

26 février 1978

Non à la 9e revision de l'AVS

Comité suisse contre une revision dangereuse de l'AVS

<u>Sommaire</u>	<u>page</u>
Le scrutin populaire du 26 février	1
Aperçu rétrospectif sur la législation et l'extension de l'AVS	2
Réglementation légale en vigueur	3
Revenu des rentiers et assurance-pension	4
Une assurance sans sécurité?	6
Non à l'indice mixte	7
Non à 800 millions de plus de subventions	10
Non à la hausse des cotisations des indépendants	10
Non à l'obligation de cotiser à l'âge de la retraite	11
Comment procéder après le non	11
Contre une duperie crasse	12

Le scrutin populaire du 26 février

La 8e revision de l'AVS de 1972 et une modification de la loi sur l'AVS de 1974 ont augmenté les rentes de deux fois et demi jusqu'en 1975 (elles ont en outre été majorées de 5 % en 1977 pour compenser le renchérissement). Les cotisations ont été augmentées dans le même temps de 60 % environ. On aurait donc pu s'attendre à ce qu'une pause intervienne pour permettre à l'AVS de reprendre son souffle et d'améliorer son financement. Mais au lieu de cela, le parlement a approuvé en 1977 la 9e revision, aux lourdes conséquences, et une 10e revision est dès à présent en chantier !

Les divers points de la revision

L'indice mixte. Il réduit les rentes des nouveaux ayants-droit, mais augmente les rentes courantes au-delà de la compensation du renchérissement, de sorte qu'il en résulte une augmentation de coût.

Subvention fédérale. Actuellement, la subvention fédérale est de 9 % des dépenses de l'AVS. La revision prévoit de faire passer ce taux de 11 à 15 % de 1978 à 1981.

Obligation de cotiser des rentiers. La revision oblige également les rentiers actifs à cotiser sur leur revenu du travail.

Hausse de la cotisation indépendants. La 9e revision augmente la cotisation des indépendants.

Autres points. Les autres points de la 9e revision ne sont pas contestés (p.ex. la perception d'intérêts sur les cotisations impayées, réduction de la rente complémentaire pour l'épouse, recours de l'assurance contre les tiers responsables).

Pas de consolidation durable.

Le Conseil fédéral a pris la 9e revision, en tant que consolidation financière de l'AVS. Mais les chiffres contenus dans le message indiquent que le fonds de compensation pourrait être épuisé en l'espace de vingt

ans, sinon avant. Et pour 1982 par exemple, l'amélioration résulterait surtout de la hausse de 750 à 800 millions des subventions fédérales payées par le contribuable. Les autres améliorations seraient réduites à zéro par l'instauration de l'indice mixte.

L'arrêté transitoire du parlement

Le referendum vise à maintenir pour l'essentiel le contenu de la loi actuelle, avec les amendements apportés par les arrêtés de durée limitée expirant à fin 1977 (p.ex. moins de subventions fédérales, mais aussi maintien d'un supplément de 5 % sur les rentes). Le scrutin ne peut toutefois avoir lieu qu'après l'échéance des arrêtés de durée limitée. Le parlement a donc pris en décembre 1977 un arrêté transitoire concernant les subventions fédérales et le supplément de rente. Il va dans le sens du referendum

Aperçu rétrospectif

Genèse de la législation

La loi sur l'AVS est entrée en vigueur en 1948. L'assurance invalidité a été réalisée en 1960. Depuis 1966, la Confédération subventionne les prestations complémentaires cantonales. Un nouvel article constitutionnel sur l'assurance vieillesse, survivants et invalidité a été approuvé en 1972. Il repose sur "trois piliers" : le premier est l'AVS/AI, le second l'assurance-pension, le troisième la prévoyance individuelle, que la Confédération devrait encourager. Une loi sur l'assurance-pension est pendante devant le parlement.

L'évolution en chiffres

<u>AVS</u>	<u>1955</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Dépenses (mio fr.)	383	1'684	3'000	7'263	8'612	8'992
Recettes (mio fr.)	853	1'928	3'434	8'065	8'443	8'781
<u>AI</u>						
Recettes (mio fr.)		276	593	1'402	1'630	1'798
Dépenses (mio fr.)		276	596	1'328	1'582	1'752

Prestations complémentaires AVS/AI

Bénéficiaires (en milliers)	173	138	120	120
Prestations (en mio fr.)	242	338	320	319

Les recettes de l'AVS/AI accusent une tendance toujours plus marquée à ne plus couvrir les dépenses. D'autre part, le nombre des bénéficiaires de prestations complémentaires baisse.

Réglementation légale en vigueur

Rentes AVS/AI

Nous indiquons ci-après les montants des rentes minimum et maximum. Le revenu annuel déterminant résulte de la moyenne de toutes les années de cotisation, multipliée par le facteur de revalorisation 2,3.

Rentes AVS/AI minimum et maximum en 1977

Revenu annuel déterminant	Personnes seules Fr.	Couples Fr.	Veuves Fr.
jusqu'à 6.300 fr.	6.300	9.450	5.040
37.800 fr. et plus	12.600.	18.900	10.080

Prestations complémentaires

Lorsqu'un rentier AVS/AI n'atteint pas un certain revenu, la différence avec ce dernier est compensée par des prestations complémentaires. Il existe un droit légal à ces prestations.

Les limites de revenu se montent à 8.400 francs pour les personnes seules et 12.600 francs pour les couples. Cependant, il n'est pas tenu compte de tous les revenus (par exemple assistance sociale) ou que partiellement (pension, revenus du travail). Des déductions sont d'autre part autorisées pour loyer, assurance et frais de maladie. Le revenu effectif garanti par les rentes AVS/AI et les prestations complémentaires se monte de ce fait à 9.000 francs environ pour les personnes seules, en zone urbaine plutôt à 9.500 francs, et il dépasse souvent 10.000 francs.

Les cantons et les villes versent souvent des aides à la vieillesse. grâce à des dernières et aux prestations complémentaires, une personne seule au bénéfice d'une rente minimum peut toucher dans une grande ville un revenu global de p.ex. 12.000 à 13.000 francs.

Revenu des rentiers et assurance-pension

Revenu global

Deux enquêtes ont été effectuées par un institut universitaire, l'une sur la situation des rentiers à Steffisburg près de Thoune et l'autre sur celle des rentiers au Tessin. Toutes deux portent sur 1974. Ni Steffisburg, ni le Tessin ne sont représentatifs de la moyenne suisse, mais la comparaison entre les deux enquêtes permet de tirer des conclusions sur la situation des rentiers dans l'ensemble du pays.

Les chiffres du Tessin sont un peu trop bas, surtout pour les personnes seules, parce qu'il n'a pas été tenu compte des prestations complémentaires.

Revenu global en 1974

<u>Bénéficiaires de rentes de vieillesse</u>	<u>canton du Tessin</u>	<u>Steffisburg</u>
Personnes seules, fr.	13.972	15.902
Couples, fr.	30.623	30.639

Les revenus des couples concordent en dépit de conditions différentes, de sorte qu'on peut admettre qu'en 1974, la moyenne suisse se situait également aux environs de 30.000 francs. Si l'enquête avait aussi porté sur les prestations complémentaires dans le canton du Tessin, la différence entre ce canton et Steffisburg serait de 10 à 11 % pour les personnes seules.

La part des différents genres de revenus n'accusait qu'un écart insignifiant entre le Tessin et Steffisburg, raison pour laquelle nous indiquons une valeur moyenne:

<u>Genre de revenu</u>	<u>% du revenu global (1974)</u>
Rente AVS	40
Rente supplémentaire (surtout prestations complémentaires)	3
Pension	15
Revenu du travail	20
Revenu de la fortune	<u>22</u>
Total	100

Les rentes AVS ont été augmentées d'un bon trente pour cent depuis 1974, alors que le total des autres revenus a vraisemblablement augmenté de 13 %, de sorte que pour 1977, le revenu global moyen peut être estimé à :
18.000-19.000 francs environ pour les personnes seules
35.000-36.000 francs environ pour les couples

En tant qu'ordres de grandeur, il est très probable que ces chiffres s'appliquent à l'ensemble de la Suisse. On peut également faire une estimation grossière de la répartition des revenus : un cinquième ou un quart des couples ont probablement touché en 1976 un revenu global inférieur à 24.000 francs, trois quarts ou quatre cinquièmes ont touché un revenu global de plus de 24.000 francs. Moins de la moitié des personnes seules auront touché un revenu inférieur à 15.000 francs et plus de la moitié un revenu de plus de 15.000 francs.

La fortune des rentiers

En se fondant sur diverses sources, on peut admettre qu'actuellement, la moitié au moins des bénéficiaires de rentes de vieillesse ont une fortune de plus de 50.000 francs; un tiers environ d'entre eux possèdent plus de 100.000 francs.

L'assurance-pension

Pour 1977, l'effectif des assurés peut être estimé aux chiffres suivants, en partant des données existant pour 1970 et 1973 :

Personnes actives	1.620.000	= 60 % env. de l'ensemble des personnes actives
Rentiers	290.000	= 26 % env. des rentiers AVS/AI

Pour les seuls bénéficiaires de rentes de vieillesse, la part des personnes touchant une assurance-pension est d'un tiers environ (enquêtes du Tessin/Steffisburg). Quant aux personnes actives, elles ne sont pas toutes assurables ou n'ont pas besoin d'être assurées. En nous limitant à celles qui entrent en ligne de compte pour une assurance-pension, la part des personnes assurées avoisine les 90 %, avec des prestations fort variables s'entend.

La Suisse occupe une position de pointe

Dans le rapport sur Steffisburg, l'institut universitaire cite des enquêtes étrangères; elles permettent de présumer que le revenu global des bénéficiaires suisses de rentes de vieillesse occupe une position de pointe.

Une assurance sans sécurité ?

Les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie

Le Conseil fédéral estime que l'effectif des cotisants AVS et des rentiers évoluera de la manière suivante:

<u>Année</u>	<u>Nombre de personnes actives pour un rentier</u>
1975	4,0
1985	3,5
1995	3,2

Dès 1985, 3,5 au lieu de 4 cotisants financeront les rentes d'un bénéficiaire de l'AVS. Non seulement des personnes toujours plus nombreuses atteignent l'âge de la retraite, mais l'espérance de vie de la génération des rentiers augmente. Les personnes âgées de 65 ans ont une espérance de vie moyenne de plus de 15 ans.

Assurer le financement de l'AVS

Les rentes doivent être financées de manière sûre. Il ne faut pas spéculer, à cet égard, sur la disponibilité future des cotisants et des contribuables à payer sensiblement plus pour le financement de l'AVS. Le Conseil fédéral signale qu'en 1975, le coût global de l'assurance sociale absorbait 31 % de la somme des salaires et il estime, sur la base de certaines suppositions, que cette part passera à 38 % en 1980. Une limite critique serait ainsi atteinte, sinon dépassée.

Ce qui est nécessaire

Selon la constitution, l'AVS doit couvrir les besoins vitaux (article 34 quater). Un écart entre la rente et les besoins vitaux est couvert par les prestations complémentaires. Des prestations allant au-delà sont du ressort des deuxième et troisième piliers. Comme la couverture des besoins

vitaux est en général réalisée, une hausse de toutes les rentes est superflue. Seule une enquête permettrait de déterminer si des petits rentiers ont besoin de plus.

La constitution prescrit en outre que les rentes doivent être adaptées "au moins" à l'évolution des prix. L'ajustement des rentes au niveau des prix est déjà prescrit par la loi actuelle et il n'est pas contesté.

"Au moins" signifie que la Confédération peut aller au-delà de la compensation du renchérissement, mais qu'elle n'y est pas tenue.

Non à l'indice mixte

La réglementation actuelle

Actuellement, la rente est fixée de la manière suivante, au moment où le droit à la rente prend naissance, p.ex. pour un homme de 65 ans révolus:

La somme de tous les revenus, sur lesquels des cotisations ont été payées, est divisée par le nombre d'année de cotisation = revenu moyen. Celui-ci est multiplié par le facteur de revalorisation de 2,3 (ajustement au niveau actuel des salaires). La rente dépendra du revenu moyen revalorisée.

Les rentes courantes sont réajustées tous les trois ans, ou lorsque l'indice des prix à la consommation est monté de 8 %.

L'indice mixte

L'indice mixte de la 9e revision prévoit :

- Nouvelle rente lorsque le droit à la rente prend naissance :
revenu moyen de toutes les années de cotisation, multiplié par un indice moyen déterminé par l'indice des salaires et l'indice des prix. Les salaires ayant augmenté davantage que les prix, le facteur de revalorisation mixte est plus bas que celui qui est appliqué dans la réglementation actuelle. D'après des exemples donnés par le message, les nouvelles rentes seraient de 3 - 7 % inférieures à celles qui sont servies selon le système en vigueur-
- Rentes courantes : réajustées tous les deux ans selon un taux déterminé par la moyenne entre la hausse des salaires et des prix au cours des deux années précédentes, donc un indice mixte, comme

pour les nouvelles rentes. En tenant compte et de l'augmentation des salaires et de la hausse des prix, les rentes courantes augmenteraient plus fortement que selon la réglementation actuelle.

La revision réduit les nouvelles rentes

Selon ses revenus antérieurs, un nouveau rentier toucherait par exemple 200 - 900 francs de moins en 1978 pour une rente simple ou 300 - 1.300 francs de moins pour une rente de couple. Comme la rente serait ensuite augmentée tous les deux ans sur la base de cet indice mixte, le rentier pourrait être mieux servi que d'après la réglementation actuelle ... à condition de vivre assez longtemps pour bénéficier de diverses augmentations.

Mais un rentier touchant sa première rente en 1988 débiterait par une rente encore plus basse et, en dépit de hausses périodiques, n'aurait pas encore compensé sa perte initiale à l'âge de 80 ans. Les nouvelles rentes seraient chaque année plus basses, par rapport à celles qui sont fixées selon le mode de calcul prévu par la loi en vigueur.

Ensuite le système le plus coûteux !

Il n'y a pas le moindre doute que les nouveaux et les futurs rentiers protesteraient contre la réduction de leurs rentes et que sur le plan politique, il serait fait droit à leur récriminations. La Confédération reviserait la revision. En ce qui concerne les nouvelles rentes, elle abandonnerait l'indice mixte pour revenir à un calcul tenant pleinement compte de l'évolution des salaires. Attendu que pour les rentes courantes, l'indice mixte provoque une hausse plus forte que le système prévu par la loi actuelle, on ne reviendrait pas à cette dernière, mais on en resterait au moins à l'indice mixte; l'ajustement selon l'indice mixte partirait d'une rente de départ supérieure, ce qui relèverait par conséquent le niveau général des rentes.

Il est même probable qu'on irait encore plus loin. Le Conseil fédéral veut absolument adopter la même formule pour le calcul des nouvelles rentes et l'ajustement des rentes courantes, bien qu'il n'y ait aucune raison objective de procéder de cette manière. Si ce point de vue doctrinaire était accepté, la revision de la revision consisterait à ajuster

toutes les rentes - nouvelles et courantes - au niveau des salaires. Ce serait la dynamisation complète. Nous appliquerions alors le système le plus cher, qui exigerait un prélèvement en pour cent du salaire toujours plus élevé.

Des rentes plus élevées à un âge très avancé ?

Puisque l'indice mixte augmenterait davantage les rentes courantes que les nouvelles, un rentier de 80 ans toucherait une rente dont le pouvoir d'achat serait supérieur à celui d'un rentier de 65 ans. Pour étayer ce point de vue, le message cite les frais de santé qui augmentent avec l'âge. Si l'on se base sur l'ensemble des besoins, cette manière de voir est erronée. Un rentier a généralement moins de besoins à 80 ans qu'à 65, ce qui compense des frais de santé qui peuvent être supérieurs. La couverture appropriée des besoins vitaux doit se baser sur la situation au moment où le droit à la rente prend naissance. La compensation du renchérissement assure la couverture des besoins vitaux. Pour les petits rentiers, une amélioration est obtenue par des prestations complémentaires. Celles-ci leur offrent sensiblement plus que l'ajustement selon l'indice mixte.

L'indice mixte est cher

L'indice mixte de la 9e revision coûte davantage que la méthode appliquée actuellement. Le Conseil fédéral ne veut pas le reconnaître, mais les tableaux que contient le message le confirment, dans la mesure où ils permettent une comparaison fiable entre l'indice mixte et la méthode actuelle. Selon l'évolution des salaires et des prix, le coût supplémentaire serait p.ex. de 300 et 800 millions de francs en 1986 (sur la base de nos propres calculs, qui s'écartent de ceux du message).

Par suite de l'augmentation du nombre des nouveaux rentiers touchant des rentes de début toujours plus faibles, l'indice mixte deviendrait moins coûteux vers la fin du siècle. Cette baisse n'est toutefois que purement théorique parce que d'ici là, il y a longtemps que la 9e revision aurait fait place à des solutions plus coûteuses.

Non à 800 millions de plus de subventions

Aujourd'hui, la Confédération paie le 9 % des dépenses de l'AVS et les cantons le 5 %. Selon la réglementation légale, les subventions fédérales devraient atteindre un taux de 15 % jusqu'en 1977, et il devrait passer à 18,75 % dès 1978 (depuis 1978 = subventions cantonales 6,25 %). Un arrêté fédéral a ramené le taux des subventions fédérales à 9 % pour 1976 et 1977, parce qu'un montant supérieur n'était pas compatible avec l'état des finances fédérales. La 9e révision veut augmenter ce taux par paliers à 11, 13 et 15 % des dépenses; les cantons payeraient 5 % comme jusqu'à présent. La révision proposée réduit les subventions fédérales par rapport à la réglementation prévue à l'origine, mais en fin de compte de 3,75 % seulement. Par rapport à 1976/1977, la subvention est finalement augmentée très massivement de deux tiers (1982 = env. 750 - 800 millions de francs de plus).

Où la Confédération prendrait-elle l'argent pour des subventions aussi considérablement augmentées ? Elle doit éviter les déficits de la caisse fédérale et n'a pas les moyens d'accroître ses subventions, à moins de relever les impôts. Il en résulterait surtout davantage d'impôts sur le chiffre d'affaires, des impôts donc, qui touchent tous les Suisses, y compris les bénéficiaires de rentes de vieillesse, de veuves et d'invalides. Il serait illusoire de croire que quiconque puisse avoir avantage à une hausse des subventions.

Non à la hausse des cotisations des indépendants

Les salariés paient actuellement une cotisation de 5 % à l'AVS/AI/APG; avec la cotisation patronale, cela fait 10 %. Les indépendants paient sur leur revenu 8,9 % ou 3,9 % de plus que les salariés.

Ce n'est que sur des revenus inférieurs à fr. 20.000 que le taux de cotisation des indépendants baisse.

La 9e révision ferait passer la cotisation des indépendants de 8,9 % à 9,4 %. L'échelle dégressive des cotisations serait appliquée jusqu'à un revenu de fr. 25.200 au lieu de 20.000 fr. aujourd'hui, de sorte que les cotisations resteraient inchangées jusqu'à fr. 25.200 de revenu. Mais cela n'intéresse qu'une minorité.

Le nombre des indépendants a baissé de 30 % entre 1955 et 1975. Cela laisse songeur. Notre pays a un intérêt politique à posséder une classe moyenne forte. Mais les charges de toute sorte que l'Etat fait peser sur les indépendants entravent leurs activités. On devrait éviter d'ajouter encore aux contraintes de cette classe de la population.

Non à l'obligation de cotiser à l'âge de la retraite

Pendant les premières années de l'AVS (1948 - 1953) l'obligation de cotiser se poursuivait au-delà de l'âge de la retraite. Cette disposition a été supprimée en 1954 déjà. La 9e revision prévoit l'obligation pour les rentiers de cotiser sur leur revenu du travail : elle habilite le Conseil fédéral à fixer un montant exempt de cotisations, pouvant aller jusqu'à 9.500 francs par année environ. Dans une assurance de rentes, l'obligation de cotiser devrait prendre fin en cas de rente. Cette obligation affecte surtout les personnes qui doivent continuer de travailler (notamment parce qu'elles n'ont pas de pension); il ne faudrait pas les discriminer.

Comment procéder après le non

Après le rejet de la 9e revision, l'arrêté fédéral transitoire restera en vigueur jusqu'à la fin 1978. A notre avis, la partie de la 9e revision qui ne fait pas l'objet de contestations devrait être ancrée tout de suite dans une nouvelle loi (économies à réaliser par diverses corrections. Ces dispositions et la renonciation au coûteux indice mixte amélioreraient la situation de l'AVS, même sans qu'il soit nécessaire de relever le taux de subventionnement.

Après cette mesure immédiate, il faudra examiner l'évolution à long terme de l'AVS/AI. C'est l'ensemble qu'il faudra revoir en évitant que des modifications importantes de la loi sur l'AVS ne soient éparpillées sur des revisions partielles successives. On ne pourra toutefois procéder ainsi que si la 9e revision est rejetée.

Contre une duperie crasse

Le principe de l'assurance évoqué à tort

La gauche surtout affirme qu'un non à la revision s'en prend au principe de l'assurance. Comme si p.ex. la hausse des subventions était essentielle pour une assurance ! Or dans une assurance pure, chacun ne touche pas plus que la contre-prestation correspondant aux primes qu'il a versées. L'AVS ne peut être considérée comme une assurance, au sens strict. La constitution fédérale parle de couvrir les besoins par des rentes, ce qui est tout différent d'une assurance pure.

Puisque les rentes ont été majorées de 162,5 % depuis 1973, on peut se demander à juste titre où une nouvelle hausse des prestations est encore nécessaire et où elle est superflue. D'ailleurs, le rejet de la 9e revision ne changerait rien au système actuel, qu'il s'agisse des prestations actuelles de l'AVS ou de l'ajustement des rentes courantes au renchérissement.

L'insouciance des adversaires du referendum

Ceux qui s'opposent au referendum contre la 9e revision insinuent qu'on veut un "démontage" de l'AVS; le non à la 9e revision ne serait qu'un paravent et le prélude à un tel démontage, prétendent-ils. Il est certain que le non s'en prend à une politique inconsidérément expansive en matière d'AVS. Le démontage dont parlent les adversaires du referendum n'aurait aucune chance d'être accepté par le parlement et par le peuple.

L'intention des détracteurs du referendum est toute différente. Ils souhaitent des revisions radicales, afin de développer les prestations de l'AVS quel qu'en soit le coût. Et c'est précisément ce qui risquerait de mettre cette grande institution en péril. Un non le 26 février vise aussi à barrer la route à de telles tendances.