

FV/AP

3 mars 1975

N o t i c e

621

PROBLEMES DE SURASSURANCE

DANS LES ASSURANCES SOCIALES

RESUME ET CONCLUSIONS

1. La législation actuelle contient de nombreuses dispositions permettant de lutter contre la surassurance. En portant les prestations de l'AVS/AI à un niveau couvrant dans une large mesure les besoins vitaux, la 8e révision de l'AVS a donné à ces dispositions une importance particulière. Elle en a également fait ressortir les insuffisances et les limites.
2. C'est au niveau des rentes servies par les diverses assurances que ces insuffisances apparaissent le plus nettement. Des problèmes de surassurance se présentent notamment:
 - Lors de l'octroi de rentes de survivants de l'AVS et surtout de rentes d'invalidité de l'AI aux familles nombreuses qui ne bénéficiaient que de faibles revenus avant l'ouverture du droit à la rente. La réduction des rentes pour enfants ou orphelins, telle qu'elle est pratiquée actuellement, n'élimine pas toute surassurance (tableaux 3 et 4).
 - En cas de cumul de rentes de l'AVS/AI avec des rentes de l'assurance-accidents (CNA) ou de l'assurance militaire. Les cas de réduction des rentes de la CNA et de l'assurance militaire se sont multipliés depuis l'entrée en vigueur de la première phase de la 8e révision de l'AVS (tableaux 5 et 6); ils pourraient pratiquement doubler en 1975.
3. En ce qui concerne les rentes de l'AVS/AI, il devient urgent de revoir en particulier les questions suivantes:

Système de revalorisation du revenu de l'assuré

La revalorisation forfaitaire pratiquée actuellement favorise parfois exagérément les jeunes invalides et les survivants d'assurés décédés prématurément. Elle devrait être adaptée dans le sens des propositions contenues dans le message du Conseil fédéral du 21 novembre 1973, selon lesquelles on appliquerait dans chaque cas un facteur de revalorisation individuel tenant compte du moment où les cotisations ont été payées.

Réduction des rentes pour enfants ou orphelins

Les corrections suivantes peuvent notamment être envisagées:

- réduction ou suppression de la garantie minimale (actuellement 150 % de la rente minimale de l'échelle applicable);
- introduction d'un système de cumul dégressif inspiré par exemple de celui qui est appliqué lors du calcul des limites de revenu pour les prestations complémentaires à l'AVS/AI.

4. Une meilleure coordination devrait intervenir entre les prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire et celles de l'AVS/AI. La commission d'experts chargée d'étudier la révision de l'assurance-accidents propose d'instaurer une coordination directe, en ce sens que lorsque une rente de l'AVS/AI est versée simultanément, l'assurance-accidents ne verserait qu'une rente complémentaire. Bien qu'un tel système présente également des inconvénients, il éviterait dans une large mesure les multiples procédures de réduction tout en supprimant un sérieux obstacle psychologique. L'assurance militaire devrait également être révisée en ce sens.

Le cumul des rentes AVS/AI et des rentes de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire ne devrait plus être toléré au-delà d'un certain pourcentage du gain de l'assuré. La couverture à 100 % admise actuellement aboutit en effet dans certains cas à une surassurance masquée. Un taux différent pourrait être envisagé pour les rentes d'invalidité et les rentes de survivants.

5. Les cas de cumul entre indemnités journalières ou entre indemnités journalières et rentes sont dans l'ensemble réglés de manière satisfaisante sur le plan matériel. Des lacunes subsistent cependant en ce qui concerne les relations entre l'AI d'une part, et l'assurance-accidents et l'assurance militaire d'autre part. Elles devraient être corrigées lors d'une uniformisation des prescriptions contenues dans les diverses lois, uniformisation dont le besoin se fait sentir de plus en plus impérieusement.

PROBLEMES DE SURASSURANCE DANS LES ASSURANCES SOCIALES

A. GENERALITES

1. On parle de surassurance lorsque les prestations d'une ou de plusieurs assurances, conjointement avec le revenu encore acquis par une activité lucrative, dépasse notablement le gain dont on peut présumer que l'assuré sera privé. Au niveau des assurances sociales, ces questions n'avaient pas une importance décisive tant que les prestations servies par l'AVS et l'AI ne couvraient pas même le minimum vital. Le développement récent de ces deux branches d'assurance a cependant donné à ce problème une acuité toute particulière, ce que reconnaissait déjà le message du Conseil fédéral concernant la 8e révision de l'AVS.
2. Les problèmes de surassurance apparaissent fréquemment lorsque l'assuré peut faire valoir un droit cumulatif aux prestations de diverses assurances. Il appartient à la loi de fixer des limites à ces possibilités de cumul. Dans certains cas, il peut y avoir une surassurance au niveau d'une seule branche d'assurance; c'est alors la conception même de l'assurance qui est en cause (cas des familles nombreuses dans l'AVS/AI).
3. C'est avant tout au niveau des rentes servies par les diverses assurances sociales que se posent les problèmes de surassurance, en particulier pour les rentes d'invalidité (AI, assurance-accidents obligatoire, assurance militaire) et les rentes de survivants (AVS, assurance-accidents obligatoire, assurance militaire). Des problèmes analogues peuvent cependant aussi se présenter au niveau des indemnités journalières, lorsque ces indemnités concourent entre elles ou avec des rentes. On examinera les principaux cas à ces deux niveaux. En revanche, les problèmes relatifs aux rapports de ces assurances avec les institutions de prévoyance professionnelle et les assurances privées ne seront pas examinés.

B. LES PROBLEMES DE SURASSURANCE AU NIVEAU DES RENTES

a) Rentes de l'AVS et de l'AI

1. Il ne peut en principe y avoir de surassurance lors de l'octroi d'une rente simple de vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente de vieillesse ou d'invalidité pour couple. En revanche, le problème se pose lorsque les bénéficiaires de rentes ont plusieurs enfants. Afin de prévenir la surassurance dans ces cas, les art. 41 LAVS et 38 bis LAI prévoient que les rentes pour orphelins et pour enfants seront réduites dans la mesure où, ajouté aux rentes du père et de la mère, leur montant dépasserait sensiblement le revenu annuel moyen déterminant pour le calcul de ces dernières. Selon les art. 53 bis RAVS et 33 bis RAI, si ce montant dépasse de 1200 francs le revenu déterminant. Ces rentes ne peuvent cependant être inférieures à 150 % des rentes minimales de l'échelle applicable, soit 300 francs pour les rentes complètes simples. Pratiquement, cela signifie qu'il n'y a pas de réduction si le revenu déterminant n'atteint pas 21000 francs. Lors de l'octroi de rentes de survivants et de rentes d'invalidité, une surassurance est donc possible au niveau des revenus inférieurs. En raison de la garantie minimale, une surassurance ^{peut} / même intervenir pour des revenus supérieurs si les enfants ou orphelins bénéficiaires d'une rente sont nombreux.
2. Les tableaux 3 et 4 donnent quelques indications à ce sujet. On constate que pour les rentes de survivants, des problèmes de surassurance n'apparaissent pratiquement que lorsqu'il y a un nombre élevé d'enfants ayant droit à une rente. Les cas de surassurance sont en revanche plus fréquents dans l'assurance-
invalidité. A la rente à laquelle l'invalidé a droit pour lui et ses enfants s'ajoutera en effet dans la plupart des cas une rente complémentaire pour l'épouse. Ainsi, un invalide père de deux enfants est entièrement couvert par l'AI si son revenu antérieur ne dépassait pas 18000 francs. Pour une famille de 4

enfants, cette couverture totale s'étend même jusqu'à un revenu d'environ 36000 francs, soit le maximum pris en considération par l'AVS/AI. A ces rentes s'ajouteront dans certains cas des allocations pour impotence (minimum 1200 francs, maximum 4300 francs par année suivant le degré d'impotence).

3. Dans les exemples ci-dessus, on a admis que le revenu annuel moyen revalorisé pris en considération pour le calcul des rentes correspond approximativement au revenu acquis par l'assuré avant l'ouverture du droit à la rente. En réalité, la revalorisation forfaitaire appliquée actuellement n'aboutit à ce résultat que pour les rentes avec durée complète et ininterrompue de cotisations depuis 1943. Elle favorise en revanche les survivants d'assurés décédés prématurément ainsi que les jeunes invalides n'ayant versé des cotisations que pendant quelques années avant de bénéficier d'une rente, car la méthode ne tient pas compte du moment où les cotisations ont été payées. Ainsi, par exemple, un revenu effectif moyen de 15000 francs par année acquis par un assuré âgé de 28 ans au moment de l'ouverture du droit à la rente, sera revalorisé à concurrence de 36000 francs et donnera droit à une rente maximum. Les risques de surassurance en sont accrus d'autant lorsque plusieurs enfants sont bénéficiaires d'une rente.
4. Dans certains cas, le versement de prestations complémentaires à l'AVS/AI peut également conduire à une surassurance. Ces prestations sont déterminées par la différence entre "limite de revenu" et "revenu déterminant" selon la LPC. Pour une veuve avec 4 enfants, la limite de revenu se situe à 20300 francs et pour un invalide père de 4 enfants à 24700 francs. Le revenu déterminant comprend notamment les rentes AVS/AI ainsi qu'une fraction du revenu provenant d'une activité lucrative ou d'autres rentes et pensions. En sont déduits les frais médicaux et pharmaceutiques, et partiellement les cotisations d'assurance

et les frais de loyers. Pour peu que ces déductions soient importantes, le cumul des rentes AVS/AI et des prestations complémentaires peut valoir à l'assuré un revenu de compensation dépassant sensiblement le revenu acquis antérieurement.

b) Rentes de l'assurance-accidents obligatoire (CNA)

1. Les rentes servies par la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents ne peuvent conduire à elles seules à une surassurance, car leur montant maximum est toujours limité (tableau 1). Le problème se pose cependant lorsque ces rentes concourent avec celles de l'AVS/AI. Ces cas sont réglés par les articles 43 IAVS et 45 IAI, selon lesquels les rentes de la CNA sont réduites dans la mesure où, ajoutées aux rentes de l'AVS et de l'AI, elles dépassent le gain annuel dont on peut présumer que l'assuré sera privé. Les articles 66 quater RAVS et 39 bis RAI définissent le mode de calcul du revenu à prendre en considération. Ne sont notamment pas pris en compte les allocations pour impotence et, dans l'AVS, le revenu d'une activité lucrative.
2. Cette réglementation n'avait pas une importance décisive avant la 8e révision de l'AVS, car les cas de réduction étaient peu nombreux et ne portaient pas sur de fortes sommes (tableau 5). Depuis que les rentes de l'AVS/AI couvrent dans une large mesure le minimum vital, le cumul de ces rentes avec celles de la CNA conduit plus fréquemment à une surassurance. On estime qu'en 1975, ces cas de surassurance pourraient pratiquement doubler par rapport à 1973. La majeure partie d'entre eux concerne les nouvelles rentes de la CNA. Celle-ci ne connaît pas, en effet, un système de revalorisation individuelle des rentes comparable à celui de l'assurance militaire. Les anciennes rentes sont adaptées seulement au renchérissement, de sorte qu'elles restent en-deça de l'évolution des revenus.

3. La réduction des rentes de la CNA n'intervient que si les rentes cumulées dépassent le 100 % du gain que l'assuré pourrait obtenir par une activité lucrative. On peut cependant estimer à juste titre qu'une compensation intégrale du revenu est souvent exagérée. Cela vaut surtout pour les rentes de survivants où, en raison de la diminution des charges familiales et des possibilités qui sont offertes aux veuves d'exercer une activité lucrative, une telle compensation constitue souvent une surassurance masquée.

La question se pose d'autant plus que les bénéficiaires de rentes paient en général moins de cotisations aux assurances sociales que les personnes actives, ce qui a pour effet d'augmenter encore le taux de couverture effectif des rentes auxquelles ils ont droit. Ainsi les veuves sans activité lucrative ne paient pas de cotisations AVS/AI/APG. Quant aux invalides, ils paient des cotisations selon le tarif des personnes sans activité lucrative, c'est-à-dire sur leurs rentes "capitalisées" (rentes CNA/AIF, mais non sur les rentes AI) et éventuellement sur leur fortune. Les cotisations perçues sur ces rentes sont inférieures à celles qui seraient payées sur un revenu correspondant provenant d'une activité lucrative.

4. Les relations entre l'assurance-accidents obligatoire et l'assurance militaire sont réglées par l'art. 51 de la loi sur l'assurance militaire. La responsabilité de la CNA est suspendue pendant que dure la responsabilité de l'assurance militaire, et l'assuré n'a droit qu'aux prestations de cette dernière. Si un état dont répond la CNA est aggravé par le service militaire, on détermine les parts de responsabilité. Les prestations des deux assurances étant limitées, il n'y a en principe pas de surassurance possible.

c) Rentes de l'assurance militaire

1. De même que les rentes de la CNA, celles de l'assurance militaire ne peuvent conduire à elles seules à une surassurance, car leur montant maximum est également limité (tableau 1). En revanche, le problème du cumul des rentes de l'assurance militaire avec les rentes de l'AVS/AI se pose avec d'autant plus d'acuité que les prestations de l'assurance militaire sont dans l'ensemble supérieures à celles de la CNA. Contrairement à la CNA, l'assurance militaire procède d'autre part à une adaptation individuelle des rentes à l'évolution des revenus, en déterminant dans chaque cas le gain annuel probable qui servira de base au calcul de la rente. Ces cas de cumul sont aussi réglés par les art. 48 LAVS et 45 IAI, ainsi que les dispositions d'application précitées.
2. Le tableau 6 montre comment les améliorations successives apportées à l'AVS/AI ont conduit à un nombre de réductions de plus en plus élevé: 118 cas (AI) en 1961 et plus de 1000 cas en tout en 1973, représentant pour l'assurance militaire une économie de plus de 6 millions de francs. Comme dans l'assurance-accidents obligatoire, la réduction n'intervient que si les rentes totales dépassent le 100 % du gain présumé de l'assuré.

C. LES PROBLEMES DE SURASSURANCE AU NIVEAU DES INDEMNITES JOURNALIERES

Des problèmes de surassurance apparaissent également au niveau des indemnités journalières servies par les différentes assurances, lorsque ces indemnités concourent entre elles ou avec des rentes. Les cas où une surassurance peut effectivement se présenter sont cependant peu fréquents, car ces indemnités sont toujours limitées quant à leur montant (tableau 2) et le législateur a prévu de nombreuses dispositions en vue d'éviter les cumuls.

a) Indemnités de l'assurance-accidents obligatoire (CNA)

1. L'art. 74 al. 3 LAMA prévoit que lorsque des prestations sont versées pour le même accident par d'autres assurances, l'indemnité de chômage de la CNA ne peut excéder la différence entre le montant de ces prestations et le total du gain dont l'assuré se trouve privé. Cette règle s'applique notamment lorsque le traitement ordonné par la CNA dure depuis plus de 360 jours et que s'ouvre pour l'assuré le droit à une rente de l'AI.
2. La responsabilité de la CNA est suspendue pendant que dure la responsabilité de l'assurance militaire (art. 51 LAMF). S'il y a responsabilité conjointe des deux assurances, l'assurance militaire fournit le traitement ainsi que l'indemnité de chômage et la CNA lui restitue la part qui lui incombe.

b) Indemnités de l'assurance-invalidité

1. L'art. 44 al. 2 LAI prévoit que l'assuré qui reçoit l'indemnité de chômage de l'assurance-accidents de la CNA ou de l'assurance militaire ou une rente de cette dernière n'a pas droit à l'indemnité journalière de l'AI. En revanche, la loi ne règle pas le cas dans lequel l'assuré touche une rente de la CNA et se soumet ultérieurement à des mesures de réadaptation de l'assurance invalidité. Un cumul est donc possible entre l'indemnité journalière de l'AI et une rente de la CNA. Cette anomalie pourrait être corrigée en subordonnant le droit à une rente de la CNA à l'ouverture d'une rente de l'AI.
2. En principe, l'assuré ne peut prétendre simultanément à une rente de l'AI et à une indemnité journalière de cette dernière. Le droit à la rente ne prend pas naissance aussi longtemps que l'assuré se prête à des mesures de réadaptation; ces mesures interrompent également le droit à la rente déjà versée. Il y a cependant certaines exceptions, notamment lorsqu'un bénéficiaire de rente exerçant encore une activité lucrative partielle se

soumet à de nouvelles mesures de réadaptation. L'indemnité journalière sera alors calculée en fonction du revenu réduit de l'assuré, de sorte qu'il n'y a pas de risque de surassurance.

a) Indemnités de l'assurance militaire

L'art. 51 LAMF règle les relations entre l'assurance militaire et l'assurance-accidents obligatoire (CNA). De même, l'art. 44 al. 2 LAI stipule que les indemnités journalières de l'AI ne sont pas dues si l'assuré bénéficie d'une indemnité de chômage ou d'une rente de l'assurance militaire. En revanche, il n'y a aucune interdiction de cumul entre une indemnité de chômage de l'assurance militaire et une rente de l'AI. En pratique, l'assurance militaire peut cependant lutter contre une éventuelle surassurance en convertissant l'indemnité de chômage en une rente, laquelle peut être réduite en vertu de l'art. 45 LAI.

ADMINISTRATION FEDERALE DES FINANCES

Service financier I

R. Schindler

R. Schindler

Tableau 1

Prestations des assurances sociales - Rentes (1.1.1975)

Assurances	Rente pour un revenu annuel de		Rente en % du revenu annuel		Remarques
	18'000	36'000	18'000	36'000	
<u>A/S/AI Rentes complètes annuelles</u>					
Rente de vieillesse/invalidité simple	81'400	121'000	46,7	33,3	
Rente de vieillesse/invalidité pour couple	121'600	181'000	70,0	50,0	
Rente de veuve	61'720	91'600	37,3	26,7	
Rente complémentaire pour l'épouse	21'940	41'200	16,3	11,7	
Rente simple pour orphelin ou pour enfant	31'360	41'800	18,7	13,3	
Rente double pour orphelin ou pour enfant	51'040	71'200	28,0	20,0	Rentes réduites en cas de surassurance
<u>Assurance-accidents obligatoire (CMA)</u>					
Rente d'invalidité (incapacité absolue)	121'600	251'200	70	70	Gain maximum assuré: 461'800.-
Rente de veuve/veuf infirme	51'400	101'800	30	30	Total des rentes de survivants
Rente simple pour orphelin	21'700	51'400	15	15	au maximum 60% du gain de l'assuré
Rente double pour orphelin	41'500	91'000	25	25	
<u>Assurance militaire</u>					
Rente d'invalidité (incapacité totale)					Gain maximum assuré: 531'520.-
Rente de veuve					Total des rentes de survivants
Rente simple pour enfants (totale)					au maximum 75% du gain de l'assuré
Rente double pour orphelin (par enfant)					

Selon état-civil et charges de famille: 80 - 90
 Selon le nombre d'enfants bénéficiaires: 50 - 40
 Selon le nombre d'enfants: 20 - 35
 25

Tableau 2

Prestations des assurances sociales - Indemnités journalières (1.1.1975)

Assurances	Montant de l'indemnité (en % du gain ou en valeur absolue)	Remarques
<u>Assurance-accidents obligatoire (CMA)</u>	80 %	Gain journalier maximum assuré : 150.-
<u>Assurance militaire</u>		
Célibataires sans charges de famille	80 %	Gain annuel maximum assuré : 531520.-
Célibataires avec charges de famille ou assurés mariés sans enfants	85 %	
Assurés mariés avec enfants	90 %	
<u>Assurance invalidité</u> 1)		
Allocation de ménage	75 %	Min. 25.- (50.- en service d'avancement); max. 75.- min. 12.- (30.- en service d'avancement); max. 35.- Autres personnes assistées: 3.- Allocation d'exploitation non comprise
Allocation pour personne seule	35 %	
Allocation pour enfant	9.-	
Allocation d'assistance (1 ^{er} et personne assistée)	18.-	
Allocation d'exploitation	27.-	
Limite supérieure de l'allocation totale	100.-	

1) Selon message du Conseil fédéral concernant la 4^e révision du régime APG; entrée en vigueur prévue au 1.1.1976

Tableau 3

Rentes de survivants. Exemples¹⁾

Revenu annuel déterminant	Rente de veuve	Rentes d'orphelins	Total
Veuve avec 4 orphelins simples			
12'000	5'760	11'520	17'280
18'000	6'720	13'440	20'160
24'000	7'680	15'360	23'040
36'000	9'600	19'200	28'800
Veuve avec 6 orphelins simples			
12'000	5'760	17'280	23'040
18'000	6'720	20'160	26'880
24'000	7'680	21'600 ²⁾	29'280
36'000	9'600	27'648 ³⁾	37'248

1) Rentes annuelles complètes

2) Rente mensuelle d'orphelin réduite à 300.-- (garantie minimale)

3) Rente mensuelle d'orphelin réduite à 384.-- (selon table des rentes)

Tableau 4

Rentes d'invalidité. Exemples¹⁾

Revenu annuel déterminant	Rente d'invalidité	Rente compl. de l'épouse	Rentes pour enfants	Total
Invalide marié, père de 2 enfants				
12'000	7'200	2'520	5'760	15'480
18'000	8'400	2'940	6'720	18'060
24'000	9'600	3'360	7'680	20'640
36'000	12'000	4'200	9'600	25'800
Invalide marié, père de 4 enfants				
12'000	7'200	2'520	11'520	21'240
18'000	8'400	2'940	13'440	24'780
24'000	9'600	3'360	14'400 ²⁾	27'360
36'000	12'000	4'200	19'200	35'400

1) Rentes annuelles complètes, entières

2) Rente mensuelle pour enfant réduite à 300.-- (garantie minimale)

Tableau 5

Réduction des rentes de l'assurance-accidents obligatoire

Année	Dépenses réduites	
	Selon art. 45 LAI Frs	Selon art. 48 LAVS Frs
1961	9'653	2'935
1962	17'674	3'007
1963	17'799	4'808
1964	55'069	11'886
1965	58'390	9'552
1966	70'391	8'531
1967	42'332	11'162
1968	111'104	11'722
1969	115'664	63'384
1970	122'167	65'943
1971	97'994	46'304
1972	271'469	195'344
1973	842'761	501'651

Tableau 6

Réduction des rentes de l'assurance militaire

Année	Dépenses réduites			
	Selon art. 45 LAI		Selon art. 48 LAVS	
	cas	Frs	cas	Frs
1961	118	184'990	-	-
1962	172	246'908	-	-
1963	206	283'506	1	2'274
1964	255	500'157	14	17'710
1965	289	597'953	21	19'679
1966	318	734'576	22	26'991
1967	335	784'851	29	29'114
1968	335	753'664	30	26'937
1969	*	*	*	*
1970	409	1'240'480	232	522'636
1971	439	1'596'388	255	624'440
1972	428	1'410'403	282	754'519
1973	569	3'804'399	443	2'296'108