

VOTATION FÉDÉRALE DU 26 FÉVRIER 1978

---

INITIATIVE DU POCH POUR  
L'ABAISSMENT DE L'ÂGE DE LA RETRAITE

---

A I · D E - M E M O I R E

---

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
A) SITUATION GENERALE .....	1
1. Evolution démographique .....	1
2. Répercussions d'un abaissement de l'âge de la retraite ....	3
a) durée de la retraite .....	3
b) accroissement de l'effectif des rentiers .....	4
c) diminution du nombre des cotisants .....	4
B) ABAISSEMENT DES RENTES OU AUGMENTATION DES COTISATIONS ? ..	5
C) CRITERES D'APPRECIATION .....	5
1. Répercussions financières générales .....	6
a) Abaissement des rentes, cotisations inchangées .....	6
b) Rentes maintenues, cotisations majorées .....	7
2. Répercussions financières individuelles .....	8
a) abaissement des rentes, cotisations inchangées .....	8
b) maintien du niveau des rentes - cotisations majorées ...	9
3. Constitutionnalité .....	10
4. Salariés étrangers .....	11
5. Effets sur d'autres assurances sociales .....	12
a) Prestations complémentaires .....	12
b) Second pilier .....	13
6. Economie publique .....	14
7. Marché du travail .....	16
8. Les limites de la prévoyance .....	17
9. Problèmes des personnes âgées .....	21
D) CONCLUSIONS GENERALES .....	22
E) ASPECTS POLITIQUES .....	23
ANNEXE: texte de l'initiative .....	26

\* \* \*

A) SITUATION GENERALE

1. Evolution démographique

On sait que la mortalité de la population est en constante régression et que, par conséquent, l'espérance de vie moyenne augmente régulièrement.

Cette évolution s'exerce de deux manières sur une assurance sociale dont l'équilibre financier dépend presque essentiellement de la rente-vieillesse:

- a) il y a toujours plus d'assurés qui atteignent l'âge de la retraite;
- b) ces assurés touchent leur rente pendant une période toujours plus longue.

Il est vrai que la baisse de la mortalité chez les hommes a pour conséquence de diminuer le nombre des bénéficiaires de rentes pour survivants. Mais ce recul est compensé, dans la mesure où les veuves, elles aussi, vivent plus longtemps.

Les tableaux suivants donnent une idée des répercussions de la mortalité sur le paiement des rentes-vieillesse; à titre de comparaison, on a pris en considération deux périodes: celle de l'introduction de l'AVS et celle des années 1968-72 (étant bien entendu que la situation ne s'est guère améliorée depuis 1972, bien au contraire, ne serait-ce qu'en raison du départ de nombreux travailleurs étrangers).

	Situation lors de la création de l'AVS (tableau 1941/50)	Situation actuelle (tableau 1968/72)
--	--	---

Hommes

Probabilité pour un  
homme de 20 ans  
d'atteindre l'âge de  
65 ans

68 %	76 %
------	------

Espérance moyenne de  
vie à l'âge de 65 ans  
(en années)

11,9	13,3
------	------

Produit = nombre de  
rentes AVS annuelles  
qu'un homme de 20 ans  
peut espérer toucher

8,1	10,1
-----	------

Femmes

Probabilité pour une  
femme de 20 ans  
d'atteindre l'âge de  
62 ans

81 %	90 %
------	------

Espérance moyenne de  
vie à l'âge de 62 ans  
(en années)

15,6	18,7
------	------

Produit = nombre de  
rentes AVS annuelles  
qu'une femme de 20 ans  
peut espérer toucher

12,6	16,9
------	------

Lors de la création de l'AVS, les hommes de 20 ans pouvaient espérer jouir de l'AVS pendant 8,1 ans (ou 17% de leur existence); il faut aujourd'hui y ajouter deux ans, à cause de la baisse des taux de mortalité.

En ce qui concerne les femmes de 20 ans, l'amélioration est même de plus de 4 ans. Il est à relever que cette amélioration s'explique par la baisse de la mortalité, mais aussi par l'abaissement de 65 à 62 ans de l'âge de la retraite.

On peut donc dire que les femmes, en moyenne, pourraient passer le 29% de leur existence en étant au bénéfice de l'AVS.

Cette évolution va se poursuivre. Tout paraît l'indiquer, notamment les enquêtes (non publiées) des compagnies d'assurance-vie. Et les conséquences en sont claires, évidentes: les Suisses passeront une part toujours plus longue de leur existence comme rentiers.

2. Répercussions d'un abaissement de l'âge de la retraite  
(au sens de l'initiative)

a) durée de la retraite

Si l'on abaisse de 65 à 60 ans, pour les hommes, et de 62 à 58 ans, pour les femmes, l'âge de la retraite, les hommes qui ont aujourd'hui 20 ans pourraient espérer jouir des rentes AVS pendant le quart du temps qui leur reste à vivre; cela irait même jusqu'au tiers et même au-delà pour les femmes.

Les moyens nécessaires au financement de ces rentes devraient donc être prélevés pendant une période active écourtée. Or, simultanément, les jeunes, eux, tendent à entrer plus tardivement dans la vie active (durée des études, etc.). On peut ainsi imaginer, déjà, la charge que représenterait le financement de l'AVS pour une population active encore réduite....

b) accroissement de l'effectif des rentiers

Les organes de l'AVS ne fournissent malheureusement pas de renseignements dans ce domaine. Mais, certaines enquêtes ont donné des résultats intéressants:

o lors du dernier recensement de la population, en 1970, on comptait en Suisse 145'268 hommes de 60 à 64 ans, ainsi que 26'559 femmes célibataires ou divorcées de 58 à 61 ans; ces effectifs ont encore augmenté depuis.

Si l'on abaissait l'âge donnant droit aux prestations, comme le demande l'initiative, l'AVS devrait donc, aujourd'hui, verser 200'000 nouvelles rentes, dont environ 140'000 rentes de couple à des hommes mariés et 60'000 rentes simples à des hommes non mariés ou des femmes seules. Simultanément, pour 20'000 femmes, la rente de veuve serait transformée en une rente de vieillesse simple, qui est de 25% plus élevée.

D'autre part, il faut tenir compte du fait que 30'000 de ces nouveaux rentiers touchent déjà une rente d'invalidité.

c) diminution du nombre des cotisants

Chacun doit être bien conscient que les 200'000 nouveaux rentiers non seulement toucheraient l'AVS, mais, surtout, qu'ils ne paieraient plus leurs cotisations; à ce nombre, il faut ajouter un nombre qui n'a pu être établi de femmes actives entre 58 et 61 ans. La charge financière répercutée sur la population active en serait donc d'autant plus forte.

Il est vrai que si la 9ème révision de l'AVS est acceptée, les rentiers exerçant encore une activité lucrative continueront de payer des cotisations.

Mais toute estimation quant à l'apport financier qu'on peut attendre de cette mesure est illusoire; c'est pourquoi nous y renonçons.

B) ABAISSMENT DES RENTES OU AUGMENTATION DES COTISATIONS ?

Dès l'instant où l'on doit étendre les prestations à 200'000 nouveaux rentiers, qui ne paient plus de cotisations, il est évident qu'avec le système de financement de l'AVS, basé sur la répartition, il sera impossible de maintenir le niveau actuel des rentes avec les cotisations payées par les assurés, les employeurs et l'apport des pouvoirs publics.

Deux solutions sont possibles: soit on demande aux cotisants, moins nombreux, d'accepter des hausses de cotisations, afin de maintenir les rentes à leur niveau actuel, soit on demande aux bénéficiaires de se contenter de rentes plus basses, afin que les assurés actifs n'aient pas à subir des hausses de cotisations.

On pourrait aussi envisager un moyen terme qui consisterait à augmenter les cotisations dans une certaine mesure et à abaisser quelque peu le montant des rentes.

Le texte de l'initiative laisse ouverte cette question de l'augmentation des cotisations ou/et de la réduction des rentes. Il n'est pas possible de déterminer si les auteurs de l'initiative n'y font pas allusion délibérément ou par inadvertance...

C) CRITERES D'APPRECIATION

On a malheureusement l'impression que les auteurs de l'initiative n'ont pas porté grande attention aux conséquences qu'auraient leurs propositions pour l'assuré lui-même, pour la sécurité du système AVS et pour l'économie en général.

Nous examinerons ci-après ces conséquences en nous basant sur les critères suivants:

1. Répercussions financières générales
2. Répercussions financières individuelles

3. Constitutionnalité
4. Salariés étrangers
5. Effets sur d'autres assurances sociales
6. Répercussions sur notre économie nationale
7. Limites d'une prévoyance raisonnable
8. Problèmes des personnes âgées qui ne sont pas d'ordre financier.

Tous les chiffres que nous indiquons sont basés sur les données actuelles, notamment en ce qui concerne la somme des salaires soumis à l'AVS, l'échelle des rentes, l'obligation de cotiser et les taux des cotisations.

Bien entendu, on prend également en considération l'économie que pourrait réaliser l'assurance-invalidité; en effet, pour les hommes invalides de 60 à 64 ans et les femmes invalides de 58 à 61 ans, la rente AI serait alors remplacée par une rente vieillesse ordinaire.

De plus, il est tenu compte aussi bien du cas d'une diminution des rentes avec cotisations inchangées que d'une majoration des cotisations, les rentes restant alors au même niveau.

#### 1. Répercussions financières générales

##### a) Abaissement des rentes, cotisations inchangées

La somme des cotisations payées par les assurés et les employeurs sera amputée des primes payées par les 200'000 hommes âgés de 60 à 64 ans et les femmes de 58 à 61 ans; cela représente un manque à gagner de 600 millions de francs environ.

Le principe de fixation des prestations des pouvoirs publics (calculées en % du montant des rentes versées) aura pour conséquence une légère diminution de celle-ci.

Pour l'ensemble du pays, cela ne pose pas de problèmes financiers dans le cadre de l'AVS; on entrevoit, au contraire, certains allègements (voir, cependant sous chiffre 5.1, le problème posé par les prestations complémentaires).

##### b) Rentes maintenues, cotisations majorées

L'effectif des rentiers AVS/AI augmentera de 170'000 (ce chiffre représente la différence entre les 200'000 nouveaux rentiers AVS dont il faut déduire les 30'000 rentes AI supprimées pour les classes d'âge de 60 à 64 ans, pour les hommes, et de 58 à 61 ans, pour les femmes).

Cette augmentation représente pour l'AVS une charge supplémentaire annuelle de 3 milliards environ, qui devrait être financée par ceux qui exercent une activité lucrative, les employeurs et les contribuables.

On a calculé que cela représenterait un supplément d'à peu près 4% sur les salaires soumis à l'AVS.

Les cotisants et les employeurs devraient fournir 2,5 milliards environ de ces 3 milliards. Le solde, soit 500 millions, serait à la charge des collectivités publiques, pour autant que leur participation reste fixée, selon la 9ème révision de l'AVS, à 20% du montant des rentes AVS (compte non tenu de la réglementation transitoire 1978-1981) et à 50% des rentes AI.

Il ne fait pas de doute qu'il serait extrêmement difficile de supporter cette surcharge, au moment même où d'autres revendications d'ordre social sont à l'ordre du jour: prévoyance-vieillesse professionnelle (2ème pilier), assurance-accidents obligatoire et aménagement de l'assurance-maladie.

Selon une étude prospective de l'Institut des assurances de l'Université de St-Gall, la charge pour l'ensemble des assurances sociales en Suisse va progresser, au cours des seules cinq prochaines années, de 4 à 6% des salaires AVS, ce qui représente une augmentation de charge de 4 à 6 milliards de francs par an.

Cette initiative tendant à l'abaissement de l'âge de la retraite arrive donc au moment le moins favorable; compte non tenu du fait que le financement de l'AVS, en particulier les modalités prévues par la 9ème révision, suscite déjà de sévères réactions....

En leur for intérieur, les auteurs de l'initiative pourraient - comme ce fut le cas lors de la démarche faite pour la création d'une caisse de pensions populaires - se nourrir de l'illusion que les pouvoirs publics n'ont qu'à verser des prestations plus élevées.

C'est bien mal connaître la situation pour deux raisons bien précises:

- d'abord, la Caisse fédérale est vide; la Confédération a même de la peine, déjà, à payer son dû à l'AVS et à l'AI.
- d'autre part, les recettes fédérales ne tombent pas du ciel; en effet, la Confédération ne peut redistribuer que ce qu'elle prélève sur les contribuables; à cet égard, la récente votation sur la TVA n'incite guère à l'optimisme...

## 2. Répercussions financières individuelles

### a) abaissement des rentes, cotisations inchangées

Le calcul pour déterminer la réduction des rentes dans notre système de répartition est simple: d'une part, 200'000 assurés, devenant rentiers, ne paient plus de cotisations à l'AVS, soit une diminution de 7% de l'effectif des cotisants; d'autre part, le nombre des rentiers augmente de 20% environ (170'000 rentiers de plus, qui s'ajoutent aux 800'000 actuels).

Ces deux facteurs devraient provoquer une réduction des rentes de 27%. Mais, si l'on tient compte du fait que les assurés qui seraient mis à la retraite ont des revenus (en fin de carrière) qui sont souvent plus élevés que la moyenne et d'un rééquilibrage entre les rentes vieillesse, invalidité et survivants, on arrive à la nécessité de réduire les rentes AVS d'environ 1/4 (23% très exactement), si l'on ne veut pas avoir à augmenter les cotisations.

Ainsi, la rente de vieillesse simple minimum serait ramenée à 4'800 francs (6'300.-- actuellement) et la rente maximum à 9'600 francs (12'600.-- aujourd'hui); les rentiers devraient donc se contenter de prestations réduites.

Par ailleurs, il faut également considérer un autre aspect du problème, non moins préoccupant: avec le système de la répartition, on est dans l'obligation d'abaisser non seulement les rentes futures, ou plus exactement les rentes de ceux qui pourraient bénéficier de l'avancement de l'âge de la retraite, mais également les rentes déjà versées actuellement.

Dans ce cas, exceptionnellement, la solidarité entre les générations jouerait au détriment des bénéficiaires de rentes.

De plus, ce taux de réduction de 23% a été calculé en admettant que non seulement les rentes-vieillesse mais, dans une même mesure, les rentes en cours et les rentes futures versées aux survivants et aux invalides seraient réduites.

Politiquement, une diminution des rentes est impensable, quand on sait que nous avons dans notre pays un million de rentiers AVS et AI, qui sont aussi un million d'électeurs.

Il est peu probable que les auteurs de l'initiative seraient d'accord d'assumer la lourde responsabilité d'une telle mesure. Ils doivent pourtant bien se rendre compte que si l'on se réfère à leur texte, cette éventualité n'est pas exclue. Sur ce point-là, l'initiative est singulièrement incomplète. C'est le moins qu'on puisse dire.

### b) maintien du niveau des rentes - cotisations majorées

Si l'on envisage l'autre possibilité, à savoir la hausse des cotisations, on arrive à la conclusion que l'on devrait les majorer d'un tiers.

Ainsi le taux actuel de 9,4% du salaire pour l'AVS et l'AI serait augmenté immédiatement de 3% au moins.

Si l'on maintient le système actuel de partage de la charge entre salarié et employeur, chacun devrait verser à l'assurance officielle une cotisation de 6,5%, comprenant aussi les allocations pour perte de gain.

La limite supportable pourrait bien être franchie si l'on ajoute à ces cotisations les autres déductions sociales pratiquées sur le salaire (chômage, versements aux caisses de retraite, etc.) Sans parler des indépendants qui, eux, ne peuvent pas partager leurs cotisations avec un employeur...

### 3. Constitutionnalité

Aucune limitation des cotisations n'est inscrite dans la Constitution fédérale, de sorte qu'une telle mesure serait acceptable, du moins sur le plan constitutionnel. Il y est en revanche prévu que "s'agissant de salariés, la moitié des cotisations sont à la charge de l'employeur". Une modification de cette disposition ne peut s'opérer que par la voie d'une initiative populaire et d'un vote du peuple et des cantons. Il serait donc illusoire de vouloir mettre une éventuelle augmentation des cotisations à la charge des employeurs.

En ce qui concerne les rentes, la Constitution stipule qu'elles doivent couvrir les besoins vitaux. Ce principe, il est vrai, n'est pas précisé en chiffres. Mais, on le sait, ce palier d'une assurance couvrant les besoins vitaux n'a été atteint que par la mise en vigueur de la seconde étape de la 8ème révision de l'AVS, au 1er janvier 1975. Et si les prestations devaient être réduites de 23% (voir chap. 2a), on serait tenu en conscience d'avouer que ce principe ne serait plus respecté.

Pour rester dans les normes fixées par la Constitution, on ne peut donc prévoir une réduction des rentes; on pourrait, tout au plus, admettre une réduction moins forte, ce qui exigerait alors une certaine augmentation des cotisations, inférieure cependant à 3% des salaires.

### 4. Salariés étrangers

Les accords passés avec les pays dont sont originaires les ouvriers étrangers travaillant chez nous contiennent tous des règles selon lesquelles les ressortissants de ces pays ont les mêmes droits que les assurés suisses, pour autant, bien entendu, que ces salariés étrangers aient, dans le cadre d'une activité lucrative, payé des cotisations AVS.

Donc, si l'on abaisse en Suisse l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS, tous les salariés étrangers, c'est-à-dire ceux qui sont déjà retournés dans leur pays, ceux qui y retourneront un jour et ceux qui resteront en Suisse, bénéficieront de cette mesure.

Cela ne poserait pas de problèmes si l'on réduisait le montant des rentes; mais nous avons vu que cela n'était politiquement pas possible. De plus, les accords concernant les assurances sociales interdisent des mesures qui toucheraient unilatéralement les assurés étrangers.

Examinons maintenant la situation créée si l'on maintenait les rentes au même niveau, en augmentant en conséquence les cotisations: les salariés étrangers qui sont rentrés chez eux après un séjour en Suisse, de même que ceux qui y retourneront prochainement, profiteraient ainsi de l'abaissement de l'âge de la retraite sans avoir contribué aux frais supplémentaires. Les cotisants suisses se verraient donc obligés de financer eux-mêmes une bonne partie des dépenses provoquées par le paiement avancé des prestations à ces salariés étrangers.

On a évoqué, précédemment, une augmentation des cotisations de 3,1% sur les salaires, en se basant sur la situation en 1978; mais cela ne serait pas suffisant à moyen terme. Et d'autres augmentations de cotisations seraient inévitables. L'Office fédéral des assurances sociales n'a pas encore calculé cette hausse; ou, du moins, n'a-t-il pas encore publié ces chiffres.

On peut cependant évaluer cette somme de dépenses supplémentaires à 3 ou 4 milliards de francs, qui passeraient ainsi de Suisse à l'étranger.

On peut vraiment se demander si le peuple suisse acceptera de telles générosités.

#### 5. Effets sur d'autres assurances sociales

Un abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS aura des répercussions sur les autres assurances sociales. Elles seront relativement modestes en ce qui concerne l'assurance-accident (CNA), l'assurance-maladie et l'assurance-chômage. En revanche, ces conséquences seront plus sérieuses, tant pour le régime des prestations complémentaires AVS/AI - ou d'autres systèmes complémentaires - que pour le second pilier (prévoyance professionnelle).

##### a) Prestations complémentaires

Partons de l'idée que si l'on était obligé de baisser les rentes AVS de 23%, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, on n'abaisserait pas les limites de revenu fixées pour le versement des prestations complémentaires. On serait, en effet, obligé de respecter le principe selon lequel on ne peut tout de même pas diminuer les prestations servies aux "plus pauvres parmi les pauvres".

Ainsi, en définitive, la diminution des rentes versées par l'AVS et l'AI serait en partie compensée par une augmentation des prestations complémentaires et autres allocations, ce qui signifierait une charge de plus pour la Confédération, les cantons et les communes.

Il serait donc fallacieux d'affirmer que l'abaissement de l'âge de la retraite ne provoquerait pas de frais supplémentaires.

Dans l'autre hypothèse, si l'on maintenait le taux des rentes au niveau actuel, on chargerait quand même le régime des prestations complémentaires. En effet, il faudrait également payer ces prestations aux nouveaux rentiers. Il est difficile, cependant, d'évaluer le nombre des rentiers qui auraient droit à ces prestations.

##### b) Second pilier

Si l'on abaisse l'âge donnant droit aux prestations AVS, il faudra bien que l'on adapte aussi le second pilier (la prévoyance professionnelle) à ce nouveau système. Si ce n'était pas le cas, on arriverait au résultat suivant: une bonne partie des rentiers AVS des classes d'âge de 60 à 64 ans, respectivement 58 à 61 ans pour les femmes, devraient continuer de travailler jusqu'à ce qu'ils aient droit aux prestations des caisses de retraite d'entreprises, car la rente AVS, à elle seule, se révélerait insuffisante.

A noter, entre parenthèses que, selon la 9ème révision de l'AVS, travaillant après l'âge donnant droit aux prestations AVS, ils seraient obligés de continuer à payer leurs cotisations aussi longtemps qu'ils conserveraient une activité lucrative. Ainsi le but poursuivi par l'initiative ne serait pas atteint.

Certains rentiers, il est vrai, pourraient avoir recours aux prestations complémentaires, jusqu'au moment où ils auraient droit aux rentes de leur caisse de retraite. Mais, ce serait une nouvelle charge pour la Confédération, les cantons et les communes.

Certes, on peut admettre que les caisses de pensions (et les assurances de groupe) s'adapteraient au nouveau régime d'âge de la retraite. A cet égard, le système de la capitalisation pourrait avoir des conséquences favorables dans ce sens que les rentes en cours ne devraient pas être réduites. Juridiquement d'ailleurs, elles ne pourraient être réduites puisque les bénéficiaires peuvent faire valoir des droits acquis.

En revanche, les assurés qui ont encore une activité lucrative devraient accepter, eux, soit des réductions de leurs rentes futures, soit des augmentations de primes. Inutile de dire que ces mesures auraient un effet cumulatif avec les mesures analogues prises par l'AVS.

Il est impossible de fournir des indications chiffrées sur l'ampleur de ces charges supplémentaires, pour la bonne raison que les conditions changent d'une institution à l'autre. Mais, on peut affirmer qu'elles seraient au moins aussi importantes que pour l'AVS, voire plus graves encore dans les caisses de pensions bien organisées.

En fait, il est nécessaire de se poser la question de savoir si, eu égard à la loi sur la prévoyance professionnelle (en préparation), on pourrait encore justifier l'exigence d'une rente de 60% du dernier salaire pour les personnes seules. En effet, la charge globale des primes affectées au premier pilier (AVS) et au second pilier (prévoyance professionnelle) représenterait à peu de choses près le tiers du salaire déterminant pour l'AVS. La part principale serait constituée par les cotisations directes; une autre part serait apportée par les divers impôts qui servent à financer les participations de pouvoirs publics au financement de l'AVS et de l'AI (on reverra la question sous chiffre 7).

En résumé, on peut dire que l'abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS aurait sur le régime des prestations complémentaires et sur le second pilier des effets directs que les auteurs de l'initiative (les gauchistes du POCH, plus doctrinaires que compétents) n'ont simplement pas réalisés.

## 6. Economie publique

Nous avons expliqué précédemment pour quelles raisons il faudrait, pour l'AVS du moins, maintenir les rentes à leur niveau actuel même, si l'on avançait l'âge de la retraite. Tôt ou tard, les caisses de pension seraient finalement obligées de suivre le

mouvement et le paiement avancé de la pension devrait probablement être en partie compensé par une diminution des rentes.

Dans l'ensemble, l'économie suisse aurait à supporter, outre les 3 milliards pour l'AVS (voir chiffre 1b), un certain nombre de milliards supplémentaires pour les institutions de prévoyance.

Cette nouvelle charge devant être assumée par les employeurs et les salariés, on peut d'ores et déjà faire le pronostic suivant: l'augmentation de cotisations demandée aux salariés provoquera, l'expérience le prouve, des revendications de salaire, ce qui provoquera une nouvelle poussée inflationniste.

La majoration des cotisations payées par les employeurs, elle, sera reportée sur les prix, comme d'ailleurs les revendications salariales, à moins qu'elle ne provoque une diminution des investissements.

Notre économie, déjà ébranlée, aura donc à subir deux effets cumulés: une nouvelle aggravation de l'inflation et une chute de la compétitivité, provoquée tant par la diminution des investissements que par la hausse des prix.

Il convient de souligner, en effet, que l'augmentation des prix de production, en Suisse, se répercuterait sur les biens que nous exportons, diminuant d'autant notre capacité de concurrence. Ce renchérissement aurait des effets semblables sur notre industrie touristique.

L'économie, d'autre part, perdra la force de travail de ceux qui seront mis plus tôt à la retraite. Or, en dépit de la récession, certaines branches connaissent toujours une sensible pénurie de main-d'oeuvre...

On peut résumer ainsi les effets que pourrait avoir cette initiative sur notre économie:

- les besoins de consommation ne varieraient pas;
- notre appareil de production serait affaibli par la perte de nombreuses forces de travail;
- l'appareil de production serait également affaibli par la diminution des investissements;
- nos exportations diminueraient puisque notre capacité de concurrence serait très sérieusement affaiblie.

Une facture qu'on aurait de la peine à régler !

#### 7. Marché du travail

Si, au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions prévues par l'initiative, tous les assurés actifs entrant en ligne de compte faisaient usage de leur droit de prendre leur retraite plus tôt, plus de 100'000 personnes actives quitteraient soudainement leur poste de travail (nous n'avons pas retenu ici le nombre déjà mentionné de 170'000, car dans un certain nombre d'entreprises, l'industrie chimique par exemple, l'âge de la mise à la retraite est plus bas que pour l'AVS).

Ainsi, l'initiative ne prévoyant pas un passage progressif vers un abaissement de l'âge de la retraite, son entrée en vigueur serait d'une brutalité difficilement supportable

Un certain temps, les promoteurs de l'initiative ont défendu la thèse selon laquelle l'avancement de l'âge de la retraite pourrait résoudre le problème du chômage. A ce propos, il faut tout d'abord faire remarquer qu'au moment où la récession économique était la plus forte, le nombre des chômeurs représentait tout au plus un tiers des places de travail qui seraient libérées par l'abaissement de l'âge de la retraite.

Ce qui prouve que, sur ce terrain-là également, l'initiative dépasse très largement son objectif. De plus, il est évident que tout chômeur ne peut pas automatiquement prendre la place d'un des nouveaux rentiers. Il y a, on le sait, des problèmes de lieu de travail et de catégorie professionnelle. Ainsi, un Neuchâtelois, chômeur de l'horlogerie, ne peut pas automatiquement remplacer un rentier fribourgeois qui travaillait dans le lait condensé...

A cet égard, soulignons que toutes les expériences étrangères concordent: en Allemagne fédérale, par exemple, force a été de reconnaître que l'abaissement de l'âge de la retraite (facultatif à partir de 63 ans) n'a en aucune manière résolu le problème du chômage.

#### 8. Les limites de la prévoyance

Notre système de prévoyance vieillesse et invalidité, basé sur le principe de la répartition, signifie en fait que les actifs mettent gracieusement à disposition de la génération à la retraite une partie des biens qu'ils produisent et des services qu'ils offrent.

Ainsi, les actifs acceptent de renoncer à cette part de biens de consommation, qui correspond aux biens dont disposent les rentiers et aux services dont ceux-ci bénéficient. Ce transfert ne se fait pas en nature, mais par le canal de l'AVS, les cotisations étant directement affectées au versement des rentes AVS, lesquelles, à leur tour, permettent aux rentiers d'acheter biens et services.

Même si cela est moins apparent ainsi, il s'agit tout de même, en principe, d'un renoncement à des biens de consommation.

En revanche, dans une institution de prévoyance professionnelle organisée selon le système de la capitalisation, les assurés paient des cotisations qui sont investies et forment ainsi, progressivement, un capital qui, en définitive, servira à financer le paiement de rentes à l'assuré lui-même.

C'est là aussi un système basé sur ce renoncement à des biens de consommation, qui ne serait pas nécessaire si l'on ne pratiquait pas la prévoyance.

Mais, cette solidarité entre les générations n'a de sens qu'aussi longtemps que le rapport entre le revenu qui reste à la disposition de la personne active et les prestations de retraite reste raisonnable.

En la matière, il faut notamment tenir compte du fait que les charges de famille sont en général plus lourdes pendant la période d'activité professionnelle que lorsqu'on est à la retraite. D'autre part, le dernier salaire qui est, pour une bonne part, déterminant pour fixer le montant de la pension est en général plus élevé que le salaire touché pendant la période active.

La limite du raisonnable est donc dépassée, dès le moment où le montant de la rente est plus élevé que le salaire net touché lorsque l'on travaillait. La très imagée expression alémanique "pères pauvres, grands-pères riches" souligne bien le caractère choquant d'une telle situation.

Cette limite serait atteinte et souvent franchie, si l'on abaissait l'âge de la retraite AVS et si les institutions de prévoyance professionnelle prenaient la même mesure.

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, si l'on accepte l'abaissement de l'âge de la retraite (au sens de l'initiative), une prévoyance globale, avec AVS et second pilier, exigerait des primes équivalant au tiers du salaire soumis à l'AVS.

Les assurés devraient ainsi y consacrer, selon la pratique courante, 10 à 15% de leur salaire individuel.

De plus, ils devront encore payer des primes pour l'assurance-accident (CNA), l'assurance chômage et l'assurance-maladie (pour laquelle on prévoit, en plus des cotisations individuelles, le prélèvement de 2% sur les salaires). L'assuré ne touchera donc, finalement, que 80% (dans le meilleur cas: 85%) de son salaire brut, compte non tenu de ses impôts, dont une partie ira également à la prévoyance sociale.

D'autre part, on aurait des rentes-vieillesse, qui, pour les personnes seules, se montent à 60% du dernier salaire, montant encore raisonnable. Pour les couples, en revanche, la rente-vieillesse complétée, donc pour les catégories basses et moyennes de revenus, atteint déjà 75 à 80% (et plus) du dernier salaire brut.

On doit donc se demander si, dans ce cas-là, la limite du raisonnable n'est pas dépassée et la question peut se poser de savoir si l'on ne devrait pas abaisser encore le taux de la rente AVS et AI pour couple.

Ce rapport entre personne active et rentier devient encore plus discutable, lorsqu'un assuré, pour des raisons valables, continue de travailler après l'âge de la retraite. On admettra volontiers que nombreux sont ceux qui ne désirent nullement être mis "au rancart" à l'âge de 60 ans, pour les hommes, et de 58 ans, pour les femmes.

Dans ces cas-là l'assuré, pendant toute sa période d'activité supplémentaire, toucherait donc sa rente, à laquelle s'ajouterait un revenu du travail d'autant plus substantiel qu'on n'en déduirait plus les primes pour la caisse de retraite. Il aurait également la faculté de différer le versement de sa rente, ce qui lui donnerait le droit de toucher une rente d'autant plus élevée lorsqu'il prendrait effectivement sa retraite.

Dans ces cas-là, si l'assuré prend sa retraite à 65 ans, la pension représenterait environ le 90% du dernier salaire brut pour les personnes seules et elle dépasserait, en moyenne, quelque peu le 100% pour les couples.

Dans tous les cas, le revenu cumulé provenant des institutions de prévoyance dépasserait le revenu net du travail. Cela donne une idée des singulières conséquences que pourrait avoir l'application de l'initiative du POCH.

Certes, il faut approuver une prévoyance-vieillesse suffisante. A cet égard, soulignons que l'AVS, dans son état actuel, tant avec la perspective d'une proche généralisation de la prévoyance professionnelle qu'en fonction des prestations complémentaires y répond très largement.

Mais si, aujourd'hui, on ajoutait à ces prestations une mesure tendant à abaisser l'âge donnant droit à l'AVS et, fatalement, aux prestations des caisses de retraite, on provoquerait le transfert d'une part beaucoup trop élevée des revenus entre les actifs et les rentiers, ceci sans réelle nécessité.

A noter que même certains pays, pourtant considérés par bien des Suisses comme "progressistes" en matière sociale, ne vont pas aussi loin que l'initiative.

Aujourd'hui, en Suisse, il s'agit avant tout d'assurer à chacun une prévoyance vieillesse suffisante à l'âge de 65 ans, combinée avec la possibilité de bénéficier d'une mise à la retraite anticipée (dès l'instant où l'on accepte une diminution correspondante de la rente).

Et, cela n'est déjà pas aussi simple qu'il n'y paraît. On en veut pour preuve les difficultés de financement de l'AVS et le référendum, précisément, qu'a suscité la 9ème révision...

## 9. Problèmes des personnes âgées

Il est certain qu'une part des personnes actives peut effectivement éprouver, si l'occasion lui en est donnée, le besoin de jouir d'une retraite avant l'âge de 65 ans, pour les hommes, ou de 62 ans, pour les femmes. On est pourtant, aujourd'hui, de plus en plus persuadé que le problème des personnes âgées n'est pas entièrement résolu avec le simple versement d'une pension. En effet, par delà le problème purement matériel, il en est bien d'autres, psychologiques notamment...

Si l'on avance l'âge de la retraite, on augmente fortement le nombre de personnes qui ont besoin qu'on s'occupe d'elles. Or, on sait qu'aujourd'hui déjà il est difficile de trouver suffisamment de personnes pour assurer de tels services.

On peut donc se demander, à bon droit, ce qui se passerait si le nombre de retraités augmentait fortement. Nous sommes obligés de rappeler que si l'on est obligé d'engager de fortes dépenses supplémentaires pour la prévoyance-vieillesse matérielle, comme on l'a vu plus haut, il sera extrêmement difficile de trouver les moyens nécessaires pour assurer des soutiens d'autre nature aux personnes âgées.

Par ailleurs, comme le prouve la révolte des "panthères grises" américaines, qui réclament le report de l'âge de la retraite de 65 à 70 ans, voire même la suppression de l'âge de la retraite obligatoire, il n'est pas sûr que l'inactivité de la retraite (et un certain sentiment d'inutilité) apporte à chacun toutes les satisfactions auxquelles il aspirait. Là encore, en dehors de toute obligation générale et arbitraire, chacun devrait pouvoir, très librement, faire son propre choix, selon ses propres critères.

D. CONCLUSIONS GENERALES

Lorsqu'on examine de façon approfondie les revendications formulées en vue d'un abaissement de l'âge de la retraite, on voit apparaître une série de conséquences graves, en matière financière notamment.

En réalisant les objectifs fixés par l'actuel article 34 quater de la Constitution fédérale (pour une AVS couvrant les besoins vitaux) et dès l'instant où le second pilier entrera en vigueur, notre pays aura mis sur pied, dans le domaine de la prévoyance pour les personnes âgées, pour les survivants et pour les invalides, un système d'assurances sociales que l'on peut fort bien comparer aux régimes soi-disant exemplaires pratiqués dans certains pays étrangers.

Certes, il sera peut-être encore nécessaire de combler certaines lacunes, mais au prix de contributions que l'on peut considérer comme supportables.

En revanche, les postulats de l'initiative ne se justifient absolument pas. En effet, on déboucherait sur une grave contradiction: payer, dans de nombreux cas, des rentes que l'on pourrait considérer comme un "luxe social", rentes que l'on devrait financer par la perception de cotisations tellement élevées qu'elles deviendraient progressivement insupportables pour la majorité des personnes actives.

Ne craignons pas de le souligner: les buts fixés par l'initiative du POCH sont parfaitement déraisonnables.

E) ASPECTS POLITIQUES

Sur le plan politique, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que cette initiative a été lancée par les Organisations progressistes suisses (POCH: Progressive Organisationen der Schweiz), un mouvement alémanique assurément plus révolutionnaire que "progressiste"....

Comme on peut l'imaginer, le POCH justifie son initiative en affirmant sa volonté de "libérer les travailleurs" de l'aliénation d'un travail jugé aussi insatisfaisant que contraignant.

Contrairement à toutes les statistiques, lesquelles mettent en évidence une indiscutable amélioration de la durée de vie moyenne, tant pour les femmes que pour les hommes, tant pour les ouvriers que pour les employés administratifs et les cadres, le POCH prétend en effet que le "stress" et la pression continue auxquels les travailleurs seraient soumis, à la suite de l'augmentation des cadences et de l'introduction de nouvelles méthodes de rationalisation, aggravent fortement leurs conditions de vie et portent sérieusement atteinte à leur santé.

De fait, il n'apparaît pas très clairement, dans les explications du POCH, pourquoi et comment seule son initiative pour l'abaissement de l'âge de la retraite pourrait remédier à une telle situation (si celle-ci était réellement aussi inacceptable et inhumaine, n'y aurait-il pas un certain nombre de mesures concrètes à proposer, dans la loi sur le travail en particulier ?).

En revanche, on comprend mieux les intentions du POCH lorsque celui-ci souligne que cette initiative, tout comme l'initiative pour la semaine de 40 heures (entre-temps rejetée par le peuple, massivement du reste), sont les instruments d'une "contre-offensive des travailleurs" contre la "toute puissance du capital".

On retombe donc en pleine "lutte des classes". Ce qui peut expliquer, entre parenthèses, que le texte de l'initiative puisse aussi allègrement passer sous silence le problème du financement de cette retraite avancée: face à un objectif aussi exaltant, au diable les contingences matérielles par trop terre-à-terre !

De manière plus générale, l'isolement doctrinaire et dogmatique du POCH, totalement coupé des réalités sociales du pays, apparaît encore plus nettement lorsqu'on sait que, jusqu'ici, par exemple, aucune association féminine n'a manifesté la moindre aspiration à un abaissement de l'âge de la retraite pour les femmes.

Au contraire, au titre de la lutte pour les droits de la femme, certaines de ces associations inclineraient plutôt à un relèvement de cet âge à 65 ans, pour l'aligner sur celui des hommes.

De même, du reste, en ce qui concerne les syndicats, pour lesquels l'âge de la retraite n'est plus, depuis longtemps, au premier rang des préoccupations. En effet, en matière de retraite, ceux-ci mettent d'abord l'accent sur une rapide entrée en vigueur du 2ème pilier, sans négliger pour autant la possibilité d'offrir aux travailleurs une formule plus souple de retraite "à la carte", qui permettrait à chacun de choisir plus librement la date de son départ de la vie active.

A cet égard, relevons que l'aspiration à une retraite avancée n'est peut-être pas aussi générale qu'on l'imagine. Plusieurs exemples récents le confirment.

Ainsi, les CFF, notamment, ont offert à leur personnel des possibilités très avantageuses de retraite anticipée, dès 60 ans. Mais, parmi les intéressés, seul un sur six y a donné suite.

Manifestement, l'initiative du POCH, encore lancée en période d'euphorie économique, ne répond pas à un véritable besoin. Surtout, elle entraînerait des charges financières que notre économie tout comme les salariés du reste, ne pourraient que très difficilement

supporter, même si, soudainement, la situation économique devait s'améliorer très rapidement, ce qui est fort peu probable...

Quant au caractère de lutte contre le chômage que le POCH donne aujourd'hui à son texte, nous avons vu que ce n'est qu'un leurre (chap. 7).

Dès lors, comme les Chambres l'ont fait, à la quasi unanimité (National: 139 voix contre 1; Etats: 34 voix, sans avis contraire), il paraît nécessaire de rejeter très massivement cette initiative qui, loin d'améliorer notre prévoyance sociale, la mettrait au contraire dans une situation fort inquiétante.

---

ANNEXE :

Message du Conseil fédéral du 21 mars 1977

**1 Situation initiale et initiative populaire**

**11 Droit constitutionnel en vigueur**

Le 3 décembre 1972, le peuple et les cantons ont adopté à une forte majorité le nouvel article 34<sup>quater</sup> de la constitution qui prévoit un vaste programme de prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité. Le 2<sup>e</sup> alinéa de cet article, qui concerne l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, a la teneur suivante:

<sup>2</sup> La Confédération institue, par voie législative, une assurance-vieillesse, survivants et invalidité obligatoire pour l'ensemble de la population. Cette assurance sert des prestations en espèces et en nature. Les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. La rente maximale ne doit pas être supérieure au double de la rente minimale. Les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix. L'assurance est réalisée avec le concours des cantons; il peut être fait appel au concours d'associations professionnelles et d'autres organisations privées ou publiques. L'assurance est financée:

- a. Par les cotisations des assurés; s'agissant de salariés, la moitié des cotisations sont à la charge de l'employeur;
- b. Par une contribution de la Confédération, qui n'excédera pas la moitié des dépenses et qui sera couverte en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, ainsi que de l'imposition fiscale des boissons distillées dans la mesure fixée à l'article 32<sup>bis</sup>, 9<sup>e</sup> alinéa;
- c. Si la loi d'application le prévoit, par une contribution des cantons, qui diminuera d'autant la part de la Confédération.

Notons que la constitution en vigueur ne contient aucune disposition sur la limite d'âge ouvrant droit aux rentes. Elle laisse au législateur le soin de la fixer.

**12 Réglementation légale en vigueur**

Aux termes de l'article 21 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), dans sa version applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1964, le droit à une *rente de vieillesse simple* prend naissance pour les hommes à 65 ans révolus et pour les femmes à 62 ans révolus. Depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, en 1948, cette réglementation est demeurée inchangée pour les hommes, tandis que pour les femmes, la limite d'âge initiale de 65 ans a été abaissée à 63 ans en 1957, puis à 62 ans en 1964.

Le droit à une *rente pour couple* prend naissance lorsque l'homme marié a accompli sa 65<sup>e</sup> année et que sa femme a 60 ans révolus ou lorsqu'elle est invalide à raison de 50 pour cent au moins. Ces limites d'âge n'ont pas non plus subi de modifications depuis 1948. Par contre, le législateur a introduit en 1964 la *rente complémentaire en faveur de l'épouse* en s'inspirant du système de l'assurance-invalidité. Aujourd'hui, cette rente complémentaire revient à l'homme marié au bénéfice d'une rente simple de vieillesse, dont l'épouse n'a pas encore 60 ans mais a accompli sa 45<sup>e</sup> année. Dans notre message du 7 juillet 1976 (FF 1976 III 1) concernant la 9<sup>e</sup> révision de l'AVS, nous vous avons cependant proposé de porter progressivement cette limite d'âge à 55 ans. Nous vous avons également proposé de relever la limite d'âge de la femme de 60 à 62 ans pour l'octroi d'une rente de vieillesse pour couple.

**13 Texte de l'initiative**

L'initiative déposée le 10 avril 1975 demande que la constitution soit complétée comme il suit:

*Art. 34<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> al., 5<sup>e</sup> phrase*

Ont droit à une rente simple les hommes qui ont 60 ans révolus et les femmes qui ont 58 ans révolus. A droit à une rente pour couple l'homme qui a 60 ans révolus, si son épouse a atteint l'âge de 58 ans ou si elle est invalide à raison de 50 pour cent au moins.

*Disposition transitoire:*

Les dispositions susmentionnées, relatives au droit aux rentes, entrent en vigueur une année après leur acceptation par le peuple. Elles s'appliquent à tous les assurés qui auront, à ce moment-là, dépassé la limite d'âge, qui l'atteignent ou qui l'atteindront ultérieurement.

L'initiative a recueilli 56 350 signatures valables (FF 1975 I 1794).

Le texte allemand de l'initiative fait foi. Les versions française et italienne concordent avec le texte allemand. L'initiative est munie d'une clause de retrait.

Contrairement au texte de la disposition transitoire, il est évident que la double majorité du peuple et des cantons est nécessaire à l'adoption de l'initiative.