

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

**Artikel:** L'AVS : pièce maîtresse de l'état social suisse  
**Autor:** Tschudi, Hans-Peter  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-386304>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 18.02.2025

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

# L'AVS – pièce maîtresse de l'Etat social suisse

par Hans-Peter Tschudi\*

## I.

Plusieurs raisons font que l'AVS peut être considérée comme une pièce maîtresse de l'Etat social suisse. En un premier temps, il convient de signaler l'importance de cette œuvre sociale. Plus d'un million de personnes âgées et de survivants touchent une rente. Plus de 15 milliards de francs sont ainsi versés annuellement, c'est-à-dire presque autant que l'ensemble de toutes les autres assurances sociales. Mais les principes sociaux sont plus importants encore que la quantité. En 1972, la conception de l'article 34<sup>quater</sup> de la Constitution fédérale, sur lequel repose tout le système de l'AVS, a été révisée en fonction des expériences faites. Les objectifs de la prévoyance-vieillesse suisse ont été fixés dans le cadre du système des trois piliers. Selon ce principe, les rentes de l'AVS fédérale devraient couvrir de manière appropriée les besoins existentiels. Ajoutée à l'AVS, la prévoyance professionnelle (caisses de prévoyance) devrait permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de **maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur**. La nouvelle disposition constitutionnelle a remplacé l'ancien point de vue, selon lequel l'AVS ne devait garantir que les rentes de bases et les assurances sociales, ce qui devait tout au plus correspondre au minimum vital (une vie sans détresse), par une conception plus généreuse et plus réaliste. Les objectifs fixés par la prévoyance-vieillesse apparaissent comme exemplaires et exercent par là une influence bénéfique sur les autres secteurs des assurances sociales. La structure sociale particulièrement prononcée de l'AVS suisse est admirée à l'échelle mondiale. La rente maximale ne peut dépasser le double de la rente minimale, alors que dans de nombreuses assurances étrangères, l'échelonnement des rentes est calqué sur celui des salaires et mène donc à des différences bien plus importantes. Les primes AVS doivent être versées sur l'ensemble du salaire, malgré le fait que ce dernier ne déploie des effets sur la rente que jusqu'à un montant maximal de 50 000 francs. Les personnes de revenu supérieur versent donc des prestations de solidarité, qui permettent aux retraités de condition plus modeste d'atteindre un niveau supérieur à celui que permettraient leurs propres versements. Les avantages remarquables de notre AVS ne permettent en aucun cas de considérer cette dernière comme une œuvre parfaite. Des souhaits d'amé-

\* Ex-conseiller fédéral (1960–1973). C'est essentiellement à lui que nous devons le développement alors rapide de l'AVS, qui fut «traduit» en Suisse alémanique par l'expression «Tschudi-Tempo».

lioration et des besoins d'extension ont déjà été formulés, tant pour l'AVS que pour la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (2<sup>e</sup> pilier).

## II.

La situation favorable de l'AVS résulte des efforts intensifs et prolongés d'hommes politiques spécialisés dans le domaine du social; **les syndicats ont joué un rôle de premier plan dans ce processus.** A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle déjà, le postulat d'une assurance-vieillesse a été formulé. Dans son message du 28 novembre 1889, le Conseil fédéral s'était borné à proposer un article constitutionnel sur l'assurance-maladie et accidents: s'il ne s'opposait pas à une solution globale des problèmes d'assurance, il estimait toutefois nécessaire, dans un premier temps, de recueillir les leçons à tirer des expériences faites avec les deux types d'assurances déjà mentionnés. Une durée prolongée serait nécessaire avant de pouvoir envisager la création de compétences constitutionnelles pour d'autres assurances sociales. Ce pronostic du Conseil fédéral n'était pas loin de la réalité, puisqu'il a fallu attendre la fin de la Première Guerre mondiale de 1914–1918 pour que l'on se mette à pied d'œuvre. Le peuple et les cantons purent accepter en 1925 un article constitutionnel qui accordait de larges compétences en matière de réglementation de l'assurance-vieillesse et survivants et prévoyait, dans un deuxième temps, la réalisation d'une assurance-invalidité. Certes, la législation d'application a été immédiatement mise en œuvre par le Conseil fédéral et acceptée rapidement par les Chambres fédérales, à une forte majorité. Mais en 1931, en votation référendaire, la «Lex Schulthess» tombait sous les coups de boutoir réunis des milieux économiques réactionnaires et des communistes. Suite à ce refus, une génération presque complète a dû renoncer aux rentes-vieillesse devenues une nécessité urgente. Après la Deuxième Guerre mondiale, un second effort était entrepris, et les travaux préliminaires pour la réalisation d'une AVS allèrent bon train. En 1947, les électeurs approuvaient le projet à une impressionnante majorité. L'esprit social avait gagné bien du terrain dans le peuple suisse et la solidarité entre les différentes couches de la population, provoquée par le danger extérieur auquel fut confronté le pays, a aussi eu des effets positifs. L'AVS s'est avérée être une réalisation de premier plan. Jusqu'à nos jours, sa structure n'a pas subi de modifications.

L'organisation appropriée des caisses de compensation et le mode de financement (système de répartition) ont permis un développement généreux de l'AVS. Il y a 40 ans, seules avaient été introduites les rentes de base dont personne ne pouvait vivre. Au cours des neuf révisions et des révisions intermédiaires du système, la rente minimale pour rentiers célibataires, qui se montait à 40 francs par mois, est passée à 750 francs, alors que

la rente maximale correspondante s'élevait de 125 à 1500 francs. Ainsi la rente minimale est-elle aujourd'hui 19 fois, et la rente maximale 12 fois, supérieure aux montants initiaux. Les révisions ont permis de renforcer le caractère social de l'AVS. Comme les rentes AVS ne couvrent pas encore dans tous les cas les besoins existentiels, des prestations complémentaires ont été introduites. Une attention toute particulière a été accordée à un financement solide de toutes les améliorations, de sorte que la situation financière de l'AVS peut être qualifiée de saine. Au cours des 30 premières années, la loi sur l'AVS a été améliorée en moyenne une fois tous les trois ans. Or, depuis dix ans, la situation n'a plus évolué, si bien que la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS s'impose d'urgence aujourd'hui. L'article de Fritz Leuthy, p. 56 ss donne les précisions nécessaires sur les objectifs qui devraient être atteints par cette 10<sup>e</sup> révision.

### III.

Des différences considérables dans les domaines de l'organisation, du financement et des prestations apparaissent, lorsque l'on compare le standard de l'AVS à celui d'autres branches des assurances sociales. Si certaines de ces différences sont justifiées par la situation actuelle, d'autres ne s'expliquent que par les conditions qui régnaient durant la phase initiale ainsi que par l'évolution qui s'ensuivit. L'application des lois est rendue plus difficile par cette atomisation du droit. Cette situation accentue encore le manque de connaissances générales des assurés dans un domaine du droit qui représente pourtant pour eux une base particulièrement importante. La mise sur pied d'**une partie générale du droit des assurances sociales**, dont la validité s'étendrait à toutes les branches d'assurances, permettrait de simplifier considérablement le problème. La Société suisse de droit des assurances a déjà présenté un excellent projet privé. Cette unification formelle constituerait un important premier pas. A cela devraient s'ajouter des efforts en faveur d'une harmonisation matérielle. Les différences dans le financement et, surtout, dans les prestations doivent être supprimées lorsqu'elles ne peuvent être justifiées par des données ou des besoins divergents. Cet objectif ne doit toutefois en aucun cas être assimilé à une centralisation qui ne correspondrait pas à la mentalité helvétique, ni à une volonté de codification globale. La création d'une assurance unifiée gigantesque sous la forme d'une «Sécurité sociale» entraînerait d'autres désavantages qui ne seraient pas moindres. La Constitution fédérale prescrit pour l'AVS et l'AI une couverture équitable des besoins vitaux et, avec l'apport de la prévoyance professionnelle, la garantie du maintien du niveau de vie antérieur dans la mesure de ce qui peut être raisonnablement envisagé. En ce qui concerne les autres branches des assurances sociales, les bases constitutionnelles sont moins précises. Pour

certaines d'entre elles, il s'agit simplement de dispositions sur les compétences, qui permettent n'importe quelle forme et réalisation de l'assurance. D'autres articles constitutionnels prescrivent des prestations appropriées. Le terme «approprié» laisse libre cours aux interprétations les plus diverses. Il fixe néanmoins des limites vers le bas et vers le haut, excluant à la fois la simple couverture du minimum existentiel et la couverture intégrale du revenu professionnel. Toutefois, les objectifs concernant l'AVS et l'AI, tels qu'ils sont formulés à l'art. 34<sup>quater</sup> de la Constitution, peuvent être pris en considération pour compléter l'interprétation de telles dispositions constitutionnelles (voir annexe). Les prestations actuelles de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'ordonnance sur la compensation des pertes de gains sont en effet déjà assez proches de l'objectif selon lequel l'assuré peut maintenir de manière appropriée son train de vie habituel, malgré la perte de son salaire. Le montant compensatoire de 70% du salaire pour les chômeurs célibataires et de 80% du salaire pour les chômeurs mariés répond également à cette préoccupation. La réduction des allocations journalières de 5% après 85 jours et de 5% supplémentaires après 170 jours payés par la caisse de chômage a cependant de graves conséquences. Mais la plus grande lacune résulte de la limitation à 250 jours, en l'espace de deux ans, de la durée du versement des prestations, si bien que la protection offerte par l'assurance disparaît complètement pour les chômeurs à long terme. Comme la Constitution fédérale forme une entité et que les échelles de valeurs qu'elle détermine devraient être appliquées dans tous les domaines qu'elle recouvre, la disposition de l'art. 34<sup>quater</sup> sur les objectifs va au-delà des matières directement réglées qui touchent à l'AVS et à l'AI.

**L'Etat social moderne se doit de réaliser un principe: après l'avènement du risque assuré, la personne concernée doit pouvoir maintenir le niveau de vie auquel elle s'est habituée.**

#### IV.

**A l'exception de l'assurance-maternité, la Suisse dispose de toutes les assurances sociales prescrites par les conventions internationales<sup>1</sup>:** maladie, accidents, invalidité, vieillesse, survie, chômage, militaire. A cela viennent s'ajouter l'ordonnance sur la compensation des pertes de salaires et les allocations pour enfants. La Constitution fédérale prévoit certes depuis 1945 l'instauration d'une assurance-maternité; mais les citoyennes et citoyens ont rejeté le 6 décembre 1987 une réglementation d'application dont le caractère n'était, par ailleurs, nullement excessif. Il faut toutefois

<sup>1</sup> Convention 102 de l'OIT (1952) concernant la norme minimum de la sécurité sociale et Charte sociale européenne de 1964.

relever que l'article 14 de la LAMA (Loi fédérale sur l'assurance-maladie et accidents), qui prévoit le versement par les caisses maladie de primes d'accouchement et des mêmes prestations en cas de grossesse et d'accouchement qu'en cas de maladie, ainsi que la couverture des frais de contrôle médical, constitue en quelque sorte une solution partielle à ce problème. En revanche, la mère poursuivant une activité professionnelle ne dispose généralement pas d'une compensation de salaire équitable. La Constitution fédérale prévoit également des compétences accordées à la Confédération dans le domaine des allocations pour enfants. Mais ces compétences n'ont été mises à profit jusqu'ici que pour les allocations familiales pour salariés agricoles et petits paysans. Les lacunes sont comblées par des réglementations cantonales: tous les cantons disposent en effet d'une loi sur les allocations accordées aux salariés. La solution fédéraliste entraîne d'importantes différences de prestations et de contributions. Le montant des allocations pour enfants varie de 90 à 252 fr. par mois, alors que la contribution de l'employeur va de 1 à 2,5% du salaire.

**Si nous comparons nos assurances sociales à celles d'autres pays, la Suisse ne fait pas mauvaise figure.** Cette situation satisfaisante n'a été atteinte que récemment; au cours de la première moitié du siècle, la Suisse accusait encore un important retard. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'AVS est admirablement conçue. Plusieurs améliorations doivent toutefois lui être apportées d'urgence. La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ne constitue qu'une première étape. C'est pourquoi les Chambres fédérales ont imposé au Conseil fédéral l'élaboration d'un projet de révision, afin de pouvoir garantir à tous les assurés le maintien de leur niveau de vie antérieur. Comme les rentes AI et les rentes AVS se recouvrent, les deux assurances présentent les mêmes avantages et les mêmes défauts. Le principe accordant la priorité à l'insertion avant la rente revêt un rôle particulièrement important. Les mesures d'insertion (médicales et professionnelles, écoles spéciales, prise en charge de personnes mineures) sont accordées en fonction des besoins et sans limite financière. L'invalidité mentale est mise sur un même pied que l'invalidité physique. Depuis 1984, l'assurance-accidents est (enfin!) obligatoire pour tous les salariés. La législation suisse sur l'assurance-accidents présente un aspect particulièrement positif: contrairement à de nombreux autres Etats, l'obligation de s'assurer comprend également les accidents non-professionnels. Le système de financement basé sur des primes individuelles est antisocial et hostile aux familles, et constitue ainsi une spécialité helvétique peu glorieuse. D'autres pays ont introduit le système de l'assurance familiale, où la prime du chef de famille permet de couvrir toute la famille. Dans ces pays, les employeurs doivent financer une partie des contributions, alors que cette solution est exclue chez nous, pour des motifs incompréhensibles. Il faut également relever d'importantes lacunes dans le domaine des prestations. Les réserves relatives aux maladies déclarées

créent certains vides dans le système de protection que constituent les assurances. La suppression du droit aux prestations après un séjour hospitalier de longue durée est grave. Les prestations des caisses cessent d'être versées à un moment où elles seraient particulièrement importantes pour le patient.

La couverture des risques ne peut pas donner satisfaction à elle seule. Les assurances sociales doivent également participer aux **mesures de prévention**. Les coûts peuvent être réduits par la diminution des cas. L'amélioration de la qualité de vie par des mesures visant à éviter les pertes et les souffrances est plus importante encore. L'assurance-accidents est régie par le principe selon lequel «il vaut mieux prévenir que guérir». L'importance de la prévention devrait être fortement accentuée, notamment dans les domaines de l'assurance-maladie et de l'assurance-chômage.

## V.

La **justice sociale** et la **sécurité sociale**, destinées à assurer à chacun la dignité de l'existence, constituent les principaux objectifs de l'Etat social. L'AVS forme l'élément central de l'Etat social suisse; elle garantit en effet la sécurité sociale à la majorité des personnes âgées et sert à renforcer la justice sociale.

L'Etat social de droit constitue sans aucun doute **la meilleure forme d'Etat** pour la Confédération helvétique. Il fait néanmoins l'objet, de la part d'adversaires puissants, d'attaques qui se sont accentuées au cours des derniers temps. Ces opposants rejettent les assurances sociales et les comparent de manière erronée au principe de l'arrosoir. En réalité, les assurances réalisent le principe de l'entraide, puisque les prestations touchées par les assurés sont couvertes dans une large mesure par les primes versées. Certains milieux réactionnaires aimeraient se limiter à l'assistance aux pauvres, qu'ils qualifient hypocritement d'«aide spécifique». Si nous voulons éviter un retour aux conditions inquiétantes qui régnaient au XIX<sup>e</sup> siècle, notre devoir de citoyen nous demande de défendre l'Etat social avec toute l'énergie possible et de l'étendre dans le cadre des possibilités existantes pour qu'il permette de couvrir les besoins effectifs. L'histoire de l'AVS prouve que la population sait estimer l'Etat social et que des progrès peuvent être réalisés, à condition d'avancer pas à pas en harmonie avec l'opinion publique.

**L'avenir de l'Etat social dépend de décisions politiques prises par les citoyens et les autorités. Nous osons espérer que l'esprit communautaire, exprimé de manière exemplaire lors de la mise sur pied de l'AVS, reste vivant. Le pacte entre les générations joue un rôle de premier plan pour la prévoyance-vieillesse et l'assurance-maladie. Les personnes exerçant une activité lucrative versent les primes avec lesquelles sont financées les rentes et les presta-**

tions des caisses-maladie touchées par les personnes âgées; ces personnes espèrent donc toucher également des prestations en quittant la vie active. Outre la solidarité entre jeunes et vieux, l'Etat social a besoin aussi d'une solidarité entre hommes et femmes, entre ville et campagne, entre personnes malades et personnes en bonne santé, etc. S'il s'avère possible non seulement de maintenir, mais de renforcer cette solidarité aux nombreuses facettes et l'esprit de responsabilité pour le bien-être général, les générations futures trouveront, elles aussi, dans l'Etat social les bases d'une vie communautaire harmonieuse et d'un épanouissement personnel.

#### Annexe: Art. 34<sup>quater</sup> <sup>1</sup> de la Constitution fédérale

<sup>1</sup> La Confédération prend les mesures propres à promouvoir une prévoyance suffisante pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cette prévoyance résulte d'une assurance fédérale, de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle.

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

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

<sup>3</sup> 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 suivantes:

- a. Elle oblige les employeurs à assurer leur personnel auprès d'une institution de prévoyance d'entreprise, d'administration ou d'association, ou

<sup>1</sup> Accepté en votation populaire du 3 déc. 1972 (AF du 20 mars 1973 – RO 1973 429; FF 1971 II 1609, 1973 I 69).



auprès d'une institution similaire, et à prendre en charge au moins la moitié des cotisations;

b. Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire; elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays;

c. Elle veille à ce que la possibilité soit donnée à tout employeur d'assurer son personnel auprès d'une institution de prévoyance; elle peut créer une caisse fédérale;

d. Elle 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. L'assurance peut être rendue obligatoire pour certaines catégories de personnes indépendantes, d'une façon générale ou pour la couverture de risques particuliers.

<sup>4</sup> La Confédération veille à ce que la prévoyance professionnelle aussi bien que l'assurance fédérale puissent, à long terme, se développer conformément à leur but.

<sup>5</sup> Les cantons peuvent être tenus d'accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allègements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs en ce qui concerne les cotisations et les droits d'expectative.

<sup>6</sup> La Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

<sup>7</sup> La Confédération encourage la réadaptation des invalides et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance fédérale.