointe. Dans tous les cas où la différence d'âge est de plus de cinq ans, l'homme doit attendre que sa conjointe ait accompli sa 60^e année pour pouvoir toucher la rente pour couple.

La Commission fédérale d'assurance-vieillesse a décidé, en élaborant ses propositions en vue de la 6^e révision, d'inviter le législateur à fixer de manière uniforme pour *toutes* les femmes la limite d'âge qui donne droit à la rente. Elle a proposé de la fixer à 62 ans. En d'autres termes, l'assuré de 65 ans ne touchera la rente de couple qu'au moment où sa conjointe aura 62 ans. A notre avis, la commission a commis sur ce point une erreur et, disons-le, la seule et grande erreur. Cependant, pour corriger, en partie au moins, les conséquences sociales négatives de cette innovation, la commission propose que les assurés qui ont accompli leur 65^e année touchent, si l'assurée est âgée de 45 ans au moins, une rente complémentaire de 40% de la rente de vieillesse simple.

Cette élévation de l'âge de la conjointe de 60 à 62 ans a soulevé de si vives critiques que le Conseil fédéral ne l'a pas retenue. Selon toute probabilité, on en restera à la réglementation actuelle: octroi de la rente de couple dès le moment où la femme de l'assuré de plus de 65 ans accomplit sa 60^e année. Cependant, les suppléments de rente servis lorsque la femme a moins de 60 ans seraient maintenus. On appliquerait donc la réglementation introduite par la loi d'assurance-invalidité pour l'invalidé marié.

De même, par analogie avec l'AI, les hommes et les femmes qui ont droit à la rente de vieillesse toucheront pour les enfants qui, au décès de ces personnes, auraient droit à la rente d'orphelins, des rentes d'enfants s'élevant à 40 ou 60% de la rente de vieillesse, c'est-à-dire du même montant que les rentes d'orphelins.

Les rentes d'orphelins étaient versées dès l'introduction de l'AVS jusqu'à l'âge de 18 ans révolus ou jusqu'à l'accomplissement de la 20^e année pour les enfants qui font un apprentissage ou des études. Désormais, ces rentes – et le cas échéant les rentes d'enfants – seront versées jusqu'à l'achèvement de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

Les cinq premières révisions ont porté avant tout sur l'*augmentation des rentes*. Elles n'ont pas ou peu touché la structure de l'AVS. Il en va de même de la 6^e révision.

En 1948, le *minimum* de la rente de vieillesse simple a été fixé à 480 fr. par an. Il a été porté progressivement à 1080 fr., et la Commission d'AVS propose de le fixer désormais à 1500 fr. Si cette proposition est acceptée – il n'y a pas lieu de douter qu'elle le soit – ce minimum aura alors plus que triplé au regard de 1948.

Le *maximum* de la rente de vieillesse simple, qui était de 1500 fr. en 1948, passera à 3200 fr. et s'établira donc à un peu plus du double du montant initial.

Il n'est pas nécessaire de s'étendre longuement sur l'aménagement des autres rentes, toutes étant calculées sur la base de la rente de vieillesse simple: la rente pour couple s'établit à 160% de cette rente, la rente de veuve à 80%, la rente d'orphelin simple à 40% et la rente d'orphelin double à 60%. Ces relations demeurent sans changement. Autrement dit, toutes les autres rentes seront augmentées dans la même proportion que la rente de vieillesse simple.

Toutes les rentes en cours seront augmentées uniformément d'un tiers. La formule de calcul des rentes qui figure aux pages 13 et 14 du *Petit Guide de l'AVS* publié par l'Union syndicale sera fortement simplifiée, comme le prouve la comparaison suivante de la formule de calcul de la rente maximum:

Actuellement:	Fr.	Selon le projet:	Fr.
Montant fixe	450	Montant fixe	1000
6 × 150	900	4 × 400	1600
4 × 150	600	2 × 300	600
2 × 150	300		<u>3200</u>
1 × 150	150		
	<u>2400</u>		

De surcroît, les *rentes partielles*, qui sont encore servies aux assurés nés entre 1883 et 1892, seront supprimées et remplacées par des rentes complètes. Ces assurés, qui ont supporté pendant seize ans les désavantages de la période d'introduction, verront donc leur rente augmentée de plus d'un tiers.

Le taux des rentes extraordinaires – dont le bénéficiaire a été acquis *sans* paiement de cotisations – seront ajustés aux nouveaux montants minimums des rentes complètes ordinaires; en d'autres termes, la rente de vieillesse simple sera fixée à 1500 fr.

En formulant leurs propres propositions en vue de la 6^e revision dans la requête du 14 septembre 1962, l'Union syndicale et le Parti socialiste se sont déclarés d'accord avec une éventuelle *augmentation des cotisations* si la situation financière résultant des calculs actuels rendait cette mesure nécessaire.

Ces calculs ont toutefois montré que ce relèvement ne s'impose pas pour le moment pour des raisons d'ordre *financier* essentiellement et en dépit du sensible accroissement des dépenses qui suivra l'entrée en vigueur de la 6^e revision. On a tout lieu d'admettre d'ailleurs que les recettes assurées par les cotisations seront nettement plus élevées cette année encore que l'an dernier et plus élevées aussi que toutes les prévisions.

Pour des raisons d'ordre *économique* et en invoquant la nécessité d'éponger le pouvoir d'achat pour tempérer la surexpansion et freiner les tendances inflationnistes, la Banque Nationale a préconisé un relèvement des cotisations. Le Conseil fédéral s'est finalement rallié, avec une certaine peine, paraît-il, à cette manière de voir. Il propose aux Chambres fédérales de majorer les cotisations de un huitième, de sorte qu'elles seraient portées à 2,25% pour le travailleur et à 2,25% pour l'employeur – montant auquel s'ajouterait, comme jusqu'à maintenant, les suppléments pour l'AI et le versement des allocations pour perte de gain. Le Parlement acceptera-t-il ces propositions? Nous l'ignorons encore.

Mais si cette majoration – qui serait assortie plus tard peut-être d'un relèvement de l'impôt sur le tabac, réservé à l'AVS – était acceptée, le fonds central de compensation continuerait à enfler ces prochaines années. Relevons cependant que cette perspective n'est pas de nature à inquiéter ceux qui tiennent pour indispensables d'autres améliorations de l'AVS; en effet, ces excédents faciliteraient le financement de perfectionnements ultérieurs.

Je ne m'étendrai pas longuement sur le problème du *financement de l'AVS* et de l'*équilibre financier* de l'institution, qui sont devenus une science spéciale, difficilement compréhensible pour les non-mathématiciens. Le montant des moyens nécessaires à assurer cet équilibre et les relations réciproques entre les trois ressources financières de l'AVS (cotisations, contributions des pouvoirs publics, produit du capital du fonds central) feront désormais l'objet d'une analyse tous les cinq ans au moins. On examinera en même temps l'état des rentes en relation avec les prix et les revenus du travail. Au besoin, on procédera à une juste adaptation des rentes. Cette solution n'est pas assimilable à une « indexation » automatique des rentes comme en Allemagne occidentale, par exemple, mais elle garantit néanmoins, à intervalles réguliers, l'ajustement des rentes que l'évolution des prix et des revenus peut rendre nécessaire.

La 6^e révision mettra également fin à la fâcheuse dévalorisation des contributions des pouvoirs publics. De 1965 à 1984, elles s'élèveront à un cinquième au moins des dépenses annuelles et s'établiront à un quart au moins dès 1985. Comme on le voit, une marge continuera à subsister entre le minimum d'un quart et le maximum de 50% fixé par l'article constitutionnel 34 *quater*.

Jusqu'à maintenant, l'Union syndicale n'a cessé d'affirmer que l'amélioration de l'AVS doit être poursuivie jusqu'au moment où les rentes seront assez élevées pour *garantir un certain minimum d'existence*.

Mais ce mode de perfectionnement de l'institution pose toutes sortes de problèmes. Avant tout, il ne permettrait pas de maintenir le principe – sacro-saint aux yeux d'aucuns – de l'assurance de base. Une rente garantissant un certain minimum d'existence devrait être

fixée à 300 fr. au moins par mois, c'est-à-dire au double de la nouvelle rente minimum prévue par la 6^e revision. Pour conserver à l'AVS son caractère d'assurance, la rente maximum devrait alors être fixée à 600 ou 700 fr. par mois au moins. Nous aboutirions donc bel et bien à cette « pension populaire », tant abhorrée par certains milieux, dont le financement exigerait une cotisation de 12 à 15% du revenu et un apport adéquat des pouvoirs publics. Jusqu'à ce que ce résultat soit atteint, les assurés qui ne disposent pas d'autres ressources que la rente d'AVS devraient se contenter de prestations qui ne permettent, comme on dit, ni de vivre ni de mourir.

La Commission fédérale d'AVS a recherché un autre moyen d'améliorer subsidiairement et immédiatement la situation de ces assurés. Elle propose que la Confédération subventionne les prestations complémentaires versées par les cantons lorsque ces prestations, ensemble avec la rente d'AVS, assurent un certain minimum d'existence. Le droit à la prestation complémentaire serait accordé aux citoyens suisses domiciliés en Suisse qui sont au bénéfice d'une rente d'AVS, mais dont le revenu serait inférieur à 3000 fr. pour les personnes seules, à 4800 fr. pour les couples et à 1500 fr. pour les enfants.

Cette solution appelle une loi fédérale spéciale, mais qui ne peut pas être promulguée en même temps que la 6^e revision. Elle sera mise sur pied dès que la nouvelle revision sera entrée en vigueur.

Voyons maintenant ce que coûtera la 6^e revision de l'AVS. A longue échéance, les charges supplémentaires s'inscriront à 790 millions de francs par an; elles dépasseront sensiblement celles qu'ont entraînées les cinq revisions antérieures. A elle seule, l'augmentation des rentes d'un tiers exigera 675 millions. La suppression des rentes partielles et leur remplacement par des rentes complètes coûtera 11 millions, l'abaissement du début du droit à la rente de la femme de 63 à 62 ans coûtera 38 millions de francs, la nouvelle réglementation de la rente pour couple 38 millions et les rentes d'enfants 17 millions environ.

Depuis la publication du rapport de la Commission d'AVS, les divergences ne portent plus tellement sur son contenu (sauf les points déjà touchés), mais sur la *date de l'entrée en vigueur* des dispositions nouvelles.

Le message du Conseil fédéral sera probablement distribué aux Chambres pendant la session d'automne. Elles pourront alors constituer les commissions chargées de l'étudier et désigner celui des deux conseils qui aura la priorité.

Si l'on suivait la procédure parlementaire ordinaire, le conseil qui a la priorité aborderait le projet en décembre et l'autre conseil en mars 1964. Si des divergences apparaissaient entre les deux conseils, leur aplanissement serait remis à la session d'été. C'est en juin 1964 seulement que le vote final pourrait intervenir. Il faudrait

ensuite attendre la fin du délai d'opposition de nonante jours après la publication de la loi, de sorte que la 6^e revision ne pourrait guère entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 1965.

On comprend que cette perspective ait soulevé de l'inquiétude et du mécontentement parmi les bénéficiaires de rentes qui ne disposent que de maigres ressources. Pour accélérer la procédure, on a proposé deux solutions: les Chambres abordent l'examen du projet pendant la présente session ou elles insèrent, comme l'a proposé l'Union syndicale, une courte session extraordinaire entre les sessions d'automne et d'hiver.

Il semble cependant que les deux conseils aient choisi une troisième possibilité et aborderont cet examen au cours de la session d'hiver. Si le projet peut être mis sous toit en cette seule session de décembre, le délai d'opposition expirera en mars 1964. On pourrait décider alors que les nouvelles rentes entreraient en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1964.

Du point de vue du droit, cette solution appelle certainement des réserves. Cependant, la situation précaire d'innombrables bénéficiaires de rentes devrait engager le Parlement à passer outre.

Quoi qu'il en soit, la 6^e revision marquera un très sensible progrès. Elle ne constituera cependant pas l'aboutissement des efforts visant à améliorer la situation des vieillards, des veuves, des orphelins et des invalides. De nouvelles augmentations de la valeur *réelle* des rentes demeurent nécessaires. Il va sans dire que les syndicats poursuivront leur action pour réaliser cet objectif.

(Exposé présenté à l'assemblée annuelle du Cartel syndical neuchâtelois à Boudry le 21 septembre 1963.)