



*Bundesamt für Sozialversicherung  
Office fédéral des assurances sociales  
Ufficio federale delle assicurazioni sociali  
Uffizi federal da las assicuranzas socialas*

*Rapport du Département  
fédéral de l'intérieur*

*concernant la structure actuelle  
et le développement futur de la conception  
helvétique des trois piliers de la prévoyance  
vieillesse, survivants et invalidité*

**Octobre 1995**

**ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE**

Diffusion:  
Office central fédéral des imprimés et du matériel,  
3000 Berne

318.012.1/95 f      11.95      300

***Rapport du Département  
fédéral de l'intérieur***

***concernant la structure actuelle et le  
développement futur de la conception  
helvétique des trois piliers de la  
prévoyance vieillesse, survivants et  
invalidité***

**Octobre 1995**



## Introduction et aperçu

La sécurité sociale se trouve à un tournant de son histoire. Après un développement dynamique durant les années d'essor économique et une période de consolidation au cours des années quatre-vingt, le système doit faire face à de nouveaux défis. Le **changement des modes de vie** requiert une adaptation à la nouvelle réalité sociale. Dans le domaine de la prévoyance VSI, la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS a permis d'opérer une réforme essentielle qui tient compte de la situation de la femme. D'autres modifications encore s'imposent pour satisfaire au principe de l'égalité entre femmes et hommes, à l'individualisation des modes de vie et aux nouvelles tendances de la vie professionnelle: réduction du temps de travail, partage du temps de travail, formation continue ou permanente, retraite progressive. Simultanément, le **contexte économique** s'est profondément transformé: après la dernière récession, la reprise économique se montre hésitante. L'effectif des chômeurs, qui a connu une forte croissance, ne régresse que lentement. Toujours plus nombreux sont ceux qui voient s'éteindre leur droit au maintien du paiement du salaire par le biais de l'assurance-chômage. Arrivées en fin de droits, ces personnes dépendent de l'assistance fournie par les mesures cantonales d'aide aux chômeurs ou l'aide sociale. En outre, les recettes des branches d'assurance dont le financement est assuré en pour-cent des salaires diminuent en raison du recul de l'activité et de la stagnation des salaires. Parallèlement, diverses études ont constaté qu'en Suisse aussi, en dépit d'un système de sécurité sociale relativement étendu, une partie non négligeable de la population – de 5 à 15%<sup>1</sup>, soit entre 350 000 et 1 million de personnes – est concernée par la **pauvreté**. La plupart de ces enquêtes ont été effectuées dans un contexte économique encore assez favorable. Il est à craindre que la situation n'ait plutôt empiré depuis lors. Enfin, les prochaines décennies nous confronteront probablement à long terme au processus du **vieillesse démographique** qui affecte particulièrement la prévoyance vieillesse. Il faut s'attendre à une augmentation de l'effectif des rentiers et à une diminution de celui des actifs.

Ces défis ont été abordés en différents milieux. Sur le plan scientifique, de nombreuses études concernant la nouvelle pauvreté, pour la plupart cantonales, ont été publiées dans les années quatre-vingt. En 1987 et 1990, le Conseil fédéral a confié au Fonds national suisse de la recherche scientifique la mise en œuvre des Programmes nationaux de recherche 29 et 32 sur les thèmes respectifs "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale" et "Vieillesse". La majeure partie des études entreprises dans le cadre du Programme 29 sont aujourd'hui terminées et nombre de résultats des travaux du Programme 32 sont attendus pour cette année. Dans le domaine de la vieillesse, la nouvelle Commission fédérale "Vieillir en Suisse" a présenté au printemps 1995 le 3<sup>e</sup> rapport sur ce thème; ce rapport offre un vaste éclairage sur les questions liées à l'âge et contient des recommandations concrètes relatives notamment à l'âge de la retraite, à la prévoyance vieillesse ou à la situation du logement. Depuis la dernière crise économique, les cantons et les communes sont confrontés à un nombre croissant de chômeurs en fin de droits renvoyés à l'aide cantonale ou communale. La gravité du problème et la prise de conscience que l'aide doit viser à une réinsertion sociale et professionnelle durable ont suscité de nouvelles réflexions, expériences et réformes législatives en matière d'assistance aux chômeurs et d'aide sociale. Enfin, plusieurs interventions parlementaires présentées durant les années 1989 et 1990 ont demandé l'examen de la conception des 3 piliers: sur la base de l'évolution démographique et socio-économique observée ou attendue, la question de l'avenir de la prévoyance VSI en Suisse a ainsi été soulevée – notamment en ce qui concerne les rapports entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> pilier et leur

<sup>1</sup> La proportion varie selon la méthode utilisée et la région concernée par l'enquête.

financement<sup>2</sup>. Des interventions parlementaires plus récentes<sup>3</sup> ont en outre demandé que le financement de l'ensemble des assurances sociales soit examiné en tenant compte de ses effets sur l'économie.

Le présent rapport doit être considéré comme une contribution du Département à ce vaste débat. Dans la perspective du réexamen de la conception des 3 piliers de la prévoyance VSI en Suisse, nous avons désigné 5 experts qui ont achevé leurs travaux en 1991<sup>4</sup>. La rédaction du présent rapport s'est fait attendre pour diverses raisons: d'une part, il fallait présenter le développement de la conception des 3 piliers dans le contexte global de l'évolution des assurances sociales et, d'autre part, tenir compte de l'avancement des travaux relatifs à la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS et des modifications fondamentales décidées par le Parlement à ce sujet.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du DFI lors de sa séance du 25 octobre 1995. Le rapport sur les 3 piliers ne constitue pas un programme législatif; son ambition est par contre d'esquisser des éléments de solution possibles dans le domaine des prestations. Les conséquences financières des améliorations et synergies proposées du système de prestations ne peuvent ainsi pas être présentées de façon détaillée, de telles précisions dépendant étroitement des détails concrets de la réglementation. Le Conseil fédéral réserve pour l'instant son jugement; il ne prendra matériellement position que lorsque la question des conséquences financières des mesures proposées (pour chaque alternative et selon leur portée) sera clarifiée et qu'on aura alors déterminé la marge de manœuvre qu'autorisent les ressources financières disponibles. Il considère pour cette raison que les adaptations de prestations évoquées dans le rapport ne sont actuellement pas garanties d'un point de vue financier. Il devra examiner de façon approfondie les solutions concrètes qui resteront à développer, dans le cadre des projets de loi à arrêter, dans l'optique de leurs conséquences non seulement sociopolitiques mais aussi financières.

L'examen de la garantie à moyen et long termes des prestations servies jusqu'ici par le système est confié au groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales" (IDA FiSo) institué par le Conseil fédéral; le groupe de travail devra soumettre au Conseil fédéral un premier rapport d'ici le début de 1996. L'IDA FiSo doit présenter tant les effets de l'évolution démographique et économique dans le domaine AVS/AI et les autres branches de l'assurance sociale, que de possibles alternatives de financement, avec leurs conséquences économiques. De plus, le groupe de travail établit le besoin de financement des adaptations proposées dans le rapport sur les 3 piliers et précise leurs possibilités de financement, en se basant sur les ressources financières disponibles aujourd'hui et dans le futur proche pour le financement de la sécurité sociale. Dans les limites de ce cadre financier, les adaptations des prestations ne doivent pas mettre en danger le financement des œuvres sociales déjà existantes. Le rapport sur les 3 piliers traite des questions fondamentales liées au système de financement de la prévoyance VSI, qui constituent l'un des éléments des travaux d'IDA FiSo. Le mandat d'IDA FiSo a

---

<sup>2</sup> Postulats Gadiant (89.611 n), Günter (89.772 n), Allenspach (90.640 n), question ordinaire Hildbrand (90.1066 n). Le postulat Allenspach demande une conception globale de la sécurité sociale qui tienne particulièrement compte de l'efficacité des prestations sociales et permette de les améliorer et d'encore mieux les cibler sur les besoins sociaux les plus urgents. Le présent rapport se limite essentiellement à la prévoyance VSI. En ce qui concerne la teneur des interventions, cf. annexe A21.

<sup>3</sup> Postulat Bortoluzzi (93.3628 n); postulat Raggenbass (94.3205 n); motion de la Commission de l'économie et des redevances du CN (94.3323), cf. annexe A22.

<sup>4</sup> Département fédéral de l'intérieur 1991.

---

pendant une portée plus large, dans la mesure où ce groupe de travail est chargé d'analyser le financement de l'ensemble des branches de l'assurance sociale.

Par ailleurs, un autre groupe de travail interdépartemental examine actuellement la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons; ses travaux seront pris en compte par l'IDA FiSo. Les résultats de ces travaux sont susceptibles d'avoir des répercussions dans plusieurs domaines – principalement d'un point de vue organisationnel et financier (par ex. pour les prestations complémentaires). Les affirmations centrales de ce rapport ne devraient toutefois pas en être affectées.

Le présent rapport expose en premier lieu la conception des 3 piliers dans sa structure actuelle (chiffre 1). Partant du développement démographique et socio-économique, nous analysons quelles seraient les adaptations nécessaires (chiffre 2). S'agissant du système des rentes, nous comparons deux options – "mandat constitutionnel" et "hiérarchie des objectifs" – avec leurs conséquences respectives (chiffre 22). Nous mettons ensuite en évidence l'ensemble des problèmes d'adaptation des prestations à l'évolution économique, quel que soit le modèle choisi, ainsi que la nécessité de procéder à d'autres changements (chiffres 23 et 24). Outre quelques modifications de moindre portée de la conception des 3 piliers, sont évoquées des solutions de rechange fondamentales – restructuration des trois piliers, retraite populaire, formules d'assurance de base pour l'ensemble de la population (chiffre 3). Nous présentons l'évolution des besoins financiers de la prévoyance VSI en fonction du système actuel et des deux options exposées d'une part, ainsi qu'à partir de deux scénarios économiques supposés – croissance modérée et croissance zéro (chiffre 4) – d'autre part. Enfin, les résultats sont récapitulés et évalués (chiffre 5).

---

# 1. Le système actuel de prévoyance VSI

Les principales caractéristiques du système actuel de prévoyance VSI sont exposées ci-après. Après un bref résumé historique, nous décrivons de manière détaillée le système de prestations et de financement des trois piliers.

## 1.1. Historique

La conception suisse dite des 3 piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité a été inscrite dans la Constitution fédérale en 1972. Ses origines sont, toutefois, bien plus anciennes, les trois piliers ayant été jusque-là amplement développés sans que des liens soient tissés entre eux. Une première intervention parlementaire demandant la création de l'**assurance-vieillesse et survivants** a été présentée en 1912. En 1918, le comité des grévistes d'Olten inscrivait également à son programme l'instauration d'une AVS. L'année suivante, le Conseil fédéral soumit au Parlement un message sur "l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants". L'article constitutionnel 34<sup>quater</sup> correspondant fut accepté à une large majorité lors de la votation populaire de 1925. Un premier projet de loi qui ne prévoyait que des rentes et des cotisations modestes fit l'objet d'un référendum et fut rejeté à l'occasion du vote de 1931. C'est en 1946 seulement que le Conseil fédéral présenta un nouveau message et un projet de loi qui s'appuyait essentiellement sur les expériences enregistrées durant la Seconde Guerre mondiale avec les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain aux militaires; un référendum fut à nouveau demandé, mais le projet fut accepté à une écrasante majorité en votation populaire. La loi put entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Bien que l'article 34<sup>quater</sup> introduit dans la Constitution en 1925 eût aussi instauré le fondement constitutionnel de l'**assurance-invalidité**, la loi correspondante n'entra en vigueur qu'en 1960. Une première tentative avait, comme le projet d'AVS, échoué lors de la votation de 1931 évoquée plus haut.

Les racines historiques de la **prévoyance professionnelle** remontent au XIX<sup>e</sup> siècle. En effet, avec l'industrialisation, les fabriques et les compagnies de chemins de fer créèrent des fondations destinées à protéger les travailleurs et leurs survivants contre certains risques. Le principe selon lequel l'employeur prend une part active à l'édification et à l'application de la prévoyance professionnelle en faveur de ses employés fut ensuite introduit dans le droit du contrat de travail et, en 1916, la prévoyance professionnelle fut exonérée d'impôts. A la fin des années 60, 2/3 seulement des salariés et 1/4 des salariées – soit, au total, près de 50% des personnes qui exerçaient une activité lucrative dépendante – disposaient d'une prévoyance professionnelle. C'est pourquoi des voix toujours plus nombreuses s'élevèrent pour demander que soit instauré un régime obligatoire pour tous les salariés afin de combler les lacunes en la matière.

La **prévoyance individuelle**, enfin, a depuis toujours été la forme naturelle de prévoyance où toute personne met de côté un "bas de laine" afin de se prémunir elle-même ainsi que sa famille contre les vicissitudes de l'existence, en particulier l'âge, le décès et l'invalidité. C'est pourquoi elle fait partie intégrante de la conception des 3 piliers, même si l'évolution des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers lui a fait perdre quelque importance.

La **conception des 3 piliers** a été mentionnée pour la première fois en 1964, dans le message relatif à la 6<sup>e</sup> révision de l'AVS qui décrit les rôles des différents piliers: le 1<sup>er</sup> pilier doit garantir les besoins vitaux, le 2<sup>e</sup> pilier doit permettre de maintenir le niveau de vie habituel, alors que le 3<sup>e</sup> pilier comprend la prévoyance privée. A cette



époque, ce système était déjà largement réalisé en Suisse, si l'on se réfère à l'évolution historique, même s'il subsistait parfois des lacunes et une absence de coordination entre chaque pilier. Les rentes ne couvrant pas le minimum vital, les **prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI** furent introduites à cet effet en 1965, dans le contexte de la 6<sup>e</sup> révision de l'AVS.

Dans le contre-projet qu'il opposa à l'initiative "pour une véritable retraite populaire" déposée par le Parti du travail, le Conseil fédéral proposa de modifier l'article 34<sup>quater</sup> de la Constitution et d'y ancrer la conception des 3 piliers de la prévoyance VSI<sup>5</sup>. La modification de la Constitution fut acceptée par le peuple en 1972. Par la même occasion, le financement des prestations complémentaires fit l'objet d'une réglementation introduite dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale (art. 11, 1<sup>er</sup> al.), dans le sens que lesdites prestations n'ont qu'un caractère provisoire, tant que les rentes du 1<sup>er</sup> pilier ne couvrent pas le minimum vital. En 1985, la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), qui prescrit une prévoyance minimale garantie par la loi, obligatoire pour tous les salariés dont le revenu atteint un montant annuel déterminé, a pu entrer en vigueur sur la base de l'article constitutionnel. Dans le domaine du 3<sup>e</sup> pilier – la prévoyance individuelle –, la disposition constitutionnelle prévoit surtout des mesures fiscales et une politique facilitant l'accession à la propriété (art. 34<sup>quater</sup>, 6<sup>e</sup> al., cst.). Ces mesures intéressent en particulier les indépendants qui ne peuvent s'assurer que de manière facultative dans le 2<sup>e</sup> pilier (art. 34<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> al., let. d, cst.)

## 12. 1<sup>er</sup> pilier

Dans le 1<sup>er</sup> pilier, on distinguera entre l'AVS et l'AI proprement dites, d'une part, et les prestations complémentaires, d'autre part: les rentes de l'AVS et de l'AI dépendent dans une certaine mesure des cotisations payées, alors que les prestations complémentaires sont de véritables prestations de besoin qui compensent une différence entre les dépenses (admises) et le revenu de l'ayant droit.

### 121. AVS/AI

La Constitution prescrit que les rentes du 1<sup>er</sup> pilier doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée.

"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. ..."

Article 34<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale

<sup>5</sup> "L'idée fondamentale du contre-projet est d'ancrer dans la Constitution la conception dite des trois piliers, qui a guidé Parlement et Gouvernement depuis 1964, date de la 6<sup>e</sup> révision de l'AVS. Il ne s'agit pas d'abandonner l'ordre existant, mais de poursuivre, par des améliorations décisives, l'aménagement de l'édifice social que nous connaissons." Message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet portant révision de la Constitution dans le domaine de la prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité et rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, FF 1971 II 1624.

L'AVS et l'AI servent des **prestations** sous forme de rentes essentiellement. Elles prennent aussi en charge des prestations en nature; c'est en particulier le cas dans l'AI. En outre, elles soutiennent des institutions qui offrent des prestations sous forme de services en faveur des personnes assurées; elles octroient aussi des allocations pour impotents aux personnes qui requièrent des soins.

Dans l'**AVS**, les rentes de vieillesse occupent la première place. En revanche, l'AI applique le principe selon lequel "la réadaptation précède la rente". Cette assurance prend d'abord en charge les coûts des mesures de réadaptation, qui comprennent les mesures d'ordre médical et professionnel, la formation scolaire spéciale et les soins aux mineurs impotents. Elle accorde des moyens auxiliaires. En outre, des indemnités journalières sont versées au cours de la réadaptation. Des rentes sont octroyées si les mesures de réadaptation n'aboutissent pas. L'allocation pour impotent est accordée à la personne assurée qui a besoin de façon permanente de l'aide d'autrui ou d'une surveillance personnelle pour accomplir les actes ordinaires de la vie.

Les **rentes de l'AVS/AI** dépendent en partie du revenu moyen obtenu au cours de la vie active: un revenu annuel inférieur ou égal à 11 640 francs donne droit à une rente minimale de 970 francs par mois<sup>6</sup>. Si son revenu a atteint 69 840 francs et plus, la personne assurée a droit à une rente maximale de 1 940 francs. Cette rente maximale correspond au double de la rente minimale (cf. figure 15/1).

Les rentes de l'AVS/AI sont des revenus de remplacement. C'est pourquoi il est intéressant de savoir quelle est la part du revenu remplacée par ces rentes (taux de remplacement). En principe, le taux de remplacement des rentes AVS/AI s'amenuise au fur et à mesure que le revenu déterminant augmente. Lorsque le revenu est inférieur à la rente minimale, le taux de remplacement atteint 100%. Si le revenu permet juste d'obtenir une rente maximale de l'AVS/AI, le taux de remplacement se monte encore à 33%, mais va ensuite en s'amenuisant (cf. figure 15/2).

Depuis 1979, date de la 9<sup>e</sup> révision de l'AVS, le système des rentes de l'AVS/AI prend en compte l'évolution des salaires et des prix en appliquant un indice appelé "indice mixte". Celui-ci équivaut à la moyenne de l'indice des salaires déterminé par l'OFIAMT et de l'indice des prix à la consommation. Le Conseil fédéral procède aux adaptations correspondantes en général tous les deux ans.

Le financement de l'AVS et de l'AI applique le **système de la répartition**. En d'autres termes, les recettes d'une année sont reversées la même année sous forme de rentes. Le Fonds de compensation de l'AVS est appelé à corriger les fluctuations et à garantir que l'assurance dispose des liquidités nécessaires. C'est pourquoi la somme des cotisations et la somme des rentes payées doivent s'équilibrer, à moyen terme pour le moins.

Aujourd'hui, le **financement de l'AVS** repose essentiellement sur les cotisations des personnes assurées et les subventions des pouvoirs publics. En cas d'activité lucrative dépendante, les cotisations sont calculées en pour-cent du salaire déterminant et sont payées par l'employeur et l'employé à raison de 4,2% chacun. Une cotisation de 7,8% est perçue sur le revenu provenant d'une activité indépendante. Les personnes sans activité lucrative paient une cotisation annuelle fixée en fonction de

---

<sup>6</sup> Toutes les indications relatives au revenu déterminant et aux montants des rentes se réfèrent au régime en vigueur en 1995.

leurs conditions financières<sup>7</sup>. Les subventions des pouvoirs publics (20,5% des dépenses) sont fournies par la Confédération (17,5%<sup>8</sup>) et les cantons (3%).

L'AI est financée de manière identique, mais dans des proportions différentes: les pouvoirs publics supportent 50% des coûts, dont 12,5% sont à la charge des cantons et 37,5% à celle de la Confédération. Le taux des cotisations des personnes actives se monte à 1,4%; en cas d'activité lucrative dépendante, employeur et employé paient chacun la moitié de ces cotisations.

**Tableau 12/1:** recettes et dépenses de l'AVS et de l'AI de 1992 à 1994

Mio. de fr.	AVS			AI		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
<b>Total des recettes</b>	<b>23 160</b>	<b>23 856</b>	<b>23 923</b>	<b>5 262</b>	<b>5 567</b>	<b>5 571</b>
Cotisations des assurés et des employeurs	18 005	18 321	18 307	2 591	2 636	2 634
Subventions des pouvoirs publics	4 241	4 523	4 585	2 625	2 881	3 078
Confédération	3 605	3 832	3 884	1 969	2 133	2 279
Cantons	636	691	701	656	748	799
Recettes tirées des recours	9	13	12	45	50	59
Produits des placements, intérêts des capitaux	905	999	1 019	1	-	-
<b>Total des dépenses</b>	<b>21 206</b>	<b>23 046</b>	<b>23 363</b>	<b>5 251</b>	<b>5 987</b>	<b>6 396</b>
Prestations en espèces	20 823	22 658	22 992	3 190	3 654	3 944
Coûts des mesures individuelles	40	50	53	856	1 015	1 046
Subventions aux institutions	256	254	236	1 020	1 126	1 189
Frais de gestion et d'administration	87	84	82	185	184	185
Intérêts des capitaux	-	-	-	-	8	32
<b>Résultats</b>	<b>1 954</b>	<b>810</b>	<b>561</b>	<b>11</b>	<b>-420</b>	<b>- 625</b>

La **10<sup>e</sup> révision de l'AVS** entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Cette révision assure dans une large mesure l'égalité entre hommes et femmes. L'introduction du splitting engendre un nouveau système de rentes. Chacun a un droit individuel à la rente, in-

<sup>7</sup> De 299 francs à 8400 francs.

<sup>8</sup> A partir de 1996, la subvention de la Confédération sera de nouveau ramenée à 17%.

dépendamment de son état civil. Durant le mariage, le revenu de l'activité lucrative, qui détermine le montant de la rente future, est inscrit sur les comptes des deux conjoints et attribué par moitié à chacun d'eux. Les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance permettent de tenir compte, lors du calcul de la rente, d'activités non rémunérées qui revêtent une grande importance sociale. Il s'agit là d'une innovation qui suscitera le plus vif intérêt au plan international. La Suisse satisfait ainsi à une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui préconise de prendre en considération, pour l'ouverture du droit aux prestations de vieillesse et d'invalidité et pour le calcul de celles-ci, les périodes consacrées dans le cadre familial à l'éducation des enfants et aux soins à des personnes dépendantes handicapées ou âgées<sup>9</sup>. Le plafonnement des rentes pour couples est maintenu: actuellement, la rente pour couple est fixée à 150% de la rente simple du mari (le revenu de la femme étant pris en compte); dans le nouveau système, la somme des rentes des deux conjoints est limitée à 150% au plus de la rente maximale. Outre la rente de veuf, la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS instaure un supplément de 20% pour les veuves et veufs au bénéfice d'une rente de vieillesse. Toutefois, l'âge de la retraite des femmes sera progressivement relevé de 62 à 64 ans. Mais hommes et femmes pourront prendre une retraite anticipée (dès 63 ans pour les premiers et dès 62 ans pour les secondes) liée à une réduction actuarielle de la rente.

## 122. Prestations complémentaires

Les prestations complémentaires (PC) sont destinées à couvrir les besoins vitaux lorsque les ressources provenant des 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers sont insuffisantes. Elles sont inscrites dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale.

"Tant que les prestations de l'assurance fédérale ne couvriront pas les besoins vitaux, au sens de l'article 34<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, la Confédération allouera aux cantons des subventions destinées au financement de prestations complémentaires. ..."

Article 11 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale

Les PC sont versées lorsque les revenus ne permettent pas de couvrir les dépenses admises et fixées par la loi. Lors du calcul des **dépenses**, il y a lieu de distinguer entre la situation des rentières et rentiers qui vivent chez eux et celle des pensionnaires de homes: dans le cas des personnes qui vivent chez elles, on tient compte des besoins de base (soit les limites de revenu actuelles). Sont également pris en considération les dépenses consacrées au logement, les frais nécessaires à l'obtention du revenu en cas d'activité lucrative et les pensions alimentaires versées en vertu du droit de la famille, un montant maximal étant parfois fixé pour les frais déductibles. En ce qui concerne les pensionnaires de homes, les dépenses admises sont les taxes journalières des homes, que les cantons peuvent limiter, ainsi qu'un montant pour les dépenses personnelles. Certains frais liés à la maladie sont remboursés séparément. L'ensemble des ressources (à l'exception des prestations ayant un caractère d'assistance) constitue les **revenus**. S'y ajoute la partie de la

<sup>9</sup> Recommandation n° R (91) 2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à la sécurité sociale des travailleurs sans statut professionnel (les aides, les personnes au foyer ayant des responsabilités familiales et les personnes bénévoles).

fortune qui dépasse un certain montant non imputable. En principe, les prestations complémentaires compensent la somme manquante entre les dépenses et les revenus. Elles sont toutefois assorties d'une limite légale; il arrive donc qu'un **solde ne soit pas couvert**. En 1994, ce solde a atteint, en moyenne annuelle, 34 francs pour les personnes seules qui vivent chez elles et 6 231 francs pour les personnes seules qui vivent dans un home<sup>10</sup>. A noter que le nombre de femmes retraitées qui dépendent des prestations complémentaires est nettement plus élevé que celui des hommes: alors qu'environ 14% de l'ensemble des rentiers AVS vivant seuls touchent des PC, le taux des rentières AVS dans la même situation atteint près de 21%<sup>11</sup>.

Les prestations complémentaires sont entièrement **financées** par le biais des **recettes fiscales des pouvoirs publics**. Selon leur capacité financière, les cantons supportent de 65 à 90% des coûts, la Confédération prenant le solde à sa charge. Au total, les cantons assument environ les 3/4 et la Confédération 1/4 de l'ensemble des coûts.

**Tableau 122/1:** augmentation en pour-cent du nombre des bénéficiaires de PC et des dépenses consacrées aux PC depuis 1987

	AVS		AI	
	à la maison	dans un home	à la maison	dans un home
<b>Bénéficiaires</b>				
1990	3%	13%	16%	15%
1994	1%	27%	45%	43%
<b>Coûts</b>				
1990	23%	43%	35%	53%
1994	45%	122%	117%	192%

On observe des tendances diverses entre bénéficiaires de rentes de vieillesse et bénéficiaires de rentes d'invalidité, d'une part, et entre personnes qui vivent chez elles et pensionnaires de homes, d'autre part (cf. tableau 122/1). Ainsi, le nombre de rentières et de rentiers AVS qui vivent chez eux et touchent des PC décroît depuis 1992 (1991: 88 700; 1994: 80 900). Les améliorations de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS déjà appliquées (correction de la formule des rentes, bonifications pour tâches éducatives en faveur des femmes divorcées), ainsi que les effets de la prévoyance professionnelle obligatoire peuvent expliquer en partie cette évolution réjouissante. Inversement, le nombre de rentières et de rentiers de l'AI qui ont droit aux PC augmente. Cela n'est pas dû uniquement au fait que les rentières et les rentiers AI sont plus nombreux: 18,6% des bénéficiaires de rentes de l'AI dépendaient des PC en 1980; cette proportion a passé à 25,8% en 1994.

<sup>10</sup> Ce solde non couvert, dans le cas des pensionnaires de homes, varie fortement d'un canton à l'autre; il diffère également si le calcul du forfait journalier prend en compte la totalité ou une partie seulement des frais de home, si donc les pensionnaires de homes doivent supporter des frais plus lourds.

<sup>11</sup> Calculs effectués par l'Office fédéral des assurances sociales, enquête du mois de mars 1991.

En ce qui concerne les personnes qui vivent dans un home et reçoivent des PC, leur nombre a augmenté, qu'il s'agisse de rentières et rentiers AVS ou de rentières et de rentiers AI. Le montant des PC accordées en cas de séjour dans un home (20 470 francs en moyenne en 1994) étant nettement plus élevé que pour les bénéficiaires qui vivent chez eux (6 390 francs), le secteur des homes provoque une forte hausse des dépenses des PC, hausse qui dépasse largement le renchérissement. Les pensionnaires de homes représentent près d'un tiers des personnes qui touchent des PC et occasionnent environ deux tiers des dépenses consacrées aux PC. La raison pour laquelle les dépenses des PC ont doublé depuis 1987 réside principalement dans les frais dus aux séjours dans les homes.

### 13. 2<sup>e</sup> pilier

Aux termes du mandat constitutionnel, le 2<sup>e</sup> pilier doit s'ajouter à la couverture des besoins assurée par le 1<sup>er</sup> pilier et permettre de ***maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur***.

"Afin de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur, compte tenu des prestations de l'assurance fédérale, la Confédération prend par voie législative, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, les mesures ..."

Article 34<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale

Pour le Conseil fédéral, ce mandat constitutionnel signifiait que les rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle devaient, ensemble, atteindre environ 60% du revenu annuel brut<sup>12</sup>.

L'entrée en vigueur de la LPP en 1985 a permis de réaliser une prévoyance minimale, obligatoire pour les salariés et facultative pour les personnes qui exercent une activité indépendante (pilier 2a). Les prestations plus étendues représentent la prévoyance dite subobligatoire (pilier 2b). Comme c'est le cas dans le 1<sup>er</sup> pilier, la prévoyance professionnelle octroie des prestations de vieillesse, de survivants et d'invalidité; ces prestations sont en général versées sous forme de rentes, mais parfois aussi de prestations en capital. Le but des prestations se référant aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers, les deux systèmes sont coordonnés: la prévoyance professionnelle obligatoire intervient lorsque le salaire coordonné est égal au double de la rente simple minimale de vieillesse de l'AVS (déduction de coordination). Lorsque le salaire est inférieur, le 1<sup>er</sup> pilier couvre déjà entièrement le but des prestations. La rente versée en vertu de la LPP est actuellement calculée de façon linéaire à partir de ce salaire minimal de 23 280 francs et jusqu'à un salaire de 69 840 francs; au-delà de ce dernier montant, elle n'augmente plus. Aujourd'hui, malgré la déduction de coordination, la quasi-totalité des salariés et plus de 80% des salariées disposent d'une prévoyance professionnelle.

La rente entière ne peut être obtenue qu'après une période complète d'assurance de 40 ans pour les hommes et de 37 ans pour les femmes, le début de l'assurance étant fixé à l'âge de 25 ans pour les deux sexes. Les personnes qui ne peuvent pas ac-

<sup>12</sup> Message du 10 novembre 1971, FF 1971 II 1631.

complir cette période d'assurance parce que le régime obligatoire de la LPP a été introduit trop tard pour elles appartiennent à la génération appelée **génération d'entrée**. L'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa, des dispositions transitoires de la Constitution prescrit qu'il y a lieu de soutenir la prévoyance de ces personnes selon l'importance de leur revenu. En conséquence, la LPP prévoit que les rentes des assurés à revenus modestes seront améliorées par le biais de bonifications supplémentaires.

Seules les rentes de survivants et d'invalidité sont obligatoirement **adaptées à l'évolution des prix**; cette règle s'applique jusqu'au jour où la personne assurée a ou aurait atteint l'âge de la retraite. Les rentes de vieillesse sont, elles, adaptées à l'évolution des prix uniquement dans les limites des possibilités financières des institutions de prévoyance respectives.

Les prestations de vieillesse de la prévoyance professionnelle sont financées selon le **système de la capitalisation**: un avoir de vieillesse destiné à couvrir les prestations ultérieures est constitué pour chaque assuré. Le financement du 2<sup>e</sup> pilier repose sur les cotisations des employés et des employeurs (ces derniers participent pour moitié au moins à ce financement) et sur le produit de la fortune. En 1992, le montant total des cotisations versées par les employeurs et les employés a atteint plus de 24 milliards de francs, dont près d'un tiers représentait les cotisations des employés et deux tiers celles des employeurs, alors que les prestations sociales octroyées ne se sont montées qu'à 11 milliards de francs environ. Cet excédent de recettes est dû au fait qu'aujourd'hui le nombre de bénéficiaires de rentes est encore relativement faible par rapport à celui des personnes actives pour lesquelles l'avoir de vieillesse est en train de se constituer. La fortune de la prévoyance professionnelle augmente dans les mêmes proportions.

**Tableau 13/1:** recettes et dépenses dans la prévoyance professionnelle 1990, 1992

Millions de francs	1990	1992 <sup>13</sup>
<b>Total des recettes</b>	<b>36 906</b>	<b>42 879</b>
Cotisations	22 280	24 694
employés	7 778	8 619
employeurs	14 502	16 075
Rachats, y compris prestations de libre passage	4 756	4 700
Rendement net de la fortune	9 870	13 485
<b>Total des dépenses</b>	<b>15 397</b>	<b>19 191</b>
Rentes et prestations en capital	8 737	10 830
rentes	7 246	9 000
prestations en capital	1 491	1 830
Prestations de sortie	6 660	8 361
<b>Solde du bilan</b>	<b>215 156</b>	<b>256 680</b>

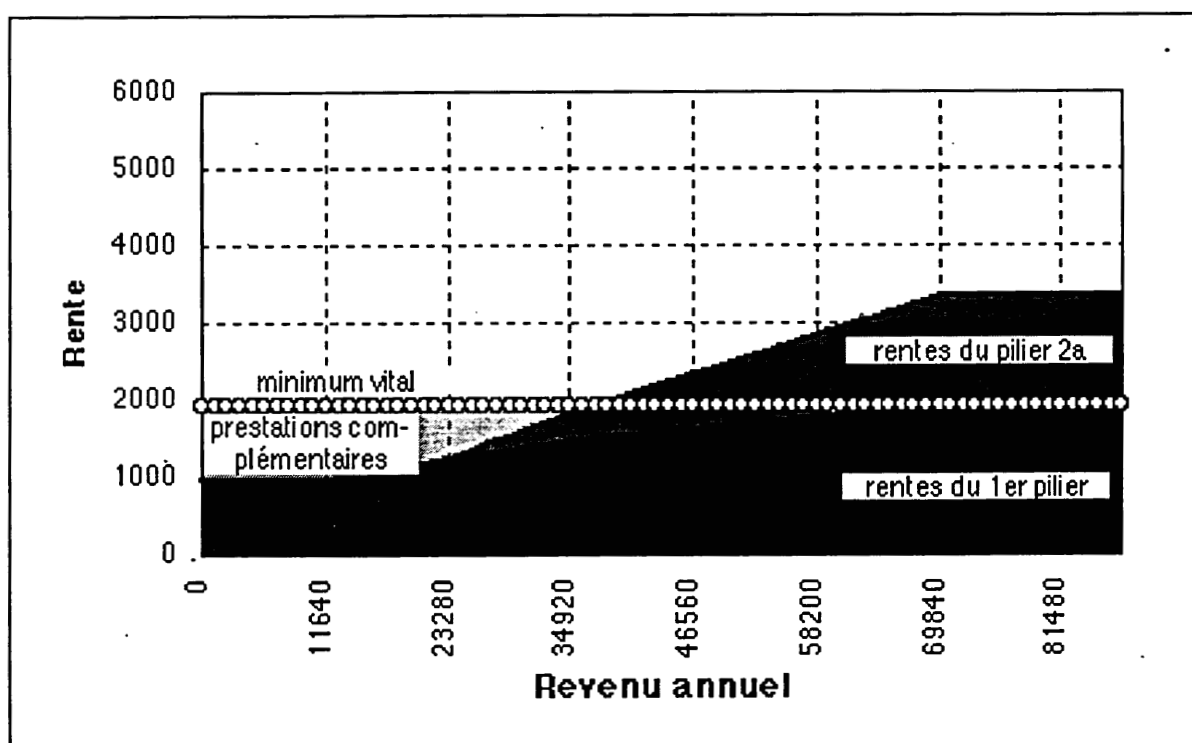
<sup>13</sup> Les données relatives à 1994 ne seront disponibles qu'en 1996.

Avec la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, l'âge auquel la femme a droit à la retraite sera relevé progressivement de 62 à 64 ans. Par conséquent, l'âge de la retraite dans le 2<sup>e</sup> pilier n'est plus coordonné avec celui de l'AVS.<sup>14</sup>

## 14. Le système de rentes actuel des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers

En résumé, le système de rentes des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers se présente de la manière suivante: si son revenu annuel ne dépasse pas 11 640 francs – soit l'équivalent de la rente minimale de l'AVS/AI –, la personne assurée touche une rente minimale de l'AVS/AI. Un revenu inférieur à la déduction de coordination (34 920 francs) donne droit à une rente AVS/AI qui augmente avec le revenu. Jusque-là, les employées et les employés ne sont pas assurés en vertu de la LPP. Ensuite et jusqu'à un revenu de 69 840 francs – c'est-à-dire le montant égal au sextuple de la rente minimale de l'AVS/AI – les personnes assurées perçoivent une rente de l'AVS/AI et une rente de la prévoyance professionnelle qui augmentent en fonction du revenu. Au-delà de ce revenu de 69 840 francs, les rentes AVS et LPP cessent de croître (cf. figure 14/1).

Figure 14/1: les rentes AVS et LPP en fonction du revenu

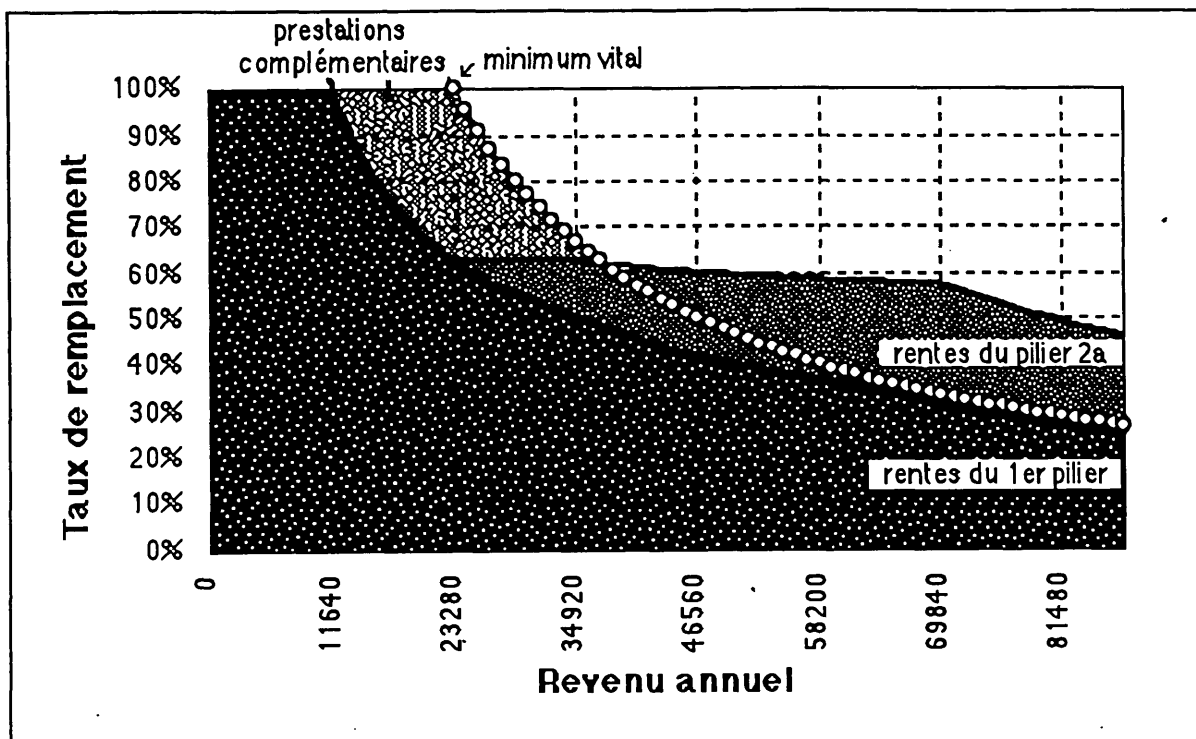


Le montant de la rente AVS étant, on l'a vu, lié au revenu annuel moyen, le taux de remplacement de ladite rente diminue assez rapidement et atteint 33% chez les bénéficiaires de la rente maximale. Lorsque les rentes du 1<sup>er</sup> pilier sont complétées par les rentes de la prévoyance professionnelle, le taux de remplacement baisse plus lentement. On peut considérer que le taux de remplacement de 60% environ qui constitue l'objectif du système actuel est atteint dans le domaine de la prévoyance professionnelle obligatoire (cf. figure 14/2).

14 Cf. chiffre 244.2.



**Figure 14/2:** taux de remplacement des rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle en fonction du revenu



## 15. 3<sup>e</sup> pilier

Les systèmes des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers satisfont de façon collective les besoins de chacun en matière de prévoyance vieillesse, décès et invalidité. La prévoyance individuelle laisse au particulier le soin de fixer lui-même les moyens dont il entend disposer et de veiller au financement de ceux-ci. L'article 34<sup>quater</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale prescrit que la Confédération doit soutenir cette forme de prévoyance notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accèsion à la propriété.

"La Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accèsion à la propriété."

Article 34<sup>quater</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale

Dans ce domaine, il y a lieu de distinguer entre prévoyance individuelle *liée* et prévoyance individuelle *libre*. La première (le pilier 3a) bénéficie de privilèges fiscaux, alors que la seconde (le pilier 3b) n'en profite pas ou, en tout cas, pas dans la même mesure.

En matière de 3<sup>e</sup> pilier, le législateur doit, en outre, tenir compte du fait que la Constitution fédérale<sup>15</sup> accorde aux personnes qui exercent une activité indépendante le droit de s'assurer pour la prévoyance professionnelle aux mêmes conditions que les personnes salariées. Mais comme les personnes qui exercent une activité indépendante ne peuvent s'assurer qu'à certaines conditions<sup>16</sup> dans le 2<sup>e</sup> pilier, il est nécessaire d'offrir à celles qui sont exclues de ce dernier la possibilité d'accéder à une prévoyance professionnelle équivalente dans le 3<sup>e</sup> pilier.

### 151. La prévoyance individuelle liée (pilier 3a)

Ce système de prévoyance, qui existe depuis 1987, se fonde essentiellement, outre la disposition constitutionnelle citée plus haut, sur l'article 82 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)<sup>17</sup>. Concrètement, le pilier 3a est réglé dans l'ordonnance du 13 novembre 1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance. Deux formes de prévoyance y sont mentionnées: la police de prévoyance liée et le compte de prévoyance lié<sup>18</sup>. La police de prévoyance liée est une forme de prévoyance identique à l'assurance qui peut être conclue auprès d'une compagnie d'assurance. Le compte de prévoyance lié est principalement constitué d'une épargne auprès d'une fondation bancaire.

Aux termes de l'article 7, OPP 3<sup>19</sup>, le taux des déductions fiscales autorisées dans le cadre de la prévoyance individuelle liée diffère selon que la personne concernée est ou non assurée auprès d'une institution du 2<sup>e</sup> pilier<sup>20</sup>. Les personnes sans activité lucrative n'ont pas accès au pilier 3a. C'est en particulier le cas des femmes qui n'exercent pas d'activité lucrative, mais remplissent des obligations familiales.

Les fonds investis pour la prévoyance dans le pilier 3a augmentent rapidement depuis 1987 (cf. tableaux 15/1 et 15/2).

<sup>15</sup> La Confédération "... veille à ce que les personnes de condition indépendante puissent s'assurer facultativement auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle à des conditions équivalentes à celles qui sont offertes aux salariés." Article 34<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre d, cst.

<sup>16</sup> Elles doivent occuper des salariés ou être membres d'une association professionnelle. Les personnes de condition indépendante peuvent certes s'assurer auprès de l'institution supplétive, mais seulement si leur revenu ne dépasse pas 97 200 francs (art. 44, 2<sup>e</sup> al., LPP). C'est pourquoi il faut offrir aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui réalisent un gain supérieur, mais n'occupent aucun salarié et ne sont pas membres d'une association professionnelle, la possibilité d'accéder à une prévoyance professionnelle équivalente dans le pilier 3a.

<sup>17</sup> Dispositions d'ordre fiscal: "Les salariés et les indépendants peuvent également déduire les cotisations affectées exclusivement et irrévocablement à d'autres formes reconnues de prévoyance assimilées à la prévoyance professionnelle." (art. 82, 1<sup>er</sup> al., LPP).

<sup>18</sup> Outre la police de prévoyance liée et le compte de prévoyance lié, il existe encore des formes mixtes dans lesquelles une assurance de risques complète le compte de prévoyance.

<sup>19</sup> Ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance, RS 831.461.3.

<sup>20</sup> L'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, OPP 3 fixe le taux maximal des cotisations à des formes reconnues de prévoyance qui peut être déduit chaque année du revenu, en matière d'impôts: 8% du montant limite supérieur pour les personnes qui sont affiliées à une institution de prévoyance et 20 % du revenu provenant d'une activité lucrative, mais au maximum jusqu'à 40% du montant limite supérieur, pour les autres personnes.

**Tableau 15/1: évolution du capital disponible dans la prévoyance liée**

Année	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Millions de francs	2700	4100	5700	7200	9500	11 700	14 500	17 500

**Tableau 15/2: polices et comptes de placement dans la prévoyance liée**

Catégorie	1993	1994	Accroissement 93/94	Parts en 1994
Polices	428 097	487 220	13.8%	50.8%
Comptes	412 084	471 932	14.5%	49.2%
Total	840 181	959 152	14.2%	100%

## 152. La prévoyance individuelle libre (pilier 3b)

La prévoyance individuelle libre, autrement dit la prévoyance qui n'est pas liée à des obligations de droit public, comprend essentiellement l'épargne et les assurances privées. Contrairement aux piliers 1, 2 et 3a, elle fait en partie seulement office de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Cette forme de prévoyance étant totalement libre, les sommes épargnées peuvent en principe être touchées et dépensées en tout temps. C'est pourquoi l'article 34<sup>quater</sup> cst. ne s'applique que de façon limitée dans ce domaine, de sorte que les allègements fiscaux ne sauraient occuper la première place. Ce pilier bénéficie malgré tout d'une déduction fiscale restreinte<sup>21</sup>. En outre, l'assurance-capital privée avec possibilité de rachat bénéficie, en la matière, d'un traitement fiscal privilégié, étant donné que le produit courant est totalement exonéré d'impôt en vertu des législations fiscales des cantons et de la Confédération. Cette exemption touche aussi partiellement des assurances qui ne s'inscrivent pas dans la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et, sur ce point, vont au-delà des prescriptions de l'article 34<sup>quater</sup> cst. On ne pourrait estimer de manière fiable le capital global accumulé dans la prévoyance libre qu'après de longues recherches. Mais cette somme représente probablement plusieurs fois le capital total accumulé dans le 2<sup>e</sup> pilier et dans le pilier 3a. Selon certaines estimations, elle atteindrait 1 à 2 billions de francs, ce qui démontre l'importance énorme de la prévoyance libre non seulement sur le plan de la politique de l'Etat, mais aussi sur celui de la politique économique et sociale. C'est pourquoi la législation doit également tenir compte de l'aspect sociopolitique dans les domaines de la politique fiscale et de la politique facilitant l'accession à la propriété.

<sup>21</sup> La législation sur l'impôt fédéral direct et les dispositions cantonales relatives à l'impôt sur le revenu prévoient une déduction pour les primes d'assurance et les intérêts du capital épargné. La Confédération et plusieurs cantons octroient des dégrèvements plus élevés aux contribuables qui ne cotisent pas à la prévoyance professionnelle ni à la prévoyance liée. En outre, la Confédération et quelques cantons prévoient que les déductions augmentent d'un montant déterminé pour chaque enfant et pour toute personne ayant besoin d'assistance (et chaque personne à l'entretien de laquelle le contribuable pourvoit réellement).

## 16. Les autres assurances sociales étroitement liées à la prévoyance VSI

Outre les 3 piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (prévoyance VSI) qui se fondent sur l'article 34<sup>quater</sup> cst., il faut citer ici l'assurance-accidents obligatoire et l'assurance militaire. Ces deux assurances s'appuient respectivement sur les articles 34<sup>bis</sup> et 18, 2<sup>e</sup> alinéa, cst.; comme elles prescrivent l'octroi de rentes de survivants et d'invalidité<sup>22</sup>, elles contribuent également à la prévoyance VSI.

Aux termes de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'**assurance-accidents obligatoire**<sup>23</sup>, les travailleurs sont assurés contre les accidents professionnels et non professionnels, ainsi que contre les maladies professionnelles. En 1992, l'assurance-accidents obligatoire a octroyé 75 529 rentes d'invalidité et 37 176 rentes de survivants<sup>24</sup>, pour un montant d'environ 750 millions de francs<sup>25</sup>. Elle verse une rente complémentaire si la victime d'un accident a droit à une rente de l'AI ou de l'AVS. La prestation a pour but de garantir un revenu atteignant jusqu'à 90% du salaire obtenu avant l'accident (gain assuré). Les rentes de l'assurance-accidents ont la priorité sur les prestations du 2<sup>e</sup> pilier. Elles sont adaptées au renchérissement sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation. Pour pouvoir disposer des fonds nécessaires au versement des rentes d'invalidité et de survivants, les assureurs appliquent le système de répartition des capitaux de couverture. L'assurance-accidents est financée par le biais des primes conformes aux risques que paient les employeurs (accidents professionnels et maladies professionnelles) et les employés (accidents non professionnels).

L'**assurance militaire** alloue des prestations semblables à celles de l'assurance-accidents.

## 17. Systèmes étrangers et droit international

### 171. Les systèmes d'assurance à l'étranger

Dans la plupart des pays d'Europe occidentale et au Canada, le revenu de la retraite dépend d'un système à trois piliers correspondant à celui qui est en vigueur dans notre pays: un régime de base, des régimes complémentaires et la prévoyance individuelle. Le but de la prévoyance est, dans la plupart des cas, défini de manière identique. Ainsi, le revenu de la retraite doit non seulement couvrir les moyens d'existence, mais permettre aux personnes assurées de maintenir leur niveau de vie antérieur. Toutefois, tous les pays n'appliquent pas la même méthode pour réaliser cet objectif. La structure globale des divers systèmes de prévoyance; l'importance accordée à chaque pilier au sein des régimes nationaux, de même que le financement présentent de grandes disparités.

---

22 Les rentes d'invalidité de l'assurance-accidents sont versées à vie, c'est-à-dire même au-delà de l'âge de la retraite. L'assurance militaire prévoit aussi des rentes de vieillesse, mais uniquement si celles-ci succèdent à une rente d'invalidité (art. 47 LAM).

23 RS 832.20.

24 CNA 1994.

25 Office fédéral des assurances sociales. 1994. Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit in der Schweiz.

---

Si l'on compare d'abord le cercle des **personnes couvertes**, certains systèmes englobent l'ensemble de la population résidente (Canada, Danemark, Finlande, Grande-Bretagne, Islande, Liechtenstein, Norvège, Pays-Bas et Suède). Les régimes de prévoyance des autres pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg et Portugal) ne couvrent, en revanche, que la population active et parfois même uniquement les salariés. Mais, dans ce cas-là, les personnes sans activité lucrative peuvent en général s'affilier volontairement à la prévoyance de base.

Les **régimes de retraite complémentaire** ne couvrent en principe pas l'ensemble de la population active et l'affiliation d'un travailleur peut dépendre de différents facteurs, tels que son statut, sa profession, le secteur voire l'entreprise dans lesquels il travaille. La prévoyance complémentaire est obligatoire dans les pays où la prévoyance de base a plutôt un caractère de besoin et lorsque des prestations forfaitaires sont octroyées. Le Canada, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne et la Suède, par exemple, connaissent de tels systèmes. Dans les autres pays, le régime de retraite complémentaire est facultatif. Les prestations de la prévoyance de base y sont allouées en fonction du revenu obtenu durant la vie professionnelle. Ce genre de système est appliqué en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Espagne, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas ainsi qu'au Portugal. La France est un cas à part. En ce qui concerne l'octroi des prestations, elle entre dans le second groupe; mais elle connaît un deuxième pilier obligatoire.

Dans la plupart des Etats, l'**âge de la retraite** est identique pour les femmes et pour les hommes. Cependant, la limite d'âge générale varie énormément: elle est fixée à 60 ans en France, entre 60 et 65 ans (retraite à la carte) en Belgique, à 65 ans en Allemagne (où toutefois subsistent actuellement des possibilités de retraite anticipée différentes pour les femmes et pour les hommes), également à 65 ans au Canada, en Espagne, en Finlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède, à 65 ans (rente de retraite) et 66 ans (possibilité d'exercer une activité lucrative) en Irlande, à 67 ans au Danemark et en Norvège. D'autres pays connaissent un âge de la retraite différent pour les femmes et pour les hommes; ce sont le Portugal (62 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes), la Grande-Bretagne (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes), l'Italie (actuellement 56 ans pour les femmes et 61 ans pour les hommes; mais le relèvement à 60/65 ans a déjà été décidé) et l'Autriche (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes; le relèvement à 65 ans pour les deux sexes y a aussi déjà été décidé).

Dans les pays où le premier pilier repose sur le système des rentes forfaitaires, le **financement** des prestations est presque exclusivement d'origine fiscale. Ainsi, aucune cotisation n'est prélevée pour le régime de base au Canada et au Danemark. Sinon travailleurs et employeurs sont astreints à cotiser dans la plupart des autres pays qui appliquent le système de la rente forfaitaire, soit en Finlande, en Grande-Bretagne, en Norvège et en Suède. Les Pays-Bas sont le seul Etat où le financement provient exclusivement des cotisations.

Dans les autres pays d'Europe occidentale, le financement est assuré par les cotisations des travailleurs et des employeurs (pour ces derniers parfois sur la base d'un taux sensiblement plus élevé), d'une part, et au moyen de subventions étatiques forfaitaires, d'autre part (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Italie et Luxembourg). En France et au Portugal, le financement provient, en revanche, uniquement des cotisations. Certains pays ne connaissent, comme la Suisse, pas de plafonnement des cotisations (Belgique, Italie, Portugal et Suède; en Grande-Bretagne, cela s'applique dans une certaine mesure aux employeurs).

Dans les pays d'Europe occidentale, le financement des régimes publics de pension obéit au **système de répartition**. Certains pays lui ont simultanément conféré un caractère de capitalisation en prévoyant un fonds de réserve pour les risques futurs (Espagne, Luxembourg, Portugal et Suède). Néanmoins, il semble peu probable que l'on s'écarte du système de répartition, vu la hausse des coûts qui en résulterait pour la population active.

En revanche, la plupart des régimes de rentes complémentaires appliquent le **principe de la capitalisation**. Font exception les systèmes en vigueur en France et en Suède où l'on recourt aussi au système de répartition dans ce domaine. En France, ce système a permis, dès l'introduction de l'ARCCO, c'est-à-dire du régime général de rentes complémentaires en faveur des travailleurs, d'accorder à ces derniers une couverture complète et de renoncer au rachat d'années de cotisations, raison pour laquelle il a fallu instaurer un régime obligatoire.

Les **prestations du premier pilier** varient énormément d'un pays à l'autre<sup>26</sup>. D'une manière générale, on peut constater que, dans les régimes publics d'assurance, le taux de remplacement est relativement élevé pour les travailleurs à bas revenus, alors qu'il est plus faible pour les hauts revenus.

Cependant, on est encore bien loin d'une **uniformisation** de ces régimes, même dans les pays membres de l'Union européenne; ces systèmes sont en fait considérés comme étant l'expression du développement, des traditions, ainsi que des acquis sociaux et culturels d'un Etat et ne sauraient être remis en question. Mais il n'est pas exclu qu'à la longue les difficultés de financement qui contraignent chaque Etat à prendre des mesures puissent quand même conduire à harmoniser davantage les systèmes.

## 172. Le droit international

Dans le domaine de la sécurité sociale, la Suisse a pris toute une série d'engagements au plan international. Il s'agit, d'une part, des instruments juridiques de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et du Conseil de l'Europe qui déterminent un certain niveau minimal en matière de prestations. D'autre part, un réseau de conventions internationales directement applicables lie notre pays à plus de vingt Etats européens et non européens. Une convention avec l'Union européenne (UE) ou une adhésion éventuelle à celle-ci engendrerait d'autres obligations.

### 172.1 OIT et Conseil de l'Europe

Les **conventions nos 102 et 128 de l'OIT**, ratifiées par la Suisse, imposent le respect de normes minimales, notamment en ce qui concerne le cercle des personnes protégées, les conditions donnant droit aux prestations et les montants de celles-ci. La convention n° 102 détermine les normes minimales de base; la convention n° 128 fixe, elle, des taux quelque peu plus élevés, mais se limite aux prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants.

Le **Code européen de sécurité sociale** du Conseil de l'Europe du 14 avril 1964, applicable par la Suisse depuis 1978, reprend les dispositions de la convention n° 102 de l'OIT, tout en allant plus loin dans le domaine du financement: elle prévoit, en effet,

---

<sup>26</sup> Cf. annexe A3.

que le total des cotisations d'assurance à la charge des salariés protégés ne doit pas dépasser 50% du total des ressources affectées à leur protection.

La Suisse a signé la **Charte sociale européenne** du 18 octobre 1961, mais ne l'a pas ratifiée. Celle-ci oblige les Etats contractants à porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus élevé et à prendre des mesures pour assurer l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties contractantes et les ressortissants des autres Parties. Ces exigences pouvant être remplies par le biais d'accords bilatéraux ou multilatéraux, ce ne sont en principe pas des obligations nouvelles.

En outre, le développement de la sécurité sociale devrait se conformer à plusieurs **résolutions et recommandations** du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ces instruments demandent aux gouvernements des Etats membres de reconnaître la valeur économique de l'activité exercée au foyer (Résolution 1975/28), de favoriser la retraite flexible ainsi que de faciliter le libre choix entre retraite et poursuite de l'activité professionnelle (Résolution 1976/32); ils recommandent également de prendre en considération pour le calcul du montant des rentes le temps consacré à l'éducation des enfants (Recommandation 1987/5), de même que la protection sociale des personnes qui, sans jouir d'un statut professionnel reconnu, assument des tâches à titre bénévole (travail au foyer, activités d'utilité publique) (Recommandation 1991/2).

## 172.2 Conventions de sécurité sociale directement applicables

A ce jour, la Suisse est liée avec tous les Etats de l'UE, l'Irlande exceptée, et avec tous les Etats membres de l'AELE, sauf l'Islande, ainsi qu'avec Israël et les Etats-Unis par des **conventions bilatérales** de sécurité sociale directement applicables et, dans quelques cas, par des **conventions multilatérales** complémentaires. Ces accords concernent uniquement la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité au sens de l'AVS et de l'AI. La prévoyance professionnelle n'y est pas incluse, car les principales préoccupations qui ont occasionné l'adoption de tels instruments, à savoir l'égalité de traitement et le transfert des rentes à l'étranger, sont déjà satisfaites dans le droit suisse. Les traités, à l'exception de celui qui a été conclu avec le Liechtenstein, ne concernent pas non plus les prestations complémentaires.

L'objectif de ces accords internationaux est le suivant: maintenir les droits acquis aux prestations de prévoyance de l'assurance suisse comme à celles des institutions étrangères correspondantes et permettre aux personnes concernées de toucher les prestations même hors des pays respectifs, c'est-à-dire au moins en Suisse et dans l'autre Etat contractant.

## 172.3 Droit de l'UE

En cas d'adhésion à l'Union européenne (UE), la Suisse devrait reprendre la totalité du droit instauré par celle-ci dans le domaine de la sécurité sociale. L'**Union européenne** dispose de règlements qui, par le biais de dispositions directement applicables, coordonnent les diverses législations relatives aux assurances sociales en vigueur dans les Etats membres. En outre, des directives obligent ceux-ci à renforcer leur droit national dans une certaine direction. Les **règlements**<sup>27</sup> sont appelés à

<sup>27</sup> Règlements 1408/71 et 574/72.

supprimer les barrières entre les Etats au sein de l'Union et à façonner les systèmes nationaux de telle sorte que la prévoyance des personnes protégées qui changent de lieu de travail ou de séjour à l'intérieur de l'Union ne présente aucune lacune. Dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité sont applicables les principes suivants: égalité de traitement entre les personnes étrangères qui sont des ressortissantes de l'un des autres Etats membres et les nationaux, paiement des prestations d'assurance sur le territoire de l'ensemble des Etats membres et prise en compte des périodes d'assurance accomplies à l'étranger pour fonder les droits aux prestations.

Au calcul des prestations s'applique le principe de la totalisation et de la proportionnalité: les personnes qui ont accompli des périodes d'assurance dans plusieurs Etats reçoivent de chacun de ceux-ci une prestation partielle fixée en fonction de la période accomplie dans le pays en question par rapport à la période totale d'assurance. Mais si la rente calculée en vertu du droit national est égale ou plus élevée, c'est cette prestation qui sera versée. Les règles de coordination évoquées toucheraient, en Suisse, l'AVS/AI et la prévoyance professionnelle obligatoire. Les *directives* n'ont, jusqu'ici, réglé que la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes<sup>28</sup>.

Dans le cas d'un éventuel accord sectoriel avec l'UE concernant la libre circulation des personnes, le système suisse de sécurité sociale et ceux des Etats membres de l'Union seraient sans doute aussi essentiellement coordonnés sur la base des règlements cités plus haut.

La *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs* de 1989 contient des principes supplémentaires. Elle demande en particulier que les salariés et salariées qui prennent leur retraite puissent disposer des ressources nécessaires leur assurant un niveau de vie convenable. La vie des personnes qui n'ont pas droit à une rente doit être assurée de manière appropriée en tenant compte de leurs besoins spécifiques.

Sont importantes en matière d'*égalité de traitement entre hommes et femmes*, la directive n° 79/7 – qui se réfère aux régimes légaux de sécurité sociale – et la directive n° 86/378 qui traite des régimes professionnels de sécurité sociale. En vertu de ces instruments, chaque Etat doit prendre les mesures nécessaires afin que soit supprimée de sa propre législation toute discrimination en matière de prestations de vieillesse, excepté en ce qui concerne l'âge de la retraite et les prestations de survivants. Plusieurs dispositions de la directive 86/378 sont cependant devenues caduques à l'égard des travailleurs salariés suite à un arrêt du 17 mai 1990 de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt Barber), dans lequel la Cour déclare que les prestations versées par un employeur à un travailleur au titre d'un régime professionnel de pensions entrent dans le champ d'application de l'article 119 du traité de Rome (sur l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes). Une autre proposition de directive (n° 87/309) complétant la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne les prestations de survivants et l'âge de la retraite a déjà été faite, mais ne devrait être adoptée que dans quelque temps et autoriser certaines solutions transitoires à l'égard de l'âge de la retraite notamment.

---

<sup>28</sup> Directives 79/7 (régimes légaux de sécurité sociale) et 86/378 (régimes professionnels de sécurité sociale).

---



## 2. Évaluation du système actuel de la prévoyance VSI et développement futur de celui-ci

La prévoyance VSI se trouve dans un contexte qui se transforme. L'évolution dans les domaines démographique, économique, social et sur le plan international entraîne une modification des exigences en matière de prévoyance VSI. Nous présenterons ci-dessous dans un premier temps cette évolution et ses conséquences les plus importantes pour la prévoyance VSI, pour développer ensuite au moyen d'options les adaptations nécessaires. Mais la question se pose également de savoir si des modifications fondamentales de la conception même des 3 piliers s'imposent, par exemple si celle-ci doit être complétée ou remplacée par une couverture de base.

### 2.1. Exigences posées à une prévoyance VSI axée sur l'avenir

La **structure d'âge de la population résidante suisse** se modifiera probablement d'une manière fondamentale dans les prochaines décennies: en 2010, à peu près 1,3 millions de personnes de plus de 65 ans vivront en Suisse, contre un million environ en 1990. D'un autre côté, la part des personnes potentiellement actives, à savoir celles entre 15 et 64 ans, dans la population résidante diminuera<sup>29</sup>. Comme une partie importante des prestations des assurances sociales bénéficie aux retraités, notamment sous forme de rentes de vieillesse, de prestations complémentaires et de prestations de l'assurance-maladie, il faut s'attendre ici à une augmentation des coûts.

La prévoyance VSI doit être aménagée de manière telle qu'elle ne soit pas mise en danger par cette évolution. Il convient notamment d'aménager de manière optimale le **financement en vue des coûts supplémentaires liés à la démographie**.

Parallèlement, nous constatons que les **formes de vie et de travail** se modifient. La fréquence des mariages, après une forte augmentation dans les années 80, a de nouveau légèrement diminué en 1992 et 1993. D'autre part, les divorces sont nettement plus fréquents et la durée de mariage de plus en plus courte. Le nombre moyen de naissances par femme (taux de natalité) a fortement baissé de 1965 à la fin des années 70 et s'est stabilisé à un niveau bas<sup>30</sup>. La proportion de ménages d'une personne et de couples sans enfants augmente, alors que celle de ménages familiaux avec des enfants est en diminution. Le nombre d'enfants par ménage familial a en outre baissé.

Un nombre croissant de femmes exercent une activité lucrative. Elles ont, par rapport aux hommes, bien plus fréquemment un emploi à temps partiel, mais le pourcentage des hommes travaillant à temps partiel est également en augmentation. Alors que les femmes réduisent leur temps de travail surtout lorsqu'elles doivent s'occuper des enfants, cet élément entre rarement en ligne de compte pour les hommes.

<sup>29</sup> Office fédéral de la statistique. 1992b. Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 1991-2040. Berne, p. 46.

<sup>30</sup> Le taux de natalité global se situe entre 1,5 et 1,6 (nombre moyen d'enfants par femme). Annuaire statistique 1995, p. 42.

S'agissant de l'égalité entre hommes et femmes, l'absence ou le manque de reconnaissance par la société du travail ménager, éducatif ou d'assistance fait également l'objet de critiques. Tandis que l'activité lucrative a un effet "productif" sur la comptabilité nationale, le travail non rémunéré, mais tout aussi important, que fournissent en général les femmes n'est pas pris en compte. En outre, le système actuel de sécurité sociale est largement fondé sur les carrières traditionnelles dans le domaine de la profession et de la famille. De la même manière, un certain nombre de branches des assurances sociales se rattachent au travail lucratif (la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents obligatoire, l'assurance-chômage) par le fait que seules les personnes actives sont considérées comme des assurés ou bien que le droit des membres de la famille également assurés est lié au gain du mari ou du père (exerçant une activité lucrative). Les interruptions de l'activité lucrative qui, pour des raisons familiales, touchent fréquemment et principalement les femmes, mais peuvent également être dues au chômage ou à la formation continue, entraînent des pertes affectant l'étendue des prestations, ou la cessation de la couverture d'assurance. Étant donné que le droit aux prestations ne prend souvent naissance que par une activité lucrative ou par un revenu provenant de celle-ci, les femmes sont en réalité désavantagées du fait de la répartition traditionnelle des rôles au sein de la famille. Bien que nous assistions également à un changement dans l'organisation de la famille, celui-ci ne met pas fondamentalement en question la répartition des rôles: "On peut constater, d'une manière générale, que durant les dernières décennies, les mariages et les familles ont été de plus en plus gagnés par l'idée du partenariat. Les décisions sont plus souvent prises par les deux conjoints. (...) Les limites du partenariat apparaissent cependant dans la répartition des travaux ménagers, qui est toujours fortement déterminée par le rôle attribué à chacun des deux sexes"<sup>31</sup>.

Le droit constitutionnel et le droit civil ont tenu compte des changements intervenus dans la société. En 1981, le peuple et les cantons ont approuvé l'article constitutionnel "égalité des droits entre hommes et femmes" (article 4, 2<sup>e</sup> alinéa). En 1988, le nouveau droit matrimonial est entré en vigueur: l'homme et la femme ont les mêmes droits au sein du couple et organisent librement l'union familiale selon leurs besoins et leurs désirs. Chacun contribue à l'entretien de la famille, que ce soit par une activité lucrative, par son travail au foyer, par les soins voués aux enfants ou par l'aide prêtée au conjoint dans son entreprise (articles 159 à 163 CC). La possibilité qui existe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, en vertu de l'article 22 de la loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP), et qui consiste à transférer, en cas de divorce, une partie de la prestation de sortie acquise par un conjoint pendant la durée du mariage à l'autre conjoint, notamment à la femme, revêt une importance particulière. Cette disposition lui permet d'avoir une prévoyance professionnelle convenable.

Il s'agit de réaliser l'**égalité entre hommes et femmes** également dans le domaine de la prévoyance VSI et d'éliminer les discriminations directes ou indirectes. Il convient de veiller à ce que la répartition du travail au sein de la famille dans un esprit de partenariat ne soit pas entravée par l'aménagement de la prévoyance VSI. Ce sont notamment les préjudices subis par les personnes travaillant à temps partiel qui doivent être éliminés.

La 10<sup>e</sup> révision de l'AVS conduira à un grand progrès dans ce sens. D'une part, le splitting permet à toutes les femmes d'acquérir leur propre droit à la rente et de le

<sup>31</sup> Sommer, J. H., Höpflinger, F. 1989. Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit in der Schweiz. Forschungsstand und Wissenslücken. Grösch. p. 29.

faire valoir. C'est d'une grande importance après un divorce notamment. D'autre part, grâce aux bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance, introduites lors de cette révision, la distinction entre le travail rémunéré et non rémunéré est abolie pour la première fois dans le contexte d'une assurance sociale.

Le changement général des modes de vie, l'individualisation des besoins de prévoyance et les exigences modifiées du marché du travail demandent cependant que la prévoyance, notamment le 2<sup>e</sup> pilier, ait encore un **plus grand degré de flexibilité**.

Là aussi, des premières mesures sont déjà entrées en vigueur: c'est ainsi qu'a été instauré le libre passage intégral lors d'un changement d'emploi et créée la possibilité d'utiliser des fonds du 2<sup>e</sup> pilier pour la propriété d'un logement en tant que nouvelle forme de prévoyance.

La prévoyance VSI doit en outre tenir compte de la modification du **contexte économique**. Les experts s'attendent à ce qu'à l'avenir aussi, du moins dans les prochaines années, une certaine partie des personnes actives soit touchée par le chômage tant pour des raisons conjoncturelles que pour des raisons structurelles<sup>32</sup>. Les changements économiques structurels impliquent des exigences plus élevées pour les personnes actives et demandent une formation continue et un perfectionnement tout au long de la vie. Toutes ces raisons font qu'il faut s'attendre à une augmentation des interruptions de l'activité lucrative.

La prévoyance VSI doit être aménagée de telle sorte qu'elle soit garantie et que **son but puisse être atteint même en cas d'interruptions de l'activité lucrative**.

Plusieurs facteurs peuvent amener les personnes actives à quitter le monde du travail avant l'âge de la retraite prévu dans la prévoyance vieillesse: ainsi, le changement des structures économiques continuera probablement à s'accélérer, ce qui entraînera des exigences accrues quant à la qualification et à la flexibilité des personnes employées. Les salariés plus âgés pourraient donc courir un plus grand risque de perdre leur emploi<sup>33</sup>. En outre, une partie des personnes exerçant une activité lucrative sont obligées, vers la fin de leur carrière professionnelle, de quitter la vie active pour des raisons de santé<sup>34</sup>. Enfin, les réglementations des employeurs concernant la retraite ainsi que les préférences individuelles jouent également un rôle important.

Dans la prévoyance vieillesse, il faut tenir compte des problèmes des salariés plus âgés **en fixant l'âge de la retraite de manière plus flexible**<sup>35</sup>.

L'**économie** et la sécurité sociale sont étroitement liées. La question de savoir si la sécurité sociale peut avoir des effets négatifs sur l'économie fait depuis un certain

<sup>32</sup> Blatter, N. 1993, Wolter, St. C. 1994; GBI. 1994; Acket, J. W. et al. 1994 (avec d'autres références).

<sup>33</sup> Cf. Bäcker, G., Naegele, G. 1993.

<sup>34</sup> De 60 à 65 ans, le pourcentage des rentiers invalides passe du simple au double, d'environ 10 à 20%. En 1993, 15% des chômeurs de plus de 40 ans ont dû abandonner leur emploi pour des raisons de santé (résultats de l'enquête suisse sur la population active, Annuaire statistique 1995, p. 94 s.).

<sup>35</sup> Cf. également: Daykin, C.D. 1992.

temps l'objet d'un débat politique approfondi. Celui-ci porte principalement sur deux aspects: la redistribution des revenus par le biais de la sécurité sociale est-elle une menace pour l'économie, du fait qu'elle impose des charges sociales aux salariés et aux employeurs? Et les charges sociales qui pèsent sur les salaires rendent-elles le travail salarié moins attrayant? D'un autre côté, il ne faut pas méconnaître les aspects positifs de la sécurité sociale: elle est un facteur essentiel de la paix sociale et garantit, par ses prestations, le pouvoir d'achat des bénéficiaires.

La prévoyance VSI doit être aménagée de manière telle que **les effets négatifs soient réduits au minimum et les effets positifs maximisés**. Cela s'applique notamment à la maîtrise des conséquences du vieillissement démographique.

En raison de sa situation géographique et économique, la Suisse est étroitement liée à d'autres pays et donc essentiellement concernée par les évolutions **sur le plan international**. En tant que membre du Conseil de l'Europe et de l'OIT, elle s'est engagée avec les États membres de ces organisations à œuvrer en faveur d'un certain progrès social. Naturellement, il lui appartient d'appliquer les conventions qu'elle a ratifiées.

La Suisse s'efforcera de ratifier de nouvelles conventions et de se conformer aux recommandations formulées dans le cadre de ces organisations. Par ailleurs, il conviendra, en réformant la prévoyance VSI, d'**éviter que des problèmes ne surviennent en cas de rapprochement avec l'UE**. Lorsqu'on examine les modifications possibles de la prévoyance suisse vieillesse, survivants et invalidité, il faut veiller à ce que les dispositions légales suisses dans les domaines de l'AVS/AI et de la prévoyance professionnelle soient compatibles avec les **engagements internationaux** de notre pays.

Cela concerne notamment les engagements suivants: la convention n° 128 de l'OIT demande en substance que soit tous les salariés, soit au moins 75% de la population active, soit tous les résidents dont les ressources ne dépassent pas une certaine limite, bénéficient d'une protection et que les rentes pour des groupes particuliers de familles correspondent à un certain pourcentage minimal du salaire déterminant (salaire annuel de l'ouvrier qualifié masculin ou du manœuvre masculin, avec ou sans allocation pour enfants dans les deux cas). Le taux de prestation s'élève à 45% en cas de vieillesse (mari avec épouse à l'âge de la retraite) et à 50% en cas d'invalidité (mari avec épouse et deux enfants). Le Code européen de sécurité sociale, du 14 avril 1964, demande que les cotisations des salariés, y compris la protection pour les membres de la famille, ne dépassent pas 50% des fonds nécessaires à la couverture des prestations.

En ce qui concerne les conventions bi- et multilatérales, c'est essentiellement dans le cadre de la mise en œuvre de l'une ou l'autre des options examinées qu'il conviendra de veiller à ce que les règles adoptées s'appliquent aux ressortissants des pays contractants de la même manière qu'aux ressortissants suisses, à savoir que le calcul des prestations continue à s'effectuer selon les mêmes règles que pour les Suisses et que les prestations auxquelles ont droit les ressortissants suisses en Suisse ou à l'étranger reviennent par principe dans la même mesure aux ressortissants de pays contractants en Suisse ou à l'étranger.

C'est également au stade de la mise en œuvre de l'option choisie qu'il conviendra, le cas échéant, de veiller à demeurer compatible avec le droit de l'Union européenne, quelle que soit l'issue des négociations bilatérales en cours et indépendamment du fait que la Suisse adhère ou non ultérieurement à l'Union. Cela implique, en matière de *coordination*, qu'il doit être possible de verser les prestations au prorata à l'étranger<sup>36</sup>, que le *calcul des prestations* ne pose pas de problèmes et que l'on se conforme aux prescriptions de l'UE sur *l'égalité de traitement entre hommes et femmes* en matière de sécurité sociale et de prestations de prévoyance dans le domaine surobligatoire ainsi qu'aux dispositions de la Charte sociale de l'UE.

L'OCDE a étudié un certain nombre de propositions d'experts ainsi que des réformes réalisées dans différents pays. Elle estime que les mécanismes publics de retraite continueront dans tous les cas de jouer un rôle essentiel à l'avenir. Face à la tendance consistant à faire appel de manière accrue au secteur privé afin de compenser les ressources plus limitées des régimes publics de retraite<sup>37</sup>, elle attire l'attention sur les conséquences d'un tel rééquilibrage sur l'économie et la société notamment<sup>38</sup>. S'agissant du financement des régimes publics de retraite, l'Organisation ne déconseille a priori aucune stratégie de réforme, même si les effets de certaines approches paraissent problématiques<sup>39</sup> ou, du moins partiellement, encore assez mal connus<sup>40</sup>. Elle estime toutefois qu'aucune de ces stratégies n'apporte à elle seule de solution satisfaisante à moyen et long terme et que, par conséquent, c'est en utilisant avec efficacité toutes les stratégies à disposition que l'on évitera d'imposer une charge trop lourde aux générations futures d'actifs. Quant à la mise en œuvre des réformes, l'OCDE relève de manière générale que la coordination entre les dispositions du secteur public et celles du secteur privé revêt une grande importance<sup>41</sup>, qu'une meilleure coordination entre la politique fiscale et les programmes de sécurité sociale est indispensable<sup>42</sup>, et enfin qu'il convient de tenir compte de la capacité d'adaptation très limitée de certains groupes de personnes âgées ainsi que des personnes proches de la retraite<sup>43</sup>.

Il convient également de rappeler qu'une réduction des prestations dans le domaine des assurances sociales irait à l'encontre de l'évolution générale dans les pays d'Europe occidentale préconisée aussi bien par le Conseil de l'Europe<sup>44</sup> que par

---

36 L'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants étrangers découle directement du droit international, et les nouvelles prescriptions de l'UE garantissent également que les prestations complémentaires se limitent à la protection des personnes vivant en Suisse.

37 Cf. à ce sujet: OCDE, 1992b, notamment Howard Young, *Retraites privées et niveau de vie*, p. 59 ss et Leslie Hannah, *Croissance et structure de régimes privés dans les pays de l'OCDE: analogies et différences*, p. 25 ss.

38 OCDE 1988a, p. 115.

39 P. ex. procéder conjointement à une diminution des cotisations de sécurité sociale et à un relèvement soit de l'impôt sur les personnes physiques, soit de la TVA (OCDE 1988a, p. 106).

40 Cf. OCDE 1988a, p. 107, concernant l'élargissement de la base de calcul des cotisations pour l'étendre à certains ou à l'ensemble des éléments de la valeur ajoutée.

41 OCDE 1994, p. 16.

42 OCDE 1988a, p. 15. L'OCDE estime également qu'une meilleure connaissance des rapports entre politique fiscale et politique en matière de retraites permettrait de mieux apprécier la situation économique des retraités par rapport aux actifs.

43 OCDE 1988a.

44 Dans des textes tels que le Code européen de sécurité sociale (cf. article 70 § 3) ou la Charte sociale européenne (signée mais non ratifiée par la Suisse).

---

l'Union européenne<sup>45</sup>. Soulignons que la Suisse s'est engagée, en ratifiant le Pacte international des Nations-Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à éliminer progressivement les inégalités de traitement entre nationaux et ressortissants étrangers, soit par des révisions de lois internes, soit par des conventions internationales de coordination.

**La prévoyance VSI doit être aménagée de manière telle que son *objectif en matière de prestations puisse également être atteint à long terme.***

À ce propos, il est évident que lors de l'aménagement de la prévoyance VSI, il s'agit de trouver une solution optimale qui se situe entre les prestations souhaitables et les autres exigences mentionnées.

## 22. Mandat constitutionnel et couverture du minimum vital dans le système de rentes selon la conception des 3 piliers

En ce qui concerne le domaine des prestations de la conception des 3 piliers, nous allons présenter ci-après deux modèles de base: celui qui implique des modifications consistant à combler les lacunes afin d'atteindre un nouvel objectif constitutionnel (option "hiérarchie des objectifs") et celui qui comporte un système axé sur le mandat défini par la constitution (option "mandat constitutionnel"). Nous examinerons d'abord le régime actuel des rentes selon la conception des 3 piliers en fonction du mandat constitutionnel et présenterons les modifications possibles dans l'optique des options "mandat constitutionnel" et "hiérarchie des objectifs". Puis nous étudierons l'adaptation du système de rentes à l'évolution économique. Enfin, nous présenterons les modifications qui s'imposent d'après notre analyse, mais qui devront être effectuées indépendamment de l'option retenue.

### 221. Le système de prestations

#### 221.1 L'objectif en matière de prestations selon l'option "mandat constitutionnel"

Aux termes de l'article 34<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, cst., les rentes de l'AVS et de l'AI doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. Ce mandat constitutionnel n'a cependant pas une validité absolue, il ne s'applique qu'au cas normal, c'est-à-dire à la réalisation des risques de vieillesse, de décès du conjoint qui pourvoit à l'entretien ou d'invalidité. Lorsque d'autres risques s'ajoutent, comme la dépendance de soins, il n'appartient pas aux rentes du 1<sup>er</sup> pilier de couvrir ces besoins vitaux accrus. Par ailleurs, l'objectif en matière de prestations se limite aux rentes entières<sup>46</sup> et enfin la disposition constitutionnelle introduite lors de la votation populaire du 3 décembre 1972 part du principe que cet objectif en matière de prestations ne peut être atteint

<sup>45</sup> Dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, dans le Programme d'action de la Commission qui fait suite à ladite Charte, et en particulier dans la recommandation 92/441 CEE du Conseil, du 24 juin 1992, portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale.

<sup>46</sup> Message du Conseil fédéral du 10.11.1971, FF 1971 II 1629.

que progressivement<sup>47</sup>, raison pour laquelle des prestations complémentaires sont allouées tant que les rentes de l'AVS et de l'AI ne couvrent pas le minimum vital.

En ce qui concerne la notion de besoins vitaux, le Conseil fédéral, dans son message relatif à la conception des 3 piliers, dit ceci: "Il faut entendre par là non pas le pur minimum vital biologique, mais un montant plus élevé, proportionné aux conditions actuelles et assurant aux personnes âgées un genre de vie simple, mais tout de même digne d'un être humain. Les besoins vitaux peuvent varier quelque peu d'un individu à l'autre; c'est pourquoi le contre-projet prévoit la couverture de ces besoins 'dans une mesure appropriée' et non pas absolue. Cette expression laisse au législateur une certaine marge d'appréciation"<sup>48</sup>. Il s'ensuit donc que le minimum vital approprié ne peut pas être déterminé d'une manière scientifique. Il s'agit plutôt d'une limite fixée en vertu d'une décision politique.

À quel niveau faut-il cependant fixer le minimum vital approprié? On peut se référer, à titre de comparaison, aux limites de revenu appliquées dans différents domaines; citons par exemple les dispositions concernant les prestations complémentaires, les directives de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP) et les revenus minimaux en matière de droit de poursuite. La comparaison montre que ces limites se situent nettement au-dessus des rentes minimales mensuelles servies actuellement dans l'AVS. Or, selon nos calculs, celles-ci devraient osciller entre 1 560 et 1 860 francs afin de couvrir le minimum vital de manière appropriée<sup>49</sup>. Il apparaît ainsi qu'à l'heure actuelle, le 1<sup>er</sup> pilier ne remplit pas son mandat constitutionnel.

Comme le minimum vital est proche de la rente maximale actuelle (1 940 francs), le mandat constitutionnel ne pourrait être rempli que si la rente minimale était relevée jusqu'au montant de la rente maximale actuelle. Mais la couverture du minimum vital représente à la fois la limite inférieure et la limite supérieure pour les prestations du 1<sup>er</sup> pilier. Il faudrait donc au moins réduire fortement le rapport actuel entre la rente minimale et la rente maximale, ou même introduire une rente unique. Ainsi, les prestations complémentaires n'auraient normalement plus de fonction.

Le mandat constitutionnel pour le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> pilier implique le *maintien du niveau de vie antérieur*. Jusqu'à présent, il a été compris dans le sens que l'ensemble des rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle devaient atteindre environ 60% du revenu annuel brut<sup>50</sup>. Certes, on peut aujourd'hui partir du principe qu'un taux de remplacement de 60% permet en général de maintenir le niveau de vie antérieur. Ainsi, le revenu moyen des ménages de rentiers, à la fois de ceux d'une seule personne et de ceux de deux personnes, s'élève à 60% du revenu moyen des autres ménages, les revenus des ménages de rentiers permettant en moyenne de tout juste couvrir les dépenses<sup>51</sup>. Ce n'est cependant pas le cas pour les ménages avec un revenu plus faible. Lorsqu'on se situe près du seuil du minimum vital, ce n'est pas le taux de remplacement qui est déterminant, mais le niveau absolu des rentes: si les moyens financiers disponibles d'un ménage se situent au-dessous de cette limite, celui-ci doit être considéré comme un ménage à faible revenu ou pauvre.

Mais même pour les revenus un peu plus élevés, un taux de remplacement de 60% est insuffisant. Pour les dépenses des ménages de cette catégorie, nous disposons

---

47 Loc. cit. p. 1626.

48 Loc. cit. p. 1628.

49 Cf. annexe A4.

50 Message du 10.11.1971, FF 1971 II 1631.

51 Enquêtes sur la consommation 1990 à 1992 de l'Office fédéral de la statistique.

de chiffres concernant le budget des non-rentiers. Là aussi, les recettes couvrent à peine les dépenses. Autrement dit, les rentes ne peuvent pas être bien inférieures au revenu sans que les ressources ne souffrent d'importantes lacunes. Pour cette raison, il faut partir d'un taux de remplacement de 80% pour les revenus plus faibles.

La **prévoyance individuelle** doit couvrir les besoins ultérieurs. Un objectif de prestations n'est pas expressément fixé à cet égard. On peut cependant se demander dans quelle mesure la prévoyance individuelle doit être encouragée par des dispositions en matière de politique fiscale et de la propriété<sup>52</sup>. Pour les salariés, indépendamment des prestations de leur 2<sup>e</sup> pilier qui vont au-delà de l'assurance obligatoire, la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) bénéficie actuellement d'avantages fiscaux. Les salariés qui n'ont pas la possibilité de s'affilier à une institution de prévoyance professionnelle peuvent, comme les indépendants, se constituer une prévoyance dans le pilier 3a, afin de compenser l'absence de leur 2<sup>e</sup> pilier.

Cependant, dans la perspective d'une conception globale, il convient aujourd'hui de fixer également une limite supérieure à l'encouragement de la prévoyance individuelle par des mesures de politique fiscale et de la propriété. Pour les personnes actives, cette limite doit tenir compte de l'objectif qui consiste à atteindre à l'âge de la retraite un **taux de remplacement de 90% au maximum** jusqu'à un revenu de 69 640 francs. Dans son rapport sur la fixation des prestations des assurances sociales d'après le salaire brut ou net (1980), l'OFAS est arrivé à la conclusion qu'afin d'éviter une surindemnisation, une limite maximale de prestations de 95% du salaire annuel présumé à remplacer serait appropriée. Avec l'entrée en vigueur de la LPP, un taux de 90% devrait donc désormais être considéré comme approprié. Pour les revenus plus élevés, la totalité des prestations des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers ainsi que du pilier 3a ne doit pas dépasser la limite actuellement valable pour les indépendants. Pour les revenus supérieurs à 69 640 francs, cela implique une diminution du taux de remplacement.

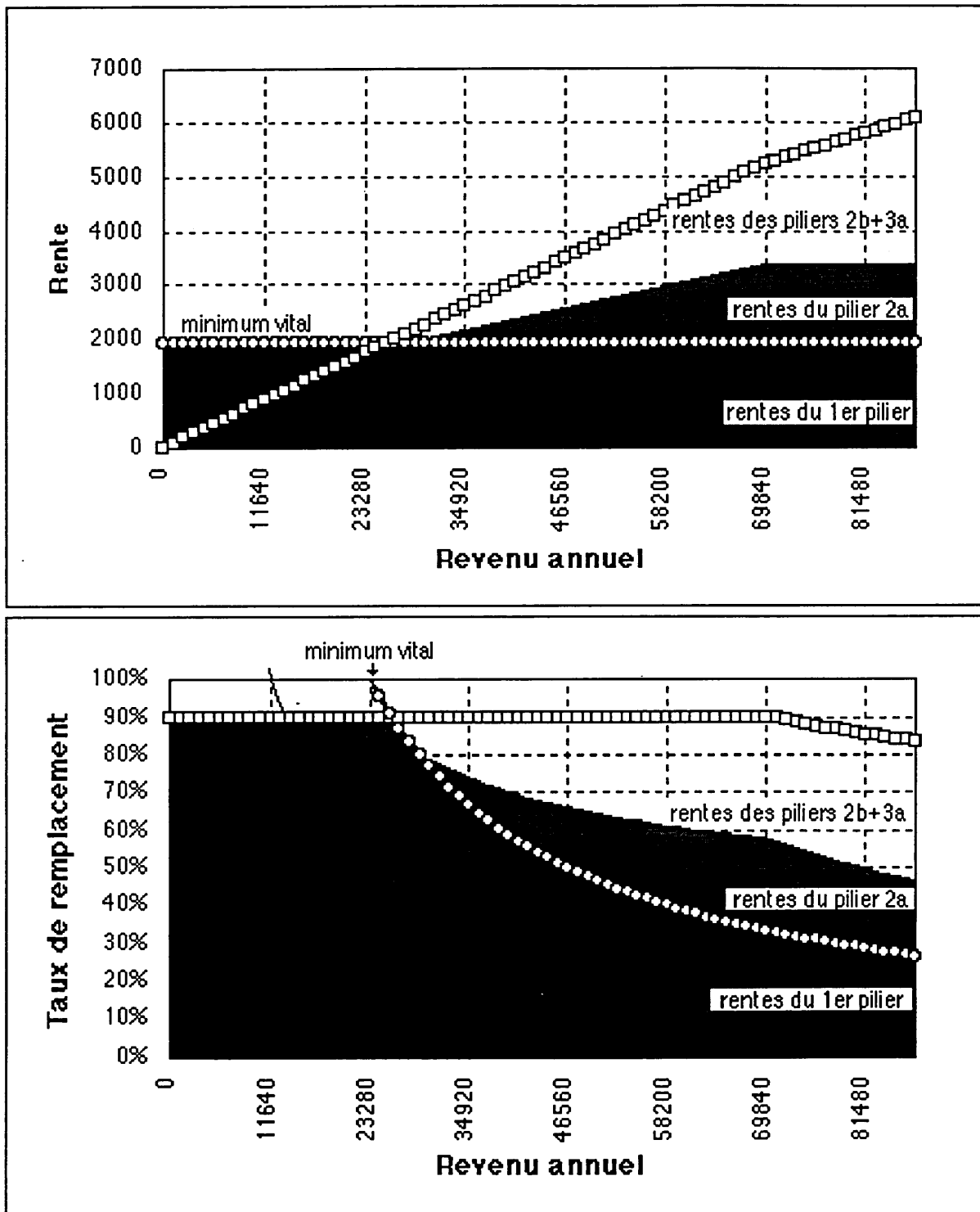
Si le mandat constitutionnel doit être rempli, il faudrait donc en premier lieu relever considérablement les rentes du 1<sup>er</sup> pilier pour les revenus faibles et moyens. Pour ce qui suit, nous partons du principe que le mandat constitutionnel serait rempli si l'on introduisait une rente unique d'un montant équivalent à la rente maximale actuelle. La figure 22/1 présente le régime actuel de prestations et celui qui correspond à l'option "mandat constitutionnel". Les rentes complémentaires du 1<sup>er</sup> pilier correspondraient à la surface "rentes 1<sup>er</sup> pilier mandat constitutionnel". Parallèlement, les prestations complémentaires ne seraient plus appelées à combler la lacune entre les rentes AVS/AI et le minimum vital. Avec l'introduction de rentes AVS/AI couvrant les besoins vitaux, le régime de rentes AVS/AI/LPP serait relevé dans son ensemble, et la fonction actuelle des rentes LPP, consistant à couvrir les besoins vitaux, n'aurait plus sa raison d'être. Afin d'éviter cependant que le taux de remplacement n'augmente trop dans la partie inférieure de l'échelle des revenus, la déduction de coordination dans la LPP pourrait être relevée de manière que l'assujettissement obligatoire commence à partir d'un revenu (29 100 francs) pour lequel le taux de remplacement de la seule rente AVS/AI passerait au-dessous de 80%.

La fonction du pilier 3a se limiterait, jusqu'à un revenu maximal de 69 640 francs, à combler la lacune entre le 2<sup>e</sup> pilier (pilier 2a et éventuellement 2b) et le taux de remplacement de 90%, et, pour les revenus supérieurs, celle entre le 2<sup>e</sup> pilier (2a et



éventuellement 2b) et les prestations maximales actuelles s'appliquant aux indépendants.

**Figure 22/1:** le système de prestations actuel et celui correspondant à l'option "mandat constitutionnel"



## 221.2 Le système de prestations selon l'option "hiérarchie des objectifs"

L'article 34<sup>quater</sup> cst. ne prévoit aucun ordre de priorité concernant l'objectif de la couverture du minimum vital et celui du maintien du niveau de vie antérieur. Cependant, le système actuel se réfère implicitement à une hiérarchie des objectifs<sup>53</sup>. Ce qui est prioritaire, c'est la couverture du minimum vital: elle doit être garantie pour tous. Vient ensuite la garantie du maintien du niveau de vie antérieur. Et c'est en dernier lieu que les besoins allant au-delà de ces exigences doivent être pris en considération. Autrement dit, la couverture du minimum vital prime les deux autres objectifs, dont on tiendra également compte dans la mesure du possible. L'option "hiérarchie des objectifs" implique une prévoyance VSI considérée comme **un système global** dans lequel les différents piliers doivent judicieusement se compléter selon la hiérarchie des objectifs mentionnée plus haut: même les rentes des 2<sup>e</sup> et du 3<sup>e</sup> piliers doivent contribuer si nécessaire à la couverture du minimum vital.

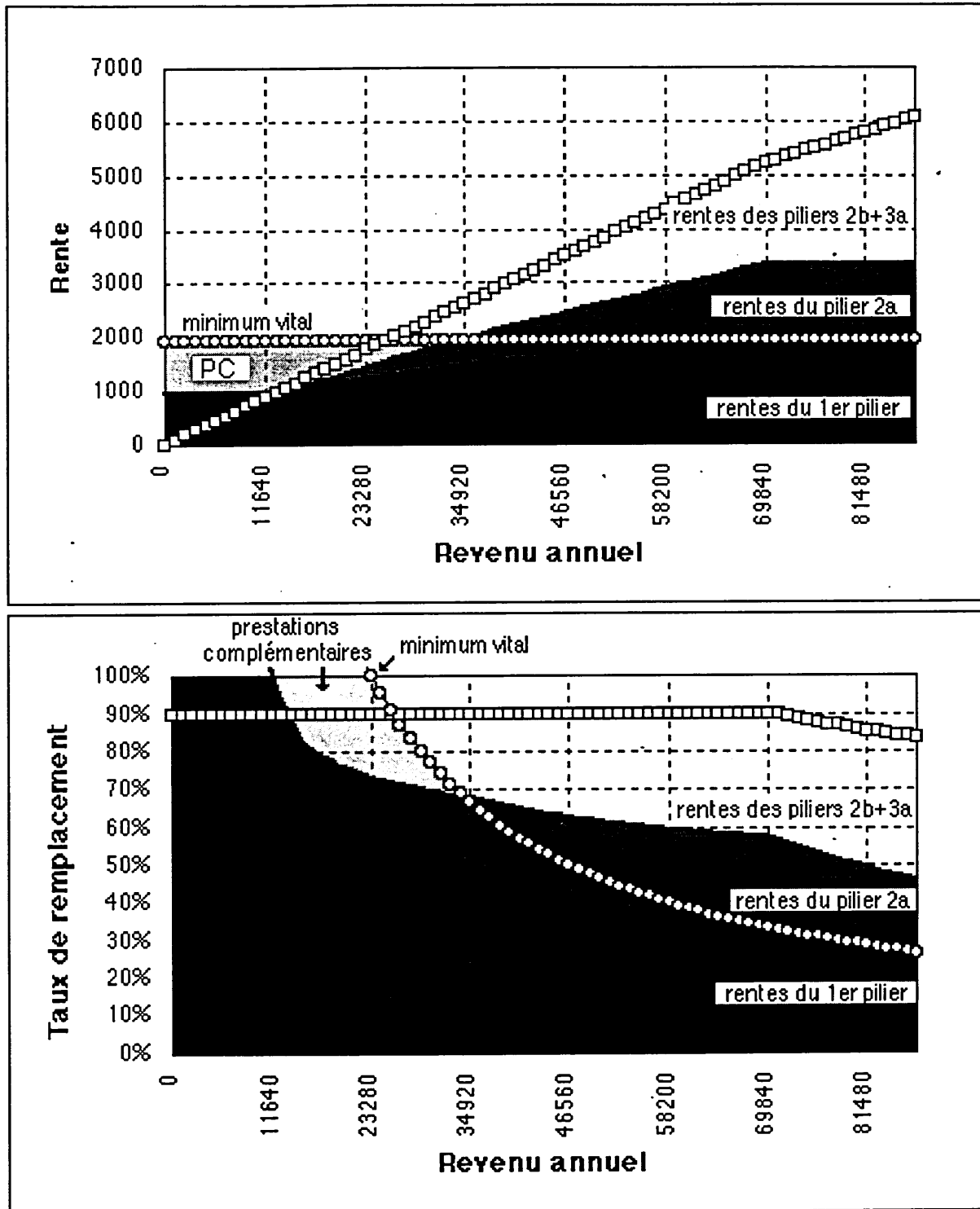
La figure 22/2 représente le régime de prestations en vigueur et celui qui correspond à l'option "hiérarchie des objectifs". Les rentes du 1<sup>er</sup> pilier restent au niveau actuel. La déduction de coordination dans le 2<sup>e</sup> pilier (LPP) est diminuée de telle manière que la prévoyance obligatoire commence à partir d'un revenu (15 520 francs) où le taux de remplacement des seules rentes AVS/AI passe au-dessous de 80%. De cette manière, les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI comblent la lacune entre la rente et les besoins vitaux pour les revenus les plus faibles. Comme le 2<sup>e</sup> pilier obligatoire commence déjà pour des revenus plus faibles, les prestations complémentaires sont déchargées et le 2<sup>e</sup> pilier participe à la fonction de couverture du minimum vital. Le pilier 3a se limite, jusqu'à un revenu de 69 640 francs, à combler la lacune entre le 2<sup>e</sup> pilier (2a, éventuellement 2b) et un taux de remplacement maximal de 90%.

---

<sup>53</sup> Ainsi, les prestations complémentaires ne sont allouées que dans la mesure où tous les autres revenus (donc également les rentes du 2<sup>e</sup> ou du 3<sup>e</sup> pilier) sont insuffisants pour couvrir le minimum vital.

---

**Figure 22/2:** le régime actuel de prestations et celui correspondant à l'option "hiérarchie des objectifs"



## 222. Effets de l'option "mandat constitutionnel"

### 222.1 Effets de l'option "mandat constitutionnel" sur le 1<sup>er</sup> pilier

L'introduction d'une rente unique<sup>54</sup> entraînerait une **modification profonde du système de l'AVS**: un système de rente unique implique que toutes les personnes justifiant de la même durée d'assurance recevraient le même montant, indépendamment de leur revenu provenant d'une activité lucrative. L'équivalence individuelle, c'est-à-dire le fait que les cotisations individuelles correspondent aux futures rentes, équivalence qui n'existe déjà aujourd'hui que dans une certaine mesure, disparaîtrait complètement, à moins qu'on ne perçoive une cotisation unique dont le montant dépendrait fondamentalement de la libre appréciation du législateur.

Comme le montant de la rente ne dépendrait pas de celui des cotisations, le financement de la rente unique deviendrait un simple système de transfert: les cotisations AVS/AI n'auraient plus un caractère d'assurance, mais un caractère d'impôts. Il s'en suivrait que l'on chercherait des moyens d'épargner sur les cotisations AVS. Si celles-ci n'avaient plus d'effet sur la rente, il y aurait probablement un glissement considérable vers l'économie souterraine. Ce phénomène apparaîtrait notamment dans le domaine des activités lucratives accessoires et des rémunérations de minime importance. Il n'est pas exclu que les règles de conduite en matière de paiements soient moins respectées. Cette situation rendrait plus coûteuse l'exécution de la loi et conduirait à une perte croissante de recettes pour l'AVS et les assurances sociales qui y sont liées. Il pourrait donc être nécessaire de relever le taux de cotisation de l'AVS, même indépendamment de la question du plafonnement des cotisations.

De manière indirecte et plutôt à moyen ou à long terme, l'introduction d'une rente unique aurait probablement d'autres effets:

- Il y aurait une pression renforcée pour aboutir à un **plafonnement des cotisations**. Celui-ci existe déjà dans la prévoyance professionnelle obligatoire, dans l'assurance-chômage et dans l'assurance-accidents, comme d'ailleurs dans la plupart des autres États. Non seulement ce plafonnement affaiblirait considérablement l'idée de solidarité, mais il entraînerait aussi, suivant le montant limite, d'énormes pertes de cotisations. Si l'on adoptait par exemple un plafonnement correspondant au montant maximal du salaire assuré dans l'assurance-accidents (97 200 francs), 9% des cotisants en bénéficieraient. Il en résulterait pour la seule AVS, une perte de cotisations de 8,5% ou 1600 millions de francs, perte qui devrait être compensée par une augmentation du taux de cotisation de 7 pour mille du salaire pour tous les assurés.
- Il faudrait en outre s'attendre à ce que l'on réclame que des **exceptions** soient admises. Comme dans le droit fiscal actuel, la suppression de l'effet qu'ont les cotisations sur la rente susciterait des interventions visant à exclure du salaire déterminant certains éléments du revenu, ce qui entraînerait une diminution globale de l'assiette des cotisations. On pourrait également imaginer que certaines catégories de personnes (conjointes sans activité lucrative, personnes handicapées, chômeurs, etc.) seraient libérées d'une manière générale de l'obligation de cotiser.

---

<sup>54</sup> La rente unique a souvent fait l'objet d'un débat au cours de l'histoire, cf. Office fédéral des assurances sociales 1993.

---

L'introduction d'une rente unique d'un montant égal à celui de la rente maximale actuelle permettrait de simplifier le régime des prestations et de remplir en grande partie le mandat constitutionnel. Mais cela ne signifie pas que les **prestations complémentaires** deviendraient inutiles. Les coûts de PC pour les personnes vivant chez elles pourraient être réduits d'environ 80% au moment de l'introduction de la rente unique. Mais pour les personnes vivant dans des homes, le potentiel d'économie en matière de PC se situerait seulement autour de 25%. Jusqu'à quel point ces économies seraient-elles effectives à long terme? Cela dépendrait essentiellement de l'adaptation de la rente unique à l'évolution économique. Si la rente n'était adaptée qu'en fonction de l'évolution des prix, les dépenses pour les PC augmenteraient probablement plus vite que dans le cas d'une adaptation à l'indice mixte actuel<sup>55</sup>.

Les **coûts** de la rente unique seraient cependant considérables.

**Tableau 222/1:** effets financiers d'une rente unique d'un montant égal à celui de la rente maximale actuelle (1 940 francs)

AVS	3700 millions de francs
AI	840 millions de francs
PC	- 840 millions de francs
<b>Total</b>	<b>3700 millions de francs</b>

Cette estimation des coûts est fondée sur le principe que le plafonnement des rentes pour couples sera maintenu à 150% de la rente individuelle. Si ce plafonnement était supprimé, il faudrait compter des coûts supplémentaires de **3400 millions de francs**.

## 222.2 Effets de l'option "mandat constitutionnel" sur le 2<sup>e</sup> pilier

Avec l'introduction d'une rente AVS/AI couvrant les besoins vitaux, le système des rentes du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> pilier serait relevé dans son ensemble. Le rôle que jouent actuellement les rentes LPP dans la couverture des besoins vitaux, surtout pour les personnes à faibles revenus, n'aurait plus sa raison d'être, de sorte que le 2<sup>e</sup> pilier pourrait s'en tenir à son véritable mandat constitutionnel. Il conviendrait cependant de veiller à ce que le taux de remplacement n'augmente pas trop dans la partie inférieure de l'échelle des revenus. Afin d'éviter cette augmentation, la **déduction de coordination** dans la LPP pourrait être relevée de manière que l'assujettissement obligatoire commence à partir d'un revenu minimal qui serait plus élevé qu'à l'heure actuelle. Cela signifie toutefois que la limite permettant d'accéder au 2<sup>e</sup> pilier serait également relevée et que les salariés avec un faible revenu seraient moins nombreux qu'actuellement à bénéficier de la prévoyance du 2<sup>e</sup> pilier. D'un autre côté, ce sont précisément ces derniers qui profiteraient d'une telle rente AVS/AI maximale, de sorte qu'ils ne devraient plus être impérativement assujettis à la LPP. Pour les personnes travaillant à temps partiel, il faudrait en outre adapter la déduction de coordination au degré d'occupation. Elles bénéficieraient ainsi également du taux de remplacement plus élevé.

<sup>55</sup> Cf. chiffre 23.

Le relèvement de la déduction de coordination dans la LPP entraînerait une réduction des coûts. À l'inverse, d'autres propositions d'amélioration de la couverture d'assurance (relèvement du niveau moyen des bonifications de vieillesse pour les personnes restant soumises à la LPP, adaptation des rentes à l'évolution économique<sup>56</sup>) s'avèreraient très coûteuses.

Mais ces améliorations significatives des prestations du 2<sup>e</sup> pilier ne commenceraient à produire leur effet que graduellement (avec un plein effet en général après une durée d'assurance de 40 ans), si elles étaient financées selon le système de la capitalisation. En revanche, si l'adaptation des rentes de vieillesse au renchérissement était financée selon le système de la répartition des charges (à titre de dépenses) ou de la répartition des capitaux de couverture, il n'en résulterait pas de délais de transition pour cette amélioration des prestations.

### 222.3 Effets de l'option "mandat constitutionnel" sur le 3<sup>e</sup> pilier

Tout le système des rentes des 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> piliers serait relevé (cf. chiffre 221.1) de telle manière que les personnes à faibles revenus en particulier atteindraient un taux de remplacement d'au moins 80% du dernier revenu, alors que pour les personnes ayant des revenus plus élevés, ce taux ne serait que légèrement plus élevé. Par conséquent, le besoin d'une couverture complémentaire dans la prévoyance individuelle liée pourrait tout au plus subir une faible diminution, de sorte que le recours au pilier 3a atteindrait probablement les proportions que l'on connaît aujourd'hui; seraient avant tout concernées les personnes exerçant une activité lucrative qui ne disposent pas d'une prévoyance du 2<sup>e</sup> pilier, notamment les indépendants. Pour ces personnes, la prévoyance du pilier 3a garderait son importance puisqu'elle se substitue à celle du 2<sup>e</sup> pilier. D'une manière générale, le pilier 3a devrait cependant être limité de façon à ce que le taux de remplacement résultant des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers ainsi que du pilier 3a atteigne au maximum 90%.

## 223. Effets de l'option "hiérarchie des objectifs"

### 223.1 Effets de l'option "hiérarchie des objectifs" sur le 1<sup>er</sup> pilier

Le mandat constitutionnel traduit l'objectif des auteurs de la Constitution visant à garantir aux personnes âgées ou handicapées une existence digne. Ces dernières années, des amendements législatifs importants ont été adoptés dans le domaine du 1<sup>er</sup> pilier. Ils ont en grande partie déjà été mis en vigueur et ont amélioré ou amélioreront encore les prestations du 1<sup>er</sup> pilier d'une manière considérable<sup>57</sup>.

L'objectif de la couverture du minimum vital est à notre portée, si l'on tient compte non seulement des rentes de l'AVS et de l'AI, mais aussi des prestations complémentaires. Pour cette raison, ***l'amélioration générale des prestations dans le 1<sup>er</sup> pilier n'est pas une priorité*** pour nous.

<sup>56</sup> Cf. chiffre 23.

<sup>57</sup> Entrée en vigueur de la 2<sup>e</sup> révision des PC (1987), modification de l'article 33<sup>ter</sup> LAVS (1992), arrêté fédéral concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et l'AI (1994), entrée en vigueur de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS (1997), transfert des rentes en cours dans le nouveau système (2001).

Afin que l'objectif de la couverture du minimum vital puisse être atteint tant avec les rentes qu'avec les prestations complémentaires, d'autres lacunes doivent être comblées, à la fois dans le domaine des rentes et dans celui des prestations complémentaires.

Une première lacune existe dans le domaine de la **fixation du revenu déterminant pour la rente**. Pour ce faire, tous les revenus sont revalorisés par le même facteur. Mais cette méthode globale conduit à des distorsions en cas d'interruptions de l'activité lucrative et à une évolution irrégulière de la carrière salariale individuelle. La méthode actuelle de revalorisation défavorise en réalité surtout les catégories suivantes:

- les femmes qui ont interrompu leur activité lucrative pour assumer des tâches d'assistance;
- les salariés étrangers qui retournent dans leur pays d'origine avant d'atteindre l'âge de la retraite;
- les personnes qui réalisent au cours des dernières années précédant la retraite des revenus plus faibles qu'auparavant.

Ces distorsions pourraient être éliminées si l'on passait de la revalorisation globale actuelle à une **revalorisation par années des revenus**. Cette méthode consiste à déterminer pour chaque année un facteur particulier de revalorisation. En définitive, les revenus qui remontent à une période plus lointaine seraient davantage revalorisés qu'actuellement, alors que les revenus récents le seraient moins.

La revalorisation par années ne conduit donc pas à une extension générale des prestations dans l'AVS/AI, mais à une prise en compte plus équitable des revenus lors du calcul de la rente. Dans son message sur la 9<sup>e</sup> révision de l'AVS, le Conseil fédéral qualifiait déjà la revalorisation par années de "méthode la plus exacte et la plus équitable" pour revaloriser les revenus. Mais il s'est finalement prononcé contre cette méthode en raison de sa complexité<sup>58</sup>. À l'heure actuelle, cet argument n'est plus pertinent, puisque les caisses de compensation AVS ont aujourd'hui un niveau technique qui leur permet de procéder à la revalorisation par années des revenus sans grands problèmes administratifs.

Le passage de la revalorisation globale à la revalorisation par années entraînerait à long terme des coûts supplémentaires de 500 millions de francs, ce qui correspond à 2% des dépenses totales. Mais le plein effet des coûts supplémentaires ne se ferait sentir qu'après une assez longue période de transition.

Se pose enfin le problème de l'**adaptation périodique des rentes à l'évolution économique**<sup>59</sup>.

## 223.2 Effets de l'option "hiérarchie des objectifs" sur le 2<sup>e</sup> pilier

Dans le cadre de l'option "hiérarchie des objectifs", la **garantie de la prévoyance des personnes à faibles revenus** par le biais de la prévoyance professionnelle revêt

---

58 FF 1976 III 18.

59 Cf. chiffre 23.

une importance particulière, puisque pour ces revenus, le 2<sup>e</sup> pilier assume en plus la fonction de couverture du minimum vital.

Les salariés avec un revenu annuel inférieur au montant de la déduction de coordination (23 280 francs) ne sont pas soumis à la LPP. Il s'ensuit qu'ils ne disposent souvent pas de prévoyance dans le cadre du 2<sup>e</sup> pilier. Cette situation concerne particulièrement les personnes exerçant une activité lucrative à temps partiel, notamment les femmes, ou celles qui travaillent pour plusieurs employeurs. En outre, il faut partir du principe que pour les revenus faibles, l'objectif du maintien du niveau de vie antérieur ne peut être rempli que si les prestations des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers dans leur ensemble atteignent au moins 80% du dernier revenu (cf. chiffre 221.1). Cette amélioration des prestations peut être réalisée si l'on diminue la déduction de coordination pour l'entrée dans la prévoyance minimale obligatoire. Ainsi, d'une part, un plus grand nombre de personnes exerçant une activité lucrative auront accès au 2<sup>e</sup> pilier, et d'autre part, le salaire coordonné qui est déterminant pour le montant des prestations sera augmenté de manière ciblée pour les assurés avec des revenus faibles. De plus, il convient de tenir compte, pour les personnes travaillant à temps partiel, du degré d'occupation. Les effets d'une amélioration correspondante des prestations sur la prévoyance étendue du pilier 2b ne peuvent pas être présentés de manière définitive, puisque dans ce domaine de la prévoyance, les prestations varient parfois considérablement d'une institution de prévoyance à l'autre. Une augmentation des prestations dans le domaine du pilier 2a aura cependant tendance à décharger le pilier 2b.

### 223.3 Effets de l'option "hiérarchie des objectifs" sur le 3<sup>e</sup> pilier

Les personnes qui ne disposent d'aucune prévoyance, ou d'une prévoyance insuffisante comparativement à leurs besoins en la matière, dans le 2<sup>e</sup> pilier peuvent compléter celle-ci par la prévoyance individuelle liée du pilier 3a. L'intérêt de cette solution consiste pour ces personnes à pouvoir compléter ainsi leur prévoyance inexistante ou insuffisante du pilier 2b jusqu'à un taux de remplacement de 90% du dernier revenu. Mais déjà à l'heure actuelle, cette forme de prévoyance n'a pratiquement d'importance que pour les salariés avec un salaire au moins moyen et les indépendants sans 2<sup>e</sup> pilier. L'option en question ne devrait donc avoir que peu d'incidence sur le pilier 3a.

## 224. Évaluation des options "mandat constitutionnel" et "hiérarchie des objectifs"

Pour **conformer le système actuel au mandat constitutionnel**, il faudrait relever considérablement les rentes du 1<sup>er</sup> pilier pour les revenus faibles et les revenus moyens (option "mandat constitutionnel"). Ce relèvement aurait les effets suivants:

- Dans le 1<sup>er</sup> pilier, le principe de l'assurance serait encore affaibli ou totalement abandonné. Il existe un risque de glissement vers l'économie souterraine, ce qui entraînerait une réduction des versements à titre de cotisations.
- Le 1<sup>er</sup> pilier serait renforcé au détriment du 2<sup>e</sup> pilier et, partant, le système de la répartition des charges au détriment de celui de la capitalisation. Ce renforcement engendre, notamment en période de vieillissement démographique, une forte dynamique des coûts et des effets économiques inopportuns. En outre, un tel déplace-



ment de la charge était préconisé par l'initiative "pour une extension de l'AVS et de l'AI", que le peuple a refusée le 25 juin 1995.

- Le volume global des prestations devrait être considérablement augmenté. La charge supplémentaire qui en résulterait pour l'économie et les pouvoirs publics est, du moins à l'heure actuelle, sujette à caution.
- Malgré ces dépenses supplémentaires, on ne pourrait pas renoncer aux prestations complémentaires. Alors que les rentes<sup>60</sup> du 1<sup>er</sup> pilier couvriraient les risques de vieillesse, de décès du soutien de famille et d'invalidité, ce n'est pas le cas pour les risques supplémentaires comme la dépendance de soins notamment. Dans ces cas, les prestations complémentaires seraient indispensables même à l'avenir et devraient être définitivement ancrées dans la Constitution.

Comme l'accomplissement du mandat constitutionnel entraînerait des difficultés importantes et aurait des effets inopportuns, nous estimons qu'il convient de **renoncer** dans un proche avenir à **conformer le système des trois piliers au mandat constitutionnel**.

*Il est possible de continuer à développer le système actuel en se fondant sur une nouvelle interprétation de l'objectif constitutionnel* (option "hiérarchie des objectifs"). Certes, la part des bénéficiaires de rentes ayant besoin de prestations complémentaires diminue nettement si le montant de la rente augmente: 40% des personnes avec une rente minimale AVS touchent des prestations complémentaires, alors que seulement environ 5% d'entre elles sont dans ce cas si elles disposent d'une rente maximale<sup>61</sup>. Mais toutes les personnes ne touchant qu'une rente minimale du 1<sup>er</sup> pilier ne disposent pas que du seul du minimum vital, loin de là. Cette situation est également illustrée par le fait que les dépenses supplémentaires résultant d'un relèvement de la rente minimale sont bien supérieures aux économies réalisées dans le domaine des prestations complémentaires.

Une nouvelle interprétation de l'objectif constitutionnel signifierait que la conception des 3 piliers s'inspire de la hiérarchie des objectifs qui existe implicitement dans le système actuel: la couverture du minimum vital aurait donc priorité sur le maintien du niveau de vie antérieur et les besoins allant au-delà de ces exigences. Les piliers se complètent ainsi de manière judicieuse: les rentes du 2<sup>e</sup> et du 3<sup>e</sup> pilier doivent également contribuer, le cas échéant, à la couverture du minimum vital. Si cela n'est pas suffisant pour couvrir le minimum vital, les prestations complémentaires comblent les lacunes financières. Comme les prestations complémentaires remplissent une fonction permanente dans le contexte de la prévoyance VSI - en particulier en cas de dépendance de soins - (cf. à ce propos le chiffre 243.3), il s'impose de les ancrer définitivement dans la Constitution. On pourrait en même temps examiner dans quelle mesure une réharmonisation des objectifs en matière de prestations du premier pilier, de la prévoyance professionnelle et des prestations complémentaires, d'une part, et une définition de la fonction des prestations complémentaires en cas de dépendance de soins, d'autre part, doivent être ancrées dans le droit positif.

Pour être en mesure de garantir le minimum vital grâce aux rentes des trois piliers et aux prestations complémentaires, il convient cependant de combler différentes lacunes qui existent dans le système actuel:

60 Rentes entières.

61 Calculs non publiés de l'Office fédéral des assurances sociales.

- Lors de la fixation de la rente, les revenus déterminants doivent être revalorisés par années.
- Dans le 2<sup>e</sup> pilier, la déduction de coordination (LPP) doit être diminuée de telle manière que l'assurance obligatoire commence là où le taux de remplacement des seules rentes AVS/AI passe au-dessous de 80%.
- Enfin, le pilier 3a doit se limiter, jusqu'à un revenu de 69 640 francs, à compléter le 2<sup>e</sup> pilier (2a, éventuellement 2b) jusqu'à obtention d'un taux de remplacement maximal de 90%.

Nous recommandons de *continuer à développer la conception des 3 piliers* en se fondant sur une *nouvelle interprétation du mandat constitutionnel*.

## 23. Adaptation des prestations à l'évolution économique

Les objectifs assignés aux prestations, à savoir la couverture des besoins vitaux et le maintien du niveau de vie, présupposent, indépendamment du système de rentes choisi, que les rentes soient adaptées à l'évolution des conditions économiques. Le problème se pose cependant en d'autres termes dans le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> pilier.

### 231. Adaptation des rentes du 1<sup>er</sup> pilier à l'augmentation du salaire

Aux termes de la loi en vigueur, les rentes sont adaptées à l'évolution économique par le biais de l'indice mixte. Cet indice, en vigueur depuis 1980, équivaut à la moyenne arithmétique de l'indice des salaires et de l'indice suisse des prix à la consommation. Le même système de rentes est utilisé pour fixer la rente initiale et pour déterminer des rentes déjà en cours. "En revanche, la quote-part de remplacement baisse: comparativement au revenu obtenu auparavant, la valeur de la rente fléchit"<sup>62</sup>. Comparativement à une rente fixée en fonction du niveau des salaires et qui, par la suite, n'a plus été adaptée qu'à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, cette dévaluation des nouvelles rentes par rapport au dernier niveau du salaire est encore compensée à l'heure actuelle. En effet, les rentes en cours ne sont pas seulement adaptées en fonction du renchérissement, mais elles profitent aussi de l'évolution des salaires grâce à l'indice mixte. D'ici deux ou trois ans, cette compensation sera pourtant insuffisante. Depuis 1980, les (nouvelles) rentes ont perdu quelque 5% de leur valeur. Cette perte de substance devrait être compensée au moyen d'une adaptation à l'augmentation de revenu atteinte<sup>63</sup>.

Cette évolution laisse songeur pour des motifs qui tiennent au droit constitutionnel. En effet, la notion de "besoins vitaux" ne se réfère pas à un niveau absolu; au

<sup>62</sup> Rapport du Conseil fédéral concernant l'influence de l'évolution démographique sur le financement de l'AVS, annexe du Message concernant la dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants du 5 mars 1990, FF 1990 II 218.

<sup>63</sup> Cf. aussi le scénario "Adaptation périodique des rentes" dans le rapport "Influence de l'évolution démographique sur le financement de l'AVS", annexe du Message du Conseil fédéral concernant la dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants du 5 mars 1990, FF 1990 II 218 ss.

contraire, il faut évaluer ces besoins en fonction des "conditions actuelles"<sup>64</sup>, soit d'un niveau de vie correspondant à la moyenne. De plus, l'abaissement du taux de remplacement recèle le danger qu'à long terme, la Suisse ne soit plus en mesure de remplir ses engagements internationaux<sup>65</sup>. Pour ce qui est du taux de remplacement, la Convention 128 de l'Organisation internationale du travail (OIT) joue un rôle important<sup>66</sup>.

Dans l'option "mandat constitutionnel", le lien entre le revenu obtenu avant la retraite et le montant de la rente est complètement (ou quasiment) rompu. L'argumentation fondée sur le taux de remplacement n'a plus de pertinence. L'adaptation de la rente devrait bien plutôt se référer à la notion de couverture appropriée des besoins vitaux.

Pour l'option "hiérarchie des objectifs", il faut examiner, dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, la méthode de calcul des rentes et ***l'adaptation des rentes par le biais de l'indice mixte en vigueur dans l'AVS.***

Les alternatives possibles permettant de corriger cet effet sont une compensation périodique – à ancrer dans la loi – lors de l'adaptation des rentes, ou une dynamisation partielle de celles-ci<sup>67</sup>.

## 232. Indexation des rentes du 2<sup>e</sup> pilier au renchérissement

Si l'objectif à atteindre est le maintien du niveau de vie, il faut aussi ***indexer les rentes de vieillesse du 2<sup>e</sup> pilier au renchérissement*** pour éviter une déperdition de la substance de prévoyance.

Dans cette perspective, trois problèmes se posent. En premier lieu, ***il n'est pas possible de calculer le renchérissement à l'avance ni par conséquent d'en assurer complètement le pré-financement.*** On pourrait arriver à en pré-financer une partie seulement (par ex. 1% ou 2%) par le système de capitalisation<sup>68</sup>. Mais pour financer les coûts résultant de la part non prévisible du renchérissement, le seul moyen serait de passer en tous les cas par une répartition des dépenses, ou par le système de la répartition des capitaux de couverture. De plus, ***les caisses dotées d'une structure d'âge défavorable*** ne peuvent pas financer de telles prestations. Il faudrait donc créer un mécanisme de compensation entre les caisses pour absorber les coûts irréguliers de l'adaptation des rentes au renchérissement. On pourrait à cet effet créer un fonds de compensation auquel toutes les institutions de prévoyance participeraient. Ajoutons enfin que ***les coûts*** afférents à la pleine compensation du renchérissement sont très élevés<sup>69</sup>.

Voilà pourquoi la Commission fédérale pour la prévoyance professionnelle estime faisable que les institutions de prévoyance libèrent les moyens suivants aux fins d'indexer les rentes à l'augmentation du coût de la vie:

<sup>64</sup> Message du 10.11.1971, FF 1971 II 1628.

<sup>65</sup> Cf. chiffre 17.

<sup>66</sup> Cf. Message du Conseil fédéral du 17 novembre 1976, FF 1976 III 1345 ss.

<sup>67</sup> Pour la dynamisation partielle, la rente est fixée en fonction du niveau des salaires; il suffit ensuite d'adapter les rentes individuelles à l'indice des prix.

<sup>68</sup> A noter qu'on ne pourrait arriver à ces prestations, en raison du système de financement, qu'après une très longue période transitoire.

<sup>69</sup> Cf. chiffres 422 et 423.

- 10% des dépenses annuelles pour les rentes de la prévoyance professionnelle selon la LPP, au plus 1% du capital de couverture correspondant;
- 1% des salaires coordonnés de tous les assurés qui s'acquittent de cotisations pour les prestations de vieillesse.

On devrait ainsi parvenir, d'une manière générale, à adapter les rentes de vieillesse à la moitié du renchérissement.

Nous estimons que l'indexation des rentes de vieillesse du 2<sup>e</sup> pilier au renchérissement devrait être réalisée lors de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP. Il faut examiner s'il est possible d'arriver à la pleine compensation de l'augmentation du coût de la vie.

## 24. Autres adaptations nécessaires dans le système des trois piliers

### 241. Autres adaptations nécessaires dans l'AVS

#### 241.1 Augmentation des coûts due à l'évolution démographique

D'ici l'an 2010, les dépenses de l'AVS augmenteront d'environ 35% en raison de l'évolution démographique<sup>70</sup>.

**La 11<sup>e</sup> révision de l'AVS doit *asseoir le financement de l'AVS sur une base nouvelle et solide.***

#### 241.2 Age de la retraite

La 10<sup>e</sup> révision de l'AVS relèvera à 64 ans l'âge auquel les femmes peuvent prendre leur retraite. Cela se fera en deux étapes, la première en l'an 2001, la seconde en 2005. Comme l'âge de la retraite se maintiendra à 65 ans pour les hommes, une inégalité de traitement subsistera dans un domaine important. Le Parlement a adopté une motion qui demande que l'égalisation de l'âge de la retraite pour les femmes et les hommes soit réalisée dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS<sup>71</sup> (Mo CCE 90.021 du 24.5.1994, 94.3175 é). Il convient donc de réexaminer la question de l'âge de la retraite et de sa flexibilisation. Il faut analyser les possibilités de solutions selon lesquelles d'autres conditions s'associent à celle de la limite d'âge pour l'ouverture du droit à une rente vieillesse: il s'agit là aussi bien de critères propres à l'assurance, tels que le nombre d'années de service, que de critères qui tiennent compte des risques spécifiques aux travailleurs âgés sur le marché du travail (invalidité, chômage de longue durée). De plus, le moment de la prise de la retraite doit être assoupli grâce à un système d'incitation, de sorte qu'une anticipation de la retraite reste également supportable pour les assurés financièrement moins favorisés. La solution retenue devra correspondre aux possibilités financières de l'AVS.

<sup>70</sup> Cf. chiffre 41.

<sup>71</sup> Motion de la Commission du Conseil des Etats pour la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS du 24.5.1994 (94.3175 é), cf. annexe A26.

Nous sommes d'avis qu'aux fins de la détermination de l'âge de la retraite, il convient d'examiner l'introduction **d'autres critères, outre celui de l'âge**, ainsi **qu'une flexibilisation fondée sur un système d'incitation socialement acceptable**.

### 241.3 Rente de veuve et de veuf

La 10<sup>e</sup> révision de l'AVS a introduit la rente de veuf. Le droit à la rente de veuve n'est pas limité dans le temps. Dans certaines conditions, des veuves sans enfant peuvent aussi prétendre à ce droit. En revanche, seuls les veufs ayant un enfant de moins de 18 ans peuvent prétendre la rente de veuf. En avril 1988, le Conseil fédéral a ouvert la discussion en vue d'uniformiser la question de la rente de veuve ou de veuf. Selon sa proposition, l'octroi d'une rente aurait été subordonné, pour les deux sexes, à la présence d'enfants de moins de 18 ans. Dans le cas d'un couple sans enfant, ou lorsque s'éteint le droit à la rente, la solution proposée était une indemnité unique équivalant à cinq fois le montant annuel de la rente de veuf ou de veuve, au titre d'aide à la réinsertion professionnelle. Le Conseil fédéral a retiré cette proposition<sup>72</sup>.

La 11<sup>e</sup> révision de l'AVS devra **uniformiser le droit à une rente de veuve ou de veuf**.

### 241.4 Revalorisation des salaires

Nous avons présenté la nécessité de revaloriser les salaires par années au chapitre 223.1. Notons encore ici que cette méthode de revalorisation représente une mesure importante, et ce non seulement pour atteindre l'objectif de la couverture du minimum vital. Il faut aussi l'introduire pour remplir le mandat constitutionnel d'égalité des droits entre les sexes. Maintenant encore, ce sont les femmes qui, en premier lieu, interrompent leur carrière salariée pour raisons familiales. Le fait que les revenus des femmes soient eux aussi revalorisés selon une méthode de calcul qui part de l'hypothèse d'une carrière ininterrompue constitue une discrimination indirecte des femmes. Il convient de l'éliminer.

## 242. Autres adaptations nécessaires dans l'AI

### 242.1 Augmentation des coûts et marge de manœuvre

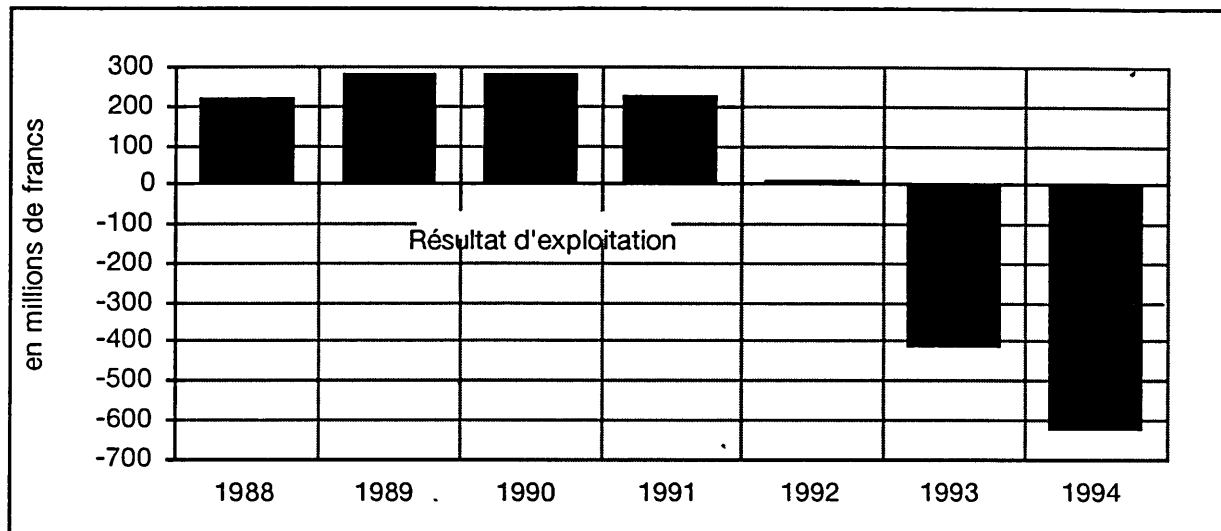
De 1988 à 1992, les dépenses de l'AI ont augmenté d'environ 10% par an, tandis que les recettes progressaient de 7%. A l'analyse de l'évolution des coûts dans chacun des secteurs de prestations, on constate que l'augmentation des coûts la plus nette s'est produite pour les indemnités journalières. La hausse des coûts y est en moyenne de 17% par an. Le secteur des contributions aux frais d'exploitation des institutions affiche, lui aussi, une hausse (14%) supérieure à l'augmentation de l'ensemble des coûts. Globalement, les dépenses ont enregistré une croissance plus forte que la somme des salaires AVS (5%) dont dépendent, finalement, les recettes.

Les variations du solde comptable annuel démontrent clairement que la hausse du taux de cotisation en 1987 n'a apporté qu'un allégement temporaire (cf. Figure 24/1).

<sup>72</sup> Message du Conseil fédéral concernant la dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants du 5 mars 1990, FF 1990 II 38.

C'est pourquoi le taux de cotisation à l'AI a encore été relevé de 2 pour mille du salaire au 1<sup>er</sup> janvier 1995. De fait, cette hausse n'a pas suffi, car les augmentations des coûts sont inhérentes au système.

Figure 24/1: évolution du solde comptable dans l'AI



Comment expliquer cette augmentation des coûts? D'une part, il y a des raisons à cela qui tiennent au mandat même de l'AI (raisons inhérentes au système). On peut avancer d'abord la croissance hors de proportion du nombre des bénéficiaires de rentes et l'augmentation des mesures de réadaptation<sup>73</sup>, l'application des nouvelles technologies aux mesures médicales et aux moyens auxiliaires. S'ajoute à ces éléments l'augmentation des dépenses au titre de contribution aux frais d'exploitation des institutions. Toutes ces prestations ont une base légale dans la LAI en vigueur, elles s'inscrivent dans l'objectif fixé par la loi. D'autre part, des éléments étrangers à l'AI influent aussi sur la courbe des dépenses. Ainsi, ces dernières années, le nombre des bénéficiaires d'une rente AI pour troubles psychogènes, névroses, troubles fonctionnels du système nerveux et troubles psychosomatiques connaît-il une hausse marquée. Simultanément, il semble de plus en plus certain que le chômage de longue durée en particulier peut conduire à des maladies psychiques. On risque donc de repousser vers l'assurance-invalidité des problèmes relevant du chômage et de manquer le but de réintégration des chômeurs dans le cycle du travail.

Dans l'ensemble, il est frappant de constater que les dépenses de l'AI évoluent en parallèle avec l'évolution générale de l'économie. Mais les répercussions négatives de la récession économique ne sont pas uniquement perceptibles au niveau des rentes. On constate aussi un impact négatif dans les autres domaines de prestations: recul du nombre des places de travail adaptées aux personnes handicapées dans l'économie libre, fonte du volume des commandes dans les ateliers protégés. La perte qui s'ensuit est double: les dépenses augmentent et les recettes diminuent. L'AI n'a aucun moyen d'action sur les causes qui lui sont extérieures.

La possibilité d'influer sur les causes inhérentes au système de l'AI est elle aussi réduite dans le droit en vigueur. L'administration a pris les mesures qui s'imposaient

et poursuit sur cette voie. Il s'agit de simplifier le système et le déroulement du travail administratif, de rationaliser la mise en œuvre de la loi. Parallèlement, il convient d'améliorer aussi les possibilités de réadaptation des personnes handicapées par le biais de la réorganisation faite dans le cadre de la 3<sup>e</sup> révision de l'AI entrée en vigueur au début de 1995. Citons encore les efforts entrepris par les cantons pour consolider le financement de l'AI: ces efforts portent sur la rationalisation, les mesures d'économies et le renforcement de l'harmonisation dans l'application de l'AI. L'AI sera soumise à un réexamen de fond et elle subira des réadaptations lors de sa 4<sup>e</sup> révision inscrite au programme de la législature (1995-1999). Le besoin d'intervention existe: il porte sur le **contrôle des coûts**. Il faut trouver comment endiguer une croissance des coûts quasi inhérente à la mission de la loi. En particulier, on peut examiner l'opportunité de mesures portant sur le secteur collectif et sur les domaines déjà évoqués (système, organisation, coordination). Cette démarche présuppose des analyses approfondies qui prendront du temps puisque les instruments à cet effet restent encore à élaborer.

Le **contrôle des coûts** sera une tâche essentielle de la 4<sup>e</sup> révision de l'AI. Parallèlement, il faudra réexaminer les **articulations** entre l'assurance-chômage, l'aide cantonale aux chômeurs, l'assurance-invalidité et l'assistance sociale. Le cas échéant, il faudra procéder à des adaptations.

#### 242.2 Introduction d'un système d'indemnités journalières dans l'AI indépendant de l'état civil

Les diverses sortes d'indemnités de l'AI et leur mode de calcul sont dérivés du régime des allocations pour perte de gain. Aujourd'hui, les diverses allocations des APG dépendent de l'état civil. Ainsi, l'allocation pour personne seule s'élève à 45% du revenu moyen acquis avant le service, celle pour personne mariée est en revanche de 70%. Au printemps 1995, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation pour la 6<sup>e</sup> révision des APG. Il s'agit d'introduire entre autres un système d'allocations indépendant de l'état civil. Pour l'instant, le Conseil fédéral a renoncé à une modification correspondante dans le système d'indemnités journalières de l'AI. Si on transposait les nouvelles allocations APG dans le système des indemnités journalières de l'AI, ce dernier en serait fondamentalement modifié. A notre avis, cette question est bien trop importante pour être réglée à la suite d'une révision du régime des APG.

Le **système des indemnités journalières de l'AI** doit être entièrement remanié. Cela doit se faire dans le cadre de la 4<sup>e</sup> révision de l'AI<sup>74</sup>.

#### 242.3 Indemnité d'assistance

De plus, les personnes handicapées ont droit à une vie aussi autonome que possible. Cela ne peut être le cas que si elles disposent des moyens financiers leur donnant accès à l'assistance de tiers. Cette assistance peut relever des soins médicaux, soins de base (aide pour s'habiller, faire sa toilette, manger, etc.). Elle peut aussi s'étendre à la tenue du ménage ou à d'autres activités de caractère social (déplacements, prise de contact, participation à des manifestations, etc.). Les allocations pour impotent

<sup>74</sup> Rapport explicatif concernant l'avant-projet relatif à la 6<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile (LAPG), p. 17.

accordées actuellement (de 194 à 776 francs par mois, selon le degré d'impotence) ne permettent pas de couvrir l'entier des coûts d'assistance.

Nous envisageons, dans le cadre de *la 4<sup>e</sup> révision de l'AI*, d'examiner la possibilité de transformer les allocations pour impotent en *indemnités d'assistance*.

Jusqu'ici, l'indemnité versée à la personne assurée était fonction du degré d'impotence. On examinera s'il est possible de faire le calcul en fonction du temps d'assistance requis par l'invalidité de l'assuré. Il faudra aussi examiner dans quelle mesure une partie des indemnités d'assistance pourraient être intégrées dans le système des prestations complémentaires.

Actuellement, quelque 20 500 personnes touchent des allocations pour impotents dans notre pays<sup>75</sup>, allocations qui ont impliqué pour l'année dernière une dépense globale de l'ordre de 115 millions de francs<sup>76</sup>. Toutefois, si l'on passait du régime actuel d'allocation pour impotents à celui d'indemnités d'assistance, il faudrait s'attendre à d'importantes *dépenses supplémentaires*, dépenses dont on ne connaît pas encore le montant, faute d'estimation des coûts. En raison des rentrées financières insuffisantes que l'AI connaît déjà actuellement, les coûts auxquels on peut s'attendre méritent une attention particulière.

## 243. Autres adaptations nécessaires dans les prestations complémentaires (PC)

Bien que les prestations du 1<sup>er</sup> pilier aient été améliorées grâce à l'introduction des prestations complémentaires (PC), 14% des bénéficiaires de rentes de vieillesse et 26% des personnes touchant des rentes AI doivent encore avoir recours aux PC. Cela signifie que l'hypothèse admise par le Conseil fédéral et le législateur ne s'est pas vérifiée: le message sur la conception des trois piliers<sup>77</sup> partait de l'idée que le recours aux PC allait lentement disparaître. Au contraire, les comptes des résultats font état d'une constante augmentation des dépenses pour les PC qui sont ainsi devenues un instrument durable de la prévoyance vieillesse. Il est donc absolument indispensable de les adapter constamment aux exigences de l'époque. On peut s'attendre prochainement à deux révisions successives de cette loi.

### 243.1 Amélioration du système actuel (3<sup>e</sup> révision du régime des PC)

Dans tous les scénarios sur l'évolution de l'AVS, les PC jouent un rôle important. Tout d'abord, elles doivent contribuer à ce que l'objectif constitutionnel de couverture appropriée des besoins vitaux soit atteint dans tous les cas. Même avec le scénario d'une rente uniforme, il y aura des cas de personnes à qui il manquera par exemple des années de cotisations ou dont le revenu est insuffisant: les PC demeureront indispensables.

75 OFAS. Statistique relative à l'invalidité, état en mars 1994.

76 Compte d'exploitation de l'AI 1994 (Rapport annuel du Conseil d'administration du fonds de compensation de l'AVS au Conseil fédéral).

77 Message du Conseil fédéral du 10.11.1971, FF 1971 II 1641.



Il semble donc acquis qu'il sera nécessaire d'améliorer le régime des PC, un système qui a fait ses preuves. En effet, le régime des prestations complémentaires doit être en mesure de jouer son rôle le mieux possible. Quelques modifications s'imposent qui appellent une 3<sup>e</sup> révision. A savoir:

- De nombreuses voix réclament une meilleure information des bénéficiaires de rentes afin qu'ils sachent s'ils pourraient avoir droit à des PC<sup>78</sup>. Les études sur la pauvreté signalent des cas de rentiers AVS présentant un revenu insuffisant pour la couverture des besoins vitaux, mais qui, par ignorance, ne touchent pas de PC. A l'avenir, il faudra joindre à la documentation de déclaration d'impôt une fiche de calcul du droit aux PC. Il suffira d'y reporter quelques chiffres pour savoir si le droit aux PC est ouvert ou non.

- L'amélioration de l'information ne peut se faire sans clarification parallèle du régime des PC. Dans cette perspective, il faudra supprimer deux déductions sans importance, rendre les déductions pour frais de loyer plus transparentes et simplifier la formulation de la loi.

- Quelques correctifs apportés aux prestations devraient améliorer la situation des bénéficiaires (passage du loyer net au loyer brut; suppression du montant annuel maximum de la prestation complémentaire, allègements lorsque le bénéficiaire habite un logement dont il est propriétaire; introduction d'un montant fixe pour le remboursement de coûts de maladie certifiés).

Cette **3<sup>e</sup> révision du régime des PC** est inscrite au programme de législature 1991-1995. Elle sera soumise prochainement au Parlement.

Etant donné les rigueurs budgétaires du moment, les coûts de la révision ne dépasseront pas quelque 122,5 millions de francs (3/4 à la charge des cantons, 1/4 à celle de la Confédération).

### 243.2 Prestations en matière de soins (4<sup>e</sup> révision du régime des PC)

Une fonction importante des PC consiste à **garantir le financement des frais de soins pour les personnes âgées et en cas d'invalidité**. Dans les faits, les PC sont devenues une sorte d'assurance qui prend à sa charge le solde des frais de soins que l'assuré ne peut payer. Comme les PC se sont glissées petit à petit dans ce rôle, la 4<sup>e</sup> révision permettra d'aborder et de résoudre quelques questions de fond portant sur les soins. Les objets essentiels de cette révision pourraient être les suivants:

- **Amélioration de la maîtrise de l'augmentation des coûts.** La forte croissance des dépenses des PC ces dernières années s'explique en premier lieu par les coûts des homes. D'où la nécessité de chercher comment avoir prise sur l'évolution des coûts. Il faudra aussi examiner jusqu'où le régime des PC doit intervenir en matière de taxes. On se demandera aussi à partir de quel seuil cantons et communes devraient être plus étroitement impliqués dans la responsabilité financière puisqu'en principe, la planification et l'exploitation des homes relève de leur compétence.

<sup>78</sup> Motion Hänsenberger (90.714 é); motion Gadiant (89.606 é); postulat Zölch (91.3232 n); initiative parlementaire Zisyadis (91.432 n); interpellation Grossenbacher (92.3033 n); motion de la Commission pour la sécurité sociale et la santé publique du Conseil national (93.3007 n).

- **Coordination des prestations PC avec d'autres prestations des assurances sociales, notamment avec l'allocation pour impotent de l'AVS et de l'AI.** Il s'agira d'établir si, dans le secteur des soins, lors de séjours en home, on peut ou non renoncer à l'allocation pour impotent. Cela permettrait de s'en tenir à **un seul** régime de prestations.

- **Détermination des paliers de soins** (avantages et inconvénients; créer la base d'un système plus homogène).

- **Traitement du revenu pour les cas nécessitant des soins.**

Cette 4<sup>e</sup> révision du régime des PC requerra de vastes enquêtes préliminaires et d'importantes décisions de fond. Il faudra prévoir suffisamment de temps pour ces travaux préparatoires.

Les travaux préparatoires de la **4<sup>e</sup> révision du régime des PC** devront être suffisamment avancés pendant la période législative 1995/99 pour que le message puisse être soumis au Parlement durant la première partie de la période suivante (1999-2003).

### 243.3 L'ancrage des prestations complémentaires dans la Constitution

Quel que soit le scénario choisi pour le système des rentes<sup>79</sup>, les prestations complémentaires devront assumer des tâches permanentes dans le domaine de la prévoyance VSI – que ce soit dans le cadre de l'option "hiérarchie des objectifs", où elles assureront aussi la couverture des besoins vitaux pour des cas normaux lorsque les rentes et les autres revenus n'y parviennent pas, ou bien, pour l'une et l'autre options, en cas de survenance d'autres risques, en particulier la dépendance de soins.

Etant donné que les **prestations complémentaires** ont une fonction permanente en matière de prévoyance VSI, il convient de les **ancrer définitivement dans la Constitution**<sup>80</sup>.

Une révision totale de la Constitution est en cours. Dans le projet de consultation du mois de juin 1995, les prestations complémentaires ont été intégrées à l'article 92 sur l'Assurance fédérale (AVS/AI). Elles quittent ainsi le statut de dispositions transitoires, ce qui est bienvenu.

Sur le plan légal, les cantons sont libres, aujourd'hui, d'instituer ou non des PC. Théoriquement, on pourrait imaginer qu'un canton renonce aux PC et choisisse une autre voie pour résoudre ce problème. Comme les PC jouent un rôle d'importance nationale dans le contexte de la sécurité sociale, l'intérêt est vif de voir tous les cantons s'y rallier et qu'une certaine homogénéité soit créée dans ce régime (montant des prestations qui entrent en ligne de compte, mode de gestion).

79 Cf. chiffre 221.

80 Motion Hänsenberger (90.714 é), cf. annexe A24.

## 244. Autres adaptations nécessaires dans le 2<sup>e</sup> pilier

### 244.1 Mécanisme de garantie en cas d'insolvabilité des institutions de prévoyance professionnelle

Le respect de l'objectif de prestation inscrit dans la Constitution comprend aussi la **garantie des prestations** lorsqu'une institution de prévoyance devient insolvable. Aujourd'hui, c'est le Fonds de garantie qui assure l'existence des prestations légales minimales dues. Etant donné que pour la majorité des assurés, ce sont les parts pré-obligatoire et subobligatoire de la prévoyance professionnelle qui revêtent de loin le plus d'importance, il faut aussi étendre la garantie à ces parts de l'assurance<sup>81</sup>.

Nous proposons d'**étendre la garantie actuelle des prestations de la LPP** par le Fonds de garantie à une partie **des prestations pré-obligatoires et subobligatoires**.

On ne peut pas évaluer aujourd'hui à combien se monteront les frais qui en découleront: ils dépendent dans une large mesure de l'étendue de cette garantie et de la situation économique qui régnera le moment venu.

### 244.2 Egalité des droits entre l'homme et la femme

Il faut réaliser l'égalité des droits entre l'homme et la femme dans la LPP.

Les institutions de prévoyance doivent être tenues de fixer un **seuil unique à l'âge de la retraite des hommes et des femmes**. Elles doivent introduire une **rente de veuf** octroyée aux mêmes conditions et du même montant que la rente de veuve.

Lorsque l'on procédera à la 1<sup>e</sup> révision de la LPP, il faudra assurer la coordination de l'âge donnant droit à la retraite entre les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers<sup>82</sup>. Une option possible consisterait à assouplir l'âge de la retraite dans le 2<sup>e</sup> pilier. Cela permettrait à l'assuré d'établir la coordination avec le 1<sup>er</sup> pilier selon ses propres besoins.

Il faudra résoudre la question de la discrimination indirecte qui frappe surtout les femmes en améliorant le statut des personnes employées à temps partiel<sup>83</sup>. De plus, en cas de divorce, les sommes versées à la prévoyance professionnelle durant le mariage et donnant droit à des rentes seront réparties pour moitié entre les époux<sup>84</sup>.

### 244.3 Individualisation de la prévoyance professionnelle

L'évolution sociale et économique incite à se demander s'il faut continuer à assouplir et à individualiser le 2<sup>e</sup> pilier. Cette question s'impose d'autant plus que le minimum vital est garanti en tous les cas par les rentes du 1<sup>er</sup> pilier et les prestations complémentaires. Il est vrai que selon l'option "hiérarchie des objectifs", le 2<sup>e</sup> pilier

<sup>81</sup> Motion Rechsteiner (92.3198 n), cf. annexe A26.

<sup>82</sup> Question ordinaire Rechsteiner (94.1146 n), cf. annexe A26.

<sup>83</sup> Cf. chiffre 222.2.

<sup>84</sup> Cf. avant-projet de révision du code civil (mariage et divorce, état civil, de l'obligation d'entretien de parents, de la tutelle, du bien-fonds et du courtage matrimonial).

joue un rôle dans la garantie du minimum vital. Mais si ces prestations font défaut, le minimum vital restera de toute manière garanti par les prestations complémentaires.

Mais si le 1<sup>er</sup> pilier offre la couverture de base, ne serait-il alors pas adéquat d'individualiser et d'assouplir le 2<sup>e</sup> pilier<sup>85</sup>? Cela permettrait de détendre, voire même de couper le lien étroit qui existe entre l'assuré et l'institution de prévoyance de son employeur.

Sur le plan économique, l'introduction de la concurrence entre les institutions de prévoyance devrait avoir des effets positifs pour les assurés comme pour l'économie. Mais dans ce système, on ne pourrait pas maintenir des solidarités au sein d'institutions de prévoyance professionnelle, en particulier dans le cas d'institutions dont l'effectif des assurés présente une structure des risques déséquilibrée. Il serait donc indispensable de créer une structure de compensation des risques au niveau national. Sans cette structure, il faudra s'attendre à voir apparaître les phénomènes de sélection et de ségrégation des risques que l'on connaissait dans l'assurance-maladie sociale non obligatoire. Il faut bien convenir pourtant que l'on ignore tout aujourd'hui de l'impact qu'aurait un changement aussi fondamental dans le système du 2<sup>e</sup> pilier. Les solidarités qui le soutendent, existantes et acceptées, seraient tout particulièrement menacées.

**Nous examinerons l'éventualité d'*individualiser et d'assouplir davantage le système du 2<sup>e</sup> pilier* sur le long terme. Mais cela ne nous paraît pas urgent.**

## 245. Autres adaptations nécessaires dans le 3<sup>e</sup> pilier

Vu sa structure, la prévoyance professionnelle n'est accessible qu'aux personnes actives. Cette réalité pose problème dans le cas de personnes dont la carrière professionnelle est irrégulière (surtout lors d'interruptions de l'activité pour tâches éducatives et d'assistance): il en résulte des lacunes dans la protection assumée par le 2<sup>e</sup> pilier. Dans le système en vigueur, il n'est pas possible non plus de combler ces lacunes dans le cadre de la prévoyance individuelle liée – dite pilier 3a – puisque ce type de prévoyance est aussi réservé aux actifs. Il n'en demeure pas moins que les personnes sans activité lucrative peuvent aujourd'hui déjà choisir entre de nombreuses formes d'épargne du pilier 3b pour aménager leur prévoyance vieillesse, survivants et invalidité<sup>86</sup>.

**Le pilier 3a doit aussi *être ouvert aux personnes sans activité lucrative.***

Mais cette ouverture ne doit pas concerner toutes les personnes en âge d'exercer une activité lucrative: ce serait aller au-delà de l'idée même de la prévoyance. Il faudrait plutôt viser une ouverture contrôlée de la prévoyance du pilier 3a à des personnes qui, pour des raisons données, ne peuvent pas, ou plus, exercer une activité lucrative, tout en restant assurées au 1<sup>er</sup> pilier. Ce groupe pourrait comprendre les catégories suivantes:

85 Cf. Kohli 1991; p. 59.

86 Cf. chiffre 152.

---

- les personnes qui assument bénévolement des tâches éducatives ou de soins. Ces personnes sont aussi celles qui toucheront des bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance en vertu de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS.

- Les personnes qui ont exercé une activité lucrative auparavant, mais ont dû la réduire considérablement ou y renoncer, si bien que leur revenu de remplacement issu des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers additionnés serait insuffisant. On pense là surtout à des personnes qui seraient au chômage et finiraient éventuellement par se trouver en fin de droits. Mais il pourrait aussi s'agir de personnes forcées de réduire leur activité lucrative ou d'y renoncer pour raisons de santé.

Ces personnes en âge d'exercer une activité lucrative devraient être en mesure de pallier les lacunes de leur 2<sup>e</sup> pilier dans le cadre du pilier 3a, et ce jusqu'à concurrence d'un montant maximal de la rente simple annuelle. Il faut cependant veiller à ce que l'accès au pilier 3a reste limité à un cercle bien défini de personnes. Il est encore impossible de chiffrer, voire d'évaluer les coûts induits par cette mesure puisque s'assurer ou non dans le pilier 3a est le fait d'une décision individuelle.

---

### 3. Faut-il réaménager complètement la conception des 3 piliers?

#### 31. Déplacement du poids des piliers ou retraite populaire

Durant les années 1989 et 1990, plusieurs interventions parlementaires ont demandé un réexamen de la conception des 3 piliers. L'évolution démographique et socio-économique observée ou prévue a suscité des interrogations sur l'avenir de la prévoyance VSI en Suisse, en particulier sur les liens entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> pilier et le financement de ces derniers<sup>87</sup>. Le remplacement du système actuel de prévoyance, reposant sur 3 piliers, a aussi été proposé; on passerait à une retraite populaire à financement mixte, alliant la répartition des charges et la capitalisation<sup>88</sup>. Les avantages d'une telle retraite populaire seraient les suivants: garantie étendue du minimum vital, maintien du niveau de vie habituel pour les assurés à revenus modestes ou moyens et simplification du travail administratif. D'autres propositions visent un renforcement du 1<sup>er</sup> pilier au détriment du 2<sup>e</sup> pilier<sup>89</sup>. Les critiques adressées au 2<sup>e</sup> pilier portent essentiellement sur le fait que les rentes de vieillesse ne sont pas obligatoirement adaptées au renchérissement.

Pour répondre à la question sur les liens entre les piliers au sein de la conception des 3 piliers, sur leurs systèmes distincts de financement ainsi que sur un éventuel déplacement du poids d'un pilier vers l'autre, il faut mettre en regard les avantages et les inconvénients spécifiques de chacun des trois piliers et en particulier ceux de leur système de financement – répartition des charges ou capitalisation.

##### 311. Systèmes de la répartition des charges et de la capitalisation

Dans le **système de la répartition des charges**<sup>90</sup> qui caractérise le 1<sup>er</sup> pilier, les rentes sont financées en tout temps par les cotisations dont s'acquitte la population active. L'augmentation du nombre des bénéficiaires de rentes par rapport à la population active, due au vieillissement démographique, se traduit par une augmentation correspondante des coûts à charge de la population active. Contrairement au système de la capitalisation, celui de la répartition des charges est largement indépendant de l'évolution des taux d'intérêts.

Avec le **système de la capitalisation** propre au 2<sup>e</sup> (et au 3<sup>e</sup>) pilier, chaque assuré a déjà épargné le capital vieillesse qui financera sa rente. C'est pourquoi le vieillissement démographique joue un rôle de moindre importance dans ce système. Comme les cotisations versées par l'assuré sont directement utilisées pour financer sa rente, ce mode de financement augmente la bonne volonté face à l'obligation de

---

87 Postulats Gadiant (89.611 n), Günter (89.772 n), Allenspach (90.640 n), question ordinaire Hildbrand (90.1066 n).

88 Postulat Gadiant (89.611 n), postulat Günter (89.772 n).

89 Initiative populaire "pour l'extension de l'AVS et de l'AI".

90 Lorsque nous employons le concept "système de répartition", nous pensons plus exactement "système de répartition des dépenses" par opposition à "système de répartition de la valeur des rentes".

cotiser<sup>91</sup>. Pourtant, c'est un système de financement très vulnérable au renchérissement et à l'évolution des taux d'intérêt. En effet, ce sont bien le renchérissement et l'évolution des taux d'intérêt qui définissent, en dernier ressort, le montant du capital vieillesse épargné à la fin de la carrière professionnelle et la valeur de la rente que ce capital permettra de financer.

Dans les décennies à venir, la Suisse connaîtra probablement un vieillissement démographique manifeste. Cela aura des répercussions sur les coûts du 1<sup>er</sup> pilier qui augmenteront en proportion<sup>92</sup>. Si l'on renforçait encore le 1<sup>er</sup> pilier en étendant ses prestations, la charge en serait augmentée d'autant. C'est pourquoi il n'est pas à exclure que les actifs tentent de plus en plus d'échapper à cette charge en passant dans l'économie souterraine.

Mais il faut reconnaître aussi que le principe de la capitalisation n'est pas tout à fait insensible au vieillissement démographique. Dans une perspective économique réaliste, la capitalisation induit la population active à renoncer à consommer au profit des rentiers et rentières<sup>93</sup>. Le capital vieillesse résultant de l'épargne doit être transformé en une rente pour que les rentiers puissent finalement couvrir leurs besoins de consommation. Ce principe présuppose que la population active est prête à épargner et à reprendre les placements dans lesquels le capital de couverture a été investi.

Un autre argument s'oppose à un renforcement de la répartition aux frais de la capitalisation: ces deux systèmes ont des effets différents sur le taux d'épargne de l'économie nationale. Tout élargissement de la prévoyance vieillesse a un impact sur l'épargne privée. Tandis qu'avec le principe de la capitalisation, la réduction de l'épargne privée devrait être à peu près compensée par la formation du capital de couverture dans le cadre de la prévoyance collective, ce rééquilibrage ne se fait pas dans le système de répartition<sup>94</sup>. L'abaissement du taux d'épargne de l'économie nationale se traduit à plus long terme par une diminution du capital réel<sup>95</sup>. Mais lorsque le capital dont dispose l'économie diminue, la productivité suit le mouvement, ce qui entraîne également un amoindrissement du revenu réel moyen<sup>96</sup>.

On peut encore mentionner d'autres différences typiques entre les deux principes de financement:

- Le principe de la répartition permet d'introduire sans délai une extension des prestations; cela signifie que la génération d'entrée pourrait profiter immédiatement de cette amélioration. Dans le système de la capitalisation, par contre, il faut d'abord constituer le capital nécessaire et la génération d'entrée n'obtiendrait de meilleures prestations qu'au fur et à mesure de l'augmentation de son capital de couverture. Si, inversement, on envisageait de réduire les prestations, la génération d'entrée verrait, dans le système de la répartition, ses prestations diminuer par rapport aux cotisations déjà versées. En revanche, dans le système de la capi-

---

91 Pour être plus précis, cela tient moins à la méthode de financement qu'au principe d'équivalence plus ou moins réalisé entre les piliers.

92 Cf. chiffre 41.

93 Cf. Schmid 1991, p. 60.

94 Cette hypothèse ne manque cependant pas de détracteurs. Cf. Schips 1991, p. 25 ss.

95 Partie de la fortune nationale servant à la constitution de prestations dans le cadre de la production, les réserves et la propriété foncière non comprises.

96 Cf. Schneider 1991, p. 26 s.

talisation, on peut disposer en tout temps du capital constitué par les cotisations versées.

- Un système de rentes de vieillesse fondé sur le principe de la répartition repose sur une redistribution directe entre les générations. Cela suppose qu'on ne manquera pas de cotisants (en nombre suffisant pour assurer la pérennité). Une assurance publique peut – dans une certaine proportion<sup>97</sup> – garantir la stabilité nécessaire. Dans le système fondé sur la capitalisation, ce sont les groupes d'assurés qui assurent leur propre financement. Cela permet une organisation décentralisée de droit privé.
- Dans le système dit de répartition, l'Etat offre une garantie légale du droit des assurés. Ce droit peut être modifié moyennant des révisions de loi. Dans le système dit de capitalisation, le droit se fonde sur un capital vieillesse garanti en vertu du droit privé. Ce capital est sujet à des variations de valeur.

Les deux modes de financement présentent des avantages et des inconvénients spécifiques qui, dans de nombreux domaines, s'avèrent complémentaires. C'est pourquoi tous les experts consultés pour le réexamen de la prévoyance VSI s'en tiennent aux principes de base de la conception des 3 piliers. Ils sont d'avis que la coexistence de ces deux systèmes est une solution en principe optimale. Les opinions divergent toutefois lorsqu'il s'agit de pondérer l'importance accordée à chacun des piliers.

- Schmid (1991, p. 1 ss) plaide pour l'introduction d'une rente unique équivalant au montant actuel de la rente maximale. Le 1<sup>er</sup> pilier assurerait ainsi la couverture du minimum vital. Simultanément, le 2<sup>e</sup> pilier ne devrait plus être obligatoire que pour un domaine restreint: il faut donc abaisser le gain maximal assuré. Globalement, ce raisonnement accorde davantage de poids au 1<sup>er</sup> pilier.
- Schips (1991, p. 56 ss) penche aussi, dans son argumentation, en faveur du renforcement du 1<sup>er</sup> pilier au détriment du 2<sup>e</sup> pilier. Ses motifs: l'adaptation aux transformations démographiques, sociales et économiques peut être mieux absorbée par le 1<sup>er</sup> pilier que par le 2<sup>e</sup>. Il estime de plus que dans le 2<sup>e</sup> pilier, la constitution et la diminution du capital de base sont sujettes à des insécurités. Mieux vaudrait donc renoncer à développer le 2<sup>e</sup> pilier.
- Schneider (1991, p. 1 ss) et Kohli (1991, p. 49 ss) pensent que le système actuel est pour ainsi dire idéal quant à la pondération adoptée. Ils mettent l'accent sur l'augmentation prévisible des coûts dans le système de la répartition en raison de l'évolution démographique.

Comme on peut le constater, il ne manque pas de bons arguments pour utiliser aussi bien la répartition que la capitalisation dans la prévoyance vieillesse. Il n'est cependant pas possible de déterminer sur une base scientifique comment répartir exactement la charge entre ces deux piliers. La décision sera plutôt fonction des avantages et des inconvénients de chacun de ces systèmes qui auront été mis en lumière. Il est vrai que le système actuel doit être adapté aux nouvelles exigences (cf. chiffre 2). Mais cette adaptation peut être faite sans pour autant modifier dans son essence la pondération entre les piliers. Du point de vue de l'économie nationale, on

---

<sup>97</sup> Même une assurance publique ne peut pas garantir que la proportion entre les actifs et les rentiers reste identique.

---



ne voit pas non plus pour quelle raison impérative il faudrait remettre le système actuel en cause alors qu'il semble très proche d'une solution idéale.

Vu l'évolution démographique qui se dessine, nous estimerions dangereux de renforcer aujourd'hui le 1<sup>er</sup> pilier au détriment du 2<sup>e</sup>.

## 312. Retraite populaire

Les auteurs de postulats qui demandent d'examiner l'introduction d'une retraite populaire visent à assurer une prévoyance complète à l'ensemble de la population, la retraite populaire devant garantir un minimum vital approprié (sans prestations complémentaires) ainsi que le maintien du niveau de vie habituel<sup>98</sup>.

Comme on vient de le voir, les rentes du 1<sup>er</sup> pilier ne couvrent pas les besoins vitaux, mais l'objectif constitutionnel est atteint par le recours aux prestations complémentaires. Donc, si la retraite populaire est censée couvrir les besoins vitaux, cela implique, en comparaison avec la situation actuelle, une nette extension des prestations (cf. l'option "mandat constitutionnel", chiffre 222.1). Or, qui plus est, la retraite populaire doit garantir à l'ensemble de la population le maintien du niveau de vie. Alors que la prévoyance professionnelle ne couvre actuellement que les salariés dont le revenu atteint un certain seuil, la retraite populaire étendrait cette protection aux salariés à revenus modestes, aux indépendants et aux personnes sans activité lucrative. Si l'on s'en tient cependant à l'objectif de prestation dans le domaine du maintien du niveau de vie habituel, les non actifs et les personnes à revenus modestes ne toucheraient pas de prestations allant au-delà du minimum vital, dans le nouveau système non plus. La nouveauté résiderait dans le fait que les indépendants sont intégrés dans ce système. Compte tenu des arguments développés plus haut (cf. chiffre 311), le financement d'une retraite populaire devrait être de type mixte: une partie par le biais de la répartition, l'autre par celui de la capitalisation.

Sans doute, l'introduction d'une retraite populaire aurait-elle des **avantages**: le système serait probablement plus transparent que la solution actuelle à deux, voire trois piliers. Probablement serait-il aussi plus simple à gérer sur le plan administratif. Sans compter que les indépendants, eux aussi, bénéficieraient d'une protection suffisante. Enfin, le changement d'emploi et le passage d'un employeur à l'autre ne serait plus lié à un changement de l'institution de prévoyance professionnelle. Notons toutefois que cet argument a perdu de sa pertinence depuis l'introduction de la loi sur le libre passage.

Mais ces avantages sont contrebalancés par des **inconvenients** majeurs sur des points essentiels. Sur le fond, on peut se demander si l'amélioration des prestations correspondante est adéquate. De toute manière, le financement de cette amélioration n'est pas plus aisé par le biais d'une retraite populaire que selon le système actuel. Les problèmes de financement dus au vieillissement de la population s'aggravaient néanmoins si l'on renforçait le financement par le biais de la répartition. De plus, l'actuelle multiplicité des institutions de prévoyance pourrait se révéler être un avantage à l'avenir. En effet, si l'évolution future de la prévoyance professionnelle devait distendre le lien entre le salarié et l'institution de prévoyance de son employeur, la concurrence pourrait s'instaurer entre les institutions de prévoyance. Ce serait souhaitable sur le plan économique.

<sup>98</sup> Postulat Gadiant (89.611 n), postulat Günter (89.772 n).

Tout bien pesé, la **retraite populaire** n'apporte pas d'avantages majeurs, mais entraîne par contre des inconvénients essentiels par rapport à la solution actuelle. C'est pourquoi **nous n'envisageons pas** un tel changement fondamental de système.

## 32. Le système de la sécurité sociale doit-il être complété ou remplacé par une couverture de base?

L'aménagement de la prévoyance VSI est étroitement lié au système global de sécurité sociale. D'une part, on se demande s'il ne serait pas judicieux, sur le fond, de compléter ou de remplacer l'ensemble du système de sécurité sociale par une couverture de base. A ce niveau de réflexion, on se demandera aussi comment jauger une telle couverture de base pour le seul domaine de la prévoyance VSI. D'autre part, il faut tenir compte du fait que certes, la prévoyance VSI analysée ici est au coeur du système suisse de sécurité sociale, mais que d'autres domaines de la sécurité sociale font, eux aussi, état de besoins sociopolitiques.

### 321. De la nouvelle pauvreté en Suisse

Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, on s'est mis, en Suisse aussi, à étudier le sujet de la "nouvelle pauvreté". Les études scientifiques correspondantes<sup>99</sup> ont démontré que même en Suisse, indépendamment de la conjoncture, il y a toujours une partie de la population dont les revenus sont faibles et qu'il faut bien qualifier de pauvre. Depuis lors, de nombreuses études sur la pauvreté ont été faites, dans des communes et des cantons. Leurs bases conceptuelles et leurs résultats se résument ainsi<sup>100</sup>:

- Les études partent d'une **notion relative de la pauvreté**. Elle définissent donc la pauvreté en se référant au niveau de vie "habituel" en Suisse<sup>101</sup>.
- Il y a d'importantes différences d'une étude à l'autre quant à la **définition du seuil de pauvreté**. Dans la mesure où elles se réfèrent au revenu imposable, elles sous-estiment les revenus effectifs. D'autres donnent le revenu brut en se fondant sur les chiffres de la déclaration d'impôt. Mais cette méthode ne permet pas non plus de saisir – selon les législations fiscales cantonales – ou saisit en partie seulement d'importants éléments du revenu comme les prestations de l'assistance sociale, les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ou encore les pensions alimentaires. Enfin, les frais d'obtention du revenu ainsi que la perte acceptable de fortune ayant servi à compléter les ressources, sont diversement pris en compte<sup>102</sup>.
- **En Suisse, une partie non négligeable de la population doit être qualifiée de pauvre**. Les estimations divergent pour les raisons invoquées. Mais la part des pauvres devrait osciller entre 5% et 15% de la population.

<sup>99</sup> Buhmann 1988, Enderle 1987, Marazzi 1986.

<sup>100</sup> Cf. aussi Farago, Füglistaler 1992. Avec de plus amples indications.

<sup>101</sup> Cf. annexe A4.

<sup>102</sup> Cf. aussi annexe A4.

- **La pauvreté frappe tout particulièrement des groupes spécifiques de la population:** les malades chroniques, les personnes handicapées, celles qui n'ont pas de domicile fixe ou d'emploi sûr, les personnes dont la formation est lacunaire, qui vivent seules, ou sont à la retraite. Quant à savoir dans quelle mesure les rentiers AVS et AI sont réellement exposés à un risque accru de pauvreté, la question n'est pas tranchée. Il est possible que ce résultat des études sur la pauvreté repose également sur une appréciation insuffisante des prestations complémentaires (cf. plus haut). Les femmes sont particulièrement souvent frappées par la pauvreté. Cela semble tenir entre autres au fait qu'on les retrouve bien plus fréquemment que la moyenne dans le groupe des parents élevant seul leurs enfants, dans celui des personnes âgées et vivant seules. Tous ces groupes sont exposés à un risque de pauvreté accru<sup>103</sup>.
- Tandis que les premières études sur la pauvreté s'étaient avant tout penchées sur **le revenu et la fortune**, les plus récentes s'attachent de plus en plus à décrire **la situation de vie** des groupes concernés par la pauvreté. Ils analysent donc leurs conditions d'existence dans des domaines précis et tentent d'intégrer ces deux aspects.

Une enquête sur la pauvreté en Suisse représentative au niveau national est en train de se faire dans le cadre du Programme national de recherche 29 intitulé "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale". Ce travail devrait répondre à diverses questions encore en suspens. Un soin tout particulier a été accordé à la situation financière des personnes concernées, saisie dans le détail, de même qu'à leurs conditions d'existence.

Il y a parfois des différences de taille d'une étude sur la pauvreté à l'autre quant à la méthode utilisée et aux résultats obtenus. Certains aspects de la question demeurent encore obscurs. Il n'en reste pas moins que les résultats dont on dispose aujourd'hui prouvent à l'évidence qu'en Suisse aussi, une frange de la population doit être qualifiée de pauvre. Ce problème a aussi été évoqué dans diverses interventions parlementaires<sup>104</sup>.

### 322. Modèles alternatifs de couverture de base

Une couverture de base ne devrait-elle pas remplacer ou compléter un système de sécurité sociale fondé sur le principe de la causalité? La question ne date pas d'hier<sup>105</sup>. Ces derniers temps, l'idée de couverture de base a pris un nouvel essor dans le contexte du débat sur la nouvelle pauvreté; les arguments se développent selon les trois axes suivants:

- Le système de sécurité sociale actuel n'aurait pas permis de résoudre les problèmes sociaux que constituent la pauvreté et le chômage de longue durée, malgré la prospérité.
- La sécurité sociale actuelle serait opaque et inefficace alors que, simultanément, l'aptitude à financer l'Etat social serait remise en question.

---

<sup>103</sup> Füglistaler, P., Hohl, M. 1992, p. 180 ss.

<sup>104</sup> Cf. annexe A25.

<sup>105</sup> Pour un aperçu historique, cf. Gerhardt, Weber 1984, Milano 1989.

- Le travail deviendrait denrée rare dans notre société. C'est pourquoi la couverture matérielle du minimum vital devrait être dissociée du travail, ce qui ouvrirait la voie à une économie plus écologique. Cela permettrait également de répartir spécifiquement pour chaque sexe l'activité professionnelle rémunérée et les activités parentales non rémunérées.

Parmi les divers modèles de couverture de base proposés, on distingue essentiellement cinq formules:

- L'**introduction d'une rente unique** d'un montant équivalent à la rente maximale octroyée aujourd'hui dans l'AVS/AI devrait permettre de couvrir les besoins vitaux des rentières et rentiers AVS/AI.
- En instaurant un **impôt négatif sur le revenu**, on fixe un seuil au-delà duquel le revenu est imposé et en-deçà duquel le revenu est complété par une prestation étatique ("impôt négatif"). L'objectif de ce modèle consiste à remplacer le régime de la sécurité sociale par un système unique qui provoque aussi peu d'effets pervers sur le marché que possible.
- Le **dividende social** est une prestation étatique dont le montant uniforme est accordé à toutes les citoyennes et à tous les citoyens. Les revenus obtenus en plus sont imposés. La redistribution atteint ainsi un volume très élevé.
- La **couverture de base fondée sur la notion de besoin** est un système dans lequel le régime actuel de sécurité sociale est complété par des prestations de besoin standardisées, calquées sur les prestations complémentaires. On obtiendrait ainsi une couverture minimale – surtout pour certains groupes de population<sup>106</sup>.
- Les différentes formes de **prestations de réinsertion** reposent sur le principe d'un contrat entre l'État et les bénéficiaires. L'État indemnise ainsi les bénéficiaires pour les activités qu'ils se sont engagés à entreprendre en vue de leur insertion sociale et professionnelle.

Plusieurs éléments distinguent ces formules les unes des autres. Les unes (rente unique, couverture de base fondée sur la notion de besoin, prestations de réinsertion) complètent le système actuel et comblent ses lacunes, alors que les autres (impôt négatif sur le revenu, dividende social) remplacent en principe le régime en vigueur. Le cercle des ayants droit est plus ou moins fermé selon que le modèle s'applique à l'ensemble de la population ou à une certaine partie seulement, et qu'il remplace ou complète le système actuel. L'ouverture du cercle dépend aussi du rôle dévolu à la capacité et à la volonté de travail dans l'octroi des prestations (prestations de réinsertion, d'une part, et dividende social, d'autre part, qui justement tend à dissocier revenu et activité professionnelle et à répartir le travail [rémunéré et non rémunéré]).

C'est précisément ce lien entre couverture de base et activité professionnelle qui suscite une critique commune à l'égard de ces modèles, dans la mesure où ils assurent un revenu minimal. Si le montant des prestations est suffisamment élevé pour garantir un niveau adéquat de sécurité sociale, les ressources financières requises, sont, elles, considérables. Dans le même temps, on n'encourage plus guère les gens à s'engager dans une activité professionnelle pour obtenir un revenu (supplémentaire), ce qui se répercute sur l'offre de main d'œuvre<sup>107</sup>. Si, en revanche,

<sup>106</sup> Postulat Hildbrand (91.3085 n), motion Bircher (91.3111 n), cf. annexe A26.

<sup>107</sup> Schneider, H. 1991, p. 3; Schmid, H. 1991, p. 33; Kohli, U. 1991, p. 52.

les prestations sont plus modestes, leur coût et les répercussions sur l'offre de main-d'œuvre restent (relativement) faibles. Mais il est alors probable que ces mêmes prestations seront insuffisantes.

On peut, en outre, se demander si les simplifications administratives que l'on attend de l'impôt négatif sur le revenu et du dividende social sont réalisables dans les faits. Etant donné qu'il s'agit là d'une incitation plutôt soutenue à une obtention frauduleuse de transferts, on risque d'assister à une croissance de l'économie souterraine et de devoir consacrer beaucoup de ressources à la détermination de l'état des revenus des ménages<sup>108</sup>.

L'introduction d'une rente unique dans l'AVS instaurerait un revenu garanti dans ce domaine de la prévoyance. Les arguments qui s'opposent à cette idée ont été présentés plus haut, nous n'y reviendrons pas ici<sup>109</sup>. En outre, les prestations complémentaires assurent aujourd'hui déjà la couverture des besoins vitaux. L'impôt négatif et le dividende social représentent des formes de couverture de base dont la réalisation impliquerait une transformation radicale du système actuel de sécurité sociale; d'importants effets pervers, en particulier sur l'offre de travail, ne sont pas à exclure.

Une couverture de base fondée sur la notion de besoin se rattacherait par contre directement au modèle des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI: elle pourrait se restreindre aux personnes dont on ne peut attendre une prestation de travail ou qui sont engagées dans des activités socialement utiles mais non rémunérées (par exemple tâches d'éducation ou de soins). Le modèle des prestations de réinsertion pourrait s'appuyer sur des expériences cantonales; il servirait entre autres à indemniser les chômeurs, sur une période limitée, pour les activités entreprises en vue de leur réinsertion professionnelle ou sociale. Certes, ces deux modèles dépassent le cadre de la prévoyance VSI et celui du thème central de ce rapport. Cependant, au regard des problèmes liés à la nouvelle pauvreté et au chômage de longue durée, nous proposons ici de les examiner.

Nous nous prononçons contre l'introduction d'une rente unique dans l'AVS, d'un impôt négatif sur le revenu ou d'un dividende social. Par contre, nous sommes d'avis qu'il faut examiner à moyen terme l'introduction, **pour certains groupes de personnes, d'une couverture de base fondée sur la notion de besoin**, hors de la prévoyance VSI et calquée sur le modèle des prestations complémentaires du 1<sup>er</sup> pilier. Il en va de même pour l'introduction de **prestations de réinsertion**.

<sup>108</sup> Schmid, H. 1991, p. 32 ss.

<sup>109</sup> Cf. chiffres 222.1 und 5 ainsi que: Office fédéral des assurances sociales. 1993. Bericht über Grundsätze und Auswirkungen einer Einheitsrente (non publié),

## 4. Évolution des besoins de financement

Nous allons étudier ci-après l'évolution des besoins de financement dans les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers. Les calculs reposent sur le scénario démographique "continuité" de l'Office fédéral de la statistique. Ce scénario part du principe que l'espérance de vie va s'accroissant et que le nombre de naissances reste à un niveau aussi bas qu'actuellement. En outre, l'économie évolue favorablement et la population active augmente, augmentation à laquelle la main-d'œuvre étrangère contribue largement. Ces hypothèses étant posées, il convient de s'attendre à un accroissement du nombre de personnes âgées de plus de 64 ans qui passera de 1 million aujourd'hui à 1,3 millions en 2010. Dans le même laps de temps, selon le scénario, le rapport de la population âgée à la population active<sup>110</sup> passera de 24% à 29%<sup>111</sup>.

L'évolution des sources de recettes et de dépenses est indiquée en valeurs réelles jusqu'en 2010 et séparée selon les scénarios économiques "croissance modérée" (1% d'augmentation du salaire réel) et "croissance zéro" (aucune augmentation de salaire réel). Les calculs se fondent sur un renchérissement de 3,5%, avec une adaptation des salaires de 4,5% ou de 3,5% et sont représentés dans les prix de 1995 sans renchérissement.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit, dans les scénarios en question ici, de calculs qui reposent sur des hypothèses d'évolution démographique et économique. Malgré cette incertitude, ils donnent des indications sur l'étendue et la signification des changements dont la tendance devrait, selon toute probabilité, se confirmer dans la période considérée.

### 4.1. Évolution des besoins de financement dans le premier pilier

Les tableaux suivants indiquent les dépenses (total des besoins de financement) dans l'AVS et dans l'AI par avancées quinquennales. N'est pas seulement déterminant pour évaluer la situation financière de l'assurance la valeur absolue en francs mais également le rapport entre les dépenses et la masse salariale, ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée et l'indice du taux de remplacement. Le taux de remplacement est le rapport entre la rente et le revenu et, par conséquent, le rapport entre la prestation et la cotisation. L'indice en question montre la modification du taux de remplacement pour une nouvelle rente dans l'année correspondante par rapport à 1980, année de base de l'indice mixte. Le scénario de la croissance zéro montre directement l'influence de la démographie sur l'AVS et sur l'AI, puisque l'indice mixte n'a, en l'occurrence, aucun effet.

**En annexe** se trouvent les budgets avec les dépenses et les recettes selon le financement en vigueur. L'état des comptes de capital y est également mentionné. Le calcul des recettes tient compte du relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée dont le principe a déjà été accepté en votation populaire. On partira, comme hypothèse de travail, d'un taux de 0,5% à partir de l'an 2000 et de 1% à partir de 2003. Les graphiques expliquent l'évolution du besoin de financement (dépenses moins recettes) et le taux de cotisation d'équilibre. Celui-ci met en évidence le taux de cotisation qui, en

110 Rapport de la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans.

111 Office fédéral de la statistique. 1992. Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1991-2040.

tenant compte des prestations des pouvoirs publics (20% de ses dépenses pour l'AVS, 50% pour l'AI), est nécessaire pour couvrir effectivement les dépenses.

#### 411. Régime actuel et option "hiérarchie des objectifs"

Etant donné que l'option "hiérarchie des objectifs" n'implique aucune modification du système de rentes, le besoin de financement lié au système est le même que selon le régime actuel.

Le tableau 411/1 illustre l'évolution des dépenses de l'AVS (valeurs sans le renchérissement, base de prix 1995) jusqu'en l'an 2010. Les calculs se fondent sur le système de rentes qui a été décidé par les chambres fédérales dans le cadre de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS (y compris le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 63 ans en 2001 et à 64 ans en 2005). A l'heure actuelle, 20 pour cent des dépenses sont financées par les pouvoirs publics et 80 pour cent par les cotisations.

**Tableau 411/1:** évolution des dépenses de l'AVS jusqu'en 2010, régime 1995

Année	Croissance modérée: Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%				Croissance zéro: Evolution salaires 3,5%; évolution prix 3,5%			
	Dépenses			Taux de remplace- ment en %	Dépenses			Taux de remplace- ment en %
	en millions de francs	en % du salaire	en % TVA		en millions de francs	en % du salaire	en % TVA	
1994	23'363	10.6	13.8	93.5	23'363	10.6	13.8	93.5
1995	24'530	10.9	14.2	95.1	24'530	10.9	14.2	95.1
2000	27'339	11.3	14.7	94.2	26'853	11.6	15.0	95.2
2005	29'999	11.7	15.2	88.3	28'970	12.3	16.0	92.1
2010	35'309	13.1	17.0	90.0	32'989	14.0	18.2	95.2

Les dépenses augmentent à partir de 1995 respectivement de 10,8 et de 8,5 milliards de francs. Déterminante pour le financement est cependant la modification des valeurs relatives en pourcentage du salaire et en pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée. Les pourcentages du salaire augmentent de 10,9 actuellement à 13,1 ("croissance modérée"), voire 14,0 ("croissance zéro"). Les pourcentages de la taxe sur la valeur ajoutée augmentent de façon analogue. L'indice du taux de remplacement montre cependant que la situation financière améliorée du scénario "croissance modérée" est liée à la dépréciation relative des nouvelles rentes, qui est d'environ cinq%.

Bien que l'augmentation des dépenses en pourcentages du salaire qui passe de 10,9% actuellement à 13,1 voire 14,0% en l'an 2010 semble élevée, nous profiterons également d'un accroissement de la population active. Si l'AVS devait être financée individuellement par chaque génération, ce taux se situerait à 14,5%. Ou, en d'autres termes: la contre-partie, que nous pouvons attendre de notre système AVS actuel, a une "valeur" égale à 14,5% du salaire.

Le tableau 411/2 montre l'évolution des dépenses de l'AI. L'évolution démographique à partir de l'an 2000 n'est plus que faible. Les augmentations de coûts ultérieures dues à d'autres influences ne sont plus considérées. Les dépenses sont indiquées sans les intérêts moratoires puisqu'elles dépendent des futures mesures de financement.

**Tableau 411/2:** évolution des dépenses de l'AI jusqu'en 2010, régime 95 (sans les intérêts)

Année	Croissance modérée: Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%				Croissance zéro: Evolution salaires 3,5%; évolution prix 3,5%			
	Dépenses (sans intérêts)			Taux de remplacement en %	Dépenses (sans intérêts)			Taux de remplacement en %
	en millions de francs	en % du salaire	en % TVA		en millions de francs	en % du salaire	en % TVA	
1994	6'361	2.9	3.8	93.5	6'361	2.9	3.8	93.5
1995	6'879	3.1	4.0	95.1	6'879	3.1	4.0	95.1
2000	7'869	3.3	4.2	94.2	7'661	3.3	4.3	95.2
2005	8'674	3.4	4.4	88.3	8'190	3.5	4.5	92.1
2010	9'467	3.5	4.5	90.0	8'596	3.6	4.7	95.2

Le budget en annexe indique qu'en dépit de l'augmentation du taux des cotisations au 1.1.1995, les recettes sont insuffisantes. Le taux de cotisations actuel de 1,4 pour cent du salaire n'a pas été modifié, d'où les dettes correspondantes.

## 412. Option "mandat constitutionnel"

Les calculs de cette option ont été effectués sur la base d'une rente unique d'un montant égal à celui de la rente maximale actuelle. Les tableaux 412/1 et 412/2 montrent à combien s'élèverait le financement supplémentaire par rapport au régime en vigueur (tableaux ci-dessus).

**Tableau 412/1:** coûts supplémentaires de l'option "mandat constitutionnel" dans l'AVS par comparaison avec le régime 95

Année	Conséquences par rapport au splitting pour une croissance modérée			Croissance par rapport au splitting pour une croissance zéro		
	Coûts supplémentaires en			Coûts supplémentaires en		
	millions de fr.	% salariaux	% TVA	millions de fr.	% salariaux	% TVA
1997	3'649	1.6	2.1	3'649	1.6	2.1
2000	3'845	1.6	2.1	3'777	1.6	2.1
2005	3'821	1.5	1.9	3'690	1.6	2.0
2010	4'615	1.7	2.2	4'312	1.8	2.4



**Tableau 412/2:** coûts supplémentaires de l'option "mandat constitutionnel" dans l'AI par comparaison avec le régime 95

Année	Conséquences par rapport au splitting pour une croissance modérée			Conséquences par rapport au splitting pour une croissance zéro		
	Coûts supplémentaires en			Coûts supplémentaires en		
	millions de fr.	% salariaux	% TVA	millions de fr.	% salariaux	% TVA
1997	834	0.4	0.5	834	0.4	0.5
2000	929	0.4	0.5	912	0.4	0.5
2005	970	0.4	0.5	937	0.4	0.5
2010	1'070	0.4	0.5	1'000	0.4	0.5

## 42. Évolution des besoins de financement dans le 2<sup>e</sup> pilier

Alors que dans le 1<sup>er</sup> pilier, le financement est assuré entièrement par les cotisations (des assurés et des employeurs) et par les contributions des pouvoirs publics<sup>112</sup>, le 2<sup>e</sup> pilier recourt à deux sources de financement, à savoir les cotisations (des assurés et de leurs employeurs) et le rendement des capitaux (accumulés). Nous allons indiquer ci-après tous les rendements de capitaux prescrits et nécessaires du point de vue actuariel (intérêts de l'avoir de vieillesse de 4% selon l'art. 12 OPP2, des capitaux de couverture avec le taux d'intérêt technique, intérêts découlant de l'adaptation au renchérissement des rentes de vieillesse en cours, etc). Des rendements de capitaux supplémentaires sont possibles, mais ne peuvent cependant pas être chiffrés d'avance.

Pour être en mesure d'évaluer les recettes avec toutes leurs conséquences économiques d'une part, et par comparaison avec le 1<sup>er</sup> pilier, d'autre part, on a non seulement tenu compte des cotisations, mais aussi des rendements de capitaux nécessaires. Ces rendements sont indiqués en pour cents calculés non pas sur la somme des salaires LPP, mais sur la somme du salaire AVS des assurés LPP.

Selon les deux scénarios économiques, les recettes augmentent tant au plan nominal que relativement à la somme des salaires AVS. De plus, les rendements des capitaux nécessaires du point de vue actuariel augmentent d'une manière exceptionnellement forte. Cela n'est pas surprenant puisque la LPP n'est entrée en vigueur qu'en 1985. Cependant, dans une assurance financée selon le système de la capitalisation, le stock de capital accumulé augmente de manière exceptionnellement forte au début, ce qui est également le cas pour les rendements de capitaux.

### 421. Régime en vigueur

Le tableau 42/1 illustre l'évolution des recettes, telle qu'elle se produirait, si la LPP en vigueur demeurerait inchangée.

<sup>112</sup> Le produit des intérêts du fonds AVS ne sert plus aujourd'hui à financer les prestations, mais il est utilisé pour maintenir le pouvoir d'achat du fonds, dont le montant ne doit pas tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles (art. 107, 3<sup>e</sup> al. LAVS).

**Tableau 42/1:** évolution des recettes dans la prévoyance professionnelle obligatoire (LPP) jusqu'en 2010, régime 95

Année	Croissance modérée: taux de croissance réel 1% Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%						Croissance zéro: taux de croissance réel 0% Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%					
	en millions de francs aux prix de 1995			en pourcentage de la masse salariale AVS			en millions de francs aux prix de 1995			en pourcentage de la masse salariale AVS		
	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total
1995	13'468	3'642	17'110	6.79	1.84	8.63	13'468	3'642	17'110	6.79	1.84	8.63
2000	14'646	5'971	20'617	6.77	2.76	9.53	13'884	5'925	19'809	6.95	2.96	9.91
2005	15'615	8'004	23'619	6.76	3.46	10.22	14'340	7'737	22'077	7.06	3.81	10.87
2010	16'721	9'789	26'510	6.93	4.06	10.99	14'717	9'262	23'979	7.29	4.59	11.88

## 422. Option "hiérarchie des objectifs"

Le tableau 42/2 illustre l'évolution des recettes supplémentaires en supposant que:

- la LPP en vigueur sera reconduite sans changement jusqu'en 1998;
- les 17 mesures proposées par la Commission fédérale LPP pour la 1<sup>e</sup> révision LPP entreront en vigueur le 1.1.1999. Trois de ces mesures seulement ont des effets au plan financier:
  - l'adaptation au renchérissement des rentes de vieillesse LPP en cours dans le cadre des moyens financiers suivants:
    - a) 10% des dépenses annuelles pour les rentes de vieillesse LPP, 1% au maximum du capital de couverture correspondant;
    - b) 1% des salaires coordonnés de tous les assurés qui cotisent pour les prestations de vieillesse;
  - l'abaissement de la déduction de coordination (à 2/3 de la rente AVS simple maximale) et l'adaptation de la déduction de coordination au taux d'occupation dans le cas d'un emploi à temps partiel;
  - l'abaissement des bonifications de vieillesse pour les assurés plus âgés.

Les conséquences financières des mesures proposées ont été calculées sans les délais de transition qui doivent éventuellement être prévus pour certaines mesures.

**Tableau 42/2:** évolution des recettes supplémentaires par rapport au régime en vigueur dans la prévoyance professionnelle obligatoire (LPP) jusqu'en 2010, régime en vigueur jusqu'en 1998, option "hiérarchie des objectifs" dès 1999

Année	Croissance modérée: taux de croissance réel 1% Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%						Croissance zéro: taux de croissance réel 0% Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%					
	en millions de francs au prix de 1995			en pourcentages de la masse salariale AVS			en millions de francs au prix de 1995			en pourcentages de la masse salariale AVS		
	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total
2000	2'124	1'019	3'143	0.83	0.41	1.23	2'130	1'008	3'137	0.88	0.43	1.31
2005	2'394	1'560	3'954	0.91	0.61	1.52	2'412	1'578	3'990	1.03	0.69	1.72
2010	2'940	2'027	4'967	1.08	0.75	1.83	2'871	1'982	4'853	1.23	0.86	2.09

### 423. Option "mandat constitutionnel"

Le tableau 42/3 illustre l'évolution des recettes supplémentaires en supposant que:

- la LPP en vigueur sera reconduite sans changement jusqu'en 1998;
- la 1<sup>e</sup> révision LPP entrera en vigueur le 1.1.1999. Les mesures prévues correspondent à celles de l'option "hiérarchie des objectifs" avec les adaptations suivantes:
  - supprimer les bonifications complémentaires au lieu de les reconduire;
  - adapter au taux de renchérissement complet et non partiel les rentes de vieillesse LPP en cours;
  - augmenter la déduction de coordination (à 5/4 de la rente simple AVS maximale).

Là non plus, comme dans l'option "hiérarchie des objectifs", il n'a pas été tenu compte d'éventuels délais de transition, de sorte que les conséquences ont pu être présentées dès le début dans toute leur étendue.

**Tableau 42/3:** évolution des recettes supplémentaires par comparaison au régime en vigueur dans la prévoyance professionnelle obligatoire (LPP) jusqu'en 2010, régime en vigueur jusqu'en 1998, option "mandat constitutionnel" à partir de 1999

Année	Croissance modérée: taux de croissance réel 1% Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%						Croissance zéro: taux de croissance réel 0% Evolution salaires 4,5%; évolution prix 3,5%					
	en millions de francs au prix de 1995			en pourcentage de la masse salariale AVS			en millions de francs au prix de 1995			en pourcentage de la masse salariale AVS		
	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total	Cotisa- tions	Rend. capital	Total
2000	1'516	271	1'787	0.63	0.10	0.73	1'420	250	1'670	0.64	0.10	0.74
2005	1'808	632	2'440	0.73	0.25	0.98	1'676	618	2'294	0.77	0.27	1.04
2010	2'245	1'096	3'341	0.87	0.41	1.28	1'961	935	2'896	0.90	0.41	1.31

## 5. Appréciation récapitulative

Les effets aujourd'hui perceptibles du vieillissement de notre population et les perspectives économiques ont amené les milieux politiques et le grand public à analyser toujours plus, et de manière approfondie, l'avenir de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité: Doit-on s'en tenir à la conception des 3 piliers adoptée par le peuple en 1972? Comment doit-on poursuivre le développement de cette conception?

**Nous estimons qu'il faut fondamentalement maintenir la conception des 3 piliers.**

La conception des trois piliers de la prévoyance suisse vieillesse, survivants et invalidité a fait ses preuves, principalement en raison du lien entre le système de la répartition et celui de la capitalisation dans les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers. De cette manière, les risques existants dans les deux procédés de financement (vieillissement croissant, renchérissement) sont répartis de façon optimale.

Il est vrai que le système actuel doit être adapté aux nouvelles exigences sociopolitiques et économiques, ce qui ne saurait avoir lieu sans que l'on déplace les poids entre les trois piliers (cf. chiffre 311). Si l'on considère les coûts démographiques auxquels on doit s'attendre, un renforcement important du 1<sup>er</sup> pilier au détriment du 2<sup>e</sup> causerait de grands problèmes financiers dans le 1<sup>er</sup> pilier. **Pour cette raison, nous rejetons l'idée d'un déplacement important des charges entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> pilier.**

Le peuple a, en 1972, rejeté l'introduction d'une **retraite populaire**. Cette idée a été reprise depuis quelques années. Ses désavantages sont cependant notoires (ch. 312), **c'est pourquoi nous ne continuons pas à développer cette idée.**

**Nous rejetons** également le principe d'un **revenu minimum garanti pour tous** au sens d'un impôt négatif sur le revenu ou d'un dividende social. Car, de cette manière, le système de la sécurité sociale ne serait plus lié à l'activité lucrative ni au revenu, d'où une influence négative sur la motivation. En outre, les moyens financiers nécessaires pour atteindre un niveau approprié de sécurité sociale seraient très élevés. En revanche, à moyen terme, une **couverture de base orientée selon les besoins** pour des groupes de population particuliers, qui pourrait également se situer en dehors de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité sur le modèle des prestations complémentaires du 1<sup>er</sup> pilier, de même qu'un **revenu minimum de réinsertion** devront être examinés (chiffre 32).

Le contexte dans lequel se trouve la sécurité sociale s'est transformé ces dernières années. L'évolution de la société, le vieillissement de notre population et les formes de travail modifiées imposent de nouvelles exigences à la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Il en résulte un grand besoin d'adaptation pour la sécurité sociale. **L'adaptation du système actuel à la teneur du mandat constitutionnel** (couvrir les besoins vitaux par des prestations d'assurance) remettrait en question le principe d'assurance du 1<sup>er</sup> pilier, renforcerait notablement le 1<sup>er</sup> pilier, étendrait son volume de prestations et par là les coûts de manière importante et globale sans que - contrairement à ce que l'on avait espéré à l'origine - l'on puisse renoncer aux prestations complémentaires. Il faut **rejeter** en particulier l'introduction d'une **rente unique** (chiffre 224).

***Nous sommes d'avis qu'il faut renoncer, pour le moment, à adapter le système des 3 piliers à la teneur du mandat constitutionnel. En lieu et place, le système doit être adapté aux conditions nouvelles, en se fondant sur une nouvelle interprétation de l'objectif constitutionnel et en suivant la ligne d'une hiérarchie des objectifs.***

Cela ne peut être réalisé que par des ***révisions cohérentes matériellement et du point de vue de leur planification temporelle*** de chacune des œuvres sociales des trois piliers.

La **11<sup>e</sup> révision AVS** doit

- optimiser le financement de l'AVS et de l'AI, avant tout en considération des coûts supplémentaires engendrés par la démographie (chiffres 21, 241.1), c'est ce à quoi s'emploie le groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales" mentionné au début de ce rapport;
- réaliser pleinement l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le 1<sup>er</sup> pilier (chiffres 21, 241.3);
- régler une nouvelle fois l'âge de la retraite et sa flexibilité (chiffres 21, 241.2);
- examiner l'adaptation des rentes à l'indice pondéré AVS en vigueur aujourd'hui (chiffre 231).

La **4<sup>e</sup> révision AI** doit

- introduire un système d'indemnité journalière indépendant de l'état civil (chiffre 242.2);
- examiner une allocation d'assistance au lieu de l'allocation pour impotent (chiffre 242.3);
- améliorer la maîtrise des coûts (chiffre 242.1).

Dans le cadre des ***révisions de la loi fédérale sur les prestations complémentaires***,

- la **3<sup>e</sup> révision des PC** devra optimiser le système existant (chiffre 243.1); notamment en améliorant l'information des rentiers dans la perspective d'un éventuel droit aux PC et en procédant à quelques corrections de prestations;
- une **4<sup>e</sup> révision des PC** devra adapter le système aux exigences en ce qui concerne les personnes dépendantes, coordonner les PC avec les prestations d'autres œuvres sociales comme l'allocation pour impotent de l'AVS et de l'AI, et améliorer la maîtrise de l'accroissement des coûts (chiffre 243.2);
- une **modification de la Constitution** permettra d'ancrer les PC de manière durable dans la Constitution fédérale et de les harmoniser avec le mandat de prestation pour les rentes de l'AVS et de l'AI ainsi que de la prévoyance professionnelle (chiffre 243.3).

Dans le cadre de la **1<sup>e</sup> et d'une 2<sup>e</sup> révision de la LPP**, on devra

---

- introduire l'adaptation obligatoire des rentes de vieillesse au renchérissement (chiffre 232);
- étendre la garantie des prestations de la prévoyance professionnelle aux prestations du régime pré-obligatoire et surobligatoire des institutions de prévoyance (chiffre 244.1);
- réaliser l'égalité entre les sexes (chiffre 244.2);
- et examiner les questions d'une flexibilisation de la prévoyance professionnelle (chiffres 21, 244.3).

**Le pilier 3a** devra également être rendu accessible aux personnes n'exerçant pas d'activité lucrative (chiffre 245).

Dans toutes les révisions, il conviendra de veiller à ce qu'il n'y ait **pas de problème de compatibilité avec le droit européen** et que les **engagements internationaux** (chiffre 17) déjà pris par notre pays puissent être respectés. Les changements proposés correspondent en principe à ces obligations sur la base des instruments internationaux exposés et s'alignent sur le droit de l'UE, pour autant que l'on puisse prévoir aujourd'hui son évolution.

***Les adaptations des bases légales des œuvres sociales s'inspirent d'une nouvelle interprétation de l'objectif fixé par la Constitution et renforcent la conception des 3 piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Elles comblent les lacunes aujourd'hui manifestes de la sécurité sociale. Le rapport indique la voie à suivre pour assurer l'avenir de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité de notre pays.***

# Annexe

## A1. Table des matières

<b>Introduction et aperçu .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Le système actuel de prévoyance VSI .....</b>	<b>4</b>
11. <i>Historique .....</i>	4
12. <i>1er pilier .....</i>	5
121. <i>AVS/AI .....</i>	5
122. <i>Prestations complémentaires.....</i>	8
13. <i>2e pilier.....</i>	10
14. <i>Le système de rentes actuel des 1er et 2e piliers .....</i>	12
15. <i>3e pilier.....</i>	13
151. <i>La prévoyance individuelle liée (pilier 3a).....</i>	14
152. <i>La prévoyance individuelle libre (pilier 3b) .....</i>	15
16. <i>Les autres assurances sociales étroitement liées à la prévoyance VSI.....</i>	16
17. <i>Systèmes étrangers et droit international.....</i>	16
171. <i>Les systèmes d'assurance à l'étranger .....</i>	16
172. <i>Le droit international.....</i>	18
172.1 <i>OIT et Conseil de l'Europe.....</i>	18
172.2 <i>Conventions de sécurité sociale directement applicables .....</i>	19
172.3 <i>Droit de l'UE.....</i>	19
<b>2. Évaluation du système actuel de la prévoyance VSI et développement futur de celui-ci .....</b>	<b>21</b>
21. <i>Exigences posées à une prévoyance VSI axée sur l'avenir.....</i>	21
22. <i>Mandat constitutionnel et couverture du minimum vital dans le système de rentes selon la conception des 3 piliers.....</i>	26
221. <i>Le système de prestations.....</i>	26
221.1 <i>L'objectif en matière de prestations selon l'option "mandat constitutionnel" .....</i>	26
221.2 <i>Le système de prestations selon l'option "hiérarchie des objectifs" .....</i>	30
222. <i>Effets de l'option "mandat constitutionnel" .....</i>	32
222.1 <i>Effets de l'option "mandat constitutionnel" sur le 1er pilier .....</i>	32
222.2 <i>Effets de l'option "mandat constitutionnel" sur le 2e pilier.....</i>	33
222.3 <i>Effets de l'option "mandat constitutionnel" sur le 3e pilier.....</i>	34
223. <i>Effets de l'option "hiérarchie des objectifs" .....</i>	34
223.1 <i>Effets de l'option "hiérarchie des objectifs" sur le 1er pilier .....</i>	34
223.2 <i>Effets de l'option "hiérarchie des objectifs" sur le 2e pilier .....</i>	35
223.3 <i>Effets de l'option "hiérarchie des objectifs" sur le 3e pilier .....</i>	36
224. <i>Évaluation des options "mandat constitutionnel" et "hiérarchie des objectifs" .....</i>	36
23. <i>Adaptation des prestations à l'évolution économique .....</i>	38
231. <i>Adaptation des rentes du 1er pilier à l'augmentation du salaire.....</i>	38
232. <i>Indexation des rentes du 2e pilier au renchérissement .....</i>	39
24. <i>Autres adaptations nécessaires dans le système des trois piliers.....</i>	40
241. <i>Autres adaptations nécessaires dans l'AVS.....</i>	40
241.1 <i>Augmentation des coûts due à l'évolution démographique .....</i>	40

241.2	Age de la retraite .....	40
241.3	Rente de veuve et de veuf.....	41
241.4	Revalorisation des salaires.....	41
242.	Autres adaptations nécessaires dans l'AI .....	41
242.1	Augmentation des coûts et marge de manœuvre.....	41
242.2	Introduction d'un système d'indemnités journalières dans l'AI indépendant de l'état civil .....	43
242.3	Indemnité d'assistance .....	43
243.	Autres adaptations nécessaires dans les prestations complémentaires (PC). 44	
243.1	Amélioration du système actuel (3e révision du régime des PC) .....	44
243.2	Prestations en matière de soins (4e révision du régime des PC).....	45
243.3	L'ancrage des prestations complémentaires dans la Constitution.....	46
244.	Autres adaptations nécessaires dans le 2e pilier .....	47
244.1	Mécanisme de garantie en cas d'insolvabilité des institutions de prévoyance professionnelle.....	47
244.2	Egalité des droits entre l'homme et la femme.....	47
244.3	Individualisation de la prévoyance professionnelle.....	47
245.	Autres adaptations nécessaires dans le 3e pilier.....	48
<b>3.</b>	<b>Faut-il réaménager complètement la conception des 3 piliers?</b> 50	
31.	<i>Déplacement du poids des piliers ou retraite populaire</i> .....	50
311.	Systèmes de la répartition des charges et de la capitalisation.....	50
312.	Retraite populaire.....	53
32.	<i>Le système de la sécurité sociale doit-il être complété ou remplacé par une couverture de base?</i> .....	54
321.	De la nouvelle pauvreté en Suisse.....	54
322.	Modèles alternatifs de couverture de base .....	55
<b>4.</b>	<b>Évolution des besoins de financement</b> .....	<b>58</b>
41.	<i>Évolution des besoins de financement dans le premier pilier</i> .....	58
411.	Régime actuel et option "hiérarchie des objectifs".....	59
412.	Option "mandat constitutionnel" .....	60
42.	<i>Évolution des besoins de financement dans le 2e pilier</i> .....	61
421.	Régime en vigueur .....	61
422.	Option "hiérarchie des objectifs" .....	62
423.	Option "mandat constitutionnel" .....	63
<b>5.</b>	<b>Appréciation récapitulative</b> .....	<b>64</b>
<b>Annexe</b>	<b>.....</b>	<b>i</b>
A1.	<i>Table des matières</i> .....	i
A2.	<i>Interventions parlementaires relatives au concept des 3 piliers</i> .....	iv
A21.	Interventions demandant d'examiner la conception des 3 piliers.....	iv
A22.	Interventions concernant le financement des assurances sociales.....	vi
A23.	Interventions parlementaires concernant les soins aux personnes âgées.....	viii
A24.	Interventions concernant les prestations complémentaires: base constitutionnelle et amélioration de l'information des ayants droit.....	ix
A25.	Interventions concernant la nouvelle pauvreté.....	x
A26.	Interventions diverses.....	xiii
A3.	<i>Les prestations de la prévoyance vieillesse dans divers pays européens</i> .....	xiv



---

A4.	<i>De la notion de couverture des besoins vitaux et du montant couvrant de manière appropriée le minimum vital</i> .....	xvii
A5.	<i>Budgets de l'AVS et de l'AI</i> .....	xx
A6.	<i>Bibliographie</i> .....	xxvi

---

## A2. Interventions parlementaires relatives au concept des 3 piliers

### A21. Interventions demandant d'examiner la conception des 3 piliers

Postulat Gadiet du 21.9.1989. Nouvelles bases de financement pour les assurances sociales (89.611 n)

*Texte du postulat:* "Le vieillissement croissant de notre population grèvera toujours plus le budget de notre État social. D'autre part, il faut admettre que l'activité lucrative diminuera à moyen et à long terme, de sorte que nous devons financer de plus en plus de rentes tout en travaillant moins. Ainsi, le lien qui existe entre les revenus et les prestations sociales posera bien des problèmes. C'est pourquoi il nous paraît particulièrement urgent de modifier les bases du financement. En outre, notre système de financement table sur une croissance économique considérable. Cependant, la production s'appuyant sur des techniques très sophistiquées n'aboutit pas forcément à une augmentation des revenus. Ce fait, lié à divers développements prévisibles, risque de compromettre notre système de sécurité sociale, essentiellement axé sur le salaire.

Le Conseil fédéral est invité à examiner les points suivants et à présenter un rapport à ce sujet:

1. Est-il exact que la part de financement en relation avec le salaire ne doit pas être assurée par de nouvelles majorations des cotisations en pour cent du salaire?
2. Est-il raisonnable de maintenir un système de financement reposant sur une croissance économique considérable?
3. Ne faudrait-il pas au moins recourir à une taxe sur la valeur ajoutée servant à compléter le financement, ou créer d'autres bases de financement indépendantes du salaire?
4. N'est-il pas envisageable et opportun, compte tenu des conditions de vie et de travail changeantes et du fait qu'il faut assurer des moyens d'existence convenables sur les plans économiques et social, de faire fusionner les deux premiers piliers et d'inaugurer une retraite populaire généralisée, gérée aussi simplement que possible?"

Postulat Günter du 13.12.1989. Rapport de stratégie pour la prévoyance vieillesse (89.772 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport sur la stratégie de l'assurance sociale dans le secteur de la prévoyance vieillesse et ce avant que les commissions ne commencent à délibérer sur la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS ou sur une révision de la LPP.

Ce rapport devra traiter notamment des points suivants:

1. Remplacement à long terme du système des deux piliers (AVS et LPP) par une solution unique (la retraite populaire) sur la base de l'actuel système de l'AVS;
2. Avantages d'une retraite AVS, laquelle permet tout au moins à certains – disposant d'un revenu faible ou moyen – de conserver leur niveau de vie, par rapport à l'ac-

tuel système des deux piliers et aux "béquilles" que sont les prestations complémentaires;

3. Inclusion d'un élément de couverture du capital dans un système d'AVS élargi, au sens d'un compromis entre la solution actuelle et la solution de la retraite populaire;
4. Problème résultant du maintien, pendant un certain temps, de l'actuel système des deux piliers pour les générations qui en bénéficient et de la création, simultanée, d'une retraite populaire; ou encore problèmes résultant du transfert, de l'actuel système à un système de retraite populaire, des droits et des fonds du 2<sup>e</sup> pilier.
5. Problèmes posé par la sensibilité aux crises (inflation, récession économique, effondrement des prix sur le marché immobilier ou sur celui des papiers-valeurs) du système de l'AVS et du système basé sur la LPP."

Question ordinaire Hildbrand du 5.6.1990. Financement futur de l'AVS (90.1066 n)

*Texte de la question ordinaire:* "Selon un rapport de l'Office fédéral de la statistique concernant la situation démographique, l'AVS, premier pilier de la prévoyance vieillesse, ne pourra que difficilement assurer le versement des rentes après l'an 2000, si d'autres modalités financières ne sont pas trouvées. L'expérience a montré que, dans le domaine social, les longues discussions sont souvent suivies de procédures de décision tout aussi interminables. Vu qu'un tel processus est plus ou moins influencé par toute une série de facteurs, tels le travail des femmes, le temps partiel, les conditions économiques, les taux de cotisations, la part versée par les étrangers, parmi d'autres, je demande au Conseil fédéral:

1. S'il ne serait pas opportun de former d'ores et déjà une commission chargée de rechercher des solutions;
2. s'il ne conviendrait pas de recourir aux contributions et réserves du deuxième pilier à titre de compensation partielle;
3. si l'on envisage actuellement déjà des mesures pouvant être examinées en même temps que la dixième révision de l'AVS".

Postulat Allenspach du 22.6.1990. Philosophie de la sécurité sociale (90.640 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est invité à examiner, dans un rapport qu'il présentera au Parlement, la philosophie de la sécurité sociale, en portant une attention particulière aux impératifs économiques, sociaux et politiques de l'avenir.

Il devra notamment:

1. examiner l'efficacité des prestations sociales;
  2. étudier les possibilités qui permettront, d'une part, d'améliorer les prestations sociales et, d'autre part, de les concentrer encore mieux sur les besoins sociaux les plus urgents;
  3. accorder une plus grande importance à la responsabilité personnelle;
  4. se pencher particulièrement sur le problème de la simplification, à tous les niveaux, de l'appareil administratif."
-

---

## A22. Interventions concernant le financement des assurances sociales

Postulat Bortoluzzi du 15.12.1993; Affectation d'un impôt sur l'énergie à la sécurité sociale (93.3628 n)

*Texte du postulat:* "Des études ont montré que le financement de nos assurances sociales était garanti à moyen terme. A plus long terme toutefois, l'évolution démographique nous posera des problèmes, ce qui doit nous inciter à trouver d'autres formes de financement. Dans le même temps, le constant renchérissement de la main-d'œuvre entraîne un transfert des investissements au détriment du travail fourni par l'homme et au profit de l'énergie et de la technique. Si le renchérissement de la main-d'œuvre se poursuit, ce que ne manquera pas d'induire l'évolution démographique, le phénomène de transfert s'intensifiera encore et pourrait aggraver le chômage.

Pour remédier à cette situation, pourquoi ne pas envisager le financement des assurances sociales non plus par les cotisations des employeurs et des employés, mais par une taxe modulée, perçue sur les différents agents énergétiques? Cette solution permettrait de juguler le renchérissement, inévitable à plus long terme, de la production et d'enrayer la constante dépréciation de la main-d'œuvre.

Le Conseil fédéral est invité à réaliser une étude sur les effets d'une abolition partielle ou complète des cotisations des employeurs et employés aux assurances sociales et de l'introduction simultanée d'une taxe modulée perçue sur l'énergie, et ce, sous l'angle des possibilités de financement des assurances sociales, de la compétitivité de l'économie, des emplois et de la praticabilité d'une telle taxe.

*Développement:* "Le financement des assurances sociales par des impôts liés étroitement à l'emploi n'est plus garanti à long terme. En outre, bien que le seuil critique soit déjà dépassé, les cotisations des employeurs et des employés vont encore augmenter avec l'aggravation du chômage et la modification de la pyramide des âges. Pour remplacer cette source de recettes, on pourrait envisager d'introduire une taxe sur l'énergie qui, même si elle peut être considérée comme responsable, au sens large, de la disparition d'emplois, serait d'autre part protégée contre la fluctuation des offres d'emploi. Cette taxe devrait être modulée selon que l'énergie est renouvelable ou non. Toutefois, il n'est pas question ici de produire de nouvelles recettes en faveur des assurances sociales, mais bien plus de supprimer partiellement ou complètement les cotisations des employeurs et des employés. C'est la seule façon d'éviter un renchérissement artificiel de la production, qui ne pourrait que détériorer dangereusement la situation économique de la Suisse. Cette taxe permettrait non seulement de garantir le financement de nos institutions sociales, mais aussi de revaloriser la main-d'œuvre. Cette proposition soulève de nombreuses questions. Certains secteurs économiques subiront-ils de nouveaux ou de plus grands désavantages? D'autres en subiront-ils moins, etc? Qu'en est-il de l'industrie d'exportation? Il convient de clarifier ces questions pressantes au moyen d'une étude."

Postulat Raggenbass du 08.06.1994: Sécurité sociale. Financement (94.3205 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est chargé de procéder à une analyse générale de la sécurité sociale (AVS, AI, prestations complémentaires, APG, allocations familiales, allocations pour enfants, assistance sociale, assurance chômage, LPP, bourses d'études, assurance militaire, assurance-accidents, assurance-maladie, as-

---

urance maternité) et d'élaborer un projet global de financement, qui soit cohérent, qui harmonise tous les éléments du système et qui soit axé sur l'avenir. Le Conseil fédéral présentera à cet égard un rapport au Parlement."

*Développement:* "En 1994, les dépenses sociales de la Suisse, y compris celles consacrées à l'assistance, devraient représenter plus de 30% du PIB, la tendance étant par ailleurs à la hausse. D'après Wechsler/Savioz – "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale", un retournement de tendance ne devrait avoir lieu qu'en 2032. Cette évolution trouve son origine non seulement dans la modification des facteurs démographiques et économiques, mais aussi dans l'organisation institutionnelle du système suisse de sécurité sociale. A l'avenir, les dépenses sociales progresseront encore fortement, surtout à cause du vieillissement de la population. Or, la variation de ces dépenses par rapport au PIB, agrégat de référence par excellence, dépend essentiellement de la croissance économique. A elle seule, cette relation fait apparaître le cercle vicieux qui peut s'installer. D'un côté, de grosses dépenses sociales freinent la croissance économique. De l'autre, ce ralentissement pousse à la hausse la part des dépenses sociales sur le PIB. Ce cercle vicieux montre aussi que les dépenses sociales ne peuvent pas grimper à l'infini, au risque de saper les fondements de l'État social lui-même. Les exemples de la Suède et des Pays-Bas sont à cet égard révélateurs. Si la Suisse était membre de l'Union européenne, elle figurerait parmi les quatre premiers au titre des dépenses sociales.

La Suède, qui pourrait bientôt adhérer, serait de toute façon en tête. Non sans raison, l'OCDE a reproché à l'État-providence suédois son inefficacité et lui a recommandé un changement de système pour adopter celui du taux résiduel. En déposant le présent postulat, je souhaite que l'on réponde aux questions suivantes: A quoi ressemblera à l'avenir le financement de notre État social? Du fait de l'évolution historique, nos dépenses sociales sont aujourd'hui financées par des sources classiques: prélèvement sur les salaires, impôts directs et indirects (fonds généraux de la Confédération, des cantons et des communes), primes individuelles, paiements directs. Quelles seront à l'avenir les sources de financement de nos dépenses sociales et comment seront-elles pondérées les unes par rapport aux autres? Dans quelle mesure le facteur travail peut-il être grevé sans que les effets négatifs sur l'emploi et la compétitivité l'emportent? Quelles conséquences pourrait avoir une plus grande prise en considération de la consommation, de l'énergie et des émissions, etc. pour le financement des dépenses sociales? Comment la sécurité sociale devrait-elle être réorganisée pour devenir moins coûteuse et plus efficace? Cette liste de questions n'est pas exhaustive. Il conviendra de la systématiser et d'intégrer les réponses dans un projet global de financement, qui soit cohérent, qui tienne compte de toutes les dépenses sociales et qui harmonise les différents éléments du système."

Motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 05.09.1994: Possibilités de financement alternatives pour l'assurance-chômage (94.3323 n)

*Texte de la motion:* "Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement jusqu'à fin 1996 les bases légales et constitutionnelles pour un financement total ou partiel de l'assurance-chômage par le biais d'un impôt sur les ressources ou la consommation en lieu et place d'un pourcentage déduit du salaire."

## **A23. Interventions parlementaires concernant les soins aux personnes âgées**

Initiative parlementaire Tschopp du 30.11.1992: AVS plus (92.442 n)

*Texte de l'initiative:* "Conformément à l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils, je propose, par une initiative conçue en termes généraux, l'adjonction aux institutions d'assurance définies à l'article 34<sup>bis</sup> et <sup>quater</sup> de la Constitution fédérale (assurance-maladie et accidents; AVS et prévoyance professionnelle) d'une institution fédérale de prise en charge des frais sanitaires et d'encadrement liés au grand âge.

Dans l'élaboration définitive de ce projet, il convient en particulier de tenir compte des points et principes suivants:

1. Les travaux d'experts et parlementaires en vue de la création de cette institution doivent être menés parallèlement à la réforme en cours de la LAMA et synchronisés avec elle, sans en retarder l'élaboration.
2. Dans l'étude des modalités pratiques de cette institution, il convient d'apporter un soin particulier à la définition des groupes de bénéficiaires des prestations et à la nature des prestations prises en charge.
3. Le nouvel organisme assure le financement des traitements gériatriques, que ceux-ci soient fournis en institution ou ambulatoirement. Des formules de type soins à domicile (SPITEX) et hôpitaux de jour doivent être explicitement recon- nues. En dehors des prestations médicales prises au sens étroit du terme, la nou- velle institution finance ou soutient également des prestations d'encadrement so- cial en faveur des personnes de grand âge, que ces prestations soient fournies par la mobilisation de forces vives dans le cadre familial ou dans le contexte d'organi- sations d'entraide.
4. Le mandat de prestations de la nouvelle institution sera restreint aux seuls do- maines administratif et financier; la nouvelle institution ne fournira donc par elle- même de prestations sanitaires ou d'encadrement.
5. Il sera veillé à la séparation complète de la nouvelle institution des organismes as- sumant les fonctions de caisses-maladie reconnues.
6. On retiendra le principe d'un financement mixte et conjoint, sollicitant les apports des entités suivantes: la Confédération, les cantons et les communes, les institu- tions de prévoyance professionnelle (2<sup>e</sup> pilier) et les personnes âgées prises en charge elles-mêmes."

Postulat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22.10.1993: AVS plus (93.3530 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est prié de rédiger un rapport sur la probléma- tique évoquée par l'initiative Tschopp n° 92.442 (AVS plus) et d'énumérer les diverses solutions envisageables – soit dans le cadre des prestations complémentaires, soit dans le sens de ladite initiative."

## **A24. Interventions concernant les prestations complémentaires: base constitutionnelle et amélioration de l'information des ayants droit**

Motion Hänsenberger du 20.9.1990: Base constitutionnelle pour les PC (90.714 é)

*Texte de la motion:* "Vu l'importance prise par les prestations complémentaires de l'AVS, notamment – semble-t-il – dans le cadre de la dixième révision de l'AVS, le Conseil fédéral est chargé de revoir leur base constitutionnelle, soit l'article 11 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale."

Motion Gadiet du 20.9.1989: Etablissement d'office du droit aux PC (89.606 é)

*Texte de la motion:* "Selon certaines estimations, les pouvoirs publics économisent chaque année de 30 à 35 millions de francs en ne versant pas à tous les ayants droit des prestations complémentaires. S'il faut reconnaître que la population est mieux informée sur ses droits, il n'en reste pas moins que des personnes nécessiteuses sont ainsi privées de telles prestations. L'Office fédéral des assurances sociales ne peut donner de chiffres sur le nombre de retraités qui ne bénéficient d'aucune aide alors qu'ils y auraient droit. Ce sont surtout des motifs administratifs qui empêcheraient, selon lui, l'établissement d'office du droit aux prestations complémentaires."

Le Conseil fédéral est donc chargé de présenter au Parlement une révision de la législation introduisant l'établissement d'office du droit aux prestations complémentaires ainsi que le versement automatique de l'aide aux ayants droit."

Postulat Zölch du 20.6.1990: Droit aux PC (91.3232 n)

*Texte du postulat:* "J'invite le Conseil fédéral à examiner les possibilités qui autoriseraient l'autorité fiscale à déterminer, au vu des déclarations d'impôts, celles et ceux des contribuables qui ont droit aux prestations complémentaires de l'AVS."

Initiative parlementaire Zysiadis du 11.12.1991: Information automatique des ayants droit aux PC (91.432 n)

*Texte de l'initiative:* "Conformément à l'article 21<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils, je propose une initiative parlementaire rédigée en termes généraux pour combattre le développement de la nouvelle pauvreté. La Confédération est invitée à compléter la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité par une disposition demandant que les cantons, en collaboration avec les communes, soient dans l'obligation d'informer automatiquement toutes les personnes susceptibles de toucher les prestations complémentaires."

Selon la formule "avoir des droits, c'est bien; y accéder, c'est mieux", la disposition proposée permettra de sortir une frange certaine de la population de la pauvreté.

Cette information systématique correspond à une nécessité dans le cadre d'une aide sociale moderne, qui doit faire passer les ayants droit de l'assistance à la dignité."

---

---

Interpellation Grossenbacher du 31.1.1993: Prestations complémentaires (92.3033 n)

*Texte de l'interpellation:* "La hausse des coûts du logement et des primes d'assurance-maladie, conjuguée à l'augmentation générale du coût de la vie, met de nombreuses personnes âgées dans une situation extrêmement difficile. Or, il est particulièrement pénible pour les gens de cette génération de "quémander" une assistance, lorsqu'ils n'ignorent pas purement et simplement à quoi ils ont droit.

1. Le Conseil fédéral est-il prêt à favoriser une vulgarisation axée sur les besoins des utilisateurs afin que les personnes ayant droit à des prestations complémentaires soient mieux informées de leurs droits?
2. Le Conseil fédéral est-il prêt à faire en sorte que les cantons ajoutent aux formules de déclaration d'impôt des questions qui s'adressent aux bénéficiaires potentiels de prestations complémentaires? Ceux-ci ne devraient plus avoir besoin de présenter une demande spéciale pour recevoir ces prestations, et leur droit à en bénéficier devrait être constaté d'office.
3. Le Conseil fédéral est-il disposé à prendre les mesures nécessaires pour que les prestations complémentaires soient versées automatiquement?"

Motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 26.10.1992: Information concrète destinée aux ayants droit aux prestations complémentaires (93.3007 n)

*Texte de la motion:* "Le Conseil fédéral est chargé de proposer, dans un délai d'une année, une révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI qui garantisse une information concrète destinée aux ayants droit potentiels à des prestations complémentaires."

## **A25. Interventions concernant la nouvelle pauvreté**

Postulat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, du 25.11.1986: Nouvelle pauvreté (86.979 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport sur l'importance et les causes du phénomène de la nouvelle pauvreté en Suisse en indiquant les mesures propres à améliorer la situation."

Postulat Leuenberger-Soleure du 01.12.1986: Nouvelle pauvreté (86.980 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur les causes et les conséquences du phénomène de la nouvelle pauvreté en Suisse.

Les questions suivantes sont notamment à examiner:

1. Quelles sont les causes de la nouvelle pauvreté?
  2. Quels sont les groupes sociaux ou personnes particulièrement touchés? Y a-t-il des différences régionales?
  3. Quelle est l'importance prise par la nouvelle pauvreté en Suisse?
  4. Quels développements sont à prévoir pour l'emploi dans l'optique du changement des structures économiques et des conséquences?
-



5. Quelles mesures pourrait-on prendre au niveau fédéral (assurances sociales, politique de l'emploi) pour diminuer la pauvreté?
6. Quelles autres mesures seraient à examiner pour limiter la nouvelle pauvreté?
7. Quelles œuvres d'entraide privées ou organisations semblables s'occupent de la nouvelle pauvreté? Y-a-t-il des possibilités de subventionner leur travail par la Confédération?"

Postulat Pini du 17.06.1987: Programme d'aide et de prévention de la pauvreté (CN 87.480)

*Texte du postulat:* "Se référant aux interventions parlementaires présentées et aux études faites ces dernières années sur le problème de la pauvreté en Suisse, l'auteur du postulat invite le Conseil fédéral à réexaminer la situation actuelle, en proposant notamment à l'Assemblée fédérale:

- a. d'élaborer un rapport sur la situation sociale dans son ensemble, sur la pauvreté et sur les causes de celle-ci;
- b. d'établir un plan fédéral d'aide, avec la collaboration des cantons et des communes intéressés, en faveur de la partie de notre population qui vit dans des conditions d'indigence reconnues, tant du point de vue économique que du point de vue financier, et d'étudier simultanément les mesures propres à prévenir et à combattre ce triste et dramatique phénomène social."

Postulat du groupe écologiste du 06.02.1990: Introduction d'un revenu minimum garanti (90.315 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est prié de charger un groupe d'experts indépendants de l'administration d'établir un rapport qui indiquera les voies d'une introduction généralisée du revenu minimum garanti en Suisse, en précisant d'une part le coût d'une telle mesure pour la collectivité et d'autre part les économies que permettrait de réaliser la simplification des tâches administratives. Il sera tenu compte en particulier de l'évolution qui tend, au sein de la CE, à l'introduction d'un revenu minimum garanti."

Postulat du groupe radical-démocratique du 10.12.1990: Programme national contre la pauvreté (90.926 n)

*Texte du postulat:* "Contrairement à ce qui se passe dans les pays pauvres, la misère reste en grande partie cachée dans une société de bien-être comme la nôtre. La problématique tant qualitative que quantitative du phénomène commence seulement à pénétrer dans la conscience collective. L'étendue, les origines et les liens de causalité de cette réalité sociale font actuellement l'objet du Programme national de recherche 29, 5<sup>e</sup> série "Changement des modes de vie et avenir de la sécurité sociale". Des experts et des hommes de terrain ont en outre récemment publié des rapports d'enquête qui ne cachent rien de l'extraordinaire complexité et de l'opiniâtreté du problème de la pauvreté, dont la diversité et l'étendue sont bien souvent sous-estimées. Car pour ceux qui en souffrent, la pauvreté n'équivaut pas uniquement à des problèmes financiers: au manque de fonds matériels nécessaires pour subsister s'additionnent généralement de douloureux besoins immatériels."

Le groupe radical-démocratique considère qu'il est urgent que la Confédération, les cantons, les communes et les œuvres d'entraide privées s'inspirent des présentes constatations pour mettre sur pied des mesures coordonnées. Nous invitons donc le Conseil fédéral à convoquer une conférence sur le sujet en 1991 et à préparer, en collaboration avec les institutions publiques et privées compétentes, un programme national de mesure de soutien et de prévention pour les années 90."

Postulat Comby du 20.03.1992: Mesures concrètes contre le phénomène de paupérisation en Suisse (92.3148 n)

*Texte du postulat:* "Plusieurs études réalisées dans divers cantons suisses sur les "nouvelles pauvretés" ont démontré que de nombreuses personnes dans notre pays vivent dans des situations critiques de précarité, voire de pauvreté. Trois catégories de personnes sont particulièrement touchées. Il s'agit des jeunes, des femmes seules ayant charge de famille et des personnes âgées.

Des cantons et des communes ont déjà réagi en prenant des mesures appropriées afin de lutter efficacement contre ce phénomène de paupérisation. Il ne faut pas attendre les résultats des nouvelles études entreprises au niveau suisse avant d'agir sur le plan fédéral. En effet, il y a urgence à adopter des mesures concrètes, de manière ciblée, dans le but d'apporter une aide aux individus et aux familles qui sont dans le besoin, dans le respect de la dignité humaine.

C'est pourquoi nous proposons au Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'adopter les deux mesures concrètes suivantes:

1. Une augmentation substantielle de l'aide de la Confédération, destinée à financer des réductions de cotisations à l'assurance-maladie pour les personnes dans le besoin.

Le montant prévu à l'article 4 de l'arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie du 13 décembre 1991 est insuffisant. Une contribution significative dans ce sens s'avère indispensable pour résoudre les problèmes dans les études précitées.

2. L'octroi d'une subvention aux cantons qui accordent des allocations complémentaires aux PC (prestations complémentaires fédérales) aux personnes et aux familles qui vivent dans des situations extrêmement difficiles.

Nous prions le Conseil fédéral de prévoir une modification de la législation sur l'assurance-maladie et de celle sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI dans le sens de notre interpellation."

Postulat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 19.05.1992. Motion 3 "minimum vital" (Ad 92.037 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un rapport complet sur les moyens d'assurer financièrement le minimum vital et, le cas échéant, de proposer des mesures à prendre."

---

## A26. Interventions diverses

Postulat Hildbrand du 20.03.1991: Extension du droit aux prestations complémentaires (91.3085 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est invité à examiner l'opportunité d'élaborer un projet de loi visant

1. à abroger la règle voulant que seuls les bénéficiaires de rentes AVS et AI aient droit aux prestations complémentaires ou
2. à étendre le droit aux prestations complémentaires à d'autres groupes de la population disposant d'un revenu modeste, tels que les familles monoparentales, les personnes en fin de droits, les chômeurs, etc."

Motion Bircher Peter du 22.03.1991: Système de PC pour familles monoparentales et biparentales dans la gêne (91.3111 n)

*Texte de la motion:* "Le Conseil fédéral est chargé de mettre au point un système permettant de verser des prestations complémentaires aux familles monoparentales et biparentales dans la gêne, sur la base de leur revenu et des tâches éducatives qui leur incombent."

Motion Rechsteiner du 04.06.1992: Garantie des rentes de la prévoyance professionnelle (92.3198 n)

*Texte de la motion:* "Le Conseil fédéral est chargé d'adapter et de compléter les dispositions légales sur la prévoyance professionnelle de sorte que les dispositions sur le fonds de garantie s'appliquent aussi, en cas d'insolvabilité de l'institution de prévoyance, à la prévoyance hors-obligatoire."

Motion de la Commission du Conseil des Etats chargée d'examiner la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS du 24.05.1994: 11<sup>e</sup> révision de l'AVS. Même âge de la retraite (94.3175 é)

*Texte de la motion:* "Le Conseil fédéral est chargé d'entreprendre sans retard les travaux préliminaires d'une 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, dans laquelle il convient de prendre en considération les effets de la structure d'âge de la population et de faire en sorte que l'âge de la retraite des femmes et des hommes soit le même".

Question ordinaire Rechsteiner du 01.12.1994: AVS. Age de la retraite et prévoyance professionnelle (94.1146 n)

*Texte de la question ordinaire:* "Dans le cadre de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, il est prévu de porter progressivement l'âge de la retraite à 64 ans pour les femmes. Il conviendrait de savoir également quels vont être les effets de cette mesure sur la prévoyance professionnelle. Bien que la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS ne modifie pas les limites d'âge dans la LPP, on présume à juste titre que les modifications de l'AVS ne resteront pas sans répercussions sur la prévoyance professionnelle, puisque la réglementation actuelle de la LPP (art. 13) est analogue à celle de l'AVS, compte tenu des liens étroits entre les deux piliers."

---

---

C'est pourquoi je prie le Conseil fédéral d'exposer les répercussions prévisibles et les effets possibles, sur la prévoyance professionnelle, de l'élévation de l'âge de la retraite des femmes. Faut-il compter que l'âge de la retraite sera également modifié dans la LPP? Peut-on le cas échéant chiffrer également les conséquences financières d'une élévation de l'âge de la retraite dans la prévoyance professionnelle?"

### A3. Les prestations de la prévoyance vieillesse dans divers pays européens

Le tableau A3/1 informe sur le rapport entre le revenu d'une personne retraitée et le dernier gain qu'elle a réalisé avant de prendre sa retraite dans le 1<sup>er</sup> pilier. Dans ce tableau, on met en regard des gains nets tant les rentes brutes et les gains bruts au moment de la retraite que les rentes nettes. Par montant net, on entend le montant brut, déduction faite des impôts directs et des cotisations obligatoires de sécurité sociale.

**Tableau A3/1:** prestations du premier pilier dans le cadre de la protection de la vieillesse dans divers pays

Taux de remplacement représentatifs pour les pays à couverture élevée par la sécurité sociale <sup>1)</sup>								
Revenu moyen au moment de la retraite					Double du revenu moyen au moment de la retraite			
	Carrière complète		20 ans de cotisations		Carrière complète		20 ans de cotisations	
Pays	Taux brut (%)	Taux net (%)	Taux brut (%)	Taux net (%)	Taux brut (%)	Taux net (%)	Taux brut (%)	Taux net (%)
GR	87	96	61	67	78	89	45	59
I	70	79	40	51	69	79	39	49
P	82	98	48	58	79	103	45	59
E	90	98	63	73	90	97	63	71
Taux de remplacement représentatifs pour les pays à couverture moyenne ou modeste par la sécurité sociale								
F <sup>2)</sup>	45-69	54-83	24-38	29-46	31	40	17	21
D	53	69	23	31	39	55	18	24
IRL <sup>3)</sup>	48	62	48	62	24	35	24	35
NL <sup>3)</sup>	48	67	48	67	24	37	24	37
GB <sup>4)</sup>	35-46	45-49	16-27	21-34	17	24	8	11
<p>Hypothèses: - salarié avec épouse - premier pilier avec couverture obligatoire - revenus en 1989, droits à la rente annoncés au 1.1.90</p> <p>1) On entend par couverture élevée les taux bruts de remplacement supérieurs à 70%. 2) Le deuxième chiffre de chaque colonne indique le taux, y compris les <i>régimes complémentaires obligatoires</i>. 3) Pays appliquant le système de la rente unique. 4) Le deuxième chiffre de chaque colonne indique le taux, y compris les composantes de prestations liées au revenu (2e pilier <i>obligatoire</i>).</p> <p>Données extraites de: Europe sociale, Supplément 3/94, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes</p>								

Si l'on se fonde sur le niveau de vie, il est évident qu'en **Grande-Bretagne** par exemple, la rente de base équivaut à un tiers du salaire moyen d'un salarié. Même augmentée de la rente complémentaire obligatoire liée au revenu, elle ne saurait garantir un niveau de vie satisfaisant. C'est pourquoi les systèmes de prévoyance

complémentaire privés jouent un rôle primordial en Grande-Bretagne où ils sont très répandus. Cependant, seulement la moitié des salariés ont une telle couverture.

Les **Pays-Bas** connaissent, eux aussi, un système de rente unique. Les prestations légales de pension relevant du premier pilier équivalent à 70% du gain moyen en général pour une personne seule et, pour un couple faisant ménage commun, à 50% de ce même gain par personne. La plupart des salariés sont au bénéfice de prestations d'un système complémentaire. Les rentes complémentaires du deuxième pilier atteignent en moyenne une proportion de 45% du total de la prévoyance vieillesse. Ce que l'on nomme fonds de pension a pour but de garantir aux personnes qui y sont affiliées, avec la rente populaire du premier pilier, un revenu de vieillesse se montant à 70% du dernier revenu. Pour atteindre ce taux de remplacement, les fonds de pension sont tenus à un rendement très élevé de leur capital. Les résultats des dernières années ne suffisent toutefois que partiellement à couvrir les droits futurs.

Comparons maintenant les systèmes fondés sur les revenus de l'activité lucrative: en **France**, la rente de vieillesse légale s'élève à 50% du gain moyen revalorisé des 10 années durant lesquelles le revenu le plus élevé a été réalisé, ce qui garantit exclusivement la subsistance. Le but traditionnel de la politique sociale française est cependant d'obtenir un taux de remplacement qui - systèmes de base et systèmes complémentaire obligatoires confondus - correspond à la norme en vigueur pour le plan de pension du service public équivalant à 75% du dernier gain brut lorsque la durée nécessaire à la formation de la rente est accomplie. Comme il ressort des tableaux de répartition des revenus, ce but théorique est apparemment atteint en général pour les salariés qui ont accompli le temps nécessaire. Nombre de bénéficiaires de rentes français ne justifient toutefois pas d'une durée complète de cotisations et doivent se contenter d'une rente de vieillesse plus basse, voire de la rente minimale.

En **Allemagne**, l'assurance-pension vise à assurer un niveau de vie approprié pendant la vieillesse. On entend par là les prestations d'un montant équivalant à 70% du dernier revenu net de l'activité lucrative après une vie active complète de 45 ans. Est réputé revenu d'une activité lucrative, en l'occurrence, tout au plus le montant soumis à cotisation. Les personnes qui réalisent des revenus relativement élevés se voient désormais de plus en plus souvent offrir par leur employeur la possibilité de s'affilier à une prévoyance complémentaire de l'entreprise.

En **Italie**, le système de base vise à prémunir la population active, en particulier les personnes à faible revenu, contre un abaissement soudain de leur niveau de vie, une fois leur vie professionnelle terminée. Le taux de remplacement brut atteint 70 à 80% du revenu précédent pour un temps d'assurance complet de 40 ans. La réforme des rentes en 1992 a introduit des conditions plus sévères pour l'acquisition du droit formateur de rente, des taux d'augmentation moins élevés et un relèvement considérable de l'âge de la retraite. De ce fait, le taux de remplacement tombera dorénavant à 56 ou 60%. On travaille à d'autres projets de réformes qui auraient pour conséquence un autre abaissement du taux de remplacement. Vu les taux en vigueur, les revenus assez élevés sont insuffisamment couverts en Italie. Un deuxième pilier bien aménagé fait largement défaut.

## A4. De la notion de couverture des besoins vitaux et du montant couvrant de manière appropriée le minimum vital

L'art. 34<sup>quater</sup> cst. précise que les rentes du 1<sup>er</sup> pilier doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. Il convient donc non seulement de garantir la subsistance physique, mais de ***couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée***<sup>113</sup>. On détermine ainsi implicitement qui doit être considéré comme pauvre: serait réputé pauvre, au sens absolu du terme, celui qui ne disposerait pas de suffisamment de moyens pour survivre physiquement (notion de pauvreté absolue). Par contre, on part ici d'une notion de pauvreté relative: est réputé pauvre celui qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour couvrir de manière appropriée ses besoins vitaux<sup>114</sup>.

Ce qui au vu des circonstances actuelles doit être considéré comme approprié reste donc toujours sujet à interprétation<sup>115</sup> et ne saurait être justifié scientifiquement<sup>116</sup>. On peut cependant citer les critères suivants pour déterminer les besoins vitaux appropriés:

1. Le montant des prestations d'assurance sociale est en règle générale fixé dans les textes législatifs. Il doit franchir l'obstacle des délibérations parlementaires et par conséquent faire l'objet d'une négociation politique tenant compte d'intérêts divergents. Une telle limite est fixée de manière explicite au niveau fédéral pour les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Les rentes et autres revenus doivent, avec les prestations complémentaires, couvrir les besoins vitaux des rentières et des rentiers dans une mesure appropriée. Ces rentes permettent de garantir un revenu minimum, certaines dépenses étant toutefois spécialement portées en compte selon leur montant<sup>117</sup>. Étant donné qu'il s'agit là de prestations en cas de besoin dont le montant varie selon les personnes, il faut faire des hypothèses sur les dépenses imputables afin de pouvoir fixer une limite générale.

---

<sup>113</sup> Cf. chiffre 221.1.

<sup>114</sup> Concernant la notion de pauvreté cf. Buhmann, B., Leu, R. 1988 p. 77 ss in: Frey, R., Leu, R. 1988, pp. 75-122.

<sup>115</sup> Cela n'est pas seulement valable pour la notion de pauvreté relative. On peut également se demander pour la notion de pauvreté absolue si un minimum vital peut être fixé indépendamment d'autres facteurs que ceux purement biologiques. cf. Buhmann, B., Leu, R. 1988, p. 78.

<sup>116</sup> Les auteurs de différentes études sur la pauvreté s'accordent sur ce point: "Fixer un seuil de pauvreté est une décision purement politique, qui ne peut être anticipée par des études scientifiques" (Buhmann, B., Leu, R. 1988, p. 81. "Un problème au centre de la discussion sur la pauvreté est la distinction entre les personnes à revenus faibles et celles qui n'entrent pas dans cette catégorie. D'un point de vue scientifique il n'existe aucune norme objective" (Füglister, P., Hohl, M. 1992, p. 16). "Les taux de revenu faible dépendent en premier lieu naturellement de la norme déterminant le revenu faible... Où se trouvent les normes "justes"? Voilà une question à laquelle on ne saurait répondre objectivement" (Ulrich, W., Binder, J. 1992, p. 17). Dans cet ordre d'idées, les limites de la pauvreté sont également nombreuses à être introduites dans des études sur la pauvreté ou des textes législatifs. Un résumé en est donné dans Füglister, P., Hohl, M. 1992, p. 16 ss.

<sup>117</sup> De nombreuses études sur la pauvreté utilisent donc (év. entre autres) ce critère comme seuil de la pauvreté: "Auf dem ELG basierende Armutsgrenzen" (Buhmann, B., Leu, R. 1988, p.88, 95; "Höchsteinkommen für den Bezug von Ergänzungsleistungen" (Füglister, P., Hohl, M. 1992, p. 20s); "Vereinfachte EL-Grenze" (Ulrich, W., Binder, J. 1992, p. 10s).

2. Dans le cadre de la LP, les limites du minimum vital sont fixées au niveau cantonal<sup>118</sup>. La Conférence des préposés aux poursuites et faillites a établi des directives permettant de voir quel est le minimum vital applicable en cas de poursuite et de faillite<sup>119</sup>.

3. Dans le domaine de l'aide sociale, il n'existe pas de montants fixés par la loi pour le minimum vital au niveau fédéral, ce qui est du reste souvent le cas au niveau cantonal également. On peut toutefois utiliser les "Normes pour le calcul de l'aide sociale" de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP) qui sont des valeurs indicatives reconnues et largement appliquées<sup>120</sup>. Mais on peut aussi juger si ces montants minimaux sont plausibles en comparant le revenu ainsi garanti aux dépenses hypothétiques, c'est-à-dire en établissant une sorte de "budget minimal"<sup>121</sup>. Nous utilisons ci-dessous pour ce faire le budget pour revenus faibles de l'Association suisse des centres de consultation en matière de budget (Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Budgetberatungsstellen, ASB).

Nous comparons ci-après divers taux permettant de calculer le minimum vital pour un *ménage d'une personne*, en partant des hypothèses suivantes:

1. il s'agit d'une personne qui a son propre ménage (qui ne réside donc pas dans un home)
2. elle est locataire avec un loyer net mensuel supposé de 320 francs<sup>122</sup>.
3. il s'agit d'une personne qui n'a pas de frais extraordinaires de maladie et qui n'est pas tenue d'utiliser des moyens auxiliaires spéciaux.

Il s'agit donc de besoins vitaux de personnes qui se trouvent dans une situation optimale (habitation bon marché et pas de frais de maladie extraordinaires). Lors d'une **modification des conditions de vie** (rénovation de l'habitation, déménagement, maladie), **les montant indiqués ici pour couvrir le minimum vital ne suffiraient probablement plus.**

---

118 Art. 92-93 LP.

119 Selon le président de la Conférence, les cantons respectent ces normes.

120 Pour la ville de Berne, les normes CSIAP sont applicables, ce qui est déjà le cas pour la ville de Zurich depuis le 1er février 1993.

121 Ulrich et Binder (1992) ont également choisi ce mode de procéder. Ils déterminent "... que ce budget [de 1250 francs à 1500 par mois pour un ménage d'une personne, G] permet d'assurer la subsistance uniquement dans des conditions très favorables et que des réserves pour l'imprévu n'y trouvent aucune place" (p. 21 s). (Les données détaillées ne seront disponibles qu'à la publication du rapport complet). Nous renvoyons aux Directives de l'association "Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Budgetberatungsstellen" (ASB).

122 Ce montant paraît très bas. L'Office fédéral de la statistique (OFS) indique aussi pour les vieux appartements d'une pièce (1992) un loyer moyen de 573 francs (OFS 1994, p. 228). Il est toutefois évident que la marge des loyers est très grande. La statistique de l'OFS sur la consommation (1990) a révélé par la même occasion que les ménages dont les dépenses sont peu élevées (jusqu'à 2499 francs par mois, en moyenne 1892 francs) dépensent 15%, donc 284 francs pour le loyer. C'est justement le montant que les rentières et rentiers bénéficiaires d'une rente minimale des PC ont dépensé en 1992 pour leur loyer. En 1994, les rentières et les rentiers vivant seuls au bénéfice de prestations complémentaires restés à leur domicile et disposant d'une rente minimale de l'AVS/AI ont dépensé en moyenne 320 francs par mois.



**Tableau A4/1:** comparaison entre différents montants visant à couvrir le minimum vital (1994)

Dépenses	PC	Conf. des prép. aux pours. et faillites	CSIAP	ASB
Besoins courants	16'660	12'120 <sup>123</sup>	9'840 <sup>124</sup>	8'778 <sup>125</sup>
Vêtements, linge, chaussures	---	---	960	840
Radio/TV/tél.	---	---	780	240 <sup>126</sup>
Loyer annuel <sup>127</sup>	3'840	3'840	3'840	6'960 <sup>128</sup>
Frais accessoires	600 <sup>129</sup>	1'070 <sup>130</sup>	1'070 <sup>131</sup>	960 <sup>132</sup>
Franchise frais d'habitation	-800	---	---	---
Assurances	2'121 <sup>133</sup>	2'196 <sup>134</sup>	2'196 <sup>135</sup>	1'950 <sup>136</sup>
Réserves	---	---	---	1'320
<b>TOTAL</b>	<b>22'361</b>	<b>19'226</b>	<b>18'686</b>	<b>21'048</b>
<b>par mois</b>	<b>1'863</b>	<b>1'602</b>	<b>1'557</b>	<b>1'754</b>

En résumé, on peut constater que les PC, l'assistance publique et les offices de consultation en matière de budget se fondent sur un revenu minimal de 18 500 à 22 500 francs par an (personne vivant seule) pour couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. La limite inférieure ne se révèle cependant suffisante que dans des conditions optimales. Sur la base du régime (95) en vigueur, la rente minimale annuelle AVS/AI se situe à 11 640 francs, donc nettement au-dessous du minimum vital approprié.

<sup>123</sup> Obligations fixes (sans frais d'habitation), ménage et dépenses personnelles.

<sup>124</sup> Subsistance et montant dont on dispose librement.

<sup>125</sup> Nourriture et boissons, impôts, frais de déplacement, coiffeur et loisirs, produits de nettoyage et de lessive, droguerie, soins corporels, entretien des vêtements et des chaussures, taxes d'élimination des déchets, petits frais journaliers.

<sup>126</sup> Journaux etc.

<sup>127</sup> Cf. note de bas de page 113.

<sup>128</sup> Habitation, voiture, vacances, économies.

<sup>129</sup> Forfaits.

<sup>130</sup> Dépenses selon une enquête sur la consommation effectuée auprès de ménages situés dans la classe de dépenses la plus basse, en tenant compte du renchérissement 90/94 (chauffage et éclairage -2%).

<sup>131</sup> Cf. Conférence des préposés aux poursuites et faillites.

<sup>132</sup> Electricité/gaz.

<sup>133</sup> En 1994, les bénéficiaires d'une rente minimale des PC ont dépensé environ 2 121 francs pour leurs assurances (caisses-maladie et autres telles qu'assurance vie, assurance-accidents et assurance-invalidité).

<sup>134</sup> Selon l'enquête sur la consommation de l'OFS, les ménages situés dans la classe de dépenses la plus basse ont dépensé 225 francs par mois pour toutes leurs assurances (y compris les assurances sociales). Pour le montant indiqué, on a supposé un renchérissement 90/94 de 14,7% et (en simplifiant) ramené le résultat de 1,41 personnes (moyenne du nombre de personnes par ménage lors de l'enquête sur la consommation) à 1 personne (en divisant par 1,41). De cette manière, on obtient des dépenses d'un montant de 183 francs par mois, à la différence des prestations complémentaires qui ne prennent en compte qu'une partie de ces dépenses.

<sup>135</sup> Cf. Conférence des préposés aux poursuites et faillites.

<sup>136</sup> Caisse-maladie, assurance-accidents, assurance ménage et responsabilité civile.

# Budget de l'AVS

«Croissance modérée»

sans renchérissement (base de prix 1995)

A5. Budgets de l'AVS et de l'AI

Rapport sur les trois piliers

Annexe

xx

## Evolution des salaires et des prix en %

1995:	1.0	2.0
1996:	2.0	1.5
dès 1997:	4.5	3.5

Montants en millions de francs

Année	Dépenses y compris 10e révision AVS	Recettes					Compte capital de l'AVS			Taux de cotisation d'équilibre	Indice du taux de substitution 1980=100
		Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Taxe sur la valeur ajoutée	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en pourcentages des dépenses		
1994	23'363	18'319	4'585	0	1'019	23'923	560	23'826	102.0	8.5	93.5
1995	24'530	18'724	4'814	0	1'025	24'563	33	23'859	97.3	8.8	95.1
1996	24'636	18'924	4'927	0	992	24'843	207	23'709	96.2	8.7	94.1
1997	25'112	19'189	5'184	0	937	25'310	198	23'106	92.0	8.6	95.1
1998	25'847	19'458	5'326	0	874	25'658	-189	22'139	85.7	8.8	94.7
1999	25'518	19'741	5'255	0	825	25'822	304	21'690	85.0	8.5	90.6
2000	27'339	20'033	5'614	948	764	27'358	20	20'976	76.7	8.6	94.2
2001	28'487	20'283	5'839	961	689	27'772	-715	19'555	68.6	8.9	93.7
2002	28'002	20'558	5'737	974	628	27'896	-107	18'787	67.1	8.6	89.7
2003	29'759	20'812	6'083	1'972	559	29'426	-334	17'814	59.9	8.7	92.8
2004	30'477	21'060	6'223	1'996	491	29'769	-708	16'506	54.2	8.8	92.3
2005	29'999	21'311	6'123	2'020	440	29'894	-105	15'844	52.8	8.5	88.3
2006	31'763	21'562	6'471	2'042	367	30'443	-1'320	13'988	44.0	9.0	91.6
2007	32'661	21'784	6'647	2'063	269	30'763	-1'898	11'617	35.6	9.1	91.3
2008	32'347	21'999	6'580	2'084	179	30'842	-1'505	9'720	30.0	8.9	87.4
2009	34'531	22'205	7'013	2'104	45	31'366	-3'165	6'227	18.0	9.5	90.3
2010	35'309	22'427	7'165	2'122	-122	31'593	-3'716	2'299	6.5	9.6	90.0

# Budget de l'AVS

## «Croissance zéro»

sans renchérissement (base de prix 1995)

### Evolution des salaires et des prix en %:

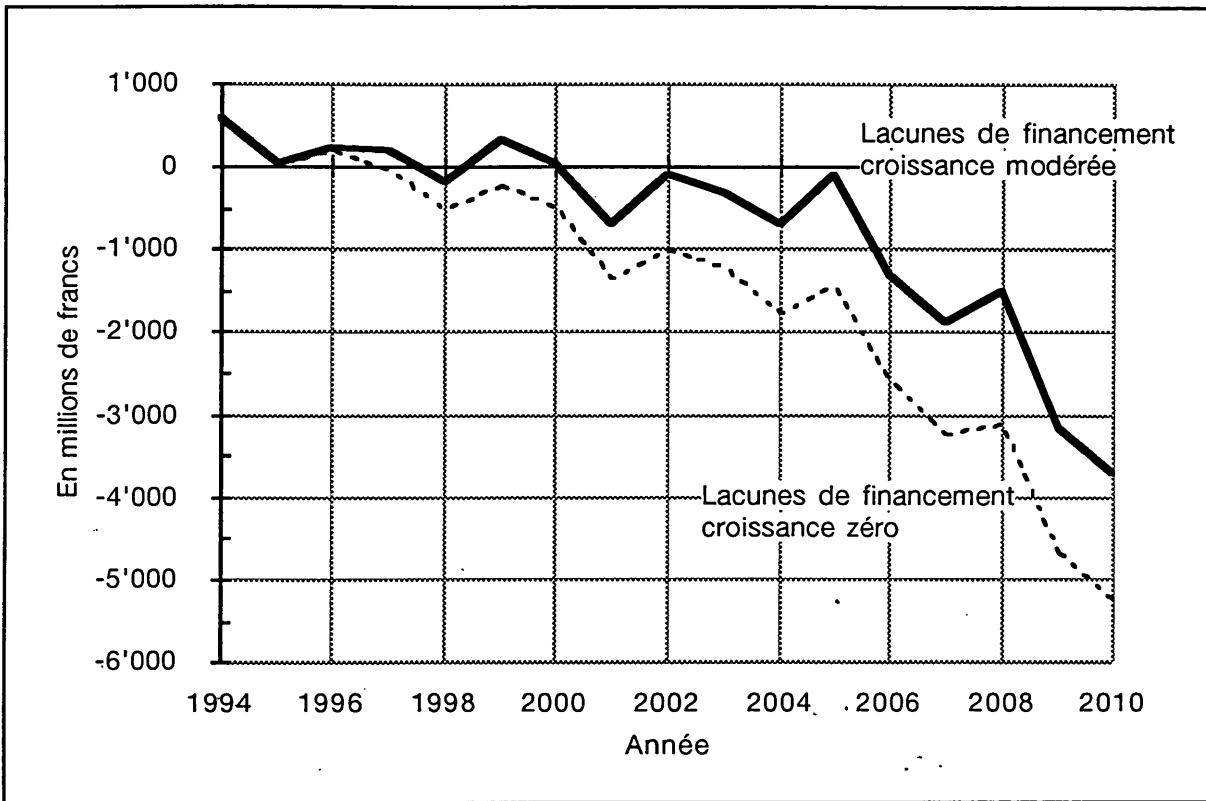
1995:	1.0	2.0
1996:	2.0	1.5
dès 1997:	3.5	3.5

Montants en millions de francs

Année	Dépenses y compris 10e révision AVS	Recettes					Compte capital de l'AVS			Taux de cotisation d'équilibre	Indice du taux de substitution 1980=100
		Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Taxe sur la valeur ajoutée	Intérêts	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en pourcen- tages des dépenses		
1994	23'363	18'319	4'585	0	1'019	23'923	560	23'826	102.0	8.5	93.5
1995	24'530	18'724	4'814	0	1'025	24'563	33	23'859	97.3	8.8	95.1
1996	24'636	18'924	4'927	0	974	24'826	189	23'691	96.2	8.7	94.1
1997	25'110	19'007	5'184	0	898	25'089	-21	22'870	91.1	8.7	95.1
1998	25'718	19'096	5'300	0	808	25'205	-513	21'587	83.9	8.9	95.1
1999	25'387	19'191	5'228	0	728	25'147	-240	20'613	81.2	8.7	91.9
2000	26'853	19'281	5'517	929	637	26'364	-489	19'426	72.3	8.8	95.2
2001	27'879	19'333	5'716	933	535	26'517	-1'362	17'411	62.5	9.1	95.3
2002	27'401	19'406	5'617	937	442	26'403	-998	15'824	57.7	8.9	92.1
2003	28'819	19'465	5'895	1'879	347	27'586	-1'233	14'052	48.8	9.0	95.2
2004	29'434	19'508	6'014	1'884	253	27'659	-1'775	11'804	40.1	9.2	95.3
2005	28'970	19'548	5'917	1'887	172	27'525	-1'446	9'959	34.4	9.0	92.1
2006	30'317	19'594	6'182	1'891	81	27'748	-2'569	7'053	23.3	9.4	95.3
2007	31'015	19'608	6'318	1'892	-30	27'788	-3'227	3'587	11.6	9.7	95.4
2008	30'712	19'612	6'253	1'893	-141	27'617	-3'095	371	1.2	9.6	92.2
2009	32'491	19'612	6'605	1'893	-286	27'823	-4'668	-4'309	-13.3	10.2	95.4
2010	32'989	19'618	6'701	1'891	-454	27'756	-5'234	-9'397	-28.5	10.3	95.2

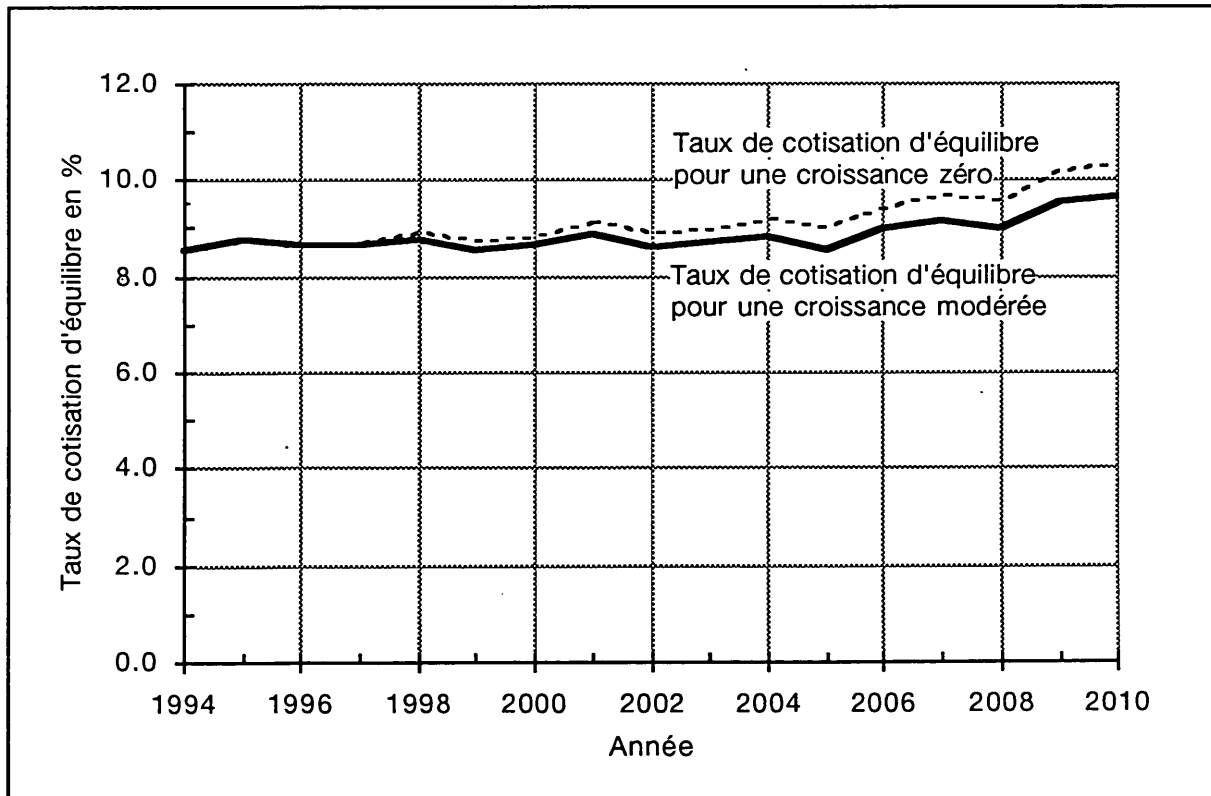
BSV / 11.8.95

**Evolution des lacunes de financement dans l'AVS (sans renchérissement)**



**Taux de cotisation d'équilibre**

Il s'agit du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses annuelles, en tenant compte de la contribution des pouvoirs publics et de la taxe sur la valeur ajoutée.



# Budget de l'AI

## «Croissance modérée»

sans renchérissement (base de prix 1995)

### Evolution des salaires et des prix en %

1995:	1.0	2.0
1996:	2.0	1.5
dès 1997:	4.5	3.5

Montants en millions de francs

Année	Dépenses			Recettes			Compte capital de l'AI			Taux de cotisation d'équilibre	Indice du taux de substitution 1980=100
	y compris 10e révision AVS	Intérêts	Total	Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Total	Variation annuelles	Etat fin de l'année	en pourcentages des dépenses		
1994	6'361	32	6'393	2'693	3'076	5'769	-624	-804	-12.6	1.5	93.5
1995	6'879	58	6'937	3'201	3'338	6'539	-398	-1'202	-17.3	1.6	95.1
1996	7'072	74	7'146	3'234	3'573	6'807	-340	-1'524	-21.3	1.5	94.1
1997	7'283	89	7'372	3'281	3'685	6'966	-405	-1'878	-25.5	1.6	95.1
1998	7'497	106	7'603	3'329	3'801	7'130	-473	-2'287	-30.1	1.6	94.7
1999	7'551	123	7'674	3'374	3'837	7'211	-463	-2'672	-34.8	1.6	90.6
2000	7'869	143	8'012	3'426	4'006	7'432	-580	-3'162	-39.5	1.6	94.2
2001	8'155	168	8'323	3'479	4'161	7'640	-683	-3'739	-44.9	1.6	93.7
2002	8'125	191	8'316	3'523	4'158	7'681	-635	-4'247	-51.1	1.6	89.7
2003	8'457	217	8'674	3'568	4'336	7'904	-770	-4'872	-56.2	1.7	92.8
2004	8'615	245	8'860	3'611	4'430	8'041	-819	-5'527	-62.4	1.7	92.3
2005	8'674	274	8'948	3'657	4'474	8'131	-818	-6'158	-68.8	1.7	88.3
2006	9'032	305	9'337	3'699	4'668	8'367	-969	-6'919	-74.1	1.7	91.6
2007	9'176	340	9'516	3'738	4'757	8'495	-1'020	-7'705	-81.0	1.7	91.3
2008	9'087	372	9'459	3'772	4'729	8'501	-958	-8'403	-88.8	1.7	87.4
2009	9'380	406	9'786	3'810	4'893	8'703	-1'084	-9'203	-94.0	1.7	90.3
2010	9'467	442	9'909	3'844	4'954	8'798	-1'111	-10'002	-100.9	1.7	90.0

BSV / 11.8.95

# Budget de l'AI

«Croissance zéro»

sans renchérissement (base de prix 1995)

## Evolution des salaires et des prix en %

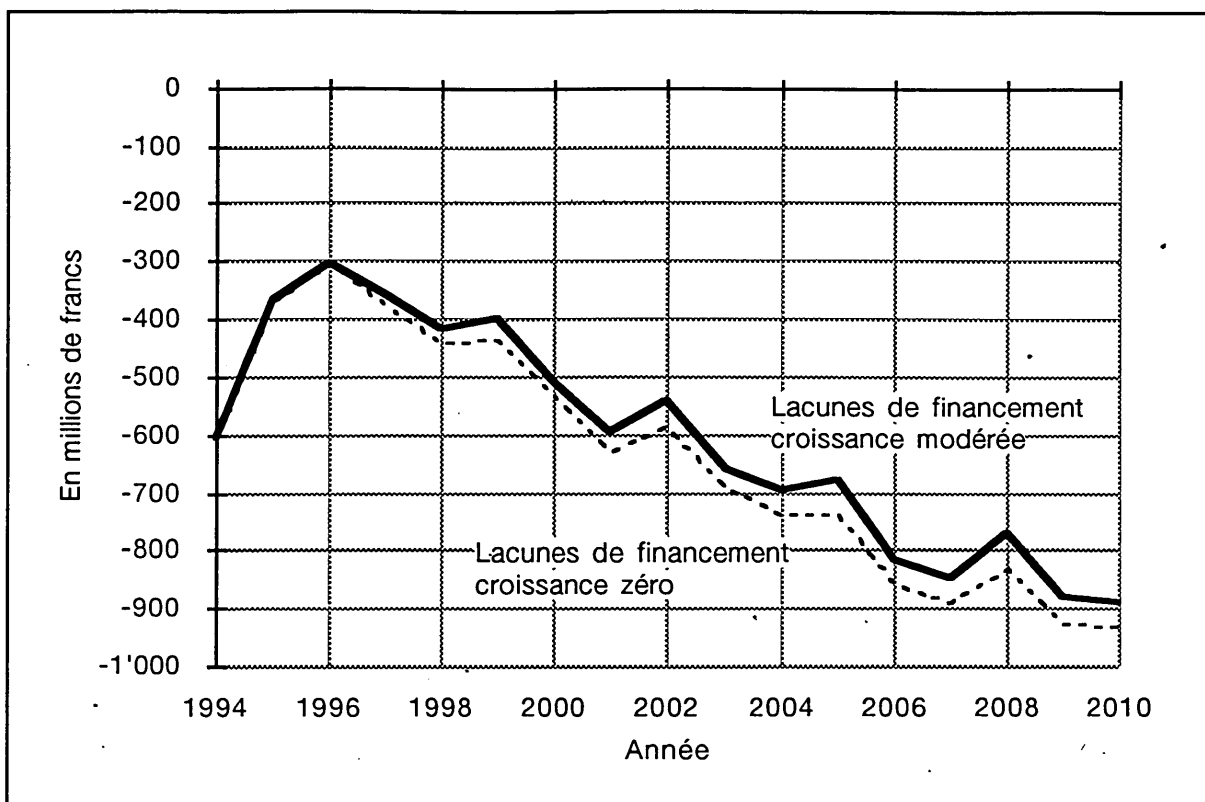
1995:	1.0	2.0
1996:	2.0	1.5
dès 1997:	3.5	3.5

Montants en millions de francs

Année	Dépenses			Recettes			Compte capital de l'AI			Taux de cotisation d'équilibre	Indice du taux de substitution 1980=100
	y compris 10e révision AVS	Intérêts	Total	Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Total	Variation annuelle	Etat fin de l'année	en pourcentages des dépenses		
1994	6'361	32	6'393	2'693	3'076	5'769	-624	-804	-12.6	1.5	93.5
1995	6'879	58	6'937	3'201	3'338	6'539	-398	-1'202	-17.3	1.6	95.1
1996	7'072	73	7'145	3'234	3'573	6'807	-339	-1'523	-21.3	1.5	94.1
1997	7'253	87	7'340	3'250	3'669	6'919	-421	-1'892	-25.8	1.6	95.1
1998	7'416	103	7'519	3'268	3'759	7'027	-492	-2'320	-30.9	1.6	95.1
1999	7'436	120	7'556	3'282	3'778	7'060	-497	-2'738	-36.2	1.6	91.9
2000	7'661	138	7'799	3'299	3'899	7'198	-602	-3'247	-41.6	1.6	95.2
2001	7'891	160	8'051	3'317	4'026	7'343	-708	-3'846	-47.8	1.7	95.3
2002	7'826	181	8'007	3'328	4'003	7'331	-676	-4'393	-54.9	1.7	92.1
2003	8'068	204	8'272	3'340	4'135	7'475	-797	-5'040	-60.9	1.7	95.2
2004	8'172	228	8'400	3'348	4'200	7'548	-853	-5'723	-68.1	1.7	95.3
2005	8'190	252	8'442	3'357	4'221	7'578	-865	-6'394	-75.7	1.7	92.1
2006	8'440	277	8'717	3'364	4'358	7'722	-995	-7'173	-82.3	1.8	95.3
2007	8'514	304	8'818	3'368	4'409	7'777	-1'041	-7'972	-90.4	1.8	95.4
2008	8'392	329	8'721	3'367	4'360	7'727	-994	-8'696	-99.7	1.8	92.2
2009	8'588	353	8'941	3'369	4'471	7'840	-1'103	-9'506	-106.3	1.8	95.4
2010	8'596	378	8'974	3'366	4'487	7'853	-1'121	-10'304	-114.8	1.8	95.2

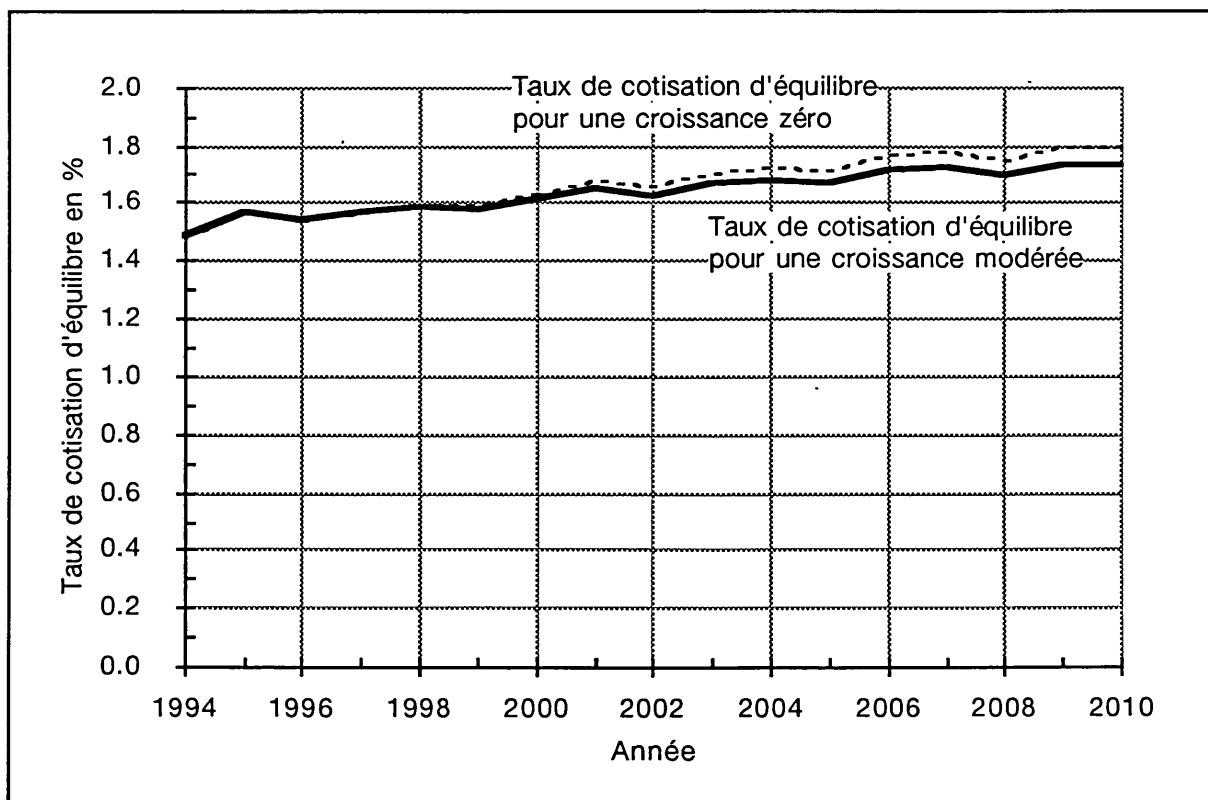
BSV / 11.8.95

### Evolution des lacunes de financement dans l'AI (sans renchérissement)



### Taux de cotisation d'équilibre

Il s'agit du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses annuelles, en tenant compte de la contribution des pouvoirs publics.



## A6. Bibliographie

- Acket, J. W. et al. 1994. Arbeitslosigkeit - wieviel, weshalb, wie weiter? In: SBV/Der Monat 4/93. p. 14-15.
- Bäcker, G. Naegele, G. 1993. Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Köln: Bund.
- Barras, J., Jäger, N. 1994. Staat und soziale Sicherung. In: Bulletin SKA 1-2/1994.
- Blatter, N. 1993. Abschied von der "Insel der Glückseligen". In: SBV/Der Monat 4/93, p. 4-10.
- Buhmann, B. 1988. Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1992. Grösch: Rüegger.
- Buhmann, B., Leu, R. 1988. Ganz unten: Wer ist arm in der reichen Schweiz? In: Frey, R., Leu, R. 1988, S. 75 - 122.
- Buschor, E. 1992. Risikogerechte Krankenversicherungsprämien. Lastenausgleich für Betagte als ein Hauptgrund des Prämienanstiegs. NZZ du 16.10.92.
- CNA. 1994. Unfallstatistik der Arbeitnehmer in der Schweiz 1988-1992.
- Daykin, C.D. 1992. Les conséquences démographiques, économiques et financières du relèvement de l'âge de la retraite. Rapport XVIII, XXIVe Assemblée générale de l'AISS, Acapulco, 22 novembre - 1er décembre 1992.
- Deiss, J. 1993. Aspects de la situation économique des familles en Europe. In: Familienfragen. Bulletin d'information de la Centrale pour les questions familiales à l'Office des assurances sociales, 3/93, p. 30-39
- Deiss, J., Guillaume M.-L. et Lüthi A. 1988. Le coût de l'enfant en Suisse: analyse des échelles d'équivalence des revenus. Fribourg.
- Département fédéral de l'intérieur (éd.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern (Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne, No 318 009).
- Eggler, M., Rotzetter, E. 1992. Die schweizerische Steuerbelastung im internationalen Vergleich. In: Die Volkswirtschaft, 1992/11, p. 51-56. Berne.
- Enderle, G. 1987. Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext. Eine wirtschaftsethische Studie. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Farago, P., Füglistaler, P. 1992. Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudien: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge. Fürsorgedirektion des Kantons Zürich.
- Frey, R. L., Leu, R. E. 1988. Wohlfahrtsstaat Schweiz: Entwicklung und Probleme. In: Dies. 1988, p. 6-32.
- Frey, R., Leu, R. 1988. Der Sozialstaat unter der Lupe. Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz. Basel, Frankfurt a.M.
- Füglistaler, P., Hohl, M. 1992. Armut und Einkommenschwäche im Kanton St. Gallen. Bern und Stuttgart.
- GBI. 1994. Arbeit umverteilen. GBI Publikation Nr. 2.
- Gerhardt, K.U., Weber, A. 1984. Garantiertes Mindesteinkommen - Für einen libertären Umgang mit der Krise. In: Schmid, T. (Hrsg.) 1984. Befreiung von falscher Arbeit - Thesen zum garantierten Mindesteinkommen. Berlin, p. 18-67.
- Kohli, U. 1991. L'impact économique de la sécurité sociale. In: Département fédéral de l'intérieur (éd.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Berne.
- Krüsselberg, H.-G. 1988. Sozialpolitik. In: Gabler Wirtschaftslexikon, Bd. 5, p. 1557 - 1564.
- Leu, R. et al. 1992. Armut in der Schweiz. In: Bulletin Nr. 3 des NFP 29: "Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit", p. 5 - 8.
- Marazzi, C. 1986. La povertà in Ticino. Bellinzona: Dipartimento delle opere sociali.
- Milano, S. 1989. Le revenu minimum garanti dans la C.E.E. Paris.
- OCDE. 1985. The Role of the Public Sector, OECD Economic Studies. Paris.
- OCDE. 1988a. La réforme des régimes publics de pensions. Paris.
- OCDE. 1988b. Le vieillissement démographique. Conséquences pour la politique sociale. Paris.
- OCDE. 1992a. Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1991. Paris.
- OCDE. 1992b. Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale. Etudes de politique sociale n° 9. Paris.
- OCDE. 1994. Les nouvelles orientations de la politique sociale. Etudes de politique sociale n° 12. Paris.
- Office fédéral de la statistique (OFS) (éd.) 1990. Annuaire statistique de la Suisse. Zurich.
- Office fédéral de la statistique (OFS) (éd.) 1992a. Annuaire statistique de la Suisse. Zurich.
- Office fédéral de la statistique (OFS) (éd.) 1993. Annuaire statistique de la Suisse. Zurich.



- Office fédéral de la statistique. 1990. Der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Finanzierung der AHV. Demographiebericht AHV. Zweite überarbeitete Fassung. Berne.
- Office fédéral de la statistique. 1992b. Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse. 1991-2040. Berne.
- Office fédéral des assurances sociales. 1993. Bericht über Grundsätze und Auswirkungen einer Einheitsrente (non publié).
- Office fédéral des assurances sociales. 1994. Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit der Schweiz.
- ONU 1988. Principes directeurs pour les politiques et programmes de protection sociale orientés vers le développement dans un avenir proche.
- Reinert, R. 1993. Lohnstückkosten und deren Bestimmungsfaktoren. In: Cahiers de questions conjoncturelles 93/1.
- Schips, B. 1991. Überlegungen und Umgestaltungsvorschläge zum System der Alterssicherung in der Schweiz. In: Département fédéral de l'intérieur (éd.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Berne.
- Schmid, H. 1991. Expertenbericht über die schweizerische Dreisäulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. In: Département fédéral de l'intérieur (éd.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Berne.
- Schneider, H. 1991. Gutachten zur Überprüfung der Dreisäulenkonzeption gemäss Artikel 34quater der Bundesverfassung. In: Département fédéral de l'intérieur (éd.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Berne.
- Schweingruber, E. 1977. Sozialgesetzgebung der Schweiz.
- Sommer, J. H., Höpflinger, F. 1989. Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit in der Schweiz. Forschungsstand und Wissenslücken. Grösch.
- Tschopp, P. 1992. AHV plus. Ein Vorschlag zur Lösung des Sanierungsfalls Krankenkassen. In: NZZ du 12.11.1992, Nr. 264.
- Tschudi H. P. Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherung. In: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B, Öffentliches Recht, Band 29, Helbling und Lichtenhahn.
- Tschümperlin, P. 1993. Sozialhilfe im Ernstfall. Zwingt die Wirtschaftskrise zu einem neuen Verständnis von Sozialhilfe? In: Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP) 1993. Projekte - Hinweise - Anregungen. Brochure spéciale du congrès CSIAP du 4 novembre 1993 au Kongresshaus Zurich. p. 15-23.
- Ulrich, W., Binder, J. 1992. Armut im Kanton Bern. Bericht über die kantonale Armutsstudie (version simplifiée). Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Wechsler, M., Savioz, M. 1993. Soziale Sicherheit nach 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz. Chur/Zürich.
- Wolter, St. C. 1994. Trendwende bei den Arbeitslosenzahlen - Bedeutung für den Arbeitsmarkt Schweiz. SBG/Economic Focus 4/94.
-