

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 80 (1988)
Heft: 2-3

Artikel: 40 ans d'AVS
Autor: Leuthy, Fritz
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-386303>

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: 14.01.2025

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

40 ans d'AVS

par Fritz Leuthy *

Ce qui s'est longtemps fait attendre ...

L'assurance vieillesse et survivants (AVS) a 40 ans; l'assurance invalidité (AI) 28 seulement. L'AVS et l'AI sont des créations récentes. Elles sont l'œuvre d'une génération encore en vie actuellement et de leurs pères. Et pourtant, l'AVS et l'AI vont déjà de soi. On aurait peine à trouver quelqu'un qui pourrait se représenter la Suisse sans ces deux institutions. Il serait difficile également de trouver quelqu'un qui puisse encore se sentir dans la situation des personnes âgées et des handicapés d'autrefois. Une époque où, en Suisse, certaines personnes, après une longue et dure vie de labeur, étaient congédiées et tout simplement vouées au néant. Où les personnes âgées tombaient à la charge de l'assistance et étaient refoulées dans les hospices des pauvres de leurs communes d'origine. Où les enfants handicapés étaient abandonnés à leur sort et, par honte, cachés par leurs parents. Où le «bailli de l'assistance» dictait la vie des invalides.

De fait, le désir d'une assurance vieillesse et invalidité existait depuis longtemps. Il fut une conséquence impérieuse de l'apparition des fabriques, avec la mise sous tutelle du travailleur, l'éclatement de la grande famille traditionnelle et la disparition des liens de solidarité qu'elle impliquait.

En 1886, la Société suisse du Grutli avait élaboré pour la première fois les principes d'une assurance vieillesse et invalidité. En 1918, l'AVS et l'AI représentaient l'une des revendications clé de la Grève générale. La détresse des années consécutives à la Première Guerre mondiale se faisait aussi lourdement sentir au sein de la population suisse. Le gouvernement fédéral ne pouvait donc pas ignorer les désirs manifestés en la matière. C'est en 1919 que commencèrent les travaux pour un article constitutionnel adéquat. En 1925, le peuple l'approuvait. La Confédération était chargée de mettre en place l'assurance vieillesse et survivants; elle était également habilitée à introduire par la suite l'assurance invalidité.¹

Pourtant, cet article constitutionnel resta lettre morte pendant 23 ans pour l'AVS, et même pendant 35 ans pour l'AI. Certes, le Conseil fédéral avait préparé un premier projet de loi en 1931 déjà; mais, soumis au référendum, il fut rejeté par le peuple.² Les raisons de ce refus étaient assurément la peur de la crise économique qui s'annonçait et la montée du national-socialisme; mais les arguments démagogiques avancés par les opposants

* Fritz Leuthy, secrétaire de l'USS responsable entre autres du domaine spécifique des assurances sociales

jouèrent un rôle également. De surcroît, le projet était fortement inspiré d'un principe d'assistance déjà dépassé à l'époque.

Ce non du peuple représentait néanmoins un échec. «L'AVS est liquidée; la sécurité sociale est morte», triomphaient les opposants; «Désormais seul un miracle pourra nous amener l'AVS», se résignaient les partisans.

... a commencé bien modestement ...

Le miracle ne vint pas. Survint par contre la Deuxième Guerre mondiale et la mobilisation générale des personnes astreintes au service militaire. Il était socialement urgent désormais de mettre en place une prévoyance appropriée pour les personnes astreintes au service et leurs familles. L'assistance accordée aux soldats dans le besoin jusqu'alors était ressentie comme totalement insuffisante; ce qui fit prendre conscience du problème. Et, pour la première fois, un système de soutien étatique se développa dans notre pays, selon le principe de l'assurance. Dans son discours de jubilé à l'occasion des 25 ans d'existence de l'AVS, le conseiller fédéral Tschudi décrivit cette naissance en ces termes: «Plus personne ne devait tomber dans la détresse avant que l'Etat ne lui vienne en aide. Il n'était plus question de soutien, mais d'indemnités; il ne s'agissait plus d'une aide, mais d'une assurance»³.

La nouvelle ordonnance sur les caisses de compensation pour mobilisés se fondait sur des primes payées par tous les travailleurs et les employeurs, introduisait un système de calcul par des caisses de compensation et créait un fonds de réserve. Elle fonctionna parfaitement. Parallèlement à l'évolution de la guerre, on vit se dessiner une vague sociale toujours plus forte, dans notre pays également. L'appel pour une société libérée du besoin, lancé par le Président américain Roosevelt, parvint aussi chez nous. Il n'est donc guère surprenant que l'idée de transformer ultérieurement les caisses de compensation pour mobilisés en une assurance vieillesse et survivants se fit rapidement jour. Le 25 juillet 1942, une initiative dans ce sens fut déposée. Elle était massivement soutenue. On trouvait, aux premières lignes de ses partisans, l'Union syndicale et d'autres organisations de travailleurs. Elle fut retirée en 1947, en faveur du projet de loi.

En 1944, le Conseil fédéral chargea une commission d'experts de préparer un projet de loi instaurant l'AVS. Le Parlement l'approuva en 1946 à une forte majorité. A nouveau, la loi fit l'objet d'un référendum. Pourtant, le 6 juillet 1947, le peuple suisse se prononçait à une écrasante majorité en faveur de l'AVS. 80% des votants (le droit de vote des femmes n'était pas encore introduit) se déplacèrent aux urnes, et 80% d'entre eux y prononcèrent un oui. La loi, désormais approuvée par le peuple, s'alignait étroitement sur le système des caisses de compensation pour mobilisés. On en avait repris le taux de cotisations, égal aux 2% du salaire pour les travail-

leurs et les employeurs, ainsi que le système des caisses de compensation. Les excédents provenant des caisses de compensation pour mobilisés furent attribués à un fonds destiné à alléger le paiement des contributions de la Confédération et des cantons.

L'AVS, entrée en vigueur en 1948, n'était pourtant pas encore l'AVS de 1988. Les rentes étaient sciemment maintenues à un bas niveau. Le but n'était pas d'assurer le minimum vital, mais seulement de fournir un droit de base sur lequel la prévoyance individuelle (institutions de prévoyance professionnelle, épargne privée) pourrait se développer plus aisément. La rente minimale se montait à 40 francs par mois, la rente maximale à 125 francs. La rente minimale était versée intégralement à des personnes qui n'avaient acquitté aucune cotisation – c'est-à-dire, au début à tout le monde; en tous les cas cependant, à ceux seulement qui ne disposaient pas d'autres revenus ou d'une fortune d'un certain montant. La rente maximale ne devait être payée qu'après 20 ans de cotisations; après un délai d'une année, elle ne se montait qu'à 65.70 francs.

... pour se développer par la suite ...

Pourtant, ces modestes débuts représentèrent l'ouverture en direction de la politique sociale moderne. Ils marquaient la séparation de la quête de l'assistance d'avec le droit à des prestations. Le besoin, et non pas le montant des cotisations, déterminait les rentes (l'objectif social prévalant sur le principe de l'équivalence entre cotisations et prestations). Un système de financement prévoyant une solidarité étendue entre les générations (répartition) assurait l'avenir, plutôt qu'un système d'épargne préalable avec une augmentation de capital peu sûre à long terme.

L'AVS s'est rapidement améliorée et développée. Que l'on songe tout d'abord aux adaptations de rentes, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous. Ce développement semble partir en flèche, mais doit pourtant être relativisé. Malgré sept révisions, les rentes de 1948 sont restées d'une valeur égale à celles de 1972. Elles ont simplement suivi l'évolution des salaires. Comparée aux salaires moyens de 1972 comme à ceux de 1948, la valeur de la rente simple se montait à 25% et celle de la rente de couple à 40%. Ce n'est qu'en 1973, sur une base constitutionnelle créée en 1972 et qui introduisait l'objectif de couvrir les besoins vitaux par le biais de l'AVS, que les rentes ont été réellement améliorées. Mesurées en valeur par rapport au salaire moyen, la rente simple a augmenté à 40% et la rente couple à 60%.

Depuis 1975, on assiste à une évolution similaire à celle qui s'est dessinée entre 1948 et 1972. A nouveau, les rentes ne sont qu'adaptées à l'évolution des salaires. Depuis 1972, on applique un mécanisme d'adaptation qui prend en considération à raison de moitié le renchérissement et l'évolution

Evolution des évaluations annuelles des rentes complètes depuis 1948

	rente simple		rente de couple	
	minimum	maximum	minimum	maximum
1948	480	1 500	770	2 400
1954	720	1 700	1 160	2 720
1957	900	1 850	1 440	2 960
1961	1 080	2 400	1 728	3 840
1964	1 500	3 200	2 400	5 120
1967	1 650	3 520	2 640	5 632
1969	2 400	4 800	3 840	7 680
1971	2 640	5 280	4 224	8 448
1973	4 800	9 600	7 200	14 400
1975	6 000	12 000	9 000	18 000
1978	6 300	12 600	9 450	18 900
1982	7 440	14 880	11 160	22 320
1984	8 280	16 560	12 420	24 840
1986	8 640	17 280	12 960	25 920
1988	9 000	18 000	13 500	27 000

des salaires (indice mixte). Les anciens et les nouveaux rentiers sont traités de manière égale. Les nouveaux rentiers demeurent pourtant régulièrement défavorisés par rapport à l'évolution des salaires effectifs.

L'AVS a également changé dans d'autres domaines, alors que l'on n'a, jusqu'à présent, jamais touché aux principes suivants:

- assurance populaire (tout le monde doit cotiser);
- obligation de cotisation illimitée (aucun plafond pour le calcul des cotisations) et calcul des prestations limité, ce qui souligne le caractère de solidarité;
- toutes les prestations de l'AVS constituent un droit que l'on peut faire valoir par une juridiction indépendante (procédure gratuite jusqu'au Tribunal fédéral);
- système de répartition (prélèvement auprès des cotisants de l'essentiel des ressources utilisées pour le versement des rentes aux personnes âgées);
- administration décentralisée par les caisses de compensation;

Ont par contre, à titre d'exemple, été modifiés⁴:

- les conditions pour faire valoir une prétention. Pour une rente complète, il n'est plus besoin d'avoir cotisé pendant plus de 20 ans; il est nécessaire d'avoir le même nombre d'années de cotisation que sa classe d'âge. Ce qui signifie qu'il faut avoir payé aussi longtemps que les gens de sa classe d'âge; sinon, la rente est réduite. L'âge de la femme pour toucher une

- rente a été abaissé de 65 à 62 ans. Le droit de toucher une rente d'orphelins a été étendu aux enfants recueillis et aux orphelins de mère.
- le rapport entre rente minimale et maximale. L'écart s'est réduit. Il était, à l'origine, de 1 à 3, 125 et est, maintenant, de 1 à 2. Avec la croissance, qui lui est liée, de la limite supérieure de revenu donnant droit à la rente maximale, il en est résulté qu'un nombre toujours plus grand de personnes salariées ont pu passer dans le cercle des bénéficiaires de rentes maximales.

Proportion de personnes bénéficiant de rentes minimales et maximales

	rentes simples		rentes couples		toutes rentes	
	min. %	max. %	min. %	max. %	min. %	max. %
1955	41,0	4,7	11,1	12,1	31,0	7,2
1975	14,0	15,9	0,8	37,3	10,1	22,3
1986	8,8	27,1	0,2	51,3	6,3	34,1

On a également introduit, comme nouvelles prestations:

- la rente complémentaire pour l'épouse,
- la rente pour enfants,
- l'allocation pour impotents.

De nouvelles branches d'assurance, proches de l'AVS, ont été créées:

- en 1960, l'assurance invalidité (AI). Le système des rentes est étroitement aligné sur celui de l'AVS, mais le but principal de l'AI est orienté vers les efforts de réadaptation et de réintégration et les mesures d'aide personnelle en faveur des handicapés physiques ou mentaux.
- en 1966, les prestations complémentaires (PC), qui se fondent également sur le principe du droit à une prestation, mais qui ne sont attribuées que lorsqu'un certain niveau de revenus n'est pas atteint.

A la suite de l'introduction de la nouvelle base constitutionnelle de 1972 déjà mentionnée, l'AVS, tout comme l'AI auparavant, a été habilitée à attribuer des prestations en nature. On a ainsi ouvert une brèche dans le principe appliqué jusqu'alors, selon lequel les branches de l'assurance étatique ne devaient servir qu'à l'insertion économique et à la garantie d'un revenu minimum. L'intégration sociale a été assimilée à l'intégration économique. Dans l'AI, les membres les plus faibles de la société, les enfants inaptes à recevoir une instruction, pouvaient désormais bénéficier également de prestations; depuis 1975, l'AVS permet de remettre des moyens auxiliaires à des impotents, propres à réduire les effets de leurs infirmités. L'AVS octroyait également des subventions pour la construction de homes pour personnes âgées, invalides ou indigents; mais celles-ci ont été démantelées en 1985 déjà, dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Les taux de cotisation se sont aussi modifiés. Alors qu'en 1948, un travailleur se voyait retenir 2% de son salaire pour l'AVS, aujourd'hui, pour l'AVS, l'AI et les APG ensemble, ces taux sont de 5,05%. Il en va de même pour l'employeur. Mais si l'on considère l'évolution réelle des salaires survenue entre-temps, cette augmentation des taux de cotisation n'a contraint personne à renoncer à quoi que ce soit que l'on puisse exprimer en francs. Au contraire, le «sacrifice», qui devait être fait en 1948 était, à cet égard, supérieur à celui de 1988.

Evolution des taux de cotisation depuis 1948⁵

valable à partir de	AVS			AI			APG			total AVS/AI/APG		
	D	I	S	D	I	S	D	I	S	D	I	S
	pour cent du salaire		francs	pour cent du salaire		francs	pour cent du salaire		francs	pour cent du salaire		francs
1948	4,0	4,0	12-600				**			4,0	4,0	12-600
1960				0,4	0,4	1,2-60	0,4	0,4	1,2-60	4,8	4,8	14,4-720
1969	5,2	4,6	40-2 000	0,6	0,6	5,6-261			2,4-174	6,2	5,6	48-2 435
1973	7,8	6,8	78-7 800	0,8	0,8	8-800			4-400	9,0	8,0	90-9 000
1975	8,4	7,3	84-8 400	1,0	1,0	10-1 000	0,6	0,6	6-600	10,0	8,9	100-10 000
1979		7,8	168-8 400			20-1 000			12-600		9,4	200-10 000
1988				1,2	1,2	36-1 200	0,5	0,5	15-5000	10,1	9,5	303-10 100

D Travailleurs dépendants (cotisation supportée par moitié par l'employeur)

I Indépendants (sans tenir compte de la dégressivité du barème)

S Personnes sans activité lucrative

**Cotisations jusqu'à fin 1959 à la charge des réserves constituées par les caisses de compensation pour mobilisés

Pour le moins exprimées en francs, les contributions des pouvoirs publics à l'AVS et à l'AI ont, de même, augmenté. Alors qu'à l'origine, l'imposition sur le tabac et les boissons distillées suffisait pour assurer la contribution de la Confédération, elle ne représente plus guère aujourd'hui qu'un peu plus d'un cinquième de la part fédérale. Dans le cadre des mesures d'économie, la Confédération a réduit sa participation à l'AVS de 5% alors qu'il avait été prévu, dans le cadre de la 8^e révision, de l'augmenter de 5%. La conséquence fut une diminution de plus de 2 milliards de francs du fonds de réserve, de sorte que celui-ci n'a plus, depuis lors, été en mesure d'atteindre la couverture annuelle exigée. Il a néanmoins fallu passer par une bataille référendaire pour redonner une base saine à l'AVS, dans le cadre de la 9^e révision.

... et devenir finalement tout à fait remarquable, ...

Aujourd'hui, en 1988, l'AVS n'est plus seulement, comme dit plus haut, une institution qui va de soi. Ses prestations ne font pas rougir. Dans ses aspects de solidarité (obligation illimitée de cotiser – prestations limitées), elle surpasse la plupart des institutions étrangères similaires. Sur le plan

Contributions des pouvoirs publics à l'AVS et à l'AI⁵

Années	AVS		AI	
	Mios de Francs	en % des dépenses	Mios de Francs	en % des dépenses
1948	160	126,1		
1960	160	21,8	27	50
1965	350	20,8	138	50
1970	591	19,7	296	50
1975	1 206	14,0	815	50
1978	1 587	16,0	982	50
1980	1 931	18,0	1 076	50
1982	2 477	20,0	1 231	50
1986	3 075	20,0	1 603	50

international, la comparaison de ses prestations avec celles d'autres assurances sociales la situe dans la moyenne; mais elle garantit une protection minimale plus élevée que la plupart des autres systèmes.

L'AVS est devenue la plus grande œuvre sociale suisse. Pour 1988, on prévoit les chiffres suivants:

Assurés:	6,5 millions
Bénéficiaires de rentes:	1 million
Dépenses:	16,5 milliards
Cotisations des assurés:	13,5 milliards
Contributions de la Confédération et des cantons:	3,3 milliards
Fonds de réserve:	13,5 milliards

L'AVS dispose d'un réseau de prestations serré. Les rentes vieillesse sont adaptées aux circonstances personnelles par l'octroi de prestations supplémentaires (rentes complémentaires, rentes pour enfants); les rentes de survivants ont été élargies par la possibilité d'allocation unique pour veuve (veuve sans droit à la rente). On trouvera en page 63 un survol de toutes ces prestations avec l'indication des taux minimaux et maximaux.

En 1987, 646 983 personnes seules, hommes et femmes, et 253 370 couples touchaient une rente vieillesse de l'AVS; pour 75 188 veuves et 53 388 orphelins, elle remplaçait le revenu du travail de l'époux ou du père décédé. Pour la majorité d'entre eux, la rente AVS représentait la part de revenu la plus importante nécessaire à leur subsistance.

L'AVS est partiellement structurée selon le principe d'assurance (les cotisations déterminent les prestations), en partie selon le principe du besoin (les prestations sont distribuées indépendamment des cotisations dans certains cas). Les rentes minimales et maximales sont clairement délimitées; l'ancienne situation de revenus est prise en considération entre ces

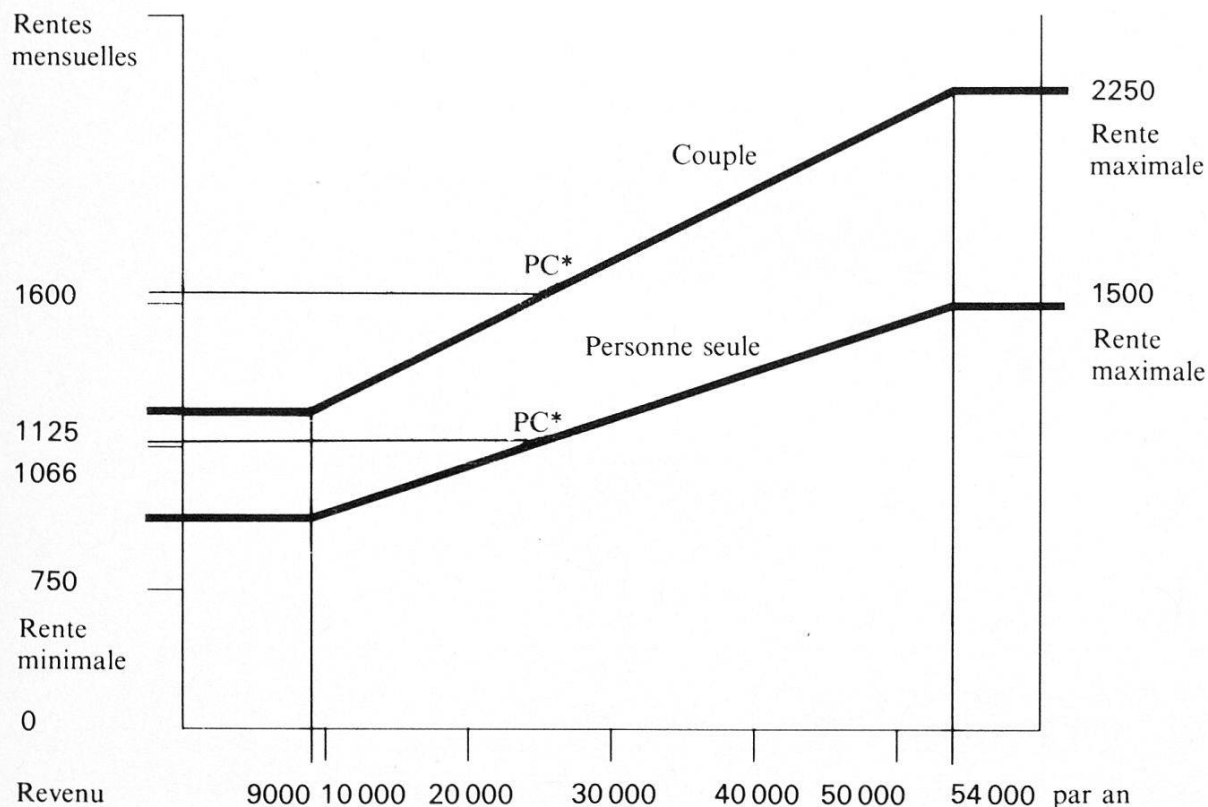
Les différents types de rentes et les montants mensuels dès 1988

	Rentes complètes mensuelles dès le 1 ^{er} janvier 1988 en francs	
	minimum	maximum
Rentes de vieillesse		
Rentes de vieillesse simples pour les hommes ayant accompli leur 65 ^e année de vie pour les femmes ayant accompli leur 62 ^e année de vie	} touche les personnes n'ayant pas droit à la rente de couple	750 1500
Rentes de vieillesse pour couples Lorsque l'époux est âgé de 65 ans et l'épouse de 62 ans ou invalide à 50 pour cent au moins. L'épouse peut exiger que la moitié de la somme soit versée à son nom, sans devoir justifier sa demande	1125	2250
Rente simple de vieillesse de l'homme + rente complémentaire pour l'épouse âgée de 55 ans au moins ou née avant le 1 ^{er} décembre 1933	750	1500
	<u>225</u>	<u>450</u>
Au total:	975	1950
Rente simple pour enfants en complément d'une rente de vieillesse simple ou de couple	300	600
Rentes pour survivants		
Rentes de veuves		
aux veuves âgées de moins de 62 ans		
– ayant des enfants		
– ou sans enfants, si l'union conjugale a duré au moins 5 ans et si l'épouse est devenue veuve après sa 45 ^e année de vie		
	600	1200
Après la mort de son ancien époux, la femme divorcée bénéficie des mêmes conditions que la veuve si son époux avait envers elle des obligations d'entre- tien et si l'union conjugale avait duré au moins 10 ans. Lors de l'entrée dans la 62 ^e année de vie, la rente de veuve est remplacée par une rente simple de vieillesse de		
	750	1500
Les allocations uniques de veuve		
Elles sont versées aux veuves qui ne remplissent pas les conditions donnant droit à une rente de veuve et qui ne touchent pas de rente AI; l'indemnité est constituée d'un montant de deux à cinq fois le montant d'une rente annuelle de veuve, selon la durée de l'union conjugale et l'âge de la veuve au moment du décès de son époux.		
Rentes simples pour orphelins Elles sont versées en cas de décès du père ou de la mère	300	600
Rentes complètes pour orphelins Elles sont versées lorsque les deux parents sont décédés	450	900

En cas de lacunes dans les contributions (nombre insuffisant d'années de cotisation), toutes les rentes sont versées sous la forme de rentes partielles, au prorata du nombre d'années de cotisation.

deux valeurs. Le tableau ci-dessous montre les rentes de l'AVS simples et de couple. On peut y voir quelle rente correspond à quel revenu AVS. Mais l'AVS ne remplit toujours pas le mandat constitutionnel selon lequel ses prestations devraient permettre à chacun de couvrir ses besoins vitaux. Lorsqu'un ou une bénéficiaire de rente n'a pas de revenu supplémentaire ou ne dispose que d'un revenu très modeste, lorsqu'aucune épargne n'a pu être constituée et que les frais de loyer ou de maladie sont importants, il est nécessaire d'octroyer des prestations complémentaires pour augmenter le revenu. Dans la Constitution, elles ne sont réglées que par une disposition transitoire. On parlait donc de l'idée, en 1972, que ces prestations complémentaires seraient progressivement remplacées par des rentes AVS supérieures ou surtout par des prestations de la prévoyance professionnelle. Tel n'a pas été le cas jusqu'à présent. Bien au contraire, les prestations complémentaires ont dû être constamment adaptées et améliorées en fonction de situations de détresse spécifiques. Les personnes qui en bénéficient aujourd'hui ne sont pas seulement des rentiers dont les prétentions AVS sont modestes, mais également des personnes qui touchent une rente maximale (par exemple en cas de frais de loyer ou de maladie élevés). Le tableau montre, en plus du survol des rentes AVS, les montants limite des prestations complémentaires, lesquels ne représentent toutefois pas le résultat final des prestations, en raison de la possibilité de déduire le loyer et les frais de maladie.

Rentes ordinaires AVS et prestations complémentaires



* PC: prestations complémentaires (peuvent augmenter pour tenir compte de loyer et frais médicaux extraordinairement élevés)

En 1986, 107 427 personnes seules ou couples bénéficiaient de prestations complémentaires de l'AVS. La somme totale qui leur a été octroyée se montait à environ 150 millions de francs. Le droit aux prestations complémentaires est réglé par la loi et susceptible d'être porté en justice. Il doit pourtant être établi et la personne qui prétend à des prestations doit déclarer ouvertement ses revenus et éléments de fortune. C'est cette «obligation de se déshabiller» qui serait responsable, en plus de l'ignorance, de ce que 2 à 4% des rentiers AVS – ces chiffres sont prouvés – ne demandent pas de prestations complémentaires, bien qu'ils y aient droit.

En plus de l'AVS et des prestations complémentaires, le système suisse de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité comprend depuis 1985 la prévoyance professionnelle obligatoire du travailleur ou, comme on l'appelle, le deuxième pilier. Il n'est pas opportun d'évoquer ici les nombreuses imperfections de la nouvelle loi née entre 1975 et 1984. Un article consacré à ce seul sujet serait nécessaire. On entend pourtant toujours les gens s'interroger sur la raison de ce système à deux voies et sa nécessité, se demander si l'AVS seule ne pourrait pas être adaptée de façon à attribuer des prestations d'un niveau supérieur. Ceci n'est pas une question pratique, bien que la coexistence de deux institutions, certes indépendantes mais bien développées et coordonnées, pourrait présenter des avantages. La question était et est toujours posée au niveau politique. Le deuxième pilier n'est pas né avec l'article constitutionnel de 1972. Il avait été constitué après la Première Guerre mondiale, à une époque où l'on n'avait pas pu, en Suisse, mettre en place un système d'AVS. Il est né alors que l'AVS avait été expressément déclarée assurance de base en 1948. Depuis 1948, le deuxième pilier a été intégré dans le système comme possible soutien: c'est en 1964 que le «concept des trois piliers» a été mentionné pour la première fois lors d'une révision législative. Le deuxième pilier pouvait combler des lacunes là où des entrepreneurs progressistes étaient opposés à des syndicats puissants. En 1972, il était déjà là. Plus de la moitié des travailleurs y cotisaient déjà et un important capital avait été accumulé. Ces éléments ne pouvaient être ignorés. Ils représentaient un enjeu politique important. On ne pouvait donc simplement s'y opposer. Il convenait de les intégrer de manière judicieuse dans le système. Jusqu'à présent, tel n'a manifestement pas été le cas. Des améliorations sont donc nécessaires. Et il faut le dire clairement: le deuxième pilier est une protection supplémentaire à l'AVS, et non l'inverse. Le deuxième pilier ne doit donc pas empêcher le développement de l'AVS.

... tout en devant néanmoins être poursuivi ...

L'AVS a donc atteint un niveau remarquable après 40 ans d'existence. Elle n'est pourtant pas définitivement terminée et ne pourra jamais l'être. Les

œuvres sociales n'existent pas pour elles seules. Elles sont intégrées dans un cadre social précis. Les modifications qui surviennent dans les relations sociales doivent se répercuter aussi dans les institutions sociales.

L'AVS a été créée en 1948, selon les normes sociales et les règles du droit de la famille en vigueur à cette époque. L'obligation de prévoyance incombaît au mari. Par conséquent, les droits qui en découlaient lui revenaient également. Quant à la femme, il s'agissait uniquement de la protéger. Aujourd'hui, on part du principe d'une relation entre partenaires, de l'égalité en droits et en obligations. Ce principe de base doit aussi être traduit dans l'AVS. L'égalité de l'homme et de la femme est l'un des postulats les plus urgents pour la prochaine révision de l'AVS.⁶

Notre économie est soumise à de fortes modifications technologiques. Les travailleuses et les travailleurs sont constamment confrontés à de nouvelles exigences. On demande d'eux une plus grande disponibilité à changer de place de travail et davantage de rapidité dans l'accomplissement des tâches. La hâte, la pression du temps et des délais soumettent les travailleurs à des tensions psychiques et nerveuses. Les personnes plus âgées ne peuvent souvent plus suivre le rythme. C'est la raison pour laquelle le marché de l'emploi les met fréquemment de côté et leur interdit l'accès à de nouvelles places de travail. Le désir d'une retraite avancée est donc justifié. Dans un sondage⁷, 66% des personnes interrogées se sont prononcées en faveur d'une réduction de l'âge de la retraite pour les hommes au moins. L'AVS devra tenir compte de ces changements.⁶

L'AVS ne satisfera toujours pas, comme déjà dit, au mandat constitutionnel. En 1988 également, on ne peut vivre d'une rente AVS seulement. En tous les cas, pas dans les classes de rente les plus basses. Les rentes doivent donc être encore améliorées réellement. Pour cela, il ne s'agit pas simplement d'augmenter toutes les prétentions de façon générale, il faut une amélioration ciblée en faveur des catégories de rentiers, pour lesquels les prestations AVS représentent une diminution trop brutale de leur revenu en comparaison du modeste revenu qu'ils touchaient auparavant. Ces bénéficiaires de revenus arrivent à peine à profiter de la prévoyance professionnelle; ils n'ont aucune possibilité d'épargne et le passage à l'âge de la retraite signifie pour eux le naufrage dans une détresse qui menace les bases même de leur existence.⁶

De manière générale, on constate que l'AVS – comme, du reste, toutes les autres institutions sociales, si l'on considère leur développement historique – semble presque uniquement taillée sur mesure pour le «travailleur normal». Ce travailleur qui, pendant toute sa vie, réalise régulièrement un revenu déterminé, haut ou bas. Celui qui n'entre pas dans cette norme et qui, pour quelque raison que ce soit, présente des interruptions dans son taux d'occupation ou dans son revenu, passe ainsi souvent à travers les mailles du filet social.

Le nombre des personnes concernées augmente. Le phénomène de la

«nouvelle pauvreté» décrit par d'autres (voir article du Dr. Georges Enderlé, p. 81 ss) fait partie de cette évolution. L'AVS devra également tenir compte de ce type de problèmes.

Par contre, l'AVS ne pourra traiter qu'en surface d'autres aspects de la problématique du vieillissement. Les questions de l'isolement, des soins, de la dépersonnalisation dans les homes pour personnes âgées, etc. L'AVS peut surtout garantir la sécurité matérielle. L'aide aux personnes âgées proprement dite est un devoir des communes, de la communauté et, finalement, de chacun d'entre nous. Elle n'en est pas moins importante.

... et demeurer financièrement supportable.

Tout importants que soient ces vœux, le développement ultérieur de l'AVS se fait attendre. Le désir de procéder à une 10^e révision se voit sans cesse confronté à de nouvelles difficultés. Une fois, c'est l'économie qui prétend ne plus pouvoir supporter l'augmentation des coûts. Une autre fois, c'est la démographie, c'est-à-dire la modification de la structure de la population, avec un vieillissement accru, qui empêche son développement.

Ces deux paramètres doivent bien sûr être observés soigneusement. Pour les rapports économiques, des données figurent dans l'article du Dr. Hans A. Traber, p. 77 ss. On se bornera à remarquer ici que les charges de l'économie, comparées à celles d'autres pays, sont tout à fait dans la norme et laissent même une certaine marge de manœuvre, et que l'on peut opposer à ces charges une utilité ou un profit économiques issus de la mise à disposition d'un pouvoir d'achat et du maintien de la paix sociale.

Quant à la question de la démographie, il convient tout d'abord de constater que cette problématique n'est pas nouvelle. Ainsi, le premier projet d'AVS, en 1926, avait déjà été combattu dans le rapport d'activités du Conseil fédéral avec l'argument suivant: «Il ressort de ces travaux que le nombre des personnes d'âge avancé augmentera sans doute à l'avenir dans une proportion sensiblement plus forte que celui des personnes jeunes, phénomène qui s'explique par la diminution de la natalité d'une part, l'amélioration des conditions d'existence et les progrès de l'hygiène d'autre part, favorisant eux-mêmes la longévité.»

Pourtant, l'AVS a pu satisfaire à ses obligations pendant 40 ans sans rencontrer de difficultés financières. Pendant 35 de ces 40 années, elle a même enregistré des excédents, qui ont été attribués au fonds. C'est seulement pendant les années d'économies de la Confédération, de 1975 à 1979, que des déficits se sont formés. Naturellement, les années où le taux de natalité était favorable, celles qui ont connu un certain développement économique y ont aussi contribué. Mais pourquoi tout cela devrait-il changer radicalement à l'avenir? Et quelle que soit la mesure dans laquelle la structure de la population change, le peuple représente une commu-

nauté. Le gâteau de l'économie devra toujours être partagé entre tous. Reste une question de justice, à savoir comment le partage sera fait. En la matière, quelque chose semble avoir changé depuis 1948. Le «sacrifice» que la population avait dû alors consentir pour l'AVS, malgré les cotisations limitées à 4% des salaires à l'époque, pesait lourdement sur les salaires. Plus lourdement en tous les cas que les 8,4% perçus actuellement. Avec un grand sens de la responsabilité sociale, voire avec enthousiasme, nos pères se sont prononcés, dans le passé, en faveur de l'AVS. Aujourd'hui, malgré un bien-être nettement supérieur, on voit se répandre un individualisme égoïste. Nous ne pouvons qu'espérer que la rétrospective de l'histoire de l'AVS ne montrera pas un jour que les dispositions à la solidarité ont fléchi, alors que le «sacrifice individuel» que l'on doit à la collectivité était moins grand qu'autrefois. Un problème qui ne se pose du reste pas seulement au sujet de l'AVS.

Notes

1. Article 34 de la Constitution fédérale, valable jusqu'en 1972, accepté par le peuple le 6 décembre 1925.
2. Dite «Lex Schulthess», rejetée par le peuple le 6 décembre 1931.
3. Allocution reprise dans la Revue à l'intention des caisses de compensation AVS (RCC), cahier 6, 1973.
4. Aperçu complet dans l'ouvrage de Peter Binswanger, *Histoire de l'AVS, assurance-vieillesse et survivants suisse*, Zurich, Pro Senectute, 1987, Publications Pro Senectute.
5. *Manuel AVS*, classeur mis à jour, Office fédéral des assurances sociales.
6. Les propositions de l'USS pour la 10^e révision sont exprimées dans la brochure USS/PSS: *Droits égaux dans l'AVS*, Berne, 1987
7. Sondage UNIVOX de l'année 1986.