

9898

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
à l'appui d'un projet de loi fédérale modifiant la loi
sur l'assurance-vieillesse et survivants et au sujet de l'initiative
populaire en faveur d'une nouvelle amélioration
de l'assurance-vieillesse et survivants et
de l'assurance-invalidité

(Du 4 mars 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, accompagnés d'un message et d'un rapport, un projet de loi fédérale modifiant la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire en faveur d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI).

PREMIÈRE PARTIE

Situation initiale

**A. INTERVENTIONS EN FAVEUR D'UNE REVISION;
CONSIDÉRATIONS A LEUR PROPOS**

Compte tenu de la nouvelle conception de la prévoyance, la sécurité sociale des vieillards, des survivants et des invalides a pris une extension importante lors de la 6^e révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1964, et de l'institution de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI en vertu de la loi fédérale du 19 mars 1965. Depuis lors, soit dès le 1^{er} janvier 1967, les rentes AVS et les rentes AI ont été, grâce à une augmentation de 10 pour cent, adaptées au renchérissement. Cependant, en 1966 déjà, des voix s'étaient fait entendre qui réclamaient une nouvelle amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI,

parfois très importante. Nous exposerons ci-dessous quelles furent les diverses interventions à ce propos, comment elles ont été examinées et à quels résultats a abouti l'analyse approfondie de certaines d'entre elles.

I. Initiative populaire

Le 25 août 1966, la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse déposa une initiative populaire en faveur d'une nouvelle amélioration de l'AVS et de l'AI munie de 169 399 signatures valables. Cette initiative réclame une adjonction à l'article 34^{quater} de la constitution fédérale et l'adoption d'une disposition transitoire de façon que les rentes AVS et les rentes AI soient adaptées chaque année au renchérissement et à l'augmentation réelle des revenus, que l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité d'entreprise soit déclarée obligatoire, enfin que les rentes soient relevées d'un tiers d'une manière générale. Nous donnerons notre avis sur cette initiative dans la quatrième partie de ce message.

II. Interventions parlementaires

Le Conseil fédéral a été invité, lors de nombreuses interventions parlementaires, à préparer une 7^e révision de l'AVS et à examiner des problèmes bien définis ayant trait aux prestations et au financement. Voici la liste de ces interventions au Conseil national:

- 9360 *Postulat Vontobel*, accepté le 24.3.1966, concernant les rentes indexées
- 9363 *Postulat Wyss*, accepté le 24.3.1966, concernant les rentes indexées
- 9387 *Postulat Dafflon*, accepté le 24.3.1966, concernant les rentes indexées et les pensions populaires
- 9393 *Postulat Mossdorf*, accepté le 24.3.1966, concernant la garantie du pouvoir d'achat des rentes
- 9666 *Postulat Dafflon*, accepté le 27.9.1967, concernant l'adaptation au renchérissement des rentes et des prestations complémentaires
- 9681 *Postulat Vontobel*, accepté le 27.9.1967, concernant l'augmentation générale des rentes et des prestations complémentaires, l'introduction de la rente dynamique, l'augmentation des cotisations et les intérêts que devraient porter les fonds auxiliaires
- 9730 *Postulat Glasson Pierre* (du 21.6.1967, pas encore discuté aux Chambres fédérales) concernant l'encouragement à la construction d'appartements pour personnes âgées
- 9769 *Postulat Hofstetter* (du 18.9.1967, pas encore discuté aux Chambres fédérales) concernant les allocations pour impotents et les moyens auxiliaires en faveur des rentiers AVS

- 9776 *Postulat Schaffer* (du 18.9.1967, pas encore discuté aux Chambres fédérales) concernant les intérêts que devrait porter le fonds spécial de la Confédération.
- 9780 *Postulat Schütz*, accepté le 27.9.1967, concernant l'augmentation immédiate des rentes
- 9822 *Postulat Hubacher* (du 5.12.1967, pas encore discuté aux Chambres fédérales) concernant une rente mensuelle supplémentaire en 1968
- 9853 *Postulat Favre-Bulle* (du 20.12.1967, pas encore discuté aux Chambres fédérales) concernant l'augmentation des rentes minimales et la suppression des prestations complémentaires.

Il existe dans le même ordre d'idées deux postulats acceptés autrefois par le Conseil national, à savoir le postulat *Max Weber* (8451), accepté le 2 octobre 1962, concernant une assurance supplémentaire complétant les rentes AVS, et le postulat *Trottmann* (9160), accepté le 3 mars 1965, relatif aux moyens auxiliaires pour les rentiers AVS.

III. Autres demandes de revision

De nombreuses requêtes adressées aux autorités fédérales contenaient des vœux et des propositions au sujet de la 7^e revision de l'AVS. C'est ainsi que, le 22 décembre 1966, l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste suisse ont envoyé au Conseil fédéral une requête commune visant à une augmentation sensible des rentes accompagnée d'un accroissement correspondant du taux de cotisations. D'autres demandes de revision ont été présentées, notamment par le comité hors parti «Vieillesse assurée» (le 18 mars 1967), l'Association suisse des invalides (le 10 avril 1967) et l'Alliance de sociétés féminines suisses (le 13 juillet 1967). En outre, diverses propositions de revision ont été faites dans des lettres personnelles et des articles de journaux; c'est par ces moyens que le conseiller national A. C. Brunner-Gyr a fait connaître son projet de revision.

Enfin, le rapport de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse (du 16 décembre 1966) contient diverses suggestions se rapportant au développement de l'AVS.

IV. Travaux préparatoires

Vu la diversité et la portée des vœux formulés, le chef du département fédéral de l'intérieur a, par l'intermédiaire de l'office fédéral des assurances sociales, donné mandat à fin 1966 à la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité (commission fédérale de l'AVS/AI) d'examiner en détail tous les problèmes en relation avec une 7^e revision de l'AVS, et de se prononcer sur l'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse.

La commission fédérale de l'AVS/AI a tout d'abord chargé sa sous-commission de l'équilibre financier de préciser la situation financière initiale. Puis, lors de sa séance des 24 et 25 janvier 1967, elle a été renseignée une première fois sur la 7^e révision de l'AVS par l'office fédéral des assurances sociales. Du 25 au 27 avril 1967, la commission a discuté les lignes générales de la 7^e révision et nommé une sous-commission spéciale de 20 membres, à laquelle elle a confié l'examen des divers problèmes posés par les prestations et le financement. Cette sous-commission s'est occupée au cours de 3 séances de ces différentes questions et cela en étroite collaboration avec l'office fédéral des assurances sociales. Puis la commission plénière s'est de nouveau réunie les 29 et 30 novembre, et le 8 décembre, a mis au point un rapport préparé par l'office fédéral et en a adopté les conclusions.

Le présent message et le projet de loi se fondent pour l'essentiel sur les propositions de la commission fédérale de l'AVS/AI. Nous mentionnerons spécialement les points sur lesquels nous n'avons pu suivre ses conclusions.

Parallèlement aux délibérations de la sous-commission spéciale de la commission fédérale de l'AVS/AI, il a été procédé à deux enquêtes auxquelles notre message se réfère aussi. Une commission d'experts chargée d'étudier les problèmes économiques des assurances sociales, nommée par le département fédéral de l'intérieur, a examiné en priorité, sous la présidence du professeur Würgler (Zurich), le problème de l'adaptation des rentes AVS et des rentes AI aux prix et aux salaires et a publié un rapport à ce propos («Problèmes posés par l'adaptation des rentes AVS, en particulier indexation», Berne, octobre 1967), dont la commission fédérale de l'AVS/AI a eu connaissance.

En outre, en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral du 4 avril 1967, une enquête a été faite sur l'assurance et la prévoyance en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès. Cette enquête sera désignée ci-dessous par le terme «Statistique des caisses de pension 1966». Les premiers résultats de cette statistique étaient disponibles à la fin de 1967; on les trouvera, en résumé, à l'annexe II du présent message.

V. Considérations sur les interventions les plus importantes

On peut discerner, parmi les interventions ayant pour but l'extension générale du système de rentes de l'AVS et de l'AI, deux tendances. On trouve, d'une part, les partisans de l'AVS – assurance de base, et, d'autre part, ceux de l'AVS – assurance garantissant aux rentiers les moyens d'existence nécessaires. Si la conception actuelle (assurance de base) est maintenue, le minimum des rentes de vieillesse simples ne dépasserait guère 2000 francs par an, ce qui nécessiterait le maintien des prestations complémentaires, alors que l'autre tendance aboutirait à l'institution de rentes simples s'élevant à 3000 francs au moins, ce qui permettrait en principe d'incorporer les prestations complémentaires à l'AVS. Il est facile de voir que les interventions en faveur de la création de rentes garantissant les moyens d'existence nécessaires visent à modifier plus profondément le système actuel des prestations que celles qui voudraient simplement continuer

à développer l'AVS comme assurance de base. Cependant, le projet qui entraînerait les transformations les plus considérables dans la structure de l'AVS est celui de M. A. C. Brunner-Gyr, conseiller national; c'est la raison pour laquelle ce projet, exposé dans des lettres et dans la presse, est particulièrement intéressant. Nous allons maintenant caractériser brièvement les principales demandes de révision et les étudier tout particulièrement du point de vue financier, en nous fondant sur les bases de calcul commentées sous B, I.

1. Développement de l'AVS en tant qu'assurance de base

a. Initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse, du 25 août 1966. Ainsi que nous l'exposons en détail dans la quatrième partie, trois requêtes constituent l'objet de cette initiative: Augmentation d'un tiers des rentes valables au moment où sera acceptée la révision de la constitution; adaptation annuelle automatique des rentes au renchérissement et à l'accroissement du revenu national réel; obligation, pour les employeurs, d'introduire une AVS et une AI d'entreprise en faveur de leur personnel. Voici certaines remarques au sujet de ces requêtes; on en trouvera d'autres ci-dessous, dans la quatrième partie, sous C, I, 2.

- Augmentation des rentes d'un tiers. Au moment où cette initiative serait éventuellement acceptée, les rentes se situeraient au moins au niveau actuel, c'est-à-dire au niveau de la 6^e révision élevé de 10 pour cent. La hausse d'un tiers partirait donc en tout cas de ce niveau; par rapport à la 6^e révision, l'augmentation serait de 46,6 pour cent ($1,1 \times 1,333 = 1,466$). Les conséquences financières sont illustrées par le tableau 1. Les dépenses supplémentaires auraient pour conséquence que même une hausse des cotisations de 4 à 5 pour cent des revenus du travail ne pourrait empêcher la baisse du fonds de compensation à environ 5 milliards en 20 ans. Une telle hausse des cotisations serait au contraire à peine suffisante. Les pouvoirs publics, si l'on maintient la cote de couverture actuelle, devraient fournir en moyenne pour les 20 prochaines années 174 millions de plus par année que dans le système actuel.

- Adaptation automatique des rentes au renchérissement et au niveau du revenu national. Pour illustrer cette question, admettons, comme modèle dynamique, que l'indice des cotisations continuera dès 1971 à augmenter de 3½ pour cent par année, de sorte qu'en 1991, il serait de 600 points. En liant les rentes à cette augmentation, du point de vue de l'indice, on aboutirait à épuiser complètement le fonds de compensation, et il manquerait encore 230 millions de francs en moyenne annuelle, durant les 20 prochaines années. Pour adopter un mode de financement sain, il faudrait fixer à au moins 6 pour cent du salaire le taux des cotisations; c'est ainsi seulement que l'on pourrait maintenir un modeste fonds.

b. Requête de l'Union syndicale suisse et du Parti socialiste suisse, du 22 décembre 1966. Cette requête vise principalement à obtenir une augmentation générale des rentes de 40 pour cent par rapport à la 6^e révision, soit une hausse

de 27,3 pour cent par rapport à la situation actuelle ($1,1 \times 1,273 = 1,4$); elle va donc un peu moins loin que la proposition de la Confédération des syndicats chrétiens (hausse d'un tiers). En outre, elle propose expressément une augmentation de 4 à 5 pour cent de la cotisation prélevée sur le revenu du travail.

Les conséquences financières de cette requête ressortent également du tableau 1. Ainsi, avec les hypothèses de calcul adoptées, le financement serait garanti jusqu'à fin 1989 si l'on peut compter sur ladite augmentation des cotisations et si les pouvoirs publics respectent, en outre, les cotes de participation fixées, malgré l'augmentation de leurs charges. La Confédération et les cantons auraient ainsi à fournir ensemble, en moyenne annuelle durant les 20 prochaines années, environ 140 millions de plus. Dans ces conditions, le fonds de compensation augmenterait aussi d'un milliard en 20 ans.

2. Transformation de l'AVS en une assurance qui garantit aux rentiers les moyens d'existence nécessaires

a. Postulat Vontobel, du 15 mars 1967. L'auteur de ce postulat, ainsi que trois cosignataires, appartiennent au comité hors parti «Vieillesse assurée», dont la requête est discutée ci-dessous. Ces deux interventions ne diffèrent entre elles que par quelques détails. Les questions soulevées concernent:

- Le montant des rentes. Sont demandées une rente de vieillesse simple d'un ordre de grandeur de 3000 francs par an au minimum et une rente de vieillesse pour couple de 4800 francs; en outre, il est prévu une progression de rentes qui doit aller jusqu'à un revenu annuel moyen de 28 000 francs. La progression étant relativement la même qu'à l'heure actuelle, il s'agit, grosso modo, d'une amélioration des rentes de 80 pour cent, c'est-à-dire de montants sensiblement plus élevés que dans les interventions mentionnées sous chiffre 1.
- Les prestations complémentaires. Leurs taux devraient également être augmentés d'une manière appropriée. On peut toutefois se demander si les minimums de rentes indiqués ci-dessus ne suffiraient pas à assurer une existence modeste en zone rurale. En revanche, il serait loisible aux cantons, surtout aux cantons urbains, d'accorder à leur gré des aides complémentaires en puisant dans leurs propres ressources, sans être tenus d'observer des prescriptions fédérales. De cette manière, le régime fédéral des prestations complémentaires pourrait même être entièrement supprimé.
- Le passage à la rente dynamique. Il convient de renvoyer aux commentaires donnés sous chiffre 1, a. Là aussi, il faudrait augmenter le taux statique de cotisations mentionné ci-dessous, afin de pouvoir assurer le financement des rentes dynamiques.
- Les conséquences financières sont indiquées au tableau 1. Même si le fonds de compensation était entièrement épuisé, on devrait augmenter à 6,3 pour cent le taux statique de cotisation, pour garantir une couverture pendant 20 ans. Cela suppose toutefois que les pouvoirs publics assumeront dès le début un quart des dépenses, ce qui reviendrait au moins à doubler les con-

tributions actuelles. Les recettes obtenues par le paiement d'intérêts – tel qu'il a été demandé – sur le fonds spécial de la Confédération pour l'AVS (fonds du tabac) ne suffiraient pas, même en les ajoutant aux recettes courantes provenant de l'imposition du tabac et de l'alcool, à couvrir la part de la Confédération à l'AVS; cela malgré les ressources devenues disponibles par suite de la suppression éventuelle des prestations complémentaires (en chiffre rond, 90 millions par année). L'adaptation automatique des rentes ne pourrait être couverte qu'avec un taux de cotisation d'environ 7,5 pour cent, en tenant compte d'une évolution dynamique des cotisations. L'utilisation de toutes les réserves de cotisations, demandée par l'auteur du postulat, se trouverait ainsi entièrement réalisée.

b. Requête du comité hors parti «Vieillesse assurée», du 18 mai 1967. Les commentaires ci-dessus, concernant le postulat Vontobel, sont également valables pour cette requête. Cependant, les problèmes de financement seraient encore plus ardues si l'on donnait suite à celle-ci, puisque les rentes minimums devraient être fixées à un montant plus élevé (p. ex. à 3200 francs au lieu de 3000 pour la rente de vieillesse simple). Les conséquences financières sont montrées au tableau 1.

c. Postulat Favre-Bulle du 20 décembre 1967. Ce postulat a été présenté après la fin des travaux de la commission fédérale de l'AVS/AI. Son auteur demande que la rente minimum AVS soit fixée au niveau du minimum vital déterminant dans le régime actuel des prestations complémentaires, ce qui permettrait de supprimer les prestations complémentaires liées à la condition du besoin. Cette proposition pourrait être réalisée par l'institution soit d'une rente uniforme suffisamment élevée, soit d'une rente échelonnée avec un minimum suffisamment élevé; la dernière solution présenterait les mêmes aspects financiers que les propositions examinées sous *a* et *b*; le problème de la rente uniforme, lui, sera étudié dans la deuxième partie, sous A, I.

d. Proposition Brunner du 18 janvier 1968. Le conseiller national A. C. Brunner-Gyr défend, depuis quelques années déjà, l'idée que la structure actuelle de l'AVS n'est pas sociale et qu'il convient, dès lors, de modifier la méthode de calcul des rentes. Il a exposé ses conceptions en diverses variantes qui, dans leur principe, étaient connues de la Commission fédérale de l'AVS/AI.

Nous indiquerons, tout d'abord, quels sont les points essentiels des propositions Brunner. Chaque rente doit se composer de deux parties: un montant de base indépendant des cotisations, appelé par l'auteur des propositions «rente de répartition», et une rente individuelle dépendant uniquement des cotisations. Cette méthode de calcul n'est pas nouvelle et il en a déjà été question lors de l'introduction de l'AVS en 1948: à l'époque, elle a été rejetée à l'unanimité, pour les mêmes motifs que ceux que nous allons exposer. Comme les durées de cotisation des diverses générations de rentiers varient entre 1 an et 45 ans, l'importance de la rente individuelle par rapport au montant de base ira croissant, aussi les effets de la méthode doivent-ils être considérés d'après l'époque à laquelle la rente est allouée:

- En ce qui concerne les rentes allouées avant 1969, la durée de cotisations moyenne serait d'environ 12 ans pour les rentiers encore en vie; durée à laquelle correspondrait, pour l'ensemble du pays, une rente de vieillesse individuelle moyenne d'environ 400 francs par an, qui devrait être complétée par une «rente de répartition» de 3000 francs. Comme, pour ces générations, un calcul des rentes selon une nouvelle méthode ne saurait plus guère entrer en ligne de compte, il faudrait prévoir une réglementation forfaitaire selon laquelle les rentes pourraient être échelonnées selon le revenu du travail antérieur dans des limites modestes et atteindre le montant forfaitaire moyen de 3400 francs. Comme le conseiller national Brunner désirerait faire disparaître ainsi les prestations complémentaires soumises à des limites de besoin, les rentes simples de vieillesse en cours ne devraient pas être inférieures à 3300 francs.
- Pour la génération de 1904 devenant bénéficiaire d'une rente en 1969, le calcul de la rente de vieillesse devrait être fondé sur une durée de cotisations de 21 ans. La rente simple de vieillesse se composerait, en moyenne nationale annuelle, d'une rente individuelle d'environ 600 francs et d'un montant de base de 3000 francs. Ici aussi, il faudrait qu'une rente minimale de 3300 francs reste garantie.
- Pour les générations de rentiers nés après 1904, il résulterait des propositions Brunner pour chaque année supplémentaire de cotisations une rente individuelle plus élevée dont le montant serait très fortement influencé par l'évolution économique. Si les salaires restaient les mêmes, la rente individuelle moyenne atteindrait 4000 francs par an après 45 années de cotisations, ce qui donnerait une rente simple de vieillesse de 7000 francs en tout en moyenne nationale, contre 4000 francs selon nos propositions de révision. Si les salaires augmentent, les cotisations font de même, et, par conséquent, les rentes individuelles aussi, mais de loin pas dans la mesure de l'évolution des salaires. Si les salaires augmentaient en 20 ans, par exemple de 100 pour cent, les rentes individuelles ne s'accroîtraient que de tout juste 40 pour cent. Mais il en résulterait un très important nivellement dans l'échelonnement des rentes d'après les salaires, et l'on en arriverait presque à la pension populaire. Or, pour que la «rente de répartition» puisse garder son caractère de prestation garantissant des moyens d'existence suffisants même en cas d'augmentation des salaires, il est indispensable qu'elle suive plus ou moins le niveau des salaires; car la rente individuelle ne joue jamais qu'un rôle secondaire pour les petits revenus, même en cas de durées de cotisation assez longues. Cette garantie de moyens d'existence suffisants a pour conséquence que les effets financiers, même en cas d'augmentation constante des salaires, ne peuvent être moins élevés par rapport aux salaires que dans les modèles de calcul dits statiques où les salaires restent les mêmes.

Nous donnons ci-dessous quelques indications sur ces effets financiers, en opposant à la pleine réalisation des propositions Brunner différentes possibilités d'atténuation.

- Si les propositions portaient leurs pleins effets, l'évolution financière serait probablement la suivante. En 1969, les dépenses annuelles pour l'AVS seraient les mêmes, que l'on applique les propositions Brunner ou les nôtres, compte tenu des prestations complémentaires. Vu l'augmentation constante des rentes individuelles, la réalisation des propositions Brunner sans aucun amendement entraînerait déjà en 1989 des dépenses supplémentaires de 1,2 milliard de francs, pour aboutir plus tard à des dépenses dépassant d'au moins 5 milliards celles que provoquerait la mise à exécution de nos propositions, ce qui représente 10 pour cent des salaires. Cependant, il serait possible durant une première période de financement de 20 ans, de couvrir les dépenses avec une cotisation de 5,5 pour cent au lieu de 5 pour cent, à la condition, toutefois, que les pouvoirs publics, à la fin de la période, versent en sus chaque année encore 140 millions, et que l'on prélève sur le fonds environ 3 milliards.
- Pour atténuer ces conséquences financières importantes, le conseiller national Brunner envisage diverses possibilités. Si, pour calculer les rentes individuelles, on ne tient compte que d'une partie des cotisations (prise en compte de la moitié des cotisations, et cela seulement jusqu'à un montant maximum), les effets financiers pourraient être réduits dans une forte mesure, mais dépasseraient encore ceux de nos propositions de révision. Il ne serait, vraisemblablement, guère possible de ne tenir compte que de la moitié des cotisations, en particulier pour les personnes de condition indépendante qui paient leur cotisation sans l'aide d'un employeur. Le conseiller national Brunner envisage, comme autre possibilité d'atténuation, une méthode de calcul spéciale des «rentes de répartition». Il part du principe que les effets financiers de ses propositions ne doivent pas dépasser ceux des nôtres. On couvrirait, tout d'abord, chaque année, le montant de toutes les rentes individuelles. Ensuite, les ressources restantes seraient réparties, en tant que «rentes de répartition», de façon égale entre tous les rentiers. Or, les résultats d'une méthode de calcul de ce genre peuvent avoir des conséquences difficilement défendables du point de vue social. Si le niveau des salaires est stable, il est facile de prouver qu'en raison de la forte augmentation des effectifs futurs des rentiers, le montant des ressources non absorbé par les rentes individuelles — qui s'accroissent également — ne suffira plus avec le temps pour couvrir la «rente de répartition» de 3000 francs garantie au début, et qui devrait donc être réduite. Ce n'est que si le niveau général des salaires augmentait de façon importante et durable qu'il serait possible d'élever cette «rente de répartition»; mais on ne pourrait atteindre le montant nécessaire pour garantir des moyens d'existence suffisants.

Les indications qui précèdent contiennent déjà certaines critiques. Nous tenons cependant à procéder encore à une appréciation complète des propositions.

- Il est difficile de se rallier aux propositions Brunner si on les considère sous l'angle des besoins sociaux. Nombre des personnes qui ont de petits revenus

disposent d'un gain en nature; la rente minimale de l'AVS représente souvent jusqu'à 100 pour cent de ce qu'elles retiraient, en espèces, de leur travail. Si l'on suivait les propositions Brunner, elles pourraient recevoir 150 pour cent ou plus de leur revenu antérieur en espèces, ce qui serait difficilement compréhensible du point de vue social. Si ces personnes ont vraiment besoin de moyens d'existence plus élevés, elles ont droit aux prestations complémentaires qui, selon nos propositions, garantissent un minimum vital de 3900 francs par an pour les personnes seules et de 6240 francs pour les personnes mariées. La réalisation des propositions Brunner mettrait ces personnes dans une moins bonne situation.

- Les propositions Brunner rendent impossible - leur auteur en est conscient - une augmentation de 25 pour cent de toutes les rentes actuellement en cours. Or, il serait très difficile, si la cotisation est augmentée de 25 pour cent, de faire comprendre aux classes à revenu moyen que, selon les propositions Brunner, leurs rentes ne seront élevées que dans une mesure beaucoup moindre. Il ne faut pas perdre de vue à ce propos que les cotisants ayant un revenu de plus de 12 000 francs par an fournissent à eux seuls 80 pour cent de la somme des cotisations; or, ce seraient précisément ces personnes que les propositions Brunner désavantageraient.
- Lors de la 6^e révision de l'AVS, le Parlement a, en connaissance de cause, supprimé les rentes partielles dépendant de la génération et mis sur le même pied, quant à la rente, toutes les générations de rentiers. Il a ainsi pleinement tenu compte des services qu'ont rendus à la communauté les générations âgées avant l'introduction de l'AVS, et qui remplacent les années de cotisation manquantes. Il découle de cette décision, pour tous les revenus et pour toutes les générations, la même rente individuelle égale à 15 pour cent du salaire et, comme on peut le démontrer facilement, exactement la même composante sociale de 1500 francs qui apparaît d'ailleurs comme montant fixe dans la formule de rente que nous proposons. Une fois les générations placées toutes sur le même pied, il ne s'agit plus que de trouver une clé de répartition équitable pour les diverses classes de revenus. Une telle clé, dont les répercussions sociales sont bien équilibrées, est fournie par la formule de rente que nous proposons, ainsi que nous le montrerons en traitant de la solidarité dans la deuxième partie, sous A II.
- Pour le simple citoyen, le mode de calcul des rentes serait beaucoup moins clair si l'on appliquait les propositions Brunner que si l'on met à exécution celles que nous formulons ci-dessous et qui permettent de déterminer la rente probable sans complication en se fondant sur les salaires en cours; au contraire, il est difficile d'estimer d'avance en particulier le montant de la rente individuelle qui dépend des hasards de l'évolution des salaires. En outre, selon nos propositions, chaque rentier sait selon quelles méthodes les rentes seront adaptées à l'évolution des salaires et des prix, ce qu'on ne saurait guère soutenir en ce qui concerne les propositions Brunner.

Les difficultés de financement de l'AVS résultent de deux causes d'augmentation des dépenses avec le temps: le vieillissement et l'adaptation des rentes à l'évolution économique. Ces deux problèmes peuvent être à peu près résolus grâce aux méthodes de financement que nous exposons ci-dessous. En revanche, il ne serait plus guère possible de venir à bout desdites difficultés si, conformément aux propositions de M. Brunner, venait s'ajouter aux deux premières une troisième cause d'augmentation des dépenses, résultant simplement de ce que le montant de la rente est fortement lié à la durée de cotisations des générations. Enfin, il faut encore songer que, si l'on donnait suite aux propositions du conseiller national Brunner, les rentes «pro rata» des travailleurs étrangers seraient trop élevées par rapport aux cotisations qu'ils ont versées, et que l'équilibre financier de l'AVS en serait dangereusement compromis.

Vu ce qui précède, nous doutons qu'il soit possible de songer à réaliser les propositions du conseiller national Brunner; elles auraient trop de conséquences fondamentales et financières qui ne peuvent être supportées. On ne saurait, en revanche, nier que ces propositions ont eu le mérite de provoquer un réexamen détaillé des principes de structure adoptés pour l'AVS. Ce réexamen aura montré à nouveau que la solution adoptée pour l'AVS par le peuple suisse en 1948 repose, du point de vue social, sur de solides fondements.

3. Comparaison des diverses interventions

En résumant les effets financiers qu'entraînerait la réalisation des vœux exprimés dans les diverses interventions, on en facilite l'appréciation. Le tableau I, auquel nous avons déjà fait allusion à diverses reprises, permet de comparer, non seulement les montants en francs des dépenses annuelles, mais aussi les pourcentages que représenteraient les charges par rapport aux revenus. Ces pourcentages comprennent aussi bien les cotisations des assurés et des employeurs que les contributions des pouvoirs publics et expriment, par conséquent, l'importance économique de l'AVS. Si l'on compare ces chiffres avec ceux qui résultent des propositions que nous faisons, il ne faut pas oublier que l'on tient compte, ici, seulement des augmentations des rentes et non pas des autres points sur lesquels porte la revision, soit, par exemple, l'introduction d'allocations pour imposables.

Comparaison des dépenses annuelles

Conditions économiques statiques

(A partir de 1971, indice des cotisations=300 points)

Tableau I

Périodes	Réglementa- tion en vigueur	Initiative populaire CSC	Requête USS+PSS	Postulat Vontobel	Requête « Vieillesse assurée »	Proposition Brunner
Dépenses annuelles, en millions de francs						
1969	2092	2789	2663	3766	4184	2851
1989	3201	4268	4074	5762	6402	5496
ES ¹⁾	5597	7463	7123	10075	11194	13085
Dépenses annuelles en pour-cent de l'ensemble des revenus du travail (cotisations de répartition)						
1969	4,9	6,6	6,3	8,9	9,9	6,7
1989	6,3	8,4	8,0	11,3	12,5	10,8
ES ¹⁾	9,5	12,6	12,0	17,0	18,9	22,0

¹⁾ Etat stationnaire.

B. SITUATION FINANCIÈRE INITIALE

I. Bases de calcul

1. Bases démographiques

Tous les principaux éléments qui servent à l'estimation de la population future et à la répartition selon le sexe, l'état civil et l'âge, ont été soumis à un nouvel examen approfondi par la sous-commission de l'équilibre financier de la commission fédérale AVS/AI en collaboration avec l'office fédéral des assurances sociales. Il s'agissait principalement de déterminer la structure de l'effectif initial (population de base, travailleurs étrangers), les hypothèses de renouvellement (naissances, migrations) et les ordres de survie à choisir (tables de mortalité AVS IV et IVbis avec extrapolation à court et à long terme de la diminution de la mortalité).

En se fondant sur les structures démographiques futures ainsi calculées, on a pu établir ensuite des pronostics sur l'évolution de l'effectif des cotisants et des bénéficiaires de rentes de l'AVS, effectif qui est représenté d'une manière sommaire au tableau annexe 2. Pendant les dix années à venir, on note une certaine stagnation de l'effectif des cotisants, tandis que l'augmentation du nombre des bénéficiaires de rentes se maintient, ce qui provient, en partie, du fait que la durée moyenne de vie continue à se prolonger et que, par conséquent, le rapport entre les diverses classes d'âge se modifie. Selon les hypothèses adoptées, les travailleurs étrangers joueront un rôle important dans le domaine des cotisations jusqu'à la fin du siècle, mais dans le domaine des rentes après l'an 2000 seulement.

2. Bases économiques

a. Deux éléments sont déterminants pour l'estimation des recettes futures de cotisations: d'une part, l'évolution de l'effectif des cotisants et, d'autre part, celle de la valeur moyenne des cotisations. Comme le montre le tableau annexe 3, on a admis jusqu'en 1971 une augmentation de l'indice des cotisations de l'AVS, portant celui-ci d'environ 250 points (état actuel) à 300 points, ce qui correspond à un accroissement annuel de 5 pour cent et suit la même ligne générale que les hypothèses retenues dans le rapport de la commission Jöhr (estimation des recettes et dépenses de la Confédération pour 1966 à 1974). La sous-commission de l'équilibre financier a approuvé à l'unanimité cette hypothèse.

Il importe assez peu pour l'équilibre financier de l'AVS que l'indice des cotisations atteigne le niveau de 300 points une année plus tôt ou plus tard. Au contraire, c'est l'établissement d'un certain parallélisme entre l'indice des cotisations et celui des rentes qui est déterminant. Rappelons à ce propos que les rentes de la 6^e revision AVS, correspondant à un indice de 200 points, étaient considérées comme financées par des cotisations d'indice 235. Il en irait de même, par exemple, des rentes mentionnées dans la deuxième partie sous A II, d'indice 275, dont le financement est assuré lorsque le niveau de cotisations est de 300 points. Cependant, lors de l'entrée en vigueur d'une revision, l'indice des rentes devrait être proche de celui des cotisations. Tel était le cas lors de la sixième revision et, avec les hypothèses adoptées, il devrait en être de même lors de la revision actuelle. Par la suite, l'indice des rentes restera inférieur à l'indice des cotisations, ce retard profitant à l'équilibre du financement; pour les «rentes dynamiques», il faudrait choisir un autre mode de financement où les deux indices seraient liés l'un à l'autre de façon étroite.

Au tableau annexe 3, on trouvera aussi un modèle dynamique de calcul dans lequel l'indice des cotisations double en 20 ans, c'est-à-dire passe de 300 à 600 points. Ce modèle sera utilisé pour examiner d'autres adaptations des rentes à l'évolution économique.

b. La question du rendement du fonds de compensation ressortit aussi à la partie économique des estimations. Le taux d'intérêt technique a été augmenté de $3\frac{1}{4}$ à $3\frac{1}{2}$ pour cent, ce nouveau taux correspondant à peu près au rendement net de l'état actuel des placements.

c. Au titre des bases économiques importantes, il convient de mentionner encore l'évolution individuelle moyenne des salaires et la répartition des cotisants en fonction du revenu du travail; nous reviendrons sur ladite évolution dans la deuxième partie, sous A II, 2, quand nous parlerons de la revalorisation des cotisations. Il ressort de la répartition des cotisants qu'à la hausse de l'indice des cotisations correspond un déplacement des assurés vers les classes supérieures de revenus. Il faut tenir compte de ce phénomène en augmentant dans la mesure voulue le revenu limite constitutif de rente.

II. Résultats des estimations

En général, le résultat des pronostics financiers déterminé à l'aide des nouvelles bases de calcul est exprimé sous les trois formes que nous allons citer. Mais relevons dès l'abord que nous ne donnerons ici que le résultat des calculs statiques. On est parti, dans ces calculs, de l'hypothèse que l'indice des cotisations se stabiliserait au niveau de 300 points dès 1971. Dans le modèle de calcul dynamique avec indice de cotisations continuant à croître, il y aurait, certes, des réserves de cotisations, mais celles-ci suffiraient à peine, en général, à financer l'adaptation des rentes à de nouvelles augmentations de salaire et de prix.

a. Evolution des budgets annuels: Nous renvoyons à ce propos au tableau annexe 4. Les dépenses augmenteront de plus de 50 pour cent dans les 20 prochaines années, même sans tenir compte de futures adaptations des rentes. L'évolution des recettes de cotisations apparaît, en revanche, nettement moins forte dans ce modèle statique. Le montant des contributions des pouvoirs publics augmente par paliers; elles couvrent, selon l'article 103 de la loi sur l'AVS, jusqu'à fin 1984, un cinquième des dépenses, et un quart dès 1985. Au début de 1990, le fonds de compensation s'élèverait ainsi à près de 11 milliards de francs.

b. Budget moyen pour la période 1969-1989. Conformément aux principes établis par la commission fédérale de l'AVS/AI lors de la 6^e révision de l'AVS, le financement doit se fonder chaque fois sur les pronostics valables pour les 20 années à venir. Il ressort du tableau 2 ci-dessous que les dépenses annuelles moyennes s'élèvent à plus de 2,6 milliards. Les intérêts du fonds ne sont que partiellement affectés à leur financement.

Budget moyen pour la période 1969-1989 selon le régime actuel

Tableau 2

Articles du budget	Montants en millions de francs
<i>Recettes</i>	
Utilisation des intérêts et du fonds	142
Cotisations (4%)	1 924
Pouvoirs publics ¹⁾	545
	<hr/> 2 611
<i>Dépenses</i>	2 611
<i>Etat du fonds de compensation</i>	
Au début de 1969	7 814
Modification au cours de l'année (Moyenne de la période)	+127
A fin 1989	10 889

¹⁾ Un cinquième des dépenses jusqu'en 1984 et un quart à partir de 1985.

c. Budget moyen à long terme (bilan technique de la caisse ouverte). Compte tenu de la situation juridique actuelle et des nouvelles bases de calcul, les recettes seraient de 3115 millions de francs et les dépenses de 3531 millions de francs, si l'on s'exprime à longue échéance et sous forme de moyennes annuelles. On constate ainsi l'existence d'un découvert de plus de 400 millions, soit environ 0,8 pour cent des revenus correspondants du travail. Comment ce déficit pourra-t-il être comblé plus tard ? Par une augmentation des cotisations ? Par des contributions supplémentaires de pouvoirs publics ? Ou même par une diminution des dépenses ? C'est là une question qui pourra être étudiée plus tard, puisque comme déjà dit, il convient pour l'instant de résoudre le problème de la couverture financière pour une période de 20 ans.

III. Appréciation de la situation financière de base

Les deux premiers modes utilisés sous chiffre II pour la présentation de l'évolution financière de l'AVS prouvent que le financement du système de rentes, tel qu'il existe sans revision, est garanti pour 20 ans par les prescriptions régissant à l'heure actuelle le secteur financier. On ne saurait d'ailleurs affirmer que la couverture financière est trop importante, d'autant moins que, dans sa plus grande partie, le fonds de compensation disponible en 1990 sera utilisé pour satisfaire les prétentions que les travailleurs étrangers pourront faire valoir envers l'AVS. En effet, sur les 7,8 milliards qui constitueront vraisemblablement le fonds à la fin de 1968, il y en aura déjà 2,2 qui concerneront les travailleurs étrangers.

La conclusion qui se dégage de cette situation est qu'une augmentation sensible des rentes exige une hausse du taux des cotisations ou des contributions des pouvoirs publics. Sans cotisation ou contribution supplémentaire, on pourrait tout au plus songer à une amélioration des rentes de 5 pour cent. En effet, selon le tableau 2, il en résulterait des dépenses annuelles supplémentaires de 130 millions en moyenne pour la période 1969-1989 et le niveau initial du fonds de compensation (7,8 milliards) pourrait juste être maintenu.

C. CONSIDÉRATIONS DE PRINCIPE

I. Conception générale selon le principe dit des trois piliers

1 Principe

Lors de la 6^e revision de l'AVS, nous avons défini et arrêté une conception générale de la prévoyance selon laquelle la sécurité de notre population en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, doit être garantie par les assurances sociales (AVS, AI, prestations complémentaires), les assurances collectives professionnelles (assurances-pension, assurances de groupes et assurances d'association) et la prévoyance personnelle (économies, assurances individuelles). Nous sommes d'avis, tout comme la commission fédérale de l'AVS/AI, que le principe des trois piliers devra continuer à servir de ligne directrice générale en ce qui concerne le développement de la sécurité sociale. Aucune des interventions précitées ne met expressément en question ledit principe. Par conséquent, il

faut conserver le caractère d'assurance de base de l'AVS et de l'AI, ce qui signifie qu'une nouvelle amélioration de ces assurances ne saurait entraîner une diminution des prestations des institutions de prévoyance professionnelle bien développées. Il faut de même continuer à assurer un minimum vital aux vieillards, aux survivants et aux invalides sans ressources ou dont le revenu est insuffisant.

2. « Deuxième pilier »

Il est évident que la conception de la prévoyance exposée ci-dessus ne peut subsister que si les assurances collectives professionnelles remplissent la fonction qui leur est assignée. Estimant manifestement que cela est irréalisable sur une base volontaire, la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse demande que la prévoyance sociale d'entreprise devienne obligatoire. Afin de nous rendre compte de la solidité du « deuxième pilier », nous avons fait établir la statistique des caisses de pension 1966. L'annexe II en indique les résultats globaux les plus importants.

On peut dire en résumé que, si l'on compare ces résultats avec les chiffres de l'année 1955, le nombre des institutions de prévoyance a augmenté d'un tiers environ et celui des membres actifs de près de la moitié. En 1966, sur 2,1 millions de personnes pouvant être assurées auprès d'une institution de prévoyance et représentant une somme de salaires bruts de 30 milliards de francs approximativement, 72 pour cent environ, représentant plus de 76 pour cent environ de ladite somme, faisaient partie d'une telle institution. Un peu plus de la moitié des 1,5 million de membres actifs sont couverts contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès, alors que plus d'un dixième ne sont pas protégés contre le risque important de la vieillesse.

Plus de la moitié des membres actifs ont, en cas de retraite pour raison d'âge, droit à des prestations annuelles suffisantes allant d'un tiers à la moitié du salaire annuel brut, tandis que les autres membres actifs, dans la mesure où ils sont assurés contre la vieillesse, ne reçoivent que de modestes prestations. La protection future contre le risque de la vieillesse, telle que nous venons de la décrire, ne sortira cependant tous ses effets, en ce qui concerne les institutions fondées ces dernières années, que dans 25 à 30 ans; malgré ses lacunes, elle peut déjà être considérée comme importante. Quant à la protection dont bénéficie la génération des rentiers actuels, elle est beaucoup moindre. En effet, c'est un quart seulement des 800 000 rentiers AVS et AI de 1966 qui a reçu des prestations complémentaires de la part des institutions de prévoyance.

Nous avons pris connaissance avec satisfaction, de même que la commission fédérale de l'AVS/AI, des résultats de la statistique des caisses de pension 1966. Si l'on considère les prestations futures des institutions de prévoyance, on constate que le « deuxième pilier » de la prévoyance-vieillesse selon notre conception, c'est-à-dire celui des assurances collectives professionnelles, est pour de nombreux salariés une solide assise. Cependant, nous nous rendons compte aussi des lacunes encore existantes et attendons qu'elles soient comblées dans un délai pas trop éloigné.

II. Niveau des prestations AVS

En définissant une conception d'ensemble, on ne se prononce pas sur l'importance relative des trois piliers en ce qui concerne la sécurité matérielle de nos vieillards, de nos survivants et de nos invalides. Or, les assurés aussi bien que les milieux de l'économie ont grand intérêt à connaître la part approximative que représenteront à l'avenir les rentes AVS dans l'ensemble des mesures de prévoyance en vue de la vieillesse. Ce n'est que dans ces conditions qu'ils pourront en temps voulu déterminer quel doit être le développement à donner à la prévoyance au sein de l'entreprise et à la prévoyance individuelle (2^e et 3^e piliers) et passer à la réalisation. Cependant, vu l'incertitude où nous nous trouvons quant à l'avenir, nous ne pouvons nous fixer dans le détail. Nous envisageons de continuer à l'avenir à considérer comme indicateur le rapport entre les salaires et le montant des rentes établi lors de la création de l'AVS. Il dépendra en particulier du montant des ressources à disposition que nous puissions atteindre ou non le but que nous nous proposons. Voici ce que nous avons à dire en détail:

1. Indice des rentes

Il est instructif de comparer le niveau du système de rentes en vigueur avec l'évolution des salaires et des prix qui s'est produite depuis 1948. Si nous fixons les valeurs de 1948 à 100, nous obtenons en gros les indices suivants pour 1967: indice suisse des prix à la consommation 145, indice des cotisations AVS 250, indice des rentes 220. Rappelons que le système des rentes de la 6^e révision a été calculé en fonction de l'indice de cotisations 200 et que les montants ont été augmentés de 10 pour cent depuis lors. Ce qui prouve aussi – conformément au but que nous désirons atteindre – que le rapport entre les prestations de base et les revenus du travail a pu être à peu près maintenu tel quel depuis 1948.

Dans notre message relatif à la 6^e révision de l'AVS, nous avons déclaré qu'il faudrait établir une formule de rente correspondant à l'intervalle 250 à 300 de l'indice des cotisations, une fois que l'indice 250 aurait été dépassé. Ainsi, même sans les interventions précitées, il y aurait lieu d'examiner une semblable réglementation. Il peut être intéressant de relever que le niveau des rentes proposé par l'initiative constitutionnelle de la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse correspond à un indice de rentes de 293, alors que les requêtes de l'Union syndicale suisse et du Parti socialiste suisse correspondent à un indice de 280.

2. Ressources à disposition

Le niveau des prestations dépend notamment de l'importance des ressources à disposition, c'est-à-dire du taux de cotisations et de l'ampleur des contributions des pouvoirs publics. Quelques considérations générales à ce propos nous paraissent indiquées.

a. Peut-on envisager, pour la cotisation AVS, une augmentation du taux actuel de 4 pour cent du revenu du travail? Si oui, quel taux de base nouveau

peut-on prévoir pour les 20 prochaines années : par exemple 5 pour cent, comme cela a été proposé dans les interventions relatives au développement de l'AVS en tant qu'assurance de base, ou davantage, conformément à des requêtes plus exigeantes ? Il ne faut pas négliger le fait que l'on peut, à partir d'une certaine limite, mettre en question deux principes importants, celui de l'assurance unique pour toutes les classes de la population, que nous connaissons actuellement (système unique pour les salariés, les indépendants des professions libérales, des arts et métiers et de l'agriculture, ainsi que pour les non-actifs), et celui de la solidarité illimitée, c'est-à-dire de la non-limitation du revenu du travail soumis à cotisations. Il faut en outre tenir compte des répercussions sur le plan économique et de l'éventuelle nécessité de faire revivre ou d'introduire dans l'assurance-pension d'entreprise l'institution des caisses reconnues ou des caisses complémentaires (montant total des cotisations supportable).

b. A l'heure actuelle, les pouvoirs publics prennent en charge, seulement pour l'AVS, un cinquième des dépenses et mettent en outre à disposition quelque 200 millions de francs destinés à financer les prestations complémentaires à cette assurance. Cela a représenté en tout par année 550 millions de francs pour la moyenne des années 1966 et 1967. La part de la Confédération s'est élevée à 353 millions en chiffre rond, soit à 64 pour cent des contributions totales des pouvoirs publics ($\frac{3}{4}$ de 350 = 263, plus 90 millions environ destinés aux prestations complémentaires à l'AVS). Pour couvrir cette somme, la Confédération dispose du fonds spécial de l'AVS, qui est alimenté par les taxes prélevées sur le tabac et les boissons distillées. Ces recettes ont atteint 443 millions de francs en 1967 et, à la fin de l'année, le fonds s'élevait à près de 1,35 milliard de francs.

Dès 1970, la Confédération aura à déboursier, pour l'AVS et les prestations complémentaires à cette assurance, 450 millions par an (même avec le système de rentes en vigueur), somme qui pourrait être encore couverte par les recettes fiscales courantes. En revanche, le financement de prestations plus élevées pose d'autres problèmes dont nous parlerons plus tard. Mais les cantons aussi auront à résoudre des problèmes de caractère fiscal car, de toute façon, ils devront fournir à partir de 1970 quelque 28 millions supplémentaires, même sans révision des rentes, et un montant plus élevé si les rentes augmentent. Les chiffres ci-dessus ne tiennent pas compte des répercussions de la révision de l'AVS sur l'AI.

DEUXIÈME PARTIE

Extension des prestations

A. RENTES AVS ET RENTES AI

Ainsi que nous l'avons déjà dit, nous estimons, tout comme la commission fédérale de l'AVS et de l'AI, que l'AVS doit être améliorée tout en restant une assurance de base ; c'est pourquoi nous avons décidé de ne prendre en considération que les propositions d'amélioration de rentes comportant une augmentation des rentes actuelles de 25 pour cent et exigeant une cotisation d'au maximum 5 pour cent.

I. Rente uniforme ou rente échelonnée

Nous avons tout d'abord fait examiner si les rentes échelonnées d'après le revenu ne pourraient pas être remplacées par des rentes uniformes. Cette innovation fut proposée pour les raisons suivantes :

- grâce aux prestations complémentaires, les économiquement faibles bénéficient déjà, pour ainsi dire, d'une rente uniforme;
- une rente uniforme suffisamment élevée permettrait de supprimer les prestations complémentaires et de renoncer ainsi à la clause de besoin prévue pour ces prestations et qui a beaucoup d'inconvénients; du même coup, ceux qui ont pris eux-mêmes des mesures de prévoyance ne seraient plus désavantagés;
- les relations réciproques entre l'AVS - assurance de base et les caisses de pension pourraient, selon les circonstances, être réglées plus simplement.

A cet égard, il convient de relever ce qui suit :

1. Montant de la rente uniforme

La rente simple de vieillesse actuelle est de 3250 francs au maximum. Comme il serait difficile de réduire les rentes en cours lors de la 7^e révision, il faudrait considérer un montant annuel de 3600 francs comme un minimum absolu pour une rente uniforme. Un tel montant permettrait, effectivement, de supprimer les prestations complémentaires, celles-ci ne garantissant à l'heure actuelle qu'un minimum vital de 3300 francs au plus.

2. Conséquences financières de la rente uniforme

En cas d'introduction d'une rente uniforme selon chiffre 1, un taux de cotisations de 5 pour cent du salaire, combiné avec la participation actuellement prévue des pouvoirs publics, assurerait l'équilibre financier pour la période 1969 à 1989, le fonds de compensation étant toutefois mis à contribution. En supprimant les prestations complémentaires, on permettrait aux pouvoirs publics d'économiser 240 millions par année en ce qui concerne l'AVS et l'AI. De cette manière, la dépense totale de la Confédération et des cantons pour l'AVS, l'AI et les prestations complémentaires ne dépasserait pas le montant prévu dans le régime actuel.

3. Conséquences administratives

Par suite de l'introduction de la rente uniforme, la rente ne dépendrait plus du salaire et on n'aurait plus à calculer la cotisation annuelle moyenne ou le revenu annuel moyen. En revanche, la rente devrait continuer à dépendre du temps. L'institution de la rente uniforme ne saurait en effet avoir pour conséquence l'octroi de la rente complète, sans tenir compte de la durée de leurs cotisations, à tous les assurés, c'est-à-dire même aux étrangers qui travaillent en Suisse pendant une période limitée; il faudrait aussi ici prévoir des rentes *pro rata temporis* (rentes partielles). Il serait dès lors nécessaire de continuer à

individualiser les durées de cotisations. Certes, cette opération prendrait moins de temps que ce qui est fait actuellement; toutefois, il ne faut pas se faire trop d'illusions sur ce point.

Les plus grandes simplifications administratives et économies pourraient sans aucun doute être réalisées grâce à la suppression des prestations complémentaires.

4. *Considérations de principe*

Les effets, plutôt favorables, de l'introduction de la rente uniforme que nous venons de relever n'ont pas incité la commission fédérale de l'AVS/AI à donner la préférence à cette solution. A une grosse majorité, elle s'est opposée à l'introduction de la rente uniforme. Son avis, que nous partageons entièrement, était fondé sur les considérations suivantes:

- Augmentation différente des rentes lors de la 7^e révision. Les rentes minimums seraient plus que doublées, tandis que les rentes maximums resteraient pratiquement les mêmes, cela malgré une hausse du taux des cotisations de 25 pour cent pour tous les cotisants.
- Les besoins sociaux seraient considérés comme étant les mêmes dans les différents groupes économiques. Serait-il juste, par exemple, d'accorder au paysan de la montagne non indigent la même rente qu'à un ouvrier de même condition en zone urbaine ou à une personne exerçant une profession libérale?
- Exagération de la solidarité économique. Avec les ressources disponibles, on pourrait financer des rentes de 22,5 pour cent du salaire (rente simple de vieillesse) pour toutes les classes de salaire. Avec une rente uniforme de 3600 francs, les bénéficiaires ayant un salaire déterminant de moins de 16 000 francs recevraient plus que ces 22,5 pour cent, et tous les autres moins; en revanche, cette limite serait de 20 000 francs si la rente maximum était, comme nous le proposons, de 4500 francs.
- Incompatibilité de cotisations en pour-cent du salaire et de rentes uniformes en montant absolu. Jusqu'ici, la règle dans les assurances sociales était, en tout cas dans des intervalles limités, d'associer des rentes échelonnées à des cotisations exprimées en pour-cent du salaire et d'exiger des cotisations en montant fixe en cas de rentes fixes. Nous ne voyons pas de raisons majeures de nous écarter de cette règle. De plus, l'introduction de la rente uniforme entraînerait la suppression du principe d'assurance, tel qu'il se présente sous une forme atténuée dans le régime actuel, lequel a donné jusqu'ici satisfaction. Cet état de choses aurait sans doute des répercussions défavorables sur la disposition d'esprit des cotisants, car la rente n'augmenterait pas en fonction de la cotisation ainsi que cela était en règle générale le cas jusqu'à maintenant.
- Tendance de l'évolution. Dans la plupart des systèmes étrangers comportant à l'origine des rentes uniformes, on a ajouté à celles-ci postérieurement des rentes calculées en fonction du salaire, aboutissant donc au point où nous en

sommes actuellement. Même avec la théorie des trois piliers, on ne saurait dès lors considérer que l'introduction de la rente uniforme constituerait un progrès. La rente uniforme deviendrait, à plus ou moins brève échéance, une rente minimale, à laquelle s'ajouteraient des rentes variant en fonction du salaire, avec augmentations correspondantes des cotisations.

II. Formule des nouvelles rentes

1. Généralités

L'introduction de la rente uniforme n'entrant pas en ligne de compte, il faut tout d'abord examiner si une augmentation globale des rentes de 25 ou 20 pour cent est possible pour la 7^e révision. Nous estimons, tout comme la commission fédérale de l'AVS et de l'AI, qu'une augmentation des rentes de 25 pour cent, qui correspond à un indice de rente de 275 points, est judicieuse. Cette solution tient compte dans une large mesure des propositions avancées soit par la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse, soit par l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste suisse.

La commission fédérale de l'AVS et de l'AI examina différentes formules de rentes prévoyant, d'une part, l'amélioration de la formule actuelle avec des taux de progression plus ou moins élevés et, d'autre part, des solutions intermédiaires, selon lesquelles le minimum de rente aurait été augmenté dans une mesure proportionnelle plus forte que le maximum, avec pour but d'incorporer à l'AVS la part assumée par la Confédération dans le régime des prestations complémentaires. Nous nous sommes inspirés du principe que les rentiers devraient être mis, dans la mesure du possible, au bénéfice d'une augmentation égale pour tous; dans l'une des solutions intermédiaires, cela n'aurait toutefois pas été réalisable.

En accord avec la commission fédérale de l'AVS et de l'AI, nous nous sommes par conséquent prononcés en faveur de la formule suivante concernant le montant annuel de la rente simple complète de vieillesse:

$$R = 1500 + 0,15 E$$

Minimum 2100, maximum 4500

Cette rente annuelle R se compose ainsi d'un montant fixe de 1500 francs et d'une part variable correspondant à 15 pour cent du revenu annuel moyen E. La substitution du revenu annuel moyen à la cotisation annuelle moyenne en tant qu'élément de calcul des rentes est nécessaire du fait que l'amélioration des rentes s'accompagne d'une augmentation du taux des cotisations. Pour déterminer ce revenu annuel, on inscrira désormais au compte individuel, non plus les cotisations entières, mais un pour cent des revenus annuels du travail. Pour les personnes sans activité lucrative, il faudrait considérer que le revenu annuel représente 20 fois la cotisation annuelle. La rente minimum de 2100 francs sera versée jusqu'à un revenu annuel moyen de 4000 francs, et la rente maximum de 4500 francs à partir d'un revenu de 20 000 francs.

Il sera avantageux, pour ce qui est de l'application pratique de la formule de rente, d'inscrire directement dans la loi le montant mensuel des nouvelles rentes. La définition de la rente en montant annuel a, en effet, entraîné certaines difficultés quant au mode d'arrondissement des montants lors des ajustements de rentes précédents. La formule relative au montant mensuel de la rente simple complète de vieillesse sera :

$$r = 125 + 0,0125 E$$

minimum 175, maximum 375

Cette rente mensuelle se compose d'un montant fixe de 125 francs et d'une part variable correspondant à 1,25 pour cent du revenu annuel moyen E.

La nouvelle formule permet de simplifier le calcul des rentes, du fait qu'on élimine désormais les deux échelons de progression bien connus de l'ancienne formule de rente; ainsi, il n'est plus nécessaire de décomposer le revenu annuel moyen en deux éléments. Et malgré cette simplification, la formule des nouvelles rentes permet d'augmenter de façon uniforme de 25 pour cent les rentes en cours, amélioration vers laquelle on tendait et qui fait l'objet de commentaires sous III. L'élimination des échelons précités a, en outre, pour effet, que les rentes des classes à revenus moyens sont proportionnellement un peu plus augmentées que celles des classes à revenus inférieurs. Cela se justifie pleinement pour les raisons suivantes :

- Les rentiers des classes inférieures ont la possibilité de recevoir au besoin des prestations complémentaires; ils sont en outre déjà fortement privilégiés du point de vue du pourcentage du salaire que la rente représente pour eux. En outre, ils sont souvent au bénéfice de l'échelle dégressive des cotisations, leurs cotisations étant encore pleinement revalorisées, de sorte que la limite supérieure de la solidarité est atteinte pour eux.
- Pour les classes à revenus moyens, les taux ont été jusqu'ici moins augmentés que le minimum, alors que les cotisations entières ont toujours été dues, ces cotisations étant portées à l'avenir de quatre à cinq pour cent, à payer entièrement. Il n'est donc que juste d'accentuer le principe d'assurance.

Il ne nous paraît pas nécessaire d'augmenter dans une mesure relative plus forte la rente minimum, étant donné que la nouvelle formule implique le maintien du régime des prestations complémentaires. Comme par le passé, les prestations continueront à garantir aux personnes dans le besoin un minimum vital; d'ailleurs, la rente minimum représente un montant appréciable par rapport aux cotisations. N'oublions pas non plus que l'allocation pour impotent est calculée à partir de la rente minimum. Une hausse trop marquée du minimum pourrait avoir aussi dans ce domaine des répercussions financières importantes. Une proposition faite au sein de la commission fédérale de l'AVS et de l'AI en faveur d'un montant minimum de la rente de 2400 francs a été repoussée à une forte majorité.

2. Revalorisation des anciens revenus

a. Jusqu'à présent, les rentes ordinaires ont été échelonnées d'après la cotisation annuelle moyenne; elles le seront désormais d'après le revenu annuel moyen. On peut se demander si, lors du calcul de la valeur moyenne de tous les gains de l'assuré au cours de sa carrière, les cotisations ou les revenus ne doivent pas être revalorisés en fonction de l'évolution des revenus. Ce problème, déjà étudié lors de la 6^e révision, doit être repris maintenant, la revalorisation des cotisations de un tiers décidée en principe pour les années 1948 à 1964 ne pouvant plus suffire aujourd'hui du fait que les salaires ont continué à augmenter. La cotisation annuelle moyenne, telle qu'elle est déterminée sur la base des dispositions actuelles, ne peut plus que partiellement remplir la fonction qui lui avait été impartie à l'origine, à savoir celle de critère social; en effet, la dévalorisation – en partie nominale – des cotisations résultant de l'évolution continue des salaires provoque une baisse de la moyenne d'autant plus forte que la durée de cotisations est plus longue.

b. Il existe différentes méthodes de revalorisation qui ont toutes un point commun: le calcul de la rente doit pouvoir se faire comme à la CNA à l'aide d'un salaire de référence qui, en cas d'évolution individuelle normale du salaire, corresponde à peu près au salaire obtenu peu avant que ne prenne naissance le droit à la rente. La méthode qui convient le mieux à l'AVS nous paraît être la revalorisation forfaitaire lors du début de la rente. Ce procédé est connu depuis la 6^e révision. Les nouvelles rentes doivent se trouver dans un rapport constant au cours de années avec le salaire acquis peu avant que le droit à la rente ne prenne naissance. Par exemple, une rente de vieillesse pour couple qui représentait selon l'ancienne formule 40 pour cent de l'ancien salaire de référence doit, avec la nouvelle formule, constituer de nouveau 40 pour cent du nouveau salaire de référence. Pour cela, lors d'une révision de la formule de rente, le salaire de référence doit être augmenté dans une juste mesure. En ce qui concerne les rentes dont le droit prend naissance en 1968, des recherches approfondies ont montré que le but était atteint exactement, du point de vue forfaitaire, si l'on revalorisait les cotisations anciennes en moyenne de 72,5 pour cent. Une revalorisation forfaitaire de deux tiers des cotisations ou des revenus de 1948 à 1967 correspondrait à une bonne approximation moyenne, surtout étant donné la progression uniforme résultant de la formule de rente et les arrondissements en faveur des assurés prévus dans les barèmes de rentes.

En accord avec la commission fédérale de l'AVS/AI, nous proposons donc une revalorisation forfaitaire des revenus annuels déterminants, correspondant aux cotisations, de deux tiers jusqu'au moment où la rente débute, en réduisant toutefois ce taux de revalorisation dans la mesure voulue lorsque la durée de cotisations est incomplète. Des recherches ont prouvé que le taux de revalorisation de deux tiers n'est pas trop élevé pour les années qui viennent. Dans le cas où l'augmentation des salaires suivrait son cours, il se justifierait d'élever le taux de revalorisation forfaitaire et d'adapter les rentes en conséquence. Si, au contraire, les salaires restaient constants ou diminuaient même, à l'avenir, il fau-

drait réduire avec le temps le taux de revalorisation. Bien entendu, une revalorisation forfaitaire entraîne une augmentation qui semble trop importante des rentes de survivants et d'invalidité des jeunes assurés ayant de brèves durées de cotisations complètes, mais du point de vue social, cela constitue plutôt un avantage. En revanche, on évite des rentes trop élevées en cas de durée de cotisations incomplète en réduisant, comme indiqué ci-dessus, le taux de revalorisation.

Le nouveau taux de revalorisation forfaitaire de deux tiers représente une revalorisation d'environ un tiers par rapport à la sixième révision. Si l'on compare les rentes en cours et les nouvelles rentes, il est par conséquent nécessaire de majorer à peu près d'un nouveau tiers le revenu annuel moyen déterminé après la sixième révision.

c. Dans le même ordre d'idées, nous proposons, en accord avec la commission fédérale de l'AVS/AI, d'abroger la disposition relative à la suppression des années de cotisations les plus basses. Les répercussions de la revalorisation de deux tiers, mentionnée plus haut, auront une portée nettement plus grande que celle de cette disposition selon laquelle on peut ne pas tenir compte de 1 à 5 années de cotisations en cas de durée totale de cotisations de 8 à 45 ans. Notamment les jeunes bénéficiaires de rentes d'invalidité et les survivants d'assurés morts prématurément retireront de beaucoup plus grands avantages de la revalorisation forfaitaire de deux tiers que de la suppression de quelques années de cotisations. En outre, les rentiers qui sont tombés dans le besoin du fait de la maladie ou du chômage reçoivent maintenant des prestations complémentaires compensant la diminution de la rente résultant de revers économiques. D'autre part, l'application de la règle de non prise en compte d'années de cotisations est extrêmement compliquée du point de vue administratif. Lors du calcul de la rente, en effet, il faut additionner les cotisations par année, ce qui est très malaisé, en particulier en ce qui concerne les assurés qui ont souvent changé d'employeur et de caisse de compensation. A la suite du changement prévu dans les inscriptions au compte individuel (cotisation de quatre pour cent remplacée par un pour cent du revenu), de nouvelles complications surgiraient. Ce travail de précision contraste avec les autres modalités de calcul prévues pour la rente, notamment avec la revalorisation forfaitaire de deux tiers; il est disproportionné par rapport à l'effet social qu'on en attend. Une simplification s'impose donc.

3. Aspect social

a. On trouvera au tableau 3 ci-après le minimum et le maximum des différents genres de rentes, tels qu'ils résultent de la nouvelle formule de rente. Pour les effets de la dépendance entre salaires et rentes, voir le tableau annexe 1. Pour tous les genres de rentes, le minimum est versé jusqu'à un revenu annuel moyen de 4000 francs, alors que le maximum l'est à partir de 20 000 francs.

Montants des diverses rentes selon la proposition de revision

(Rentes complètes)

Montants en francs

Tableau 3.

Genres de rentes	Montants annuels		Montants mensuels	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Rentes de vieillesse simples (100%)	2100	4500	175	375
Rentes de vieillesse pour couples (160%)	3360	7200	280	600
Rentes de vieillesse simples avec complément (140%)	2940	6300	245	525
Rentes de veuve (80%)	1680	3600	140	300
Rentes d'orphelin double (60%)	1260	2700	105	225
Rentes d'orphelin simple (40%)	840	1800	70	150

b. Les nouvelles prestations demeurent comme par le passé des rentes de base. On s'en rendra compte en consultant le tableau 4 ci-dessous. Par rapport aux salaires, les rentes ne subissent aucune augmentation importante.

Rentes de vieillesse en pour-cent du revenu annuel moyen selon la proposition de revision

Tableau 4

Revenu annuel moyen revalorisé en francs	Rente de vieillesse simple	Rente de vieillesse pour couple
5 000	45	72
10 000	30	48
15 000	25	40
20 000	23	36
25 000	18	29
30 000	15	24

Les pourcentages de ce tableau montrent pourquoi la combinaison des nouvelles rentes de l'AVS et des prestations des caisses de pension ne donnera pas lieu en pratique à une surassurance quelconque. Une caisse de pension ayant atteint son plein développement alloue, en effet, des rentes de vieillesse équivalant à peu près à 50 pour cent du salaire brut. Ce n'est que si le salaire brut est inférieur à 12 000 francs qu'un couple reçoit une prestation globale supérieure à 95 pour cent du salaire; en pareil cas, on peut parler de surassu-

rance par rapport au salaire net perçu antérieurement. Mais il devrait être rare de trouver dans des caisses de pension bien développées des hommes mariés dont le salaire global est inférieur à 12 000 francs par an peu avant la mise à la retraite alors que l'indice des cotisations est au niveau de 300 points.

c. La limite de solidarité consiste en un revenu moyen du travail en raison duquel les bénéficiaires de rentes de vieillesse sont répartis en deux groupes. En cas de revenus inférieurs à cette limite, les rentiers reçoivent des suppléments de solidarité, alors qu'en cas de revenus supérieurs, les assurés doivent verser des cotisations de solidarité. Il se justifie en l'occurrence d'envisager les choses du point de vue collectif. Avec les mêmes ressources dont on aura besoin après la 7^e révision pour la période de financement 1969 à 1989, on pourrait financer une rente simple de vieillesse équivalant toujours à 22,5 pour cent du revenu annuel moyen. La limite de solidarité se situe ainsi à 20 000 francs, le pourcentage indiqué donnant, en effet, pour ce revenu exactement la rente de vieillesse définie dans la loi: au-dessous, moins, au-dessus, plus.

III. Augmentation uniforme des anciennes rentes

La nouvelle formule de rente proposée permet, ainsi que nous l'avons déjà signalé sous II 1, d'augmenter les rentes en cours selon un pourcentage uniforme, sans pour autant donner lieu à des différences importantes entre rentes nouvelles et rentes en cours. Dans ces conditions, nous proposons, en accord avec la commission fédérale de l'AVS/AI, d'améliorer de 25 pour cent toutes les rentes en cours. Mais nous avons aussi examiné si l'on ne pourrait pas augmenter les rentes en cours de 20 pour cent seulement, car, lors d'adaptations ultérieures, il ne sera guère possible, pour des raisons financières, de ne pas faire de différence entre nouvelles rentes et anciennes rentes; pour cette fois, nous renonçons à faire cette distinction.

C'est faire preuve de beaucoup de générosité envers la génération actuelle de rentiers que d'augmenter les rentes en cours dans la même mesure que les nouvelles rentes futures. N'oublions pas, en effet, que cette génération n'a versé des cotisations que de 4 pour cent, alors que les futurs rentiers auront versé d'autant plus longtemps des cotisations de cinq pour cent que la durée de cotisations sera plus longue.

IV. Rentes extraordinaires

Cette catégorie de rentes a été créée lors de l'introduction de l'AVS surtout en faveur de la génération transitoire qui ne pouvait plus payer les cotisations nécessaires avant la réalisation de l'événement assuré. Comme cette génération disparaît peu à peu, le cercle des bénéficiaires se rétrécira toujours pour ne plus englober finalement que des personnes rentrant au pays, des femmes âgées sans activité lucrative dont le mari n'a pas encore 65 ans, ainsi que des assurés ayant d'importantes lacunes de cotisations. En revanche, dans l'AI, il faudra toujours

compter sur un certain nombre de bénéficiaires de ces rentes car, par exemple, les personnes qui sont devenues invalides avant d'avoir 20 ans et n'ont pu payer des cotisations, peuvent faire valoir un droit à une rente extraordinaire.

Les montants des rentes extraordinaires sont ceux des rentes minimales, tels qu'ils ressortent du tableau 3. Quelques objections ont été émises à ce propos au sein de la commission fédérale de l'AVS/AI; cependant, on ne saurait guère traiter notamment les personnes de la génération transitoire et les jeunes invalides moins bien que les bénéficiaires de rentes minimales.

Dans la mesure où les rentes extraordinaires sont encore soumises à une clause de besoin, les limites de revenu doivent aussi être l'objet d'un nouvel examen; cependant, étant donné que ces limites sont déjà très élevées à l'heure actuelle, seule une adaptation à l'évolution des prix est, à notre avis, indiquée. C'est pourquoi nous recommandons une augmentation de 20 pour cent, ce qui donne les montants nominaux suivants pour les diverses catégories de bénéficiaires:

	Francs
– rentes simples de vieillesse et rentes de veuve	4800
– rentes de vieillesse pour couple	7680
– rentes d'orphelin simple et rentes d'orphelin double	2400

Comme deux tiers seulement du revenu sont pris en compte, les limites de revenu effectives sont de 50 pour cent plus élevées.

B. PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES

I. Expériences passées et actuelles

Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, dont le système a été conçu lors de la sixième révision de l'AVS, garantissent aux rentiers de l'AVS et de l'AI domiciliés en Suisse le droit à un minimum vital modeste mais à un minimum vital quand même. La loi y relative, qui confiait aux cantons la tâche d'introduire et de faire appliquer le nouveau régime, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1966. La plupart des cantons ont choisi la même date pour l'entrée en vigueur de leurs lois. Il est très important de constater qu'aucun canton n'a fait usage de la possibilité qui lui était réservée d'abaisser d'un cinquième la limite de revenu; ainsi, tous les cantons appliquent actuellement la même limite de revenu de 3000 francs pour les personnes seules et de 4800 francs pour les couples.

La moyenne des dépenses des années 1966 et 1967 s'élève à 237 millions de francs par an; la Confédération a pris en charge environ 46 pour cent de ce montant. On devrait, donc, en cas de plein effet du régime actuel, compter sur des dépenses totales de l'ordre de 240 millions de francs par année, dont quelque 200 millions sous forme de prestations complémentaires aux rentes de l'AVS.

II. Augmentation de la limite de revenu

La prestation complémentaire se calcule suivant la formule: «Prestation complémentaire = limite de revenu moins revenu déterminant». La limite de revenu qui, dans l'esprit du législateur, correspond à peu près à un minimum vital national moyen, devrait donc être adaptée à l'évolution des prix. A l'heure actuelle, la limite de revenu nominale pour les personnes seules est de 3000 francs dans toute la Suisse. La limite effective, elle, varie entre 3150 et 3300 francs puisqu'une augmentation des rentes de 10 pour cent est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1967 et que ces 10 pour cent ne doivent pas être pris en compte dans le revenu déterminant.

Depuis le début de 1964 (entrée en vigueur de la 6^e révision) jusqu'à fin 1967, l'indice des prix à la consommation a augmenté de près de 16 pour cent et, de 1966 (introduction des prestations complémentaires) jusqu'à fin 1967 d'environ 8 pour cent. Nous proposons par conséquent de prévoir une nouvelle limite de revenu inférieure de 3300 francs pour les personnes seules et de 5280 francs pour les couples, tout en laissant aux cantons la faculté de porter ces montants jusqu'à un maximum de 3900 francs pour les personnes seules et de 6240 francs pour les couples. Pour les orphelins, la limite variera entre 1650 et 1950 francs. La prestation complémentaire à une rente simple de vieillesse d'un montant minimal s'élève ainsi à 1200 francs par an en cas d'adoption de la limite inférieure et à 1800 francs en cas d'adoption de la limite supérieure, alors que jusqu'ici elle était de 1500 francs avec la limite uniforme adoptée par tous les cantons.

III. Revenu déterminant

Le régime des prestations complémentaires constitue une branche relativement jeune de nos assurances sociales qui n'a pas encore achevé sa phase de mise en train. Il ne se justifierait guère objectivement de modifier déjà maintenant les principes servant à fixer le revenu déterminant; en outre cela rendrait trop difficile l'application de la réglementation en vigueur depuis près de deux ans. C'est pourquoi nous envisageons de ne compléter les dispositions en la matière que sur un point (v. ch. IV).

En revanche, il faut considérer comme une mesure provisoire la disposition datant du 1^{er} janvier 1967 qui consiste à ne pas prendre en compte pour le revenu déterminant l'augmentation des rentes de 10 pour cent; après la 7^e révision et l'augmentation des limites de revenu qui en résultera, c'est à nouveau la rente complète qui devra entrer en considération pour le revenu déterminant.

IV. Moyens auxiliaires pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse

Les mesures de réadaptation de l'AI ne sont accordées que jusqu'à la naissance du droit à la rente de vieillesse. Cela vaut également pour les moyens auxiliaires, y compris ceux dont les assurés non susceptibles d'être réadaptés bénéficient en vertu de la loi sur l'AI révisée (art. 21, 2^e al., LAI, nouvelle

teneur). Le bénéficiaire d'une rente de vieillesse ne peut, par conséquent, recevoir un moyen auxiliaire aux frais de l'AI. En revanche, la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI prévoit l'octroi de subventions aux institutions d'utilité publique pour financer notamment des prestations en nature ou en services. La Fondation suisse pour la vieillesse reçoit chaque année un montant maximum de 3 millions de francs qu'elle affecte en partie à cette fin.

La remise de moyens auxiliaires aux invalides touchant des rentes de vieillesse a été demandée dans un postulat Trottmann, dans un postulat Hofstetter non encore traité au Conseil national, et par diverses organisations d'invalides. La commission d'experts chargée de la révision de l'AI étudia aussi ce point-là, mais parvint à la conclusion «que cette question doit être examinée en corrélation avec les autres problèmes de la vieillesse, et non plus à propos de la révision de l'AI» (Rapport de la commission, du 1^{er} juillet 1966, p. 57 à 58). La commission d'étude des problèmes de la vieillesse examina de son côté l'octroi de moyens auxiliaires aux personnes âgées; à son avis, il est malaisé de déterminer si la remise de moyens auxiliaires aux vieillards répond à un besoin. Il ne sera possible, d'après cette commission, de se prononcer valablement à ce sujet que lorsque seront connues les expériences faites sous l'empire de l'actuelle réglementation en matière d'aide par la Fondation et lorsque, dans l'AI, on aura réglé les détails de la remise de moyens auxiliaires aux invalides ne pouvant être réadaptés (Rapport de la commission d'étude, du 16 décembre 1966, p. 190). Cette dernière condition est réalisée (cf. art. 14, 2^e al., RAI); en revanche, les expériences que la Fondation pour la vieillesse a faites pendant la première année de son activité sociale conforme à la loi sur les prestations complémentaires sont limitées et nullement concluantes pour le moment.

Dans ces circonstances, nous estimons, comme la commission fédérale de l'AVS/AI, qu'il serait inopportun d'apporter une modification décisive aux principes de la loi en introduisant des prestations en nature dans l'AVS; en effet, du moins pour l'instant, il n'y a pas nécessité urgente d'accorder, à titre de prestation d'assurance, des moyens auxiliaires aux personnes âgées. Les conséquences financières d'un tel octroi sont d'ailleurs très difficiles à évaluer. En revanche, nous proposons de résoudre ce problème dans le régime des prestations complémentaires. Celui qui demande des prestations complémentaires devra avoir la possibilité de déduire du revenu déterminant les dépenses faites pour certains moyens auxiliaires (prothèses externes, chaussures orthopédiques, chaises roulantes, appareils acoustiques et lunettes spéciales), comme c'est le cas pour les frais de médecin, pharmacie, hospitalisation et soins à domicile; de cette manière, les frais de moyens auxiliaires seront remboursés après coup au moyen des prestations complémentaires cantonales au moins dans le cas des bénéficiaires de rentes de vieillesse nécessiteux. En outre, la Fondation pour la vieillesse continuera à utiliser une partie des sommes mises à sa disposition par la Confédération pour octroyer des moyens auxiliaires en faveur des personnes âgées; pour qu'elle puisse faire face à cette tâche et, éventuellement, à d'autres,

ressortissant aussi à l'assistance, elle recevra de la Confédération 4 millions par année, au plus, au lieu de 3 millions. Les conséquences financières de cette solution seront modérées.

C. L'ADAPTATION DES RENTES A L'ÉVOLUTION DES PRIX ET DES REVENUS

I. Aspects économiques

Le département fédéral de l'intérieur a nommé une commission d'experts chargée d'examiner les problèmes économiques qui se posent dans le domaine des assurances sociales. Avant d'entreprendre le travail général qui lui a été confié, cette commission s'est prononcée sur les problèmes posés par l'adaptation des rentes AVS, en particulier sur l'indexation. Voici ses conclusions.

1. Une rente dynamique suit automatiquement l'évolution des revenus, c'est-à-dire que, non seulement elle conserve sa valeur réelle, mais qu'elle est en outre adaptée aux progrès de la productivité de la population active.

La commission d'experts est d'avis que l'introduction d'un système de rentes dynamiques aurait, du point de vue économique, plus d'inconvénients que d'avantages. En faisant dépendre rigidement les rentes de l'évolution des revenus, on ne tient aucun compte de la situation économique générale ni de la situation financière de l'AVS. La sécurité financière de l'AVS serait mise en question notamment dans les périodes où l'emploi reste stationnaire alors que le niveau des prix monte. En outre, il y aurait disparité entre l'évolution des revenus moyens de la population active et celle des rentes, ce qui heurterait le sentiment de l'équité.

2. La commission d'experts est unanime à estimer que les rentes AVS doivent être adaptées à l'évolution de la situation économique et que, notamment, leur pouvoir d'achat doit être maintenu. Après avoir étudié les conséquences de plusieurs méthodes destinées à parvenir à ce but, la commission expose deux variantes:

- La variante I consiste à garantir automatiquement le pouvoir d'achat au moyen d'une indexation, et à maintenir, pour les améliorations réelles de rentes et les modifications de structure, le système d'adaptation utilisé jusqu'à présent.

D'après cette variante, les rentes seraient adaptées aux modifications du niveau des prix le 1^{er} janvier de chaque année, dans la mesure où, en moyenne pour 12 mois, l'indice des prix à la consommation aurait monté ou baissé de 5 pour cent au moins depuis la dernière adaptation jusqu'à fin septembre. En outre, la loi devrait prévoir la suppression de cet automatisme dans des circonstances extraordinaires, par exemple en cas de perturbation dans l'approvisionnement en marchandises ou en cas de diminution de l'occupation et d'inflation simultanée.

En ce qui concerne l'adaptation des rentes à l'évolution des revenus, on utiliserait en revanche la même méthode que jusqu'ici. Un examen prévu tous les 5 ans se limiterait aux améliorations réelles des rentes et aux modifications de structure, telles que adaptation de la formule de rente, problèmes de l'équilibre financier, etc.

- La variante II renonce à l'adaptation automatique des rentes au moyen de l'indexation; elle vise à une amélioration du système actuel.

Cette variante consiste à réduire à 3 ans le délai actuellement fixé pour procéder à l'examen. En vue d'une évolution inflationniste, il conviendrait en outre de prévoir que, si le renchérissement atteint 5 pour cent depuis la dernière adaptation des rentes, les autorités seront obligées de se prononcer sur une nouvelle adaptation. La variante II laisserait aux Chambres fédérales également la compétence d'accorder la compensation du renchérissement, par un arrêté fédéral non soumis au referendum.

Les deux variantes visent à adapter rapidement les rentes à l'évolution des prix, et prévoient pour l'adaptation un seuil indexé. Ces deux méthodes tiennent compte de la situation économique générale et de l'équilibre financier de l'assurance. La neutralité conjoncturelle, souhaitable en matière d'assurances sociales, peut être garantie de la même façon.

II. Avis de la Commission fédérale de l'AVS/AI

La discussion du rapport de la commission des économistes et l'examen en détail des divers aspects de l'adaptation des rentes à l'évolution économique ont placé la commission fédérale AVS/AI devant l'alternative suivante: automatisme ou adaptations périodiques; elle a dû étudier aussi le problème des anciennes et des nouvelles rentes.

1. Automatismes ou adaptations périodiques

La procédure actuelle paraît propre à garantir rapidement la compensation du renchérissement souhaitable du point de vue social et cela, sans inconvénients économiques notables. Les adaptations qui ont eu lieu jusqu'ici ont montré qu'il était possible de maintenir ainsi à long terme le pouvoir d'achat des prestations, la valeur réelle des rentes pouvant, en outre, être améliorée. C'est pourquoi la commission considère que l'introduction d'un automatisme, qui devrait de toute façon être limité à l'adaptation au renchérissement, n'est pas indiquée et elle donne la préférence à la variante II susmentionnée. Ce qui signifie aussi que la commission est opposée à la rente dynamique.

Sous le régime actuel, toute adaptation de rente doit être l'objet d'une modification de la loi. La commission estime qu'il n'y a pas de raison suffisante de modifier cette procédure.

2. *Problème des anciennes et des nouvelles rentes*

Jusqu'ici, les anciennes rentes et les nouvelles ont été traitées de la même façon lors des ajustements à l'évolution des revenus et améliorées dans la même mesure. Les rentes maximums, de même que celles qui se situaient à l'intérieur de l'intervalle de progression, furent ajustées à peu près exactement à l'accroissement du revenu moyen du travail, alors que les rentes minimums faisaient l'objet d'une hausse encore plus forte. Cela a été possible, bien que le taux des cotisations n'ait pas été modifié, grâce surtout au fait que le degré d'emploi a été favorable et que les recettes de cotisations ont augmenté.

Comme il ressort du modèle dynamique de calcul figurant au tableau annexe 8, avec un taux de cotisations de 5 pour cent, l'équilibre financier de l'AVS serait, cependant, probablement compromis à plus ou moins brève échéance si l'on continuait à appliquer ce principe. Si l'on adaptait dans la même mesure les rentes anciennes et les nouvelles au mouvement des salaires, le fonds de compensation serait épuisé déjà en 1984. Pour pouvoir, par exemple, disposer à fin 1989, d'un fonds de compensation à peu près égal au double d'une dépense annuelle, il faudrait fixer entre 6 et 6,5 pour cent des salaires le taux de cotisations au cas où l'adaptation se ferait d'une manière générale en fonction des revenus selon le modèle de calcul figurant au tableau annexe 8. Si seules les nouvelles rentes étaient adaptées en fonction des revenus, les dépenses annuelles seraient, comme le montre le tableau annexe 9, plus limitées et l'on disposerait d'un fonds encore important à la fin de la période de financement, n'atteignant cependant plus une fois et demie les dépenses annuelles, montant minimum prévu à l'article 107, 3^e alinéa, du projet de loi. Bien entendu, les répercussions seront différentes selon l'importance des fluctuations des prix et des revenus.

Tenant compte de ces constatations et des caractéristiques du système de financement de l'AVS, qui diffère de la répartition pure, la commission recommande de traiter différemment les anciennes et les nouvelles rentes lors d'adaptations futures des rentes à l'évolution des revenus, comme cela est déjà le cas pour une autre branche importante des assurances sociales, à savoir les rentes de l'assurance-accidents obligatoire.

III. *Nouvelle réglementation de l'adaptation des rentes*

1. *Questions de principe*

Le maintien de la valeur des rentes AVS et des rentes AI nous tient particulièrement à cœur. Il s'agit surtout que les rentes conservent leur pouvoir d'achat; cependant, il faudrait aussi qu'elles soient – du moins les nouvelles – toujours dans la même proportion par rapport au revenu. Or, pour parvenir à ce but, l'introduction de la rente dite indexée ne nous paraît pas nécessaire. La méthode de l'adaptation périodique a fait ses preuves et permet d'éviter à temps des répercussions défavorables sur le plan financier et de tenir compte des

besoins particuliers, ce qui est essentiel lorsqu'on songe à l'importance économique et sociale de l'AVS et de l'AI. Certes, l'assurance-accidents obligatoire et l'assurance militaire adaptent automatiquement leurs rentes aux prix, mais l'AVS et l'AI ont une importance financière et sociale bien plus considérable que ces deux assurances.

2. Réglementation proposée

Vu les conclusions de la commission fédérale de l'AVS/AI, nous proposons la solution suivante en ce qui concerne l'adaptation des rentes AVS et AI:

a. Pour permettre d'adapter le plus rapidement possible les anciennes et les nouvelles rentes à l'évolution des prix, on ramènera à 3 ans le délai de 5 ans prévu par la loi pour l'examen que le Conseil fédéral doit faire pratiquer. On pourra ainsi mieux tenir compte du vœu exprimé quant au maintien du pouvoir d'achat des rentes. On se fondera, pour déterminer l'évolution des prix, sur l'indice suisse des prix à la consommation. L'adaptation des rentes sera fixée par la loi.

Afin que les rentiers soient encore mieux protégés contre les effets d'une inflation, l'examen susmentionné aura également lieu lorsque le niveau des prix sera monté de 8 pour cent depuis la dernière adaptation des rentes. A notre avis, ce taux est préférable à celui de 5 pour cent prévu par la commission des économistes. On devrait en effet éviter de trop fréquentes revisions, lesquelles entraîneraient des frais administratifs exagérés par rapport aux relativement modestes améliorations obtenues.

b. Lorsqu'on examinera la relation rentes-prix, il faudra voir, une fois sur deux, s'il est possible d'adapter les nouvelles rentes à l'évolution des revenus et, au besoin, modifier la loi. Nous estimons qu'en adaptant les rentes aux prix dans un plus court délai, on supprime la cause essentielle des demandes visant à une amélioration des prestations; dès lors, on peut fort bien prévoir que l'adaptation à l'évolution des revenus sera prise en considération en général tous les 6 ans. On se fondera, pour déterminer l'évolution des revenus, sur l'indice des cotisations qui exprime l'évolution du revenu moyen du travail au sens de l'AVS.

c. Compte tenu de tous les éléments du problème, cette solution d'ensemble paraît judicieuse. Grâce au raccourcissement du délai dans lequel il faut procéder à l'examen prévu à l'article 102 de la loi sur l'AVS et grâce à la fixation d'un seuil pour l'adaptation des rentes aux prix, la réglementation en question aura presque les mêmes effets qu'une rente indexée. Comme elle est cependant dépourvue de rigidité, elle permettra au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales de mieux tenir compte de la situation sociale, financière et économique chaque fois qu'il s'agira d'adapter les prestations.

D. NOUVELLES PRESTATIONS

I. Ajournement volontaire des rentes de vieillesse

L'ajournement des rentes de vieillesse avait déjà été envisagé lors de l'élaboration de l'AVS et, à cette époque, la commission d'experts et le Conseil fédéral s'y étaient opposés; cette question fut à nouveau examinée lors de la 6^e révision de l'AVS. La commission fédérale de l'AVS/AI repoussa alors l'introduction de l'ajournement des rentes, et le Conseil fédéral se rallia à cette opinion (message du 16 septembre 1963, p. 31). La commission d'étude des problèmes de la vieillesse envisage à nouveau, dans son rapport, la possibilité d'un ajournement volontaire des rentes, et elle recommande un nouvel examen du problème (p. 87 et 183). Elle met particulièrement l'accent sur le fait que les personnes âgées exerçant une activité lucrative pourraient obtenir, grâce à l'ajournement des rentes, des prestations passablement plus élevées; de cette façon, elles ne verraient pas leur revenu diminuer trop brusquement lors de la cessation de leur activité lucrative.

Comme la commission fédérale AVS/AI, nous estimons que l'importance sociale de l'ajournement des rentes ne doit pas être surestimée. Ce système n'apporte pas à l'ayant droit une véritable amélioration des prestations, mais il lui garantit uniquement, sous forme de rente, l'équivalent de ce qu'il a renoncé à recevoir pendant la durée de l'ajournement. D'autre part, les conséquences de l'ajournement des rentes sur l'abandon de la vie active sont vraisemblablement peu importantes. Lorsqu'un salarié prend sa retraite ou qu'un travailleur indépendant remet son exploitation, c'est généralement pour d'autres raisons que la perspective de bénéficier d'une rente AVS plus élevée.

En revanche, nous estimons que l'ajournement présente l'avantage de laisser une certaine liberté à l'intéressé; celui-ci a ainsi la possibilité d'acquiescer d'une manière simple une rente de vieillesse plus élevée, ce qui réduit la perte de revenu résultant de la cessation de l'activité lucrative. Ainsi, le bénéficiaire d'une rente de vieillesse qui touche encore un revenu du travail de 10 000 francs par an entre 65 et 68 ans et dont la rente de vieillesse s'élève, sans ajournement, à 4800 francs, verrait son revenu diminuer de 10 000 francs (de 14 800 à 4800 francs) lorsqu'il cesse de travailler; en revanche, si la rente est ajournée, cette diminution ne serait que de 4000 francs (de 10 000 à 6000 francs).

C'est apparemment à cause de cette possibilité d'adapter aux besoins personnels l'assurance-vieillesse que l'ajournement des rentes a pris une grande extension dans les assurances sociales étrangères. En Suisse, avec la 7^e révision de l'AVS, les rentes atteindront, probablement, un montant permettant à de nombreuses personnes âgées de se constituer, par l'ajournement, une rente grâce à laquelle il leur sera beaucoup plus facile de conserver leur standard de vie. Il faut encore ajouter que l'ajournement, s'il était pratiqué dans une large mesure, entraînerait des économies dans le domaine des prestations complémentaires.

Pour ces motifs, nous concluons, comme la commission fédérale AVS/AI, qu'il se justifie d'adopter le système de l'ajournement volontaire des rentes de vieillesse, lors de la 7^e révision. La durée de l'ajournement devrait être d'un an au minimum et de 5 ans au maximum; pendant cette période, les assurés auraient chaque mois la possibilité de révoquer l'ajournement. Il faudra déterminer un taux d'augmentation identique pour les hommes et les femmes. Enfin, au décès d'un assuré qui a ajourné sa rente de vieillesse, il faudra allouer à ses survivants une augmentation proportionnelle de la rente de veuve ou d'orphelin. Par exemple, suivant les bases de calcul que l'on choisit et compte tenu d'une certaine «sélection des plus valides», la rente de vieillesse, en cas d'ajournement de 5 ans, sera d'environ 50 pour cent plus élevée que celle qui est allouée à l'âge de retraite légal. Les détails seraient fixés par voie d'ordonnance.

Afin de limiter les difficultés administratives, il serait indispensable de prévoir certaines simplifications. Il faudrait surtout exclure de l'ajournement les rentes partielles des échelles inférieures et, évidemment, les rentes extraordinaires. Il faudrait en outre prévoir des dispositions sur le paiement de l'arriéré qui empêchent une double demande de prestations et permettent, au cas où une demande serait présentée après le délai d'un an, de payer sans plus la rente de vieillesse ajournée.

Nous estimons qu'un tel ajournement volontaire des rentes de vieillesse compléterait avantageusement le système de prestations de l'AVS.

II. Allocations pour impotents en faveur des bénéficiaires de rente de vieillesse

Lors de l'introduction de l'allocation pour impotent dans l'AI, on s'était déjà demandé si une prestation analogue ne devrait pas être accordée également aux bénéficiaires de rentes de vieillesse. Une proposition dans ce sens fut présentée au cours des délibérations du Conseil national. Celui-ci se prononça toutefois en faveur d'une simple garantie des droits acquis, grâce à laquelle le bénéficiaire d'une allocation pour impotent de l'AI continuerait à toucher cette prestation après avoir atteint la limite d'âge à partir de laquelle la rente de vieillesse est allouée.

Depuis lors, la question de l'octroi d'allocations pour impotents aux bénéficiaires de rentes de vieillesse a été discutée à plusieurs reprises. Lors des 5^e et 6^e révisions de l'AVS, nous avons montré dans nos messages que des raisons d'ordre financier, plutôt que social, s'opposaient à une telle innovation dans le cadre de l'AVS (messages du 27 janvier 1961, p. 37, et du 16 septembre 1963, p. 30 ss.). La question a été reprise, lors des travaux préliminaires de la révision de l'AI, sur la base d'un postulat Fuchs, du 17 novembre 1961, et de diverses propositions présentées au sein de la commission fédérale de l'AVS/AI. La commission fédérale d'experts chargée de la révision de l'AI conclut toutefois à l'unanimité que l'octroi d'une allocation pour impotent aux rentiers de l'AVS

ne relevait pas de l'AI, mais appartenait au complexe général des questions relatives à la vieillesse (Rapport de la commission, du 1^{er} juillet 1966, p. 84 ss.).

Nous avons adopté cette opinion dans notre message sur la révision de l'AI et déclaré que la question devait être discutée lors d'une future révision de l'AVS (message du 27 février 1967, p. 8). Dans son rapport du 16 décembre 1966, la commission d'étude des problèmes de la vieillesse énumère plusieurs raisons (p. 190-191) qui parlent en faveur d'une inclusion de l'allocation pour impotent dans le système de prestations de l'AVS; dans un postulat Hofstetter qui n'a pas encore été traité par le Conseil national, le Conseil fédéral a été prié d'étudier cette question.

C'est un argument de politique sociale, avant tout, que l'on peut invoquer en faveur de l'octroi de l'allocation aux bénéficiaires de rentes de vieillesse: les personnes âgées ont souvent grandement besoin de soins spéciaux, et ce besoin entraîne, comme chez les personnes plus jeunes, des dépenses supplémentaires considérables; il convient donc qu'une assurance de base verse une prestation spéciale pour couvrir ces dépenses supplémentaires de rentiers. Un autre argument - moins important il est vrai - peut être tiré du principe de l'égalité de traitement de tous les rentiers: Grâce à la garantie des droits acquis, 1161 bénéficiaires de rentes de vieillesse ont touché, en 1965, l'allocation pour impotent. Ce nombre croîtra d'année en année. Il est difficile de faire admettre comme équitable qu'une partie des bénéficiaires de rentes de vieillesse reçoivent une prestation d'assurance parce qu'ils sont devenus impotents avant leur 62^e ou 65^e année, tandis que tous les autres sont privés de cette prestation, même s'ils souffrent d'une impotence grave.

C'est pour ces motifs que nous avons, comme la commission fédérale de l'AVS/AI, décidé de proposer en principe l'octroi d'allocations pour impotents aux bénéficiaires de rentes de vieillesse. Toutefois, nous sommes conscients du fait que l'impotence d'une personne âgée n'est pas du même genre que celle d'un invalide plus jeune et que ses conséquences sociales sont également différentes. La plupart des personnes âgées ont besoin de soins dans une mesure limitée et peuvent - contrairement aux invalides - se préparer à cette situation longtemps d'avance. Il ne saurait donc incomber à l'AVS d'allouer des prestations dans des cas d'impotence légère et souvent prévisible, due à la vieillesse. En revanche, les ressources de l'assurance doivent être mises à contribution pour remédier à des situations particulièrement difficiles. Tel est le cas lorsqu'une impotence grave est de longue durée. Nous estimons, par conséquent, que l'allocation pour impotent de l'AVS doit être accordée uniquement aux bénéficiaires de rentes de vieillesse qui, à cause d'une grave affection, ont besoin depuis une année au moins de l'aide d'autrui ou d'une surveillance personnelle pour la plupart des actes quotidiens de la vie, donc qui souffrent d'une impotence grave. Certes, cette solution représente une certaine restriction par rapport au système appliqué dans l'AI; cependant, elle est parfaitement justifiée du point de vue social. Il faut seulement que grâce à une garantie spéciale des droits acquis, l'invalide qui a touché une allocation en raison d'une impotence légère

ou moyenne soit assuré de continuer à la recevoir lorsqu'il devient bénéficiaire d'une rente de vieillesse.

Une autre question se posait: Fallait-il introduire une condition d'indigence, c'est-à-dire prévoir que l'allocation ne serait accordée qu'aux bénéficiaires de rentes de vieillesse dont le revenu, y compris une part de la fortune, n'atteint pas une certaine limite? Nous répondons par la négative. Une telle «clause de besoin» serait en effet contraire au principe, toujours respecté dans l'AVS, selon lequel les prestations régulières doivent être allouées aux assurés quels que soient leur revenu et leur fortune.

En outre, l'allocation pour impotent complète doit équivaloir – comme dans l'AI – au montant minimum de la rente de vieillesse simple; comme elle ne dépendra pas des cotisations versées, elle ne sera accordée qu'aux bénéficiaires de rentes de vieillesse domiciliés en Suisse.

Du point de vue administratif, l'octroi d'allocations pour impotents aux bénéficiaires de rentes de vieillesse nécessite une collaboration entre les organes de l'AI et ceux de l'AVS. L'impotence devrait être constatée par les commissions AI, éventuellement selon une procédure simplifiée. Les caisses de compensation AVS seraient compétentes pour fixer et verser les allocations pour impotents.

Il faut estimer entre 20 000 et 25 000 environ le nombre des bénéficiaires d'une rente de vieillesse qui sont atteints d'une impotence grave; les dépenses supplémentaires de l'AVS doivent être évaluées à environ 45 millions en moyenne pour les 20 prochaines années. En ce qui concerne les répercussions financières, voir, pour plus de détails, les commentaires du chapitre A II et III, dans la troisième partie.

III. Prestations de secours en faveur des ressortissants suisses résidant à l'étranger

En principe, la rente extraordinaire n'est accordée qu'en Suisse. Ainsi, l'épouse d'un assuré suisse qui réside à l'étranger ne peut pas bénéficier d'une rente simple extraordinaire de vieillesse lorsqu'elle atteint l'âge-limite avant son mari et qu'elle n'a pas versé de cotisations.

La question de l'octroi de la rente extraordinaire aux épouses d'assurés suisses résidant à l'étranger a été examinée par la commission d'experts chargée de la révision de l'AI. Si la commission est arrivée à la conclusion qu'une telle réglementation spéciale se justifie aisément dans le cas des épouses de Suisses à l'étranger assurés à titre obligatoire, elle a estimé en revanche que le cas particulier des épouses d'assurés facultatifs devrait encore être examiné en détail. Aussi, lors de la révision de la loi sur l'AI, les épouses de Suisses à l'étranger assurés à titre obligatoire se sont vu accorder le droit à la rente extraordinaire, cela aux mêmes conditions que les épouses de Suisses résidant en Suisse. Le secrétariat des Suisses à l'étranger de la Nouvelle société helvétique, se fondant sur les conclusions de la commission d'experts chargée de la révision de l'AI, a demandé qu'on examinât à nouveau si les épouses de Suisses assurés à titre

facultatif, résidant à l'étranger, ne pourraient pas se voir reconnaître un droit à une rente extraordinaire.

C'est surtout du point de vue des conventions internationales que nous avons, d'accord avec la commission fédérale de l'AVS/AI, émis certaines réserves à l'endroit de l'«exportation» de prestations d'assurance non contributives. En général, la Suisse a garanti à ses co-contractants étrangers l'égalité de traitement en matière d'AVS/AI. Certes, les accords existants prévoient toujours des conditions particulières pour l'octroi de rentes extraordinaires, notamment le domicile en Suisse. Il pourrait arriver toutefois que si l'on accorde dans une large mesure de telles rentes à des Suisses à l'étranger, certains Etats étrangers, invoquant le principe de l'égalité de traitement, en réclament le paiement ou la continuation du paiement en faveur de leurs ressortissants, ce qui placerait la Suisse dans une position délicate. Certes, il n'est pas tout à fait satisfaisant que les Suisses à l'étranger, eu égard à d'éventuelles revendications d'Etats étrangers, ne puissent être assimilés en tout point aux Suisses domiciliés dans le pays; toutefois, l'état actuel de l'assurance facultative montre qu'en matière d'AVS et d'AI, il règne une large solidarité entre Suisses du pays et Suisses de l'étranger, même sans exportation de prestations d'assurance non contributives.

C'est pourquoi nous prévoyons d'introduire dans la loi sur l'AVS, par un nouvel article 92, des prestations ayant uniquement un caractère d'assistance en faveur des ressortissants suisses âgés résidant à l'étranger. Cette réglementation doit être analogue à celle de l'article 76 de la loi sur l'AI et permettra par conséquent d'accorder, en lieu et place d'une rente extraordinaire, des prestations de secours aux épouses nécessiteuses de Suisses à l'étranger affiliés à l'assurance facultative; elle permettra également l'octroi de telles prestations, au lieu de l'allocation pour impotent, aux Suisses de l'étranger qui sont impotents et nécessiteux et touchent une rente de vieillesse.

E. DEMANDES DE REVISION REJETÉES OU DIFFÉRÉES

I. Demandes rejetées

La commission fédérale de l'AVS/AI a examiné la question d'une élévation générale – par exemple de deux ans – de l'âge donnant droit à la rente de vieillesse. Comme elle, nous voudrions renoncer à envisager une telle mesure, parce qu'elle serait en contradiction avec les habitudes de la grande majorité des salariés en ce qui concerne leur retraite et qu'elle ne s'impose pas sur le plan financier.

De même, nous ne voudrions pas donner suite à la proposition de la commission d'étude des problèmes de la vieillesse (rapport, p. 188 ss.) d'accorder aux bénéficiaires de rentes de vieillesse certaines mesures de réadaptation dans des cas déterminés (p. ex. service de placement); en effet, il se justifie de laisser les institutions d'utilité publique s'occuper de cette tâche limitée.

Notre attitude est également négative dans la question de l'encouragement de la construction de homes et logements pour personnes âgées au moyen de ressources de l'AVS. Ces subventions avaient été proposées par la commission d'étude des problèmes de la vieillesse (rapport p. 218 ss. et 317) et la question reprise dans un postulat Glasson Pierre (que le Conseil national n'a pas encore traité). Comme la commission fédérale de l'AVS/AI, nous estimons qu'il n'appartient pas à l'assurance et, d'une manière générale, que ce n'est pas une des tâches constitutionnelles de la Confédération d'allouer des subventions pour la construction ou l'agrandissement de homes et logements pour personnes âgées; de même, l'octroi de prêts à taux réduit par le fonds de compensation de l'AVS, proposé par le postulat Glasson Pierre, ne serait pas conforme aux buts de ce fonds et priverait l'assurance de ressources dont elle a besoin pour ses tâches directes. Nous sommes cependant persuadés que les cantons, communes et institutions d'utilité publique auxquels incombe cette tâche sociale importante, ont la possibilité de se procurer les ressources nécessaires, et que le fonds de compensation AVS, lui aussi, facilitera dans la mesure du possible ce financement par des prêts judicieux aux cantons, communes et collectivités de droit public.

Enfin, nous partageons l'avis de la commission fédérale de l'AVS/AI concernant deux suggestions relatives à l'assurance-survivants: cette commission a refusé d'admettre la renaissance, en cas de dissolution du nouveau mariage par le divorce, du droit à la rente de veuve qui s'était éteint du fait du remariage de la veuve; en effet, l'AVS n'a pas à subir indirectement les conséquences des divorces. En outre, la commission estime qu'il n'y a pas de nécessité d'ordre social de modifier la réglementation actuelle concernant les rentes d'orphelins de mère.

II. Demandes différées

Lors d'une révision ultérieure, il s'agira d'étudier encore certains problèmes; citons-en ici deux, qui nécessitent un examen complet. Il s'agit de la suppression des rentes de vieillesse pour couple et de leur remplacement par des rentes simples de vieillesse pour les deux époux, ainsi que de la modification du calcul de la rente simple de vieillesse de la femme divorcée de manière à tenir compte des cotisations de l'ex-mari.

TROISIÈME PARTIE

Problèmes de financement

A. RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES GLOBALES DE LA REVISION

I. Budget annuel

L'évolution du budget annuel apparaît au tableau annexe 5. Les dépenses s'élevant à 2658 millions de francs au début de la période de financement de 20 ans qui va de 1969 à 1989 passeront à 4132 millions vers la fin de cette période,

ce qui représente une augmentation approximative de 55 pour cent. Cette montée en flèche est due avant tout à l'accroissement rapide du nombre des rentiers.

En revanche, l'évolution des recettes de cotisations est moins marquée, ce qui provoque les difficultés bien connues pour le financement à long terme. La perte de cotisations de 30 millions de francs par année provenant de l'échelle dégressive des cotisations des indépendants a été prise en considération dans la colonne correspondante.

Si l'on tenait compte des contributions des pouvoirs publics actuelles, calculées par paliers, on pourrait, pour 1969 et les cinq années suivantes, estimer ces contributions à 580 millions de francs par an, somme qui, pour l'avant-dernière période de 5 ans, passerait à 740 millions de francs. Dès 1985, il faut compter avec une participation des pouvoirs publics s'élevant à un quart des dépenses, de sorte que les contributions de la Confédération et des cantons passeraient d'un bond à 1 milliard de francs.

De la combinaison des trois éléments précités résulte, compte non tenu d'une participation des pouvoirs publics échelonnée un peu autrement, le plan de financement esquissé au tableau 5 de l'annexe, d'après lequel le fonds de compensation continue d'abord à augmenter, puis tombe à quelque 8 milliards de francs, soit à 1,9 fois la dépense annuelle, vers la fin de la période de financement de 20 ans. Il faut attribuer cette légère baisse au fait que les recettes de cotisations ne peuvent pas aller tout à fait de pair avec les dépenses. Une réduction plus importante du fonds de compensation ne serait nullement indiquée, car les dépenses se feront sentir pleinement dès le début du XXI^e siècle seulement, comme nous l'avons déjà dit ailleurs.

II. Budgets moyens 1969-1989

Le tableau annexe 6 montre les répercussions globales de tous les points de la revision, pour la période de financement 1969-1989 et cela pour les trois branches de notre assurance-pensions sociale. Lorsqu'on considère ce tableau, il ne faut pas perdre de vue que les chiffres indiqués sont des valeurs moyennes et que, par exemple, les dépenses au cours des premières années après la revision seront encore considérablement inférieures à ces chiffres.

- AVS. Les dépenses moyennes s'élèvent à 3375 millions de francs et dépassent donc de 29 pour cent environ celles qui ont été calculées d'après la réglementation actuelle; elles se décomposent en 1290 millions de francs pour les anciennes rentes (dont 97 millions de francs pour les rentes extraordinaires), 2040 millions de francs pour les nouvelles rentes et 45 millions de francs pour les allocations pour impotents. L'augmentation moyenne des rentes est de 27 pour cent environ (anciennes rentes, 25 %, nouvelles rentes, 28 %). Les dépenses supplémentaires sont pratiquement couvertes par les recettes provenant des cotisations des assurés et des contributions des pouvoirs publics qui sont plus élevées.

- AI. En ce qui concerne cette branche, il faut songer au fait que la 7^e révision de l'AVS n'exerce pas ses effets sur les mesures de réadaptation. Ainsi, sur les dépenses actuelles s'élevant à 478 millions de francs, seuls 60 pour cent environ seront touchés par l'augmentation des rentes AVS. Les dépenses augmenteront approximativement de 16 pour cent et atteindront en moyenne 553 millions de francs. Comme ces dépenses sont contrebalancées par des recettes de cotisations augmentées de 20 pour cent et que, une fois alimentée la réserve devant atteindre le cinquième des dépenses, l'excédent de recettes servira à réduire les contributions des pouvoirs publics, la Confédération et les cantons auront relativement peu de dépenses supplémentaires dans ce domaine.
- Prestations complémentaires. Lors de la détermination des dépenses, qui atteignent quelque 250 millions de francs, on a admis qu'environ un tiers des bénéficiaires serait soumis aux limites de revenu inférieures et les autres aux limites de revenu supérieures.

III. Effets de la révision

Le tableau annexe 6 montre également, exprimée en moyennes annuelles, l'importance des recettes et des dépenses supplémentaires pour les trois branches de l'assurance. En ce qui concerne l'AVS, les dépenses supplémentaires s'élèvent à 764 millions de francs et les recettes supplémentaires directes à 647 millions de francs; les 117 millions restants sont couverts par une mise à contribution accrue des intérêts.

Les recettes supplémentaires de l'assurance-invalidité, soit 77 millions de francs, dépassent les dépenses supplémentaires de 2 millions de francs, montant qui est affecté à la réserve.

Le tableau 5 ci-dessous montre la répartition en leurs divers éléments des recettes et des dépenses supplémentaires de l'AVS en 1969 et pour la moyenne des années 1969 à 1989.

Montant des dépenses et des recettes supplémentaires dans l'AVS

(Eléments)

Montants en millions de francs

Tableau 5

Année	Eléments des dépenses supplémentaires			Eléments des recettes supplémentaires			Utilisation supplémentaire des intérêts
	Augmentation des rentes	Allocations pour impotents	Total	Cotisations	Pouvoirs publics	Total	
1969	531	35	566	424	180	604	— 38
Moyenne 1969-1989	719	45	764	481	166	647	+117

Si l'on compare les recettes et les dépenses supplémentaires au cours de la première année après l'entrée en vigueur de la revision, c'est-à-dire en 1969, on constate que cette fois, contrairement à ce qui s'est passé lors de la 6^e revision, les dépenses supplémentaires sont entièrement compensées par les recettes supplémentaires. Par conséquent, les craintes les plus graves que l'on avait exprimées à l'époque au sujet de répercussions économiques, notamment sur le niveau des prix, peuvent être bannies en grande partie. La neutralité conjoncturelle des assurances sociales est donc garantie dans une large mesure.

D'ailleurs, la commission d'experts économistes mentionnée ci-dessus s'occupera de ces problèmes dans le détail. Elle a, en effet, reçu la mission complexe de déterminer l'influence des assurances sociales suisses, notamment de l'AVS, sur notre économie nationale. Elle doit considérer lesdites assurances dans le contexte économique général, ainsi que leurs rapports réciproques avec les principaux secteurs de l'économie nationale. Il s'agit d'étudier, avant tout, l'influence des augmentations de rentes et des modifications du financement sur les prix, les salaires, l'emploi, la consommation, le marché des capitaux et les finances publiques, problèmes devant être abordés aussi bien sous l'aspect de la politique conjoncturelle à court terme que sous l'angle de l'évolution économique à long terme.

B. COTISATIONS DES ASSURÉS ET DES EMPLOYEURS

I. Taux de cotisations

Il a été dit dans la première partie, chapitre B, alors que nous jugions la situation financière initiale, que l'on ne peut pas parler d'un financement exagéré du système actuel et que, par conséquent, une augmentation sensible des rentes de 25 pour cent exige un accroissement du taux de cotisations. La nécessité de majorer les cotisations est confirmée de façon claire et nette par les calculs présentés ci-dessus, qui montrent les effets de la revision. D'accord avec la commission fédérale de l'AVS/AI, nous proposons donc de fixer le taux des cotisations AVS à 5 pour cent du revenu du travail; ainsi, les cotisations seront augmentées, comme les rentes, de 25 pour cent.

L'augmentation des rentes AI de pair avec celle des rentes AVS, il convient de porter le taux des cotisations AI de 0,5 à 0,6 pour cent du revenu du travail. Le taux des cotisations APG doit rester fixé à 0,4 pour cent, de sorte qu'il faudra compter, une fois la revision achevée, avec un taux global de cotisations de 6 pour cent pour les trois branches d'assurance. Nous obtenons donc le tableau comparatif suivant:

	Système actuel pour cent	Selon la proposition de revision pour cent
AVS.....	4,0	5,0
AI	0,5	0,6
APG	0,4	0,4
	<u>4,9</u>	<u>6,0</u>

En ce qui concerne la charge des diverses catégories de cotisants de l'AVS, il faut remarquer ce qui suit :

1. Salariés et employeurs

L'augmentation du taux de cotisations est supportée dans la même proportion par les deux parties, de sorte que chacune versera 2,5 pour cent.

2. Personnes de condition indépendante et salariés dont l'employeur n'est pas soumis à cotisations

Pour ces personnes, le taux de cotisations est en principe de 5 pour cent.

En revanche, une réduction des cotisations effectives d'après le barème dégressif des cotisations est prévue pour les personnes de condition modeste. Le maintien de ce barème n'est pas mis en question, mais il faut fixer les nouveaux montants-limites supérieur et inférieur entre lesquels le taux de cotisations sera réduit, par échelons, de 5 à 2,5 pour cent. D'entente avec la commission fédérale de l'AVS/AI, nous proposons les montants annuels de 16 000 francs pour la limite supérieure et de 1600 francs pour la limite inférieure. Entre ces extrêmes, il faut établir le barème dégressif de telle façon que la perte de cotisations qui en résulte constitue environ 10 pour cent des cotisations totales des indépendants, comme c'est le cas à l'heure actuelle; il s'agit d'une perte annuelle moyenne de cotisations de 30 millions de francs.

La commission fédérale s'est encore demandé s'il y avait lieu, étant donné la hausse du taux de cotisations, d'éviter d'exiger des indépendants des cotisations de solidarité trop lourdes. Elle propose, dans sa majorité, de percevoir seulement la cotisation actuelle de 4 pour cent sur la partie du revenu annuel des indépendants qui dépasse un montant de 30 000 francs. Il en résulterait par exemple, pour un revenu de 60 000 francs, un taux de cotisations de 4,5 pour cent (5 % pour la première tranche de 30 000 francs, et 4 % pour la seconde). Ainsi, le taux de cotisations de 5 pour cent pour un revenu de 30 000 francs, se réduirait progressivement à 4 pour cent en pratique pour les revenus très élevés. Un tel système causerait une perte de cotisations de 20 millions de francs en moyenne annuelle. La commission fédérale de l'AVS/AI motive sa proposition en invoquant les prestations de solidarité des indépendants, relativement plus élevées que celles des autres catégories de cotisants. Toutefois, nous ne pouvons adopter cette proposition, car elle désavantagerait précisément les classes moyennes. En effet, seuls les revenus d'importance moyenne allant de 16 000 à 30 000 francs par année seraient soumis à la cotisation entière de 5 pour cent, tandis que les personnes obtenant les revenus les plus modestes seraient déchargées par le barème dégressif, les personnes qui touchent les plus gros revenus l'étant grâce à la réduction en question. Nous avons aussi examiné si le taux des cotisations des indépendants devait être augmenté seulement du pourcentage personnel d'accroissement applicable aux salariés, soit de 4 à 4,5 pour cent. Cependant, nous renonçons à présenter une telle proposition, car nous estimons

qu'avec un taux de cotisations de 5 pour cent, on peut encore exiger de tous les cotisants une pleine solidarité. Nous tenons surtout à ne pas encourager des tendances qui pourraient amener un sectionnement de l'AVS en diverses assurances de classes; autrement dit, l'unité de l'AVS doit en tout cas être garantie. En revanche, on pourrait envisager, en cas d'augmentations éventuelles des cotisations, telles qu'elles s'imposent peut-être dans des révisions futures, de rechercher des solutions grâce auxquelles un allègement justifié des cotisations de solidarité serait réalisé.

3. *Personnes sans activité lucrative*

Les cotisations des personnes sans activité lucrative n'ont jamais été augmentées depuis l'introduction de l'AVS en 1948 et correspondent donc à un indice de cotisations de 100 points (cotisation minimum, 12 francs; cotisation maximum, 600 francs). Depuis lors, l'indice en question a passé à 250 points environ et les calculs relatifs à la 7^e révision sont fondés dans l'ensemble sur un indice de 300 points. En outre, le taux de cotisation est augmenté d'un quart. Une majoration des cotisations des non-actifs s'impose. L'effet combiné des deux causes d'augmentation justifierait une multiplication de ces cotisations par 3,75 ($3 \times 1,25$), c'est-à-dire que la cotisation minimum serait de 45 francs et la cotisation maximum de 2250 francs. Comme la commission fédérale AVS/AI, nous proposons de porter la cotisation AVS minimum à 40 francs et la cotisation AVS maximum à 2000 francs par an pour les personnes sans activité lucrative, montants inférieurs à ceux qui seraient fondés théoriquement. La nouvelle cotisation minimum de 40 francs par an représentera 2,5 pour cent d'un revenu du travail de 1600 francs, le lien avec la cotisation minimum selon le barème dégressif des cotisations restant le même qu'actuellement ($0,02 \times 600 = 12$ francs). La cotisation minimum totale AVS/AI/APG sera alors de 48 francs par an ou de 4 francs par mois. La cotisation maximum de 2000 francs correspond à une cotisation de 5 pour cent d'un revenu du travail de 40 000 francs. Relevons encore qu'en fait, on ne devrait prévoir, ici aussi, aucun plafond. Nous renonçons, cependant, pour l'instant, à proposer la suppression de cette limite.

II. *Problème d'une limitation générale de la solidarité*

La commission fédérale AVS/AI s'est demandé comment l'on pourrait éviter d'exiger par trop de solidarité, non seulement de la part des indépendants, mais aussi de façon générale. Elle a relevé qu'une extension excessive du principe de la solidarité peut devenir problématique même pour les salariés et les employeurs. Cependant, elle a également été consciente que par exemple un plafonnement des cotisations ou une réduction générale du taux de cotisations en ce qui concerne le revenu qui n'est plus formateur de rente, pourraient avoir des répercussions importantes sur la situation financière de l'AVS. Si l'on pré-

voyait, par exemple, que seuls les éléments du revenu ne dépassant pas 50 000 francs par an sont soumis à cotisations, la perte de cotisations annuelle serait d'environ 140 millions de francs. Cependant, comme une solidarité générale ne saurait être considérée comme exagérée lorsque le taux global de cotisations est de 6 pour cent, la commission a renoncé à examiner d'autres propositions visant à limiter la solidarité. Elle souligne toutefois que de nouvelles majorations du taux de cotisations soulèveraient des questions de principe au sujet de la structure future de l'AVS et nécessiteraient des mesures spéciales.

Nous partageons cette opinion, tout en estimant que ce problème ne revêt pas, pour le moment, une importance pratique; en effet, le taux de cotisations de 6 pour cent ne sera probablement guère modifié dans un proche avenir.

C. CONTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

I. Obligations globales des pouvoirs publics

Dans le système actuel, les pouvoirs publics doivent assumer, pour l'AVS, un cinquième des dépenses jusqu'en 1984 et un quart dès 1985; pour l'assurance-invalidité, la moitié des dépenses avec réduction grâce à d'éventuels excédents qui peuvent se produire puisque la réserve est limitée à un cinquième des dépenses annuelles; dans le domaine des prestations complémentaires enfin, les pouvoirs publics prennent en charge la totalité des dépenses.

Il faut que, pour les trois branches d'assurance, soit observée la disposition de la constitution fédérale selon laquelle la Confédération et les cantons ne peuvent supporter ensemble que la moitié des charges au maximum. D'après le régime actuel, la quote-part des pouvoirs publics s'élève à 30 pour cent pour la moyenne de 1969-1989; elle sera de 29 pour cent après la révision. La limite supérieure admise par la constitution n'est donc pas atteinte.

Jusqu'ici, les contributions des pouvoirs publics (cf. tableau annexe 7) étaient fixées à un montant constant pour une période de financement de 5 ans. Nous fondant sur une proposition de la commission fédérale de l'AVS/AI, nous donnons la préférence, pour l'avenir, à un échelonnement par année, afin d'éviter autant que possible des sauts trop brusques à des moments donnés. En outre, nous prévoyons - en nous inspirant des périodes prévues pour l'adaptation des rentes - des périodes de 3 ans pour la fixation des contributions des pouvoirs publics. Dès lors, au lieu d'un montant constant de 580 millions de francs pour les années 1969 à 1974, on aurait, pour les trois premières années après l'entrée en vigueur de la révision, soit pour 1969, 1970 et 1971, les montants respectifs suivants: 530, 550 et 570 millions de francs; ces montants représenteraient un cinquième des dépenses de l'année en cause. Nous proposons de fixer ces montants d'une manière concrète pour les 3 prochaines années. Voici quelques commentaires détaillés à ce propos:

- Echelons annuels de 1969 à 1971 : Le tableau 7 de l'annexe montre que même sans revision, les contributions des pouvoirs publics à l'AVS feraient de 1969 à 1970 un saut considérable. D'autre part, pour 1970, la dépense supplémentaire entraînée par les propositions de revision s'élève à 90 millions, mais pour 1969 à 180 millions. Cette différence est due, d'une part, à la méthode actuelle du financement par paliers et, d'autre part, au fait que l'on n'a pas, jusqu'ici, mis à la charge des pouvoirs publics une part des dépenses supplémentaires entraînées par l'augmentation de 10 pour cent des rentes entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1967. Dans l'AI, les dépenses supplémentaires ont moins d'effets. Pour les prestations complémentaires, il faut s'attendre à des dépenses supplémentaires de 10 millions de francs.
- Moyennes annuelles 1969 à 1989. La charge résultant de l'AVS atteint en moyenne 711 millions de francs par an. Quant à l'AI et aux prestations complémentaires, il s'agira, après la revision, de verser respectivement 262 millions et 250 millions de francs. Les contributions des pouvoirs publics aux trois branches de la sécurité sociale passeront de 1019 millions à 1223 millions de francs par suite de la revision.

II. Contributions de la Confédération

La participation de la Confédération comprend la prise en charge des trois quarts des prestations des pouvoirs publics en matière d'AVS et d'AI, ainsi que les contributions selon la clef de subventionnement en faveur des prestations complémentaires (70, 50 ou 30% suivant la capacité financière des cantons; on peut compter qu'en moyenne, la Confédération paie environ 46% de ces prestations).

Seules les dépenses relatives aux vieillards et aux survivants, et non pas celles qui se rapportent aux invalides, peuvent être couvertes par le fonds spécial pour l'AVS, qui est alimenté par les recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées. Après la revision, la Confédération devra fournir en moyenne 845 millions de francs par an durant la période 1969 à 1989, dont quelque 628 millions pourront être mis à la charge du fonds spécial; pour les trois premières années après la revision, ces montants s'élèveront à 686, 693 et 708 millions, d'une part, et à 493, 508 et 523 millions de francs, d'autre part, comme l'indiquent les tableaux annexes 6 et 7. La différence entre ces sommes sera couverte par les recettes générales de la Confédération.

Le tableau 6 montre les contributions de la Confédération en faveur de l'AVS, y compris les prestations complémentaires à l'AVS, en fonction d'une évolution possible des recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées. Il en résulte également une estimation de l'évolution future du fonds.

Fonds spécial de la Confédération pour l'AVS (tabac et alcool)

Montants en millions de francs

Tableau 6

Année civile	Dépenses (contributions fédérales) AVS+PC	Recettes ¹⁾ (produit fiscal)	Evolution du fonds	
			Fluctuation annuelle	Etat en fin d'année
1967	365	420	+55	1320
1968	365	463	+98	1418
1969	493	485	- 8	1410
1970	508	508	0	1410
1971	523	523	0	1410
1972	537	543	+ 6	1416
1973	553	558	+ 5	1421
1974	567	578	+11	1432

¹⁾ Le fonds ne porte pas intérêts.

Ce tableau montre que les recettes courantes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées semblent devoir suffire pour l'instant à couvrir les contributions courantes à l'AVS.

La Commission fédérale de l'AVS/AI s'est demandé si la contribution de la Confédération à l'AVS ne pourrait pas être limitée au produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées. Il faut tout d'abord relever, à ce propos, que cette limitation n'aurait guère d'importance pratique durant plusieurs années encore étant donné le montant actuel du fonds spécial; elle n'en acquerrait que lorsque le fonds serait près d'être épuisé. Du point de vue juridique aussi, cette limitation paraît problématique. Toutefois, nous relevons que nous avons toujours cherché à couvrir les contributions fédérales à l'AVS par des recettes fiscales spéciales. Nous avons, en particulier, désiré appliquer ce principe lors de l'introduction de l'AVS (FF 1946, II, 593). Nous rappelons, en outre, l'augmentation de l'impôt de fabrication des cigarettes, qui a été effectuée lors de l'introduction des prestations complémentaires. Nous avons l'intention de poursuivre à l'avenir cette politique de financement.

Pour le budget général de la Confédération, ce qui est déterminant c'est que les charges en 1969 seront d'environ 160 millions de francs plus élevées qu'en 1968. Or, pour compenser ces dépenses supplémentaires, il n'existe actuellement pas de recettes supplémentaires. Il conviendra donc de prendre encore les mesures nécessaires pour combler cette lacune dans le financement. Le plan financier que nous avons approuvé pour 1969 ne prévoit pas encore cette dépense supplémentaire.

III. Contributions des cantons

Les contributions des cantons équivalent à la part de la charge totale des pouvoirs publics non couverte par la Confédération. Les montants qu'ils doivent verser pour les trois branches d'assurance sont indiqués au tableau annexe 7. Pour les trois premières années après l'entrée en vigueur de la révision, les cantons devront verser à l'AVS, à l'AI et aux prestations complémentaires, en tout 58, 33 et 38 millions de plus.

D. LE FONDS DE COMPENSATION

I. Fonction du fonds de compensation

Le fonds de compensation, qui est constamment l'objet de vives critiques, a pour tâche principale de servir de réserve pouvant être utilisée soit selon un plan établi, soit ad hoc en cas de crise. L'emploi selon un plan établi s'impose, par exemple, en cas de charges particulièrement élevées qui sont prévisibles, telles les charges qui pourront être causées par les travailleurs étrangers vers la fin du siècle.

Le fonds, d'autre part, sert à fournir des intérêts à l'AVS. Comme on peut constater d'après le tableau annexe 5, le fonds déjà accumulé rapportera au cours des 20 prochaines années des intérêts représentant plus d'un dixième des cotisations, soit plus d'un demi pour cent des salaires. Les charges des cotisants s'en trouveront aussi réduites, car, sans fonds, le montant équivalant à celui des intérêts devrait être fourni soit par eux, soit par les pouvoirs publics.

Outre cette fonction, relevant de la technique financière, le fonds a un rôle plus théorique, pouvant aussi être considéré comme indicateur du mode de financement appliqué dans l'AVS. Durant la période 1969 à 1989, le fonds sera égal en moyenne à deux fois une dépense annuelle. Si l'on avait adopté pour l'AVS le système de la capitalisation pure, le fonds devrait équivaloir à peu près à 20 fois une dépense annuelle. Ces considérations démontrent que l'AVS est financée pour neuf dixièmes selon le principe de la répartition et pour un dixième selon celui de la capitalisation; le système est donc mixte et peut s'adapter du point de vue économique.

II. Introduction d'une limite inférieure

Le fonds de compensation ne peut remplir les fonctions énumérées ci-dessus de façon à peu près efficace que s'il ne tombe pas au-dessous d'une certaine limite, en tout cas lorsqu'il n'y a pas de crise. Pour empêcher que le fonds actuel ne soit entièrement utilisé et que les futurs cotisants ne doivent, par conséquent, supporter des charges plus lourdes, nous proposons, d'entente avec la commission fédérale de l'AVS/AI, que pendant une période de financement de 20 ans, le fonds de compensation – selon une disposition expresse

à introduire dans la loi sur l'AVS – ne soit pas inférieur en moyenne au double d'une dépense annuelle, et ne tombe en aucune année de cette période au-dessous d'un montant égal à une fois et demie la dépense de l'année en cause.

E. LE FONDS SPÉCIAL DE LA CONFÉDÉRATION; DOIT-IL PORTER INTÉRÊT?

I. Généralités

A la fin de 1967, le fonds spécial de la Confédération pour l'AVS (art. 111 loi sur l'AVS) – appelé fonds du tabac – s'élevait à 1,35 milliard de francs. Ces derniers temps, de vives discussions ont eu lieu dans le public au sujet des intérêts que ce fonds devrait porter. Dans le numéro du 31 janvier 1967 du «Schweizerischer Beobachter» en particulier, a paru un article critique intitulé «Les intérêts que l'on vole à l'AVS». D'autre part, comme nous l'avons relevé au début de ce message, M. Schaffer, conseiller national, a, le 19 septembre 1967, déposé un postulat invitant le Conseil fédéral à faire en sorte que le fonds spécial de l'AVS porte à nouveau des intérêts. Ce postulat remplace la petite question Schaffer du 28 novembre 1966 qui avait le même but.

Les vifs reproches adressés à la Confédération incitèrent, non seulement le Conseil fédéral, mais également la délégation des finances des Chambres fédérales à examiner à fond la question litigieuse. La délégation des finances demanda au professeur R. Bäumlin et au professeur R. Probst, Berne, un avis de droit. L'examen du problème s'imposa également en relation avec les questions de financement posées par la 7^e révision de l'AVS. Au vu de toutes ces études, nous pouvons relever ce qui suit.

II. Base juridique du fonds spécial, et pratique jusqu'ici

En son article 34^{quater}, 6^e alinéa, la constitution fédérale prévoit que, dès le 1^{er} janvier 1926, la Confédération affectera à l'AVS le produit total de l'imposition du tabac; le même article déclare aussi que la part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'AVS. Cette affectation de recettes devait permettre à la Confédération d'introduire et de financer plus facilement l'AVS. Dès le 1^{er} janvier 1926, effectivement, le produit net de l'imposition du tabac fut versé à un fonds spécial placé à intérêts.

La solution adoptée créa des tensions lorsque la réalisation de l'AVS se fit attendre et que, en outre, l'Etat eut besoin de toujours plus de moyens financiers en raison de la crise puis de la guerre. Le problème de principe que pose l'affectation d'un impôt à un but déterminé se révéla. D'une part, il fallait renoncer à certaines tâches importantes et introduire de nouveaux impôts, cependant que, d'autre part, on devait thésauriser le produit d'un impôt, des ressources toujours plus importantes étant nécessaires pour servir les intérêts du fonds qui

allait en s'accroissant. Par arrêté fédéral urgent du 13 octobre 1933 (premier programme financier), les recettes provenant de l'imposition du tabac furent affectées au compte général de la Confédération. Puis, par arrêté fédéral urgent du 31 janvier 1936 (deuxième programme financier), on suspendit provisoirement le service d'intérêts au fonds pour l'AVS. Pour ces motifs, le fonds ne s'accrût plus jusqu'à l'introduction de l'AVS.

Lors de cette introduction, on se demanda comment il convenait d'affecter au financement de l'AVS aussi bien le fonds que les recettes courantes provenant de l'imposition du tabac et des eaux-de-vie. Le législateur décida de prévoir une contribution annuelle de la Confédération et des cantons à l'AVS, nettement déterminée, et n'incorpora pas le fonds dans l'assurance. Il entendait que celui-ci servît à l'avenir de fonds de compensation sur lequel on prélèverait les contributions annuelles de la Confédération à l'AVS et auquel on créditerait les nouvelles recettes provenant de l'imposition du tabac et de l'alcool. C'est ainsi que l'article 111 de la loi sur l'AVS prévoit ledit fonds sous le titre «Le fonds spécial de la Confédération»; il indique, d'autre part, que «le placement et les intérêts du fonds» sont réglés par le Conseil fédéral. Se fondant sur cette disposition, le Conseil fédéral statua à l'article 214 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 que le fonds spécial de la Confédération pour l'AVS doit figurer sous la rubrique «fonds et provisions» du compte d'Etat de la Confédération et qu'il produira un intérêt de 3 pour cent.

Lors de l'élaboration des dispositions relatives au financement de l'AVS, on craignait surtout de retirer à la Confédération des recettes générales dont elle avait un urgent besoin pour d'autres tâches. C'est pourquoi, on développa les sources de financement spéciales qui existaient déjà. Or, contrairement aux craintes exprimées au début, le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées dépassa dès la première année la contribution de la Confédération à l'AVS prévue par la loi. L'excédent de recettes fut affecté au fonds spécial conformément à l'article 111 de la loi sur l'AVS. Au vu de ces faits, le Conseil fédéral décida le 6 septembre 1949 de suspendre le service des intérêts du fonds spécial pour l'AVS aussi longtemps que les recettes provenant des taxes fiscales spéciales couvriraient les contributions de la Confédération. Le Conseil fédéral estimait en effet que le fonds avait été créé afin de faciliter le financement des contributions de la Confédération à l'AVS. Il ne considérait pas comme conforme au but visé de faire porter intérêt au fonds, vu que la Confédération devait verser elle-même ces intérêts. Comme les taxes sur le tabac et l'alcool dépassaient à elles seules les contributions incombant à la Confédération, c'eût été, selon l'opinion du Conseil fédéral, une charge inutile pour le budget général que de porter des intérêts au crédit du fonds. Le Conseil fédéral examina à ce propos s'il était compétent pour prendre l'arrêté précité. Après des recherches approfondies, il arriva à la conclusion que la disposition selon laquelle «le placement et les intérêts» du fonds sont réglés par le Conseil fédéral autorise également celui-ci à suspendre le service d'intérêts.

La question du service d'intérêts fut aussi passablement discutée aux Chambres fédérales, en rapport avec le projet de budget pour l'année 1950, qui ne prévoyait plus ledit service en ce qui concerne le fonds spécial. Des propositions tendant à maintenir le service d'intérêts furent rejetées à une grosse majorité aussi bien au Conseil des Etats qu'au Conseil national. Dans son rapport du 3 février 1950 sur l'AVS (FF 1950, I, 255), le Conseil fédéral exposa à nouveau quelle était la fonction du fonds spécial et rappela que, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 6 septembre 1949, ce fonds ne portait plus intérêt. Les Chambres fédérales approuvèrent également ledit rapport.

Lors des mesures d'économie prises en 1953, on discuta de manière générale du service des intérêts aux fonds de réserve (provisions). Dans son message du 19 mai 1953, le Conseil fédéral déclara qu'il n'était guère judicieux d'aggraver la situation financière en faisant porter intérêt aux réserves internes. Le service d'intérêts provoque certes une augmentation des réserves. Toutefois, c'est une illusion de croire que l'on accroît ainsi les réserves de la Confédération, car le résultat du compte d'Etat ne fait qu'empirer en proportion du service des intérêts. Il paraît absurde, comme le chef du département des finances et des douanes d'alors le confirma également aux Chambres fédérales, que la Confédération doive encore faire porter intérêt à ses propres réserves afin de couvrir des dépenses futures (Bull. stén. CN 1953, p. 811). Déférant aux vœux exprimés par le Conseil fédéral, les Chambres fédérales abrogèrent alors plusieurs dispositions légales prévoyant que les réserves portent intérêt.

La question des intérêts fut aussi brièvement discutée aux Chambres fédérales lors de la 5^e révision de l'AVS en 1961. L'article 112 de la loi sur l'AVS, qui n'est plus en vigueur à l'heure actuelle, prévoyait en particulier que les intérêts de la réserve constituée en vertu de l'article 106 de la loi sur l'AVS devaient être affectés au fonds spécial au cas où les recettes courantes du fonds – y compris les intérêts dudit fonds – ne suffiraient pas à couvrir les contributions de la Confédération à l'AVS. Le Conseil fédéral proposa de supprimer cette disposition. Un membre du Conseil national se déclara alors en faveur d'un fonds spécial portant à nouveau intérêt, sans toutefois présenter de proposition concrète. Le rapporteur de langue allemande, le conseiller national Weber, de Berne, répondit que cette disposition, devenue inutile puisque le fonds spécial pour l'AVS ne portait plus intérêt, pouvait être abrogée conformément à la proposition du Conseil fédéral. Ainsi, les Chambres fédérales confirmèrent encore implicitement la solution adoptée.

Du 1^{er} janvier 1949 à ce jour, le fonds spécial de la Confédération pour l'AVS n'a plus porté intérêt. Cette pratique n'a pas été remise en question par les Chambres fédérales pendant près de deux décennies jusqu'aux récentes interventions mentionnées plus haut.

III. Les avis de droit Bäumlin et Probst

Etant donné l'importance de la question des intérêts, tant du point de vue politique que quant au fond, le Conseil fédéral ne pouvait qu'approuver la

consultation de spécialistes en la matière. L'avis Bäumlin a été consacré à la question constitutionnelle, tandis que le professeur Probst a examiné s'il était conforme à la loi actuelle sur l'AVS que le fonds ne porte pas intérêts.

Le professeur Bäumlin a souligné notamment que la question des intérêts ne devait pas être considérée isolément, mais qu'il fallait tenir compte de toutes les dispositions importantes sur le financement. Il a montré le rôle particulièrement important de l'article 103 de la loi sur l'AVS, qui précise quelles sont les prestations de la Confédération à l'AVS, et cela indépendamment du montant des ressources accumulées dans le fonds spécial. De ces dispositions adoptées par le législateur en 1946, il résulte que la loi sur l'AVS a modifié la fonction du fonds spécial. Précédemment, il s'agissait d'accumuler des ressources pour la future institution sociale (AVS) en mettant de côté un fonds spécial qui devait croître sans cesse. Conformément à la nature d'un tel fonds spécial, les placements qui le constituaient ont porté intérêt. Cependant, le fonds primitif avait été conçu dès les origines, dans sa structure et dans sa fonction, comme un fonds d'une durée limitée. Cela appert notamment de l'article 32 *bis*, 9^e alinéa, de la constitution fédérale, selon lequel «la moitié des recettes de l'imposition des boissons distillées qui est acquise à la Confédération est affectée à l'AVS et, jusqu'au moment de son introduction, versée au fonds créé en sa faveur». Avec la promulgation de la loi sur l'AVS, ce sont deux fonds qui ont pris la place du fonds unique créé à l'origine: le fonds de compensation prévu à l'article 107 de la loi sur l'AVS et le fonds spécial prévu à l'article 111; celui-ci joue tout particulièrement un rôle compensatoire. Si l'on tient compte de ce passage d'un fonds de capital créé en vue d'une future institution sociale au régime légal comportant un fonds de compensation AVS et un fonds spécial, on ne peut plus admettre d'emblée que ce qui était valable pour l'ancien fonds avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'AVS doive l'être nécessairement pour les fonds prévus aux articles 107 et 111 de cette loi. Si les ressources du fonds spécial venaient à être insuffisantes pour le versement des contributions annuelles de la Confédération à l'AVS, la Confédération devrait, selon l'expert, puiser dans ses ressources générales. Or, cela revient au même que la Confédération crédite des intérêts au fonds spécial et les paie effectivement au moyen de ses ressources générales lorsqu'une compensation est nécessaire ou que, sans créditer préalablement des intérêts, elle verse des subsides tirés des mêmes ressources générales pour payer les contributions fédérales légales aussi pour les années où le fonds spécial serait insuffisant. Laquelle de ces deux voies faut-il choisir? se demande le professeur Bäumlin; c'est une question d'opportunité dont la solution dépend de facteurs qui relèvent de l'économie et de la politique financières. Dans l'ensemble, cet expert conclut que l'on n'enfreint pas la constitution fédérale en renonçant à faire porter des intérêts au fonds spécial.

L'expertise Probst concerne l'interprétation de l'article 111 actuel de la loi sur l'AVS, selon lequel le Conseil fédéral règle le placement et les intérêts du fonds spécial. L'expert montre que la teneur même de cet article en allemand fait conclure à la nécessité de tels intérêts. Cette idée ressort encore plus claire-

ment des textes français et italien; le texte italien, notamment, précise que le Conseil fédéral doit fixer l'intérêt pour le fonds spécial («il Consiglio federale... ne fissa l'interesse»). Un autre argument en faveur de cette interprétation peut être tiré de l'article 104 de la loi sur l'AVS, qui cite, parmi les ressources que la Confédération affecte à la couverture de ses contributions à l'AVS, les intérêts du fonds spécial. En outre, il faut noter qu'il n'est ni insensé ni illogique de faire porter intérêt à ce fonds. Selon les calculs des spécialistes, il faut s'attendre à l'avenir à un fort accroissement des dépenses des pouvoirs publics pour l'AVS. Le professeur Probst conclut qu'étant donné la lettre et l'esprit de l'article 111 de la loi sur l'AVS, on ne saurait renoncer à faire porter intérêt au fonds. Toutefois, le service rétroactif d'intérêts semble exclu, puisque le parlement a approuvé chaque fois, avec les comptes d'Etat, le principe selon lequel le fonds spécial ne porte pas intérêt.

IV. Situation claire pour l'avenir par une modification de l'article 111 LAVS

Comme il appert des commentaires ci-dessus, chiffre II, le Conseil fédéral n'a pas suspendu à la légère le service d'intérêts au fonds spécial; il a pris cette décision en se fondant sur des expertises juridiques approfondies. Cependant, les deux expertises actuelles montrent que si l'on est d'accord sur l'aspect constitutionnel du problème, des divergences sont possibles en ce qui concerne l'interprétation de l'article 111. Etant donné que nous proposons maintenant une modification de la loi sur l'AVS, nous pensons que la solution la plus simple est que nous saisissons l'occasion pour prévoir une teneur plus précise de l'article 111. Il est indispensable que le législateur se prononce clairement à ce sujet.

Quant au fond, nous estimons toujours valables les raisons qui ont décidé le Conseil fédéral à suspendre le service des intérêts du fonds spécial (1949) et de la plupart des fonds de réserve (1953). La présente révision, justement, montre de nouveau très nettement à quel point est problématique et complexe le financement de dépenses au moyen de recettes liées à certains buts. Comme nous l'avons exposé ci-dessus, les contributions accrues de la Confédération à l'AVS et aux prestations complémentaires pourront probablement être couvertes par les recettes courantes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées (cf. tableau 6). Cela ne résout toutefois pas le problème qui se pose pour le budget général de la Confédération. Ce qui importe, ici, c'est que pour compenser le saut d'environ 160 millions de francs que font les dépenses entre 1968 et 1969, il n'existe pas pour le moment dans les comptes de la Confédération des recettes supplémentaires. La situation serait la même si l'on décidait de faire de nouveau porter intérêt au fonds spécial. Celui-ci augmenterait par là encore davantage, les comptes de la Confédération seraient alourdis, mais il n'y aurait pas véritable couverture de ces 160 millions. La production d'intérêts par le fonds spécial se révélerait – du moins dans la mesure où la charge en incomberait à la Confédération – être une simple opération de compta-

bilité sans conséquences financières quant au fond, donc une sorte d'illusion, comme le Conseil fédéral l'a déjà relevé en 1953 en supprimant les intérêts des fonds de réserve. Les propositions faites de divers côtés, demandant que la 7^e révision de l'AVS soit financée notamment par le rétablissement du service des intérêts du fonds spécial, n'apporteraient donc aucune solution. Cette lacune financière ne pourrait être comblée que par un débit plus intense des sources fiscales existantes ou par la création de nouveaux impôts. Cela s'applique non seulement au problème financier à résoudre en ce moment, mais aussi et tout autant aux problèmes qui se poseront à longue échéance. Il est essentiel d'admettre qu'aucun problème financier ne peut être résolu par de simples opérations comptables au sein de l'administration fédérale.

Ce qui importe beaucoup plus que la question des intérêts, c'est la détermination par la loi de la contribution fédérale à l'AVS. Il est certain que le législateur a, jusqu'à présent, traité ce second point d'une manière très libérale. Rappelons simplement que la Confédération versait d'abord à l'AVS 106 millions, alors qu'aujourd'hui — après une vingtaine d'années d'AVS — nous proposons pour les trois prochaines années une contribution d'environ 700 millions, les prestations complémentaires comprises. Cette contribution va encore s'élever considérablement au cours des années suivantes; elle atteindra, dans un avenir assez proche, le cap du milliard. Il va de soi que la Confédération a versé jusqu'à présent sans restrictions les contributions imposées par la loi et que tel sera aussi le cas à l'avenir; cependant, pour qu'elle puisse tenir ses engagements, il ne s'agit pas de faire porter des intérêts au fonds spécial, mais il faut un budget bien équilibré, fondé sur la prévoyance à long terme et une évolution harmonieuse de notre économie nationale.

Nous fondant sur les arguments ci-dessus, nous proposons de préciser la teneur de l'article 111 en prévoyant que le fonds spécial de la Confédération pour l'AVS continuera à ne pas porter intérêt.

QUATRIÈME PARTIE

Rapport concernant l'initiative populaire en faveur d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

A. L'INITIATIVE

L'initiative populaire en faveur d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, déposée le 25 août 1966 par la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse et munie de 169 399 signatures valables, a la teneur suivante:

I

«L'article 34 *quater* de la constitution fédérale est complété par l'adjonction des deux alinéas suivants (8^e et 9^e al.):

Les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et les rentes de l'AI sont relevées chaque année dans la mesure du renchérissement ainsi que de l'accroissement du revenu national réel.

La Confédération, par la voie législative, oblige les employeurs à assurer au personnel des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI compte tenu des principes suivants:

- a. Les contributions de l'assurance complémentaire sont par moitié au moins à la charge de l'employeur;
- b. Le droit de cogestion est garanti aux salariés;
- c. En cas de cessation du rapport de travail, les droits acquis du salarié à l'assurance sont garantis.

II

Les rentes de l'AVS et les rentes de l'AI, telles qu'elles sont fixées par la voie législative conformément à l'article 34 *quater* de la constitution fédérale, seront augmentées d'un tiers en moyenne dès le 1^{er} janvier qui suivra l'acceptation de cette révision de la constitution fédérale.»

Selon l'article 27 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée fédérale doit prendre une décision sur cette initiative jusqu'au 25 août 1969. Le délai qui nous est imparti par l'article 29 de ladite loi pour vous présenter notre rapport est respecté.

B. AVIS

I. Généralités

L'initiative a trois buts qui doivent être atteints par voie de modification constitutionnelle:

1. L'augmentation annuelle des rentes AVS et des rentes AI dans la mesure du renchérissement et de l'accroissement du revenu national réel (art. 34 *quater*, 8^e al.);
2. L'institution de l'obligation pour les entreprises de créer, selon des principes définis, une assurance-vieillesse, survivants et invalidité (art. 34 *quater*, 9^e al.);
3. L'augmentation des rentes AVS et des rentes AI d'un tiers en moyenne au 1^{er} janvier de l'année suivant l'acceptation de la révision constitutionnelle (disposition transitoire).

Nous donnerons notre avis d'abord sur la validité de l'initiative puis sur son contenu.

II. De la validité de l'initiative

Selon l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution fédérale, une initiative populaire tendant à une révision partielle de la constitution ne doit pas avoir plus d'un objet. On veut ainsi garantir la liberté de décision du citoyen qui ne doit pas être contraint de se prononcer par une seule décision d'acceptation ou de rejet sur deux objets sans rapport intrinsèque entre eux.

Il n'est pas douteux que le principe de l'unité de la matière est respecté en ce qui concerne la proposition d'indexation et celle d'augmentation générale des rentes AVS et des rentes AI. En revanche, on peut avoir des doutes que tel soit le cas quant à la proposition d'institution de l'obligation pour les entreprises de créer une assurance-vieillesse, survivants et invalidité. En effet, cette proposition ne se situe pas au même plan que les deux précédentes. Elle n'a pas pour objet l'amélioration de l'AVS et de l'AI conçues comme des assurances s'étendant à l'ensemble de la population et régies par des normes de droit public; ce à quoi elle tend c'est à une protection spéciale garantie au travailleur grâce à une modification de règles du droit du travail surtout. Il faut donc se demander sérieusement s'il convient de contraindre le citoyen à choisir entre ces deux solutions: accepter l'amélioration de l'assurance sociale et la nouvelle réglementation de la prévoyance d'entreprise, ou au contraire les rejeter toutes deux. Cependant, dans notre message du 16 septembre 1963 relatif à la 6^e révision de l'AVS, nous avons défini notre conception des trois piliers sur lesquels reposent dans notre pays les mesures de protection contre les conséquences économiques de la vieillesse, du décès et de l'invalidité; nous avons souligné ainsi l'interdépendance existant entre assurance sociale et prévoyance d'entreprise. Vu ce rapport étroit entre AVS et AI publics, d'une part, et assurance-vieillesse, survivants et invalidité d'entreprise, d'autre part (rapport qui ressort également de ce que - comme nous le montrerons sous chiffre III - il faudrait examiner la création d'une assurance sociale complémentaire si l'on rendait obligatoire la prévoyance d'entreprise), on peut admettre l'unité du but auquel tendent les trois propositions contenues dans l'initiative populaire. Pour les raisons que nous venons de citer, nous arrivons à la conclusion, surtout à cause de la pratique des autorités fédérales, qu'en l'occurrence on ne doit pas douter qu'il y a unité de la matière.

III. Du contenu de l'initiative

La révision de la loi que nous vous soumettons oppose aux deux propositions de modification de l'AVS et de l'AI contenues dans l'initiative (indexation des rentes et augmentation générale) une solution mieux adaptée aux possibilités financières et techniques de l'assurance. L'augmentation générale des rentes réclamée par l'initiative n'est d'ailleurs pas beaucoup plus importante que celle que nous proposons. Quant à l'indexation, il est vrai que notre projet exclut l'automatisme, mais il garantit l'adaptation périodique de toutes les rentes aux prix, et en tout cas des nouvelles rentes à l'évolution des revenus.

Seule la question de l'institution obligatoire d'une assurance-vieillesse, survivants et invalidité sur le plan de l'entreprise n'est pas traitée dans notre projet. Et cela pour les raisons suivantes. Cette obligation ne s'impose pas à l'heure actuelle; il serait d'ailleurs extrêmement difficile, juridiquement et pratiquement, de la réaliser. Nous avons déjà indiqué dans notre message du 25 août 1967 concernant la révision des titres dixième et dixième bis du code des obligations (v. notamment p. 118 ss.) ce que nous pensions d'une solution consistant à obliger l'employeur par des dispositions du droit du travail à

prendre des mesures de prévoyance en faveur de son personnel. Nous avons préféré laisser l'employeur libre d'agir à sa convenance, tout en cherchant à stimuler d'une autre manière son intérêt pour la prévoyance d'entreprise; ainsi, l'indemnité de départ que l'employeur est tenu d'allouer au moment où cessent de longs rapports de service (innovation proposée) sera supprimée si une institution de prévoyance en faveur du personnel doit verser, dans l'avenir, des prestations qui n'ont pas été financées au moyen des contributions du travailleur (texte cité, p. 157). En outre, la protection du travailleur en matière de prévoyance sera renforcée par diverses mesures.

On pourrait, il est vrai, concevoir une réglementation aussi en matière d'assurances sociales en liant à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité d'entreprise une assurance complémentaire d'Etat; on prévoirait, par exemple, que l'employeur est tenu de verser des cotisations à cette assurance s'il ne peut prouver l'existence d'une prévoyance d'entreprise équivalente. Rappelons à ce propos le postulat Weber Max concernant l'assurance complémentaire. Des solutions analogues ont été adoptées en Angleterre pour les rentes échelonnées, ainsi que dans quelques Etats nordiques. En Suisse, un système complémentaire de ce genre entrerait en ligne de compte seulement s'il s'avérait que la prévoyance d'entreprise, c'est-à-dire le deuxième pilier selon la conception suisse du problème de la prévoyance, était insuffisant. Or, les résultats de la statistique des caisses de pension 1966 résumés dans l'annexe II montrent que la prévoyance en faveur du personnel s'est développée de façon réjouissante ces dernières années; on a donc des raisons d'admettre que le développement ultérieur de la prévoyance d'entreprise sur une base volontaire est garanti. Dans ces conditions, il ne serait pas indiqué d'intervenir actuellement dans ce domaine en rendant cette prévoyance obligatoire.

Dès lors, comme la commission fédérale de l'AVS/AI, nous arrivons à la conclusion que le projet de 7^e révision de l'AVS que nous vous soumettons constitue un contre-projet équilibré aux propositions d'amélioration de l'AVS et de l'AI contenues dans l'initiative, et qu'il n'est pas nécessaire actuellement d'introduire l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité d'entreprise demandée dans l'initiative. Nous proposons donc – si elle n'est pas retirée – de soumettre au vote populaire sans contre-projet l'initiative de la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse du 25 août 1966 et de recommander son rejet. Nous renvoyons aux commentaires figurant dans la cinquième partie à propos du chapitre IX en ce qui concerne les effets éventuels de l'initiative sur l'entrée en vigueur du projet de loi ci-joint.

CINQUIÈME PARTIE

Commentaire des dispositions du projet de loi

Ad section I (Modifications apportées à la LAVS)

Art. 2, 1^{er} et 4^e alinéas

L'une des modifications apportées à la disposition concernant l'assurance facultative des Suisses à l'étranger ressortit à la forme de l'article tandis que l'autre supprime une rigueur de la loi en matière d'adhésion. Au 1^{er} alinéa, la disposition transitoire qui, lors de l'entrée en vigueur de l'AI, donna aux Suisses à l'étranger une nouvelle possibilité de demander leur inscription à l'assurance facultative dans un délai d'une année et qui est devenue caduque, a été supprimée. Le 2^e alinéa prévoit pour les femmes séparées de leur mari la possibilité d'adhérer individuellement à l'assurance. D'après la réglementation en vigueur, la femme séparée ne pouvait, en principe, s'assurer facultativement qu'avec son mari, ce qui créait des situations pénibles notamment lorsque la séparation durait déjà depuis longtemps et que le mari ne se souciait pas de l'assurance facultative. C'est pourquoi la femme séparée depuis plus d'une année – tout comme la femme divorcée d'ailleurs – doit avoir la faculté de s'assurer individuellement.

Art. 5, 1^{er} al.

L'augmentation des cotisations, motivée dans la troisième partie sous B I, signifie pour le salarié que sa cotisation AVS passe de 2 à 2,5 pour cent du salaire déterminant.

Art. 6 et 8

Les cotisations des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations et celles des personnes de condition indépendante sont portées de 4 à 5 pour cent. Simultanément, et pour les raisons exposées dans la troisième partie sous B I, 2, la limite du barème dégressif des cotisations passe de 12 000 à 16 000 francs. Le barème lui-même sera établi comme jusqu'à présent dans le règlement d'exécution.

La cotisation minimale, fixée à l'article 8, 2^e alinéa, et qui s'élevait depuis 1948 à 12 francs par an, subit un fort accroissement puisqu'elle sera désormais de 40 francs. Il est ainsi tenu compte de l'évolution générale des revenus et de l'augmentation des prestations AVS.

Art. 10.

La cotisation minimale des personnes sans activité lucrative correspond à celle des personnes de condition indépendante et doit, par conséquent, passer aussi de 12 à 40 francs. D'autre part, le montant maximal, qui s'élevait toujours à 600 francs depuis 1948, sera porté à 2000 francs. Nous renvoyons à ce propos aux explications figurant dans la troisième partie, sous B I, 3. Les autres règles concernant l'obligation de cotiser et le calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative ne subissent aucune modification.

Art. 11

La réduction et la remise des cotisations des personnes non actives et des personnes de condition indépendante restent liées à la notion de cotisation minimale. En effet, les cotisations ne peuvent pas être réduites au-dessous du minimum et, d'autre part, seule la cotisation minimale peut être remise et payée par le canton de domicile. Il faut, par conséquent, augmenter ici aussi le montant de la cotisation minimale. Au surplus, la réglementation n'est pas modifiée.

Art. 13

La cotisation d'employeur passe, tout comme celle du salarié, de 2 à 2,5 pour cent du salaire déterminant.

Art. 17

Comme les cotisations ne seront plus, à l'avenir, portées aux comptes individuels, la nouvelle réglementation ne figure plus dans le chapitre sur la perception des cotisations, mais dans celui qui concerne les rentes ordinaires, à l'article 30^{ter}. L'article 17 est par conséquent abrogé.

Art. 18, 3^e al.

Les étrangers originaires d'Etats qui n'ont pas conclu de convention avec la Suisse en matière de sécurité sociale, ainsi que les apatrides, ont droit au remboursement des cotisations AVS personnelles s'ils ne remplissent pas les conditions requises pour l'octroi d'une rente. Ce principe n'est pas modifié. Cependant, le Conseil fédéral n'était autorisé jusqu'à présent qu'à fixer les conditions de ce remboursement. Or, comme il est prévu d'inscrire sur les comptes individuels des assurés, non plus les cotisations mais les montants arrondis des revenus, les cotisations personnelles ne pourront plus, à l'avenir, être déterminées que de façon très approximative. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit être autorisé également à édicter des dispositions sur le montant des remboursements, afin que ceux-ci puissent continuer à être déterminés d'après les comptes individuels.

Art. 20, 2^e al.

Il convient de combler une lacune en ce qui concerne la compensation de prestations AVS avec des créances relevant d'autres domaines des assurances sociales: à l'avenir, les créances en restitution de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI pourront, elles aussi, être compensées avec des rentes AVS.

Art. 30

Jusqu'à présent, le montant de la rente d'un assuré dépendait de la cotisation annuelle moyenne qui, s'il s'agissait de cotisations relatives à la période précédant le 1^{er} janvier 1965, était revalorisée d'un tiers et améliorée grâce à la suppression d'un nombre limité d'années à basses cotisations. L'augmentation

de la cotisation AVS entraîne nécessairement une modification de la base de calcul actuelle, car il n'est pas possible d'additionner des cotisations dont le taux est différent. C'est pourquoi à l'avenir, on ne se fondera plus sur la cotisation annuelle moyenne, mais sur le revenu annuel moyen calculé pour la période correspondante. On convertira en revenu d'une activité lucrative non seulement les cotisations versées jusqu'ici, mais encore les cotisations des personnes sans activité lucrative (3^e al.). En outre, on revalorisera le revenu annuel moyen sans limitation dans le temps, le taux de revalorisation étant fixé à deux tiers, selon les explications données dans la deuxième partie sous A II, 2 (4^e al.). Il incombera toutefois au Conseil fédéral de diminuer équitablement le taux de revalorisation pour les assurés ayant une durée de cotisations incomplète et, à chaque adaptation des rentes, de faire examiner aussi le taux de revalorisation des revenus (art. 43^{ter}, 1^{er} al.). La règle généreuse appliquée à la revalorisation permet, comme nous l'avons indiqué dans la deuxième partie sous A II, 2 c, de renoncer à la suppression des plus mauvaises années, qui se révélait fort compliquée sur le plan administratif. Le Conseil fédéral devra d'ailleurs fixer des règles concernant la manière d'arrondir les sommes et permettant d'inscrire chaque fois seulement un pour cent des salaires sur les comptes individuels (5^e al.).

Art. 30^{bis}

A part quelques modifications apportées à la rédaction, cette disposition correspond à l'ancien article 30, 6^e alinéa.

Art. 30^{ter}

Vu la modification de la base de calcul, le compte de cotisations tel qu'il était prévu jusqu'ici à l'article 17 de la loi sur l'AVS doit être remplacé par un compte individuel où seront portées les indications nécessaires au calcul des rentes (revenu de l'activité lucrative et durée de cotisations). La tenue de ces comptes ne sera pratiquement guère différente de celle des comptes actuels.

Art. 31, 32 et 33

Le remplacement de la cotisation annuelle moyenne par le revenu annuel moyen rend nécessaire un remaniement de la rédaction de ces trois dispositions.

Art. 34

Cette disposition reproduit la nouvelle formule, commentée dans la deuxième partie sous A II, 1, de la rente simple ordinaire de vieillesse; pour les motifs qui ont été exposés, la loi fixe, non plus le montant annuel, mais bien le montant mensuel de la rente.

Art. 39

Cet article règle de façon générale l'ajournement de la rente de vieillesse selon les principes exposés dans la deuxième partie, sous D I. La période d'ajournement varie entre 1 et 5 ans, mais l'assuré a la faculté de révoquer cet

ajournement d'un mois à l'autre. On comprendra aisément pourquoi aucun droit à une rente extraordinaire ne peut s'ouvrir pendant la période précitée. L'ajournement entraîne une amélioration de la rente qui correspond en principe à l'équivalent actuariel des prestations non touchées. Il faudra préciser dans le règlement d'exécution les détails relatifs à la forme et aux effets de l'ajournement, et surtout fixer exactement les taux d'augmentation.

Art. 42, 1^{er}, 2^e et 3^e al.

Le 1^{er} alinéa augmente les limites de revenu applicables aux rentes extraordinaires dans la proportion indiquée dans la deuxième partie, sous A IV. Le 2^e alinéa correspond à l'ancien article 43 *bis*. Quant au 3^e alinéa, il réunit les pouvoirs donnés au Conseil fédéral d'édicter des dispositions en matière de calcul qui figuraient précédemment aux 2^e et 3^e alinéas.

Art. 43, 2^e al.

La modification ne touche que la rédaction du texte.

Art. 43 *bis*

Il a été dit dans la deuxième partie, sous D II, pourquoi et dans quelle mesure des allocations pour impotents devront être accordées à l'avenir aux bénéficiaires de rentes de vieillesse. La présente disposition énonce les principes qui ont été exposés en détail dans le passage cité.

Selon le 1^{er} alinéa, les hommes et les femmes qui touchent une rente de vieillesse et présentent une impotence grave ont droit à une allocation pour impotent. Ladite allocation revient aussi aux femmes mariées gravement impotentes qui bénéficient d'une rente de vieillesse pour couple. Le 2^e alinéa règle la naissance du droit. L'allocation pour impotent n'est versée que lorsque l'impotence grave dure depuis 360 jours. Selon le 3^e alinéa, cette allocation – tout comme la prestation de même nature de l'AI – correspond au minimum de la rente simple de vieillesse, c'est-à-dire qu'elle s'élève à 175 francs par mois. Toutefois, dans l'AI, les allocations pour impotents ne sont pas versées uniquement en cas d'impotence grave, mais encore en cas d'impotence de degré moyen et d'impotence légère; en outre, la durée d'impotence de 360 jours n'est pas une condition sine qua non. Afin que les bénéficiaires d'allocations pour impotents de l'AI ne subissent pas de réduction des prestations une fois la limite d'âge atteinte, le 4^e alinéa prévoit pour eux la garantie des droits acquis – aux frais de l'AVS. Pour évaluer l'invalidité, il faut avoir recours à la pratique en matière d'AI, ainsi qu'aux organes de cette assurance. Le 5^e alinéa autorise le Conseil fédéral à édicter des prescriptions complémentaires à ce sujet.

Art. 43 *ter*

Cette disposition contient la nouvelle réglementation concernant l'adaptation des rentes à l'évolution des prix et des revenus, telle qu'elle a été exposée en détail dans la deuxième partie, sous C III. Le 1^{er} alinéa règle la procédure

en matière d'adaptation des rentes aux prix, qui doit en principe être appliquée tous les trois ans ou lorsque l'indice des prix monte de 8 pour cent. Il incombe à la commission fédérale de l'AVS/AI d'examiner la situation financière de l'assurance et le rapport entre les rentes et les prix, après quoi le Conseil fédéral soumettra au besoin aux chambres fédérales un projet de révision des dispositions concernant les rentes, afin de sauvegarder le pouvoir d'achat de celles-ci. Le 2^e alinéa règle de façon analogue la procédure en matière d'adaptation des rentes à l'évolution des revenus, qui doit en principe être appliquée une fois sur deux en corrélation avec l'autre procédure et qui sert surtout à assurer aux nouvelles rentes une relation fixe avec les revenus.

Art. 44, 2^e al.

L'introduction des allocations pour imposables rend nécessaire une légère modification de cet article.

Art. 46

Le principe selon lequel les rentes AVS arriérées peuvent être réclamées pendant cinq ans subsiste en substance (1^{er} al.), mais il doit être limité en ce qui concerne les allocations pour imposables. Vu que l'on ne saurait déterminer de façon précise le degré d'impotence pour une période lointaine, il y a lieu de prévoir – tout comme pour les prestations correspondantes de l'AI – un paiement après coup pour 12 mois au maximum (2^e al.). Le 3^e alinéa autorise le Conseil fédéral à limiter ou à exclure le paiement de l'arriéré dans la réglementation relative à l'ajournement des rentes (art. 39). Cette mesure permet d'empêcher les rentiers de réclamer à leur gré le paiement de l'arriéré ou la rente ajournée durant la période d'ajournement.

Art. 48

Afin de rendre impossible toute surassurance, la loi sur l'AVS et la loi sur l'AI prévoient la réduction des rentes pour accident professionnel de la caisse nationale et des pensions de l'assurance militaire en cas de cumul avec des rentes AVS ou AI. Cependant, le fond et la forme de cette réglementation diffèrent dans les deux lois; il en résulte des difficultés dans la pratique et la coordination entre les diverses assurances en souffre. C'est pourquoi le présent article est adapté à l'article 45 de la loi sur l'AI, ce qui a pour effet d'éliminer également une différence de principe. Dans le domaine de l'AVS – contrairement à celui de l'AI – on a toléré des rentes dépassant ensemble de moins d'un sixième le revenu annuel déterminant. Cette tolérance doit maintenant disparaître. Toutefois, on fera en sorte, en modifiant les dispositions d'exécution de façon adéquate et notamment en adaptant les revenus limites à l'évolution des revenus, qu'une réduction intervienne seulement dans les cas où il existe manifestement une surassurance.

Art. 51, 1^{er} al.

La modification est nécessitée par l'augmentation des cotisations.

Art. 55, 3^e al.

Les associations qui créent des caisses de compensation doivent garantir la couverture de dommages éventuels. Cette garantie s'étend en principe à un douzième de la somme des cotisations et elle est limitée à un montant précis. Comme les garanties ne correspondent déjà plus tout à fait à la situation actuelle et qu'en outre les recettes de cotisations des caisses de compensation augmenteront de façon sensible vu l'accroissement du taux de cotisations, il est nécessaire de porter le montant minimal de 100 000 à 200 000 francs et le montant maximal de 250 000 à un million de francs.

Art. 73, 2^e al.

La modification proposée est d'ordre rédactionnel. Une formule générale remplace le renvoi à une série d'articles de la loi, qui n'est partiellement plus exact.

Art. 92

Pour les motifs exposés dans la deuxième partie sous D III, les Suisses à l'étranger dans le besoin et qui sont assurés facultativement mais qui – comme cela peut arriver temporairement aux femmes mariées sans activité lucrative – ne reçoivent ni rente AVS ni allocation pour impotent, devront dorénavant pouvoir bénéficier de prestations de secours. Celles-ci sont d'ailleurs déjà prévues dans l'AI et la présente réglementation correspond pratiquement à celle qui figure à l'article 76 de la loi sur l'AI.

Art. 102, 2^e al.

La réglementation concernant l'adaptation des rentes figure dorénavant à l'article 43 *ter*, de sorte que la présente disposition est devenue caduque.

Art. 103, 1^{er} al.

La disposition relative aux contributions des pouvoirs publics reste en principe inchangée. Le seul fait nouveau est que ces contributions sont fixées pour des périodes de trois ans, et non plus uniformément, mais année par année. Ainsi, la fixation des contributions se fait au même rythme que l'adaptation des rentes.

Art. 107, 3^e al.

Les raisons qui ont motivé la fixation d'un minimum pour le fonds de compensation de l'AVS ont été exposées dans la troisième partie sous D II. La présente disposition énonce les critères de délimitation qui ont été fixés à l'endroit cité.

Art. 111

Cet article prévoit expressément, pour les motifs invoqués dans la troisième partie sous E IV, que le fonds spécial de la Confédération pour l'AVS, alimenté par les recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées, ne portera pas intérêt.

Ad section II (adaptations d'ordre rédactionnel)

Cette section groupe les modifications rédactionnelles de la loi sur l'AVS, nécessitées notamment par l'introduction de nouvelles notions ou par des changements d'ordre systématique.

Ad section III (dispositions transitoires de la loi sur l'AVS)

Les nouvelles dispositions sur les rentes ordinaires de l'AVS ne sont applicables en principe qu'aux rentes qui prendront naissance après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi; pour déterminer le revenu annuel moyen, il faudra convertir en revenu les cotisations inscrites jusqu'à présent dans les comptes individuels des cotisations (lettre a).

Comme nous l'avons indiqué dans la deuxième partie sous A III, les rentes en cours au moment de l'entrée en vigueur seront augmentées de 25 pour cent, mais en tout cas jusqu'aux nouveaux minimums. Une conversion de ces rentes d'après la nouvelle formule de rentes n'est prévue que pour le cas où les bases de calcul viendraient à changer par la suite, c'est-à-dire si par exemple une rente simple de vieillesse est remplacée par une rente de vieillesse pour couple à calculer sur la base des cotisations des deux conjoints.

Ad section IV (contributions des pouvoirs publics à l'AVS)

D'après l'article 103, 1^{er} alinéa, les contributions des pouvoirs publics doivent être fixées, par mesure de simplification, pour les trois prochaines années dans la loi sur la revision. Ces contributions ne dépassent pas les limites fixées dans la 3^e partie, sous chapitre C I, et sont échelonnées par année. Elles continuent à être à la charge de la Confédération pour les trois quarts, le reste étant supporté par les cantons.

Ad section V (modifications de la loi sur l'AI)

Art. 3, 1^{er} al.

Il a été montré, dans la troisième partie du présent message, sous B I, que les améliorations de rentes représentent pour l'AI une charge supplémentaire nécessitant une augmentation de la cotisation AI; celle-ci, fixée actuellement à 0,5 pour cent du revenu d'une activité lucrative, devra être portée à 0,6 pour cent. Ainsi, les cotisations AI seront désormais égales à 12 pour cent des cotisations AVS correspondantes.

Art. 36, 2^e et 3^e al.

Les nouvelles règles concernant le calcul des rentes AVS ordinaires nécessitent une adaptation rédactionnelle des dispositions parallèles de l'AI. Notons ici que, selon le 3^e alinéa, le supplément spécial pour jeunes invalides est accordé

désormais sur le revenu annuel moyen, en plus de la revalorisation générale de deux tiers, si bien que les rentes ordinaires des jeunes invalides augmenteront sensiblement à l'avenir.

Art. 42, 1^{er} al., 3^e phrase

Etant donné que les allocations pour impotents versées aux bénéficiaires de rentes de vieillesse seront désormais entièrement à la charge de l'AVS (cf. le nouvel art. 43 *bis* de la loi sur l'AVS), la garantie des droits acquis de l'AI en faveur des impotents âgés devient caduque.

Art. 50

Il s'agit d'une adaptation rédactionnelle au texte actuel de l'article 20 LAVS. Cet article n'a plus, en effet, que deux alinéas qui sont, tous deux, applicables à l'AI.

Ad section VI (modifications de la loi sur les prestations complémentaires)

Lettre a

Art. 2, 1^{er} al.

Cette disposition fixe les nouvelles limites de revenu et de prestations pour les prestations complémentaires. Comme le montrent les commentaires qui ont été faits dans la deuxième partie de ce message, sous B II, la loi ne prévoit plus de limite uniforme en principe, mais permet aux cantons d'élever les limites selon leur situation et leurs possibilités, entre un minimum et un maximum donnés. C'est ainsi que les cantons peuvent fixer à 3300 francs au moins et à 3900 francs au plus la limite pour les personnes seules. Jusqu'à présent, cette limite était fixée à 3000 francs, mais les cantons pouvaient opérer une réduction d'un cinquième; il est vrai qu'aucun d'entre eux n'a fait usage de cette possibilité. Relevons à ce propos que l'augmentation des rentes de 10 pour cent effectuée à partir du 1^{er} janvier 1967 n'a pas été prise en compte pour le calcul des prestations complémentaires, ce qui a conduit indirectement à une augmentation de la limite de revenu. Désormais, le montant total des rentes AVS et AI sera de nouveau pris en compte.

Art. 3, 2^e al., lettre d

Les allocations pour impotents de l'AI n'étaient déjà pas comptées comme revenu déterminant; il en ira de même, désormais, des allocations pour impotents de l'AVS.

Art. 3, 4^e al., lettre e

Dans la deuxième partie, sous B IV, il a été montré que l'octroi de moyens auxiliaires par l'AVS à des bénéficiaires de rentes de vieillesse n'entraîne pas en ligne de compte, mais qu'en revanche, dans le calcul des prestations complémentaires, il fallait déduire du revenu les frais occasionnés par l'achat de moyens auxiliaires coûteux et ainsi les rembourser après coup. La présente

disposition prévoit une déduction adéquate et énumère sommairement les moyens auxiliaires dont les frais donnent droit à une telle déduction. Il incombera aux cantons de préciser éventuellement cette réglementation.

Art. 4

Comme on l'a déjà dit dans les commentaires de l'article 2, 2^e alinéa, les cantons ont la possibilité de fixer de nouvelles limites de revenu dans un cadre donné. Cela rend caduque, bien entendu, l'autorisation donnée aux cantons à l'article 4, lettre *a*, d'abaisser d'un cinquième au plus les limites de revenu. Le reste de cet article n'est pas modifié (cf. 2^e partie, B III).

Art. 10, 1^{er} al.

Comme il ne sera pas toujours possible aux personnes nécessiteuses, touchant une rente de vieillesse, d'acquérir des moyens auxiliaires et d'attendre le remboursement de leurs dépenses par la voie des prestations complémentaires, la fondation suisse «Pour la Vieillesse» doit être en mesure d'accorder une aide plus étendue dans ces cas-là. En outre, il est à prévoir que cette fondation devra assumer désormais des tâches sans cesse plus considérables au service des personnes âgées. Nous prévoyons par conséquent de fixer à 4 millions de francs au plus (au lieu de 3 millions) la subvention annuelle à ladite fondation, estimant, cependant, que le supplément devra correspondre, au cours des premières années après la 7^e révision, uniquement aux dépenses accrues résultant pour la fondation de l'octroi de moyens auxiliaires; plus tard seulement, si la fondation doit assumer de nouvelles tâches, le montant maximum de 4 millions sera versé.

Lettres *b* et *c*

L'introduction des nouvelles dispositions n'ira pas sans difficultés dans le domaine des prestations complémentaires, étant donné le caractère spécial de ce régime (loi-cadre et de subventionnement sur le plan fédéral, lois cantonales); il y aura notamment des questions de temps à résoudre. Afin que les cantons puissent adapter plus facilement leurs prescriptions – ce qu'ils doivent faire, en partie, selon la procédure législative ordinaire – il leur sera permis d'ajourner d'un an la révision de leur loi. Dans l'intervalle, les gouvernements des cantons pourront déclarer provisoirement applicables les nouvelles prescriptions de droit fédéral, donc élever notamment les limites de revenu, ou bien maintenir en principe pendant une année le régime en vigueur et ne prendre en compte que partiellement les rentes AVS et AI augmentées; dans la dernière solution, la cote de prise en compte dépend naturellement de la limite de revenu que le canton entend appliquer à l'avenir, car il faut éviter que le bénéficiaire des prestations complémentaires subisse une perte lors de l'entrée en vigueur des prescriptions cantonales. Si les nouvelles limites de revenu sont appliquées depuis l'entrée en vigueur de la révision de l'AVS, les rentes AVS et AI augmentées doivent – nonobstant des dispositions cantonales divergentes sur le revenu déterminant – être prises en compte comme revenu dès la première année.

Ad section VII (modifications de la loi sur les APG)

Art. 27, 2^e et 3^e al.

Les cotisations au régime des allocations pour perte de gain (APG) représentent actuellement un dixième des cotisations AVS. Ainsi qu'on l'a déjà montré dans la troisième partie, sous B I, l'augmentation de la cotisation AVS ne doit pas entraîner la hausse de la cotisation APG. Dans le présent article, celle-ci est donc fixée à 0,4 pour cent du revenu du travail, indépendamment de la cotisation AVS. Cette règle correspond formellement à celle de l'article 3 de la loi sur l'AI. La cotisation APG représentera désormais 8 pour cent de la cotisation AVS.

Ad section VIII (assurance-maladie)

La loi sur l'assurance-maladie et accidents prévoit, en faveur des assurés qui touchent une rente ou une allocation pour impotent de l'AI, des prestations médico-pharmaceutiques illimitées dans le temps en cas de séjour dans un établissement hospitalier ou de cure et en cas de cure balnéaire. Ces prestations revenaient jusqu'ici également aux bénéficiaires de rentes de vieillesse qui, grâce à la garantie des droits acquis, continuaient à toucher l'allocation pour impotent de l'AI. L'octroi généralisé de ladite allocation aux bénéficiaires de rentes de vieillesse souffrant d'une impotence grave oblige à se demander si cette catégorie sensiblement agrandie de bénéficiaires doit obtenir également le droit à des prestations médico-pharmaceutiques illimitées dans le temps. Nous estimons que le problème de l'assurance-maladie en faveur des bénéficiaires de rentes de vieillesse et, notamment, la question de la durée des prestations médico-pharmaceutiques pour assurés âgés revêtent une grande importance financière; ils méritent donc un examen approfondi. Afin de ne pas anticiper sur le résultat de cet examen, nous renonçons à prolonger la durée des prestations de l'assurance-maladie en faveur des impotents qui touchent la rente de vieillesse. Toutefois, pour que les personnes bénéficiant déjà de cette faveur ne soient pas désavantagées, il faut que la présente disposition garantisse leurs droits acquis.

Ad section IX (entrée en vigueur)

A moins de retard dans les délibérations parlementaires, la 7^e révision de l'AVS entrera en vigueur, en principe, le 1^{er} janvier 1969. Une mise en vigueur rétroactive représenterait, du point de vue administratif, un travail auquel il ne serait pas possible de faire face, vu le grand nombre des personnes qui touchent des rentes AVS ou AI; d'ailleurs, elle ne s'impose pas, puisque la révision prévue apportera une importante amélioration réelle des rentes. Une solution telle que la propose le postulat Hubacher, cité ci-dessus, soit le versement d'une rente mensuelle supplémentaire en 1968, doit être exclue pour les mêmes raisons; d'ailleurs, l'octroi de cette prestation spéciale aurait pour effet que les assurés seraient traités de manière différente selon que leur rente aurait pris naissance, se serait éteinte ou aurait subi une mutation en 1968.

Une question spéciale se pose à propos de l'initiative constitutionnelle de la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse. Etant donné que cette initiative demande notamment une augmentation des rentes de l'AVS et de l'AI d'un tiers en moyenne, ainsi que leur adaptation annuelle au renchérissement et à la hausse des revenus, les dispositions légales concernant la 7^e révision ne peuvent entrer en vigueur – puisqu'elles prévoient aussi une augmentation des rentes et une nouvelle réglementation concernant l'indexation de celles-ci – que si l'initiative est retirée ou rejetée. Le projet de loi ci-joint représente, non sur le plan constitutionnel, mais sur le plan légal, un contre-projet opposé à ladite initiative. En cas de non-retrait de l'initiative, et par conséquent, de vote à son sujet, la loi sur la révision ne pourra entrer en vigueur que si le peuple suisse se prononce négativement; si l'initiative est acceptée, il faudra élaborer un nouveau projet tenant compte des propositions qu'elle énonce.

* * *

Le présent message apporte également une réponse aux postulats qui nous ont été transmis pour examen et que nous avons mentionnés ci-dessus (première partie, A II); il s'agit des postulats Weber Max (8451), Trottmann (9160), Vontobel (9360), Wyss (9363), Dafflon (9387), Mossdorf (9393), Dafflon (9666), Vontobel (9681) et Schütz (9780). La révision proposée réalise – dans la mesure où cela était possible – les vœux qui ont été exprimés. Lorsque tel n'a pas pu être le cas, le présent message en expose les raisons. Nous proposons par conséquent de classer ces postulats.

Il en va de même des postulats suivants, qui n'ont pas encore été traités par le Conseil national: Glasson Pierre (9730), Hofstetter (9769), Schaffer (9776), Hubacher (9822) et Favre-Bulle (9853). Nous proposons de classer également ces postulats, étant donné qu'un rapport spécial du Conseil fédéral à leur sujet devient superflu.

Du point de vue du droit constitutionnel, le projet, tout comme la législation de base concernant l'AVS, l'AI et les prestations complémentaires à l'AVS/AI, est fondé sur l'article 34 *quater* de la constitution fédérale. La disposition de la section VIII est fondée sur l'article 34 *bis* de la constitution.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter les deux projets ci-annexés de loi fédérale et d'arrêté fédéral.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 4 mars 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Spühler

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

Loi fédérale modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 4 mars 1968,

arrête:

I

La loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (appelée ci-après loi) est modifiée et complétée comme suit:

Art. 2, 1^{er} et 4^e al.

¹ Les ressortissants suisses résidant à l'étranger, qui ne sont pas assurés conformément à l'article premier, peuvent s'assurer facultativement selon la présente loi s'ils n'ont pas encore 40 ans révolus.

⁴ Les femmes dont le mari, ressortissant suisse résidant à l'étranger, ne s'est pas assuré facultativement ne peuvent le faire pour elles-mêmes que si leur mari n'en a pas légalement la possibilité ni ne l'a jamais eue, ou si elles vivent séparées de leur mari depuis une année au moins; elles peuvent toutefois continuer l'assurance à titre facultatif si elles étaient assurées à titre obligatoire ou facultatif immédiatement avant la conclusion du mariage.

Art. 5, 1^{er} al.

¹ Il est perçu sur le revenu provenant d'une activité dépendante, appelé par la suite «salaire déterminant», une cotisation de 2,5 pour cent. L'article 6 est réservé.

Art. 6

2. Cotisations des employés ou ouvriers dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations

Les cotisations des assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont égales à 5 pour cent du salaire déterminant, arrondi au multiple de 100 francs immédiatement inférieur. Si le salaire déterminant est inférieur à 16 000 francs par an, le taux de cotisation est réduit jusqu'à 2,5 pour cent, selon un barème dégressif qu'établira le Conseil fédéral.

Art. 8

Cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante
1. Principe

¹ Il est perçu, sur le revenu provenant d'une activité indépendante, arrondi au multiple de 100 francs immédiatement inférieur, une cotisation de 5 pour cent. Si ce revenu est inférieur à 16 000 francs, mais d'au moins 1600 francs par an, le taux de cotisation est réduit jusqu'à 2,5 pour cent, selon un barème dégressif qu'établira le Conseil fédéral.

² Si le revenu provenant d'une activité indépendante est inférieur à 1600 francs par an, il sera perçu une cotisation fixe de 40 francs par an; cette cotisation n'est perçue qu'à la demande de l'assuré lorsque le revenu inférieur à 1600 francs provient d'une activité indépendante exercée à titre accessoire.

Art. 10

Calcul des cotisations

¹ Les assurés qui, pendant une année civile, n'ont à payer aucune cotisation ou, avec des employeurs éventuels, que des cotisations inférieures à 40 francs selon les articles 5, 6 et 8, doivent verser, dès le 1^{er} janvier de l'année suivant celle où ils ont accompli leur 20^e année, outre les cotisations sur un éventuel revenu d'activité lucrative, une cotisation de 40 à 2000 francs par an selon leurs conditions sociales. Le Conseil fédéral édictera les prescriptions complémentaires relatives au calcul des cotisations.

² Pour les assurés n'exerçant aucune activité lucrative, qui sont entretenus ou assistés d'une manière durable au moyen de fonds publics ou par des tiers, les cotisations s'élèvent à 40 francs par an. Le Conseil fédéral peut également fixer à 40 francs par an les cotisations à payer par d'autres groupes de personnes qui n'exercent aucune activité lucrative et qui seraient trop lourdement chargées par des cotisations plus élevées, notamment les invalides.

³ Les apprentis qui ne reçoivent pas de salaire en espèces, ainsi que les étudiants qui, pendant une année civile, n'ont à payer aucune cotisation ou, avec des employeurs éventuels, que des cotisations inférieures à 40 francs selon les articles 5, 6 et 8 doivent verser, dès le 1^{er} janvier de l'année suivant celle où ils ont accom-

pli leur 20^e année, outre les cotisations sur un éventuel revenu d'activité lucrative, une cotisation de 40 francs par an.

Art. 11

¹ Les personnes obligatoirement assurées, pour lesquelles le paiement des cotisations conformément à l'article 8, 1^{er} alinéa, ou 10, 1^{er} alinéa constituerait une charge trop lourde, pourront obtenir, sur demande motivée, une réduction équitable des cotisations pour une période déterminée ou indéterminée; ces cotisations seront toutefois de 40 francs par an au minimum.

Principe

² Les personnes qui sont obligatoirement assurées et que le paiement des cotisations conformément à l'article 8, 2^e alinéa, ou 10 mettrait dans une situation intolérable pourront obtenir, sur demande motivée, la remise des cotisations; une autorité désignée par le canton de domicile sera entendue. Le canton de domicile versera pour ces assurés une cotisation annuelle de 40 francs. Les cantons peuvent faire participer les communes de domicile au paiement de ces cotisations.

Art. 13

Les cotisations d'employeurs s'élèvent à 2,5 pour cent du total des salaires déterminants, versés à des personnes tenues de payer des cotisations.

Fixation des
cotisations
d'employeurs

Art. 17 abrogé

Art. 18, 3^e al.

³ Les cotisations payées conformément aux articles 5, 6, 8 ou 10 par des étrangers originaires d'un Etat avec lequel aucune convention n'a été conclue ainsi que par des apatrides sont, à titre exceptionnel, remboursées, à eux-mêmes ou à leur survivants, autant que ces cotisations n'ouvrent pas droit à une rente. Le Conseil fédéral fixera les conditions et l'étendue du remboursement.

Art. 20, 2^e al.

² Les créances découlant de la présente loi, ainsi que des lois sur l'assurance-invalidité, sur les allocations aux militaires pour perte de gain et sur les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans, de même que les créances en restitution de prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, peuvent être compensées avec des prestations échues.

Art. 30

Revenu annuel
moyen

¹ La rente est calculée sur la base du revenu annuel moyen de l'assuré.

² Pour déterminer le revenu annuel moyen, on additionne les revenus de l'activité lucrative sur lesquels l'assuré a payé des cotisations jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède l'ouverture du droit à la rente, et l'on divise ce total par le nombre d'années durant lesquelles l'assuré a payé des cotisations à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle où il a accompli sa 20^e année jusqu'au terme susmentionné.

³ Les cotisations qu'un assuré a payées en tant que personne sans activité lucrative sont multipliées par 20 et comptées comme revenu d'une activité lucrative.

⁴ Le revenu annuel moyen est revalorisé de deux tiers.

⁵ Le Conseil fédéral peut prévoir la possibilité d'arrondir le revenu déterminant au multiple de 100 francs immédiatement supérieur ou inférieur et abaisser le taux de revalorisation fixé au 4^e alinéa à l'égard des assurés dont la durée de cotisations est incomplète.

Art. 30 bis

Tables et
prescriptions
spéciales

Le Conseil fédéral établit, pour déterminer les rentes, des tables dont l'usage est obligatoire; il peut, à cet effet, arrondir les rentes en faveur des ayants droit. Il est autorisé à édicter des prescriptions spéciales, notamment sur la prise en compte des fractions d'années pour lesquelles des cotisations ont été versées, ainsi que des revenus d'une activité lucrative correspondants, sur la prise en compte à titre subsidiaire des années de cotisations et revenus du travail de l'épouse lorsque la durée de cotisations du mari est incomplète, ainsi que sur la non-prise en compte des années de cotisations payées et des revenus d'une activité lucrative obtenus par l'assuré durant l'octroi d'une rente d'invalidité.

Art. 30 ter

Comptes
individuels

Il est établi pour chaque assuré tenu de payer des cotisations des comptes individuels, où sont portées les indications nécessaires au calcul des rentes ordinaires. Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 31

Revenu
annuel moyen
déterminant

¹ La rente simple de vieillesse est calculée en principe sur la base du revenu annuel moyen déterminant selon l'article 30.

³ La rente simple de vieillesse revenant à des veufs ou à des veuves qui touchaient une rente de vieillesse pour couple avant le décès de leur conjoint est calculée sur la base du revenu annuel moyen déterminant pour le calcul de la rente de vieillesse du couple.

1. Pour le calcul de la rente simple de vieillesse

Art. 32

¹ La rente de vieillesse pour couple est calculée sur la base du revenu annuel moyen du mari.

2. Pour le calcul de la rente de vieillesse pour couple

² Lors du calcul du revenu annuel moyen du mari, les revenus d'une activité lucrative sur lesquels l'épouse a payé des cotisations avant ou durant le mariage et jusqu'à la naissance du droit à la rente de vieillesse pour couple, seront ajoutés à ceux du mari.

Art. 33

¹ Les rentes de survivants sont calculées sur la base du revenu annuel moyen déterminant pour la rente de vieillesse pour couple.

3. Pour le calcul des rentes de survivants et de la rente simple de vieillesse des veuves

² La rente d'orphelin double revenant aux enfants naturels dont le père est inconnu ou n'a pas versé les contributions aux frais d'entretien qui lui incombait en vertu d'un jugement ou d'un engagement personnel est calculée sur la base du revenu annuel moyen de la mère.

³ La rente simple de vieillesse revenant à une veuve âgée de plus de 62 ans est calculée sur la base des mêmes éléments que la rente de veuve; elle l'est toutefois sur la base des années entières de cotisations de la veuve et du revenu annuel moyen de celle-ci, s'il en résulte une rente plus élevée. Le Conseil fédéral édicte les prescriptions complémentaires nécessaires.

Art. 34

¹ La rente simple mensuelle de vieillesse se compose d'un montant fixe de 125 francs et d'un montant variable égal à 1,25 pour cent du revenu annuel moyen.

Calcul du montant de la rente complète

² La rente simple de vieillesse s'élève à 175 francs par mois au moins et à 375 francs au plus.

1. La rente simple de vieillesse

IV. L'ajournement des rentes de vieillesse

Art. 39

¹ Les personnes qui ont droit à une rente ordinaire de vieillesse peuvent ajourner d'une année au moins et de cinq ans au plus le début du versement de la rente avec la faculté de révoquer l'ajournement en tout temps durant ce délai, moyennant qu'elles le

Possibilité et effet de l'ajournement

fassent d'avance et à compter d'un mois déterminé. Pendant l'ajournement, l'assuré n'a pas droit à une rente extraordinaire.

² La rente de vieillesse ajournée et, le cas échéant, la rente de survivant qui lui succède sont augmentées de la contre-valeur actuarielle de la prestation non touchée.

³ Le Conseil fédéral fixe, d'une manière uniforme, les taux d'augmentation pour hommes et femmes et règle la procédure. Il peut exclure l'ajournement de certains genres de rentes.

Art. 42, 1^{er}, 2^e et 3^e al.

¹ Les ressortissants suisses domiciliés en Suisse, qui n'ont pas droit à une rente ordinaire ou dont la rente ordinaire est inférieure à la rente extraordinaire, ont droit à cette dernière, si les deux tiers de leur revenu annuel, auquel est ajoutée une part équitable de leur fortune, n'atteignent pas les limites ci-après:

Pour les bénéficiaires de	Francs
– rentes simples de vieillesse et rentes de veuves	4800
– rentes de vieillesse pour couples	7680
– rentes d'orphelins simples et doubles	2400

² Les limites de revenu prévues au 1^{er} alinéa ne sont pas applicables:

- a. Aux personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 et à leurs survivants;
- b. Aux femmes devenues veuves et aux enfants devenus orphelins avant le 1^{er} décembre 1948;
- c. Aux femmes mariées, aussi longtemps que leur mari n'a pas droit à la rente de vieillesse pour couple;
- d. Aux femmes qui divorcent après l'accomplissement de leur 61^e année.

³ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions de détail relatives à l'évaluation et à la prise en compte du revenu et de la fortune, ainsi qu'à la limite de revenu applicable aux familles. Les prestations complémentaires et celles de l'aide à la vieillesse et aux survivants accordée par les cantons et les communes n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul du revenu.

Art. 43, 2^e al.

² La rente annuelle revenant à l'assuré conformément à l'article 42, 1^{er} alinéa, est réduite dans la mesure où, ajoutée aux deux tiers du revenu annuel et à la part de la fortune prise en compte, elle dépasse la limite de revenu déterminante. Sont réservées les réductions prévues aux articles 40 et 41.

D. L'ALLOCATION POUR IMPOTENT

Art. 43 bis

¹ Ont droit à l'allocation pour impotent les hommes et femmes domiciliés en Suisse qui ont droit à une rente de vieillesse et présentent une impotence grave.

Droit et
montant

² Le droit à l'allocation pour impotent prend naissance le premier jour du mois au cours duquel toutes les conditions de ce droit sont réalisées mais au plus tôt dès que l'assuré a présenté une impotence grave durant 360 jours au moins sans interruption. Il s'éteint dès que les conditions énoncées au 1^{er} alinéa ne sont plus remplies ou lorsque l'ayant droit décède.

³ L'allocation pour impotent correspond au montant minimum de la rente simple ordinaire de vieillesse (rente complète).

⁴ L'impotent qui est au bénéfice d'une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité au moment de la naissance du droit à la rente de vieillesse touchera une allocation au moins égale à celle qu'il percevait jusqu'alors.

⁵ Les dispositions de la loi sur l'assurance-invalidité sont applicables par analogie en ce qui concerne la notion et l'évaluation de l'impotence. Il incombe aux commissions de l'assurance-invalidité de fixer le taux d'impotence à l'intention des caisses de compensation. Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions complémentaires.

E. DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 43 ter

¹ Tous les trois ans ou à chaque hausse de 8 pour cent, par rapport à la situation initiale, de l'indice national des prix à la consommation, le Conseil fédéral fera examiner par la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité l'équilibre financier de l'assurance ainsi que l'état des rentes en relation avec les prix; au besoin, il proposera une modification de la loi en vue de maintenir le pouvoir d'achat des rentes. En même temps, il pourra faire reconsidérer le taux de revalorisation prévu à l'article 30, 3^e alinéa, et en proposer éventuellement la correction.

Adaptation des
prestations à
l'évolution des
prix et des
revenus

² Chaque fois que deux des périodes prévues au 1^{er} alinéa se seront écoulées, le Conseil fédéral fera en outre examiner par la commission susmentionnée l'état des rentes en relation avec les revenus d'une activité lucrative; au besoin il proposera une modification de la loi en vue de maintenir une juste proportion entre les nouvelles rentes et les revenus d'une activité lucrative.

Art. 44, 2^e al.

² Les rentes et allocations pour impotents sont payées entièrement pour les mois au cours desquels le droit à ces prestations s'éteint.

Art. 46

¹ Le droit à des rentes et allocations pour impotents arriérées s'éteint cinq ans après la fin du mois pour lequel la prestation était due.

² Si l'assuré fait valoir son droit à une allocation pour impotent plus de 12 mois après la naissance du droit, l'allocation ne lui est versée que pour les 12 mois précédant la demande.

³ Le Conseil fédéral peut limiter ou exclure le paiement de rentes ordinaires de vieillesse arriérées pour lesquelles l'ajournement entre en considération.

Art. 48

¹ Lorsqu'un ayant droit, conformément à la présente loi, bénéficie d'une rente pour accident professionnel de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents ou d'une pension de l'assurance militaire fédérale, les rentes de ces assurances sont réduites dans la mesure où, ajoutées à la rente de vieillesse ou de survivants, elles dépassent le gain annuel présumable dont l'intéressé est privé.

² Si la pension de l'assurance militaire est réduite, l'exonération fiscale dont jouit cette pension est reportée, jusqu'à concurrence du montant réduit, sur la rente de l'assurance-vieillesse et survivants.

³ Le Conseil fédéral est autorisé à édicter des prescriptions complémentaires au sujet des réductions prévues au 1^{er} alinéa.

Art. 51, 1^{er} al.

¹ Les employeurs doivent retenir la cotisation du salarié sur tout salaire au sens de l'article 5, 2^e alinéa.

Art. 55, 3^e al.

³ Les sûretés doivent s'élever à un douzième du total des cotisations que la caisse de compensation encaissera annuellement, selon toutes prévisions; elles doivent toutefois s'élever à 200 000 francs au minimum et ne pas dépasser 1 million de francs. Lorsque la différence entre le total effectif des cotisations et les prévisions dépasse 10 pour cent, les sûretés devront être adaptées.

Réclamation
de rentes et
rentes et allocations pour
impotents
non touchées

Cumul avec
des rentes de
l'assurance-
accidents
obligatoire
ou de l'as-
surance mili-
taire

Art. 73, 2^e alinéa

² Outre les tâches prévues expressément dans la présente loi, la Commission est chargée de donner son préavis au Conseil fédéral sur l'exécution et le développement ultérieur de l'assurance-veillesse et survivants. Le Conseil fédéral peut lui déléguer d'autres tâches. La Commission a le droit de présenter, de sa propre initiative, des propositions au Conseil fédéral.

Art. 92

¹ Une allocation de secours peut être accordée aux ressortissants suisses à l'étranger, dans le besoin, qui ont adhéré à l'assurance facultative mais qui, bien qu'ayant atteint la limite d'âge déterminante ou ayant la qualité de survivant, ne peuvent prétendre une rente ou bien qu'étant impotents, n'ont pas droit à une allocation pour impotent.

Allocations
de secours en
faveur des
Suisses à
l'étranger

² Le montant de l'allocation ne dépassera pas celui de la rente extraordinaire ou de l'allocation pour impotent qui serait accordée dans un cas analogue. Le paiement en incombe à la caisse de compensation compétente pour servir les rentes aux ressortissants suisses résidant à l'étranger.

³ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions plus détaillées sur le montant total des dépenses et sur les conditions à remplir pour bénéficier de l'allocation.

Art. 102, 2^e al.

abrogé

Art. 103, 1^{er} al.

¹ Les contributions des pouvoirs publics à l'assurance-veillesse et survivants s'élèvent, jusqu'à fin 1984, au cinquième et, dès 1985, au quart au moins des dépenses annuelles. L'assemblée fédérale fixe d'avance, pour une période de trois ans, le montant des contributions dues pour chaque année. Les contributions peuvent être fixées à nouveau lors de chaque adaptation des rentes prévue à l'article 43 *ter*.

Art. 107, 3^e al.

³ Le fonds de compensation ne doit pas, durant une période de financement de 20 ans, être inférieur en moyenne à un montant égal au double des dépenses annuelles et ne saurait, pour aucune année, tomber au-dessous d'un montant égal à une fois et demie celui des dépenses.

Art. 111

Recettes

Les recettes provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées sont créditées au fur et à mesure au fonds spécial de la Confédération pour l'assurance-vieillesse et survivants. Le fonds spécial ne porte pas intérêts.

II

a. Dans la loi, l'expression «cotisation annuelle moyenne» est remplacée par «revenu annuel moyen», celle de «comptes individuels des cotisations» par «comptes individuels», celle de «Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants» par «Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité», celle de «rente de vieillesse simple» par «rente simple de vieillesse».

b. Aux articles 44, 1^{er} et 3^e alinéas, 45, 47, 1^{er} alinéa, 51, 2^e et 3^e alinéas, 63, 1^{er} alinéa, lettres *b*, *c* et *d*, et 71, 2^e alinéa, de la loi, le terme «rentes» est remplacé par l'expression «rentes et allocations pour impotents».

c. Les articles suivants de la loi reçoivent de nouveaux titres marginaux:

Art. 45 «Garantie d'un emploi des prestations conforme à leur but»

Art. 47 «Restitution de rentes et allocations pour impotents indûment touchées»

Art. 102 «Principe»

d. Le titre placé au-dessus des articles 40 et 41 de la loi est désormais: «V. La réduction des rentes ordinaires».

III

a. Les dispositions du chiffre I relatives au calcul, au montant et à l'ajournement des rentes ordinaires sont applicables aux nouvelles rentes qui prendront naissance après l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour déterminer le revenu annuel moyen, les cotisations inscrites aux comptes individuels des cotisations pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi seront multipliées par 25.

b. Les rentes ordinaires en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront augmentées de 25 pour cent, mais s'élèveront en tout cas au nouveau minimum du genre de rentes entrant en considération. Sont réservées les dispositions relatives à la réduction des rentes. Lorsqu'une rente en cours sera

remplacée par une rente d'un autre genre, mais calculée sur la base des mêmes éléments, la nouvelle rente profitera également de l'augmentation. En revanche, si les bases de calcul sont différentes, la nouvelle rente sera calculée conformément aux dispositions du chiffre I; la nouvelle rente ne sera en tout cas pas inférieure à celle qui aurait été accordée si les bases de calcul étaient restées les mêmes.

IV

La contribution des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants s'élève à:

530 millions de francs pour 1969

550 millions de francs pour 1970

570 millions de francs pour 1971

V

a. La loi du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité est modifiée comme suit:

Art. 3, 1^{er} al.

¹ Les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables par analogie à la fixation des cotisations de l'assurance-invalidité. La cotisation entière des assurés exerçant une activité lucrative s'élève à 0,6 pour cent du revenu de cette activité. La proportion est toujours la même entre les cotisations de l'assurance-invalidité et les cotisations correspondantes de l'assurance-vieillesse et survivants.

Art. 36, 2^e et 3^e al.

² Les articles 29, 2^e alinéa, 29 *bis*, 30, 30 *bis*, 31, 32, 33, 3^e alinéa, 34, 35 et 38 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont, sous réserve du 3^e alinéa, applicables par analogie au calcul des rentes ordinaires. Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions complémentaires.

³ Si l'assuré n'a pas encore atteint sa cinquantième année lors de la survenance de l'invalidité, le revenu annuel moyen sera majoré d'un supplément. Ce supplément s'élève, selon un barème qu'établira le Conseil fédéral, à 40 pour cent au maximum et à 5 pour cent au minimum.

Art. 42, 1^{er} al., 3^e phrase abrogée

Art. 50

Les articles 20 et 45 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables par analogie à l'emploi des prestations et à leur compensation.

b. Le chiffre III est applicable par analogie au calcul des rentes ordinaires de l'assurance-invalidité.

VI

a. La loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est modifiée comme suit:

Art. 2, 1^{er} al.

¹ Les ressortissants suisses domiciliés en Suisse qui peuvent prétendre une rente de l'assurance-vieillesse et survivants, une rente ou une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité, doivent bénéficier d'une prestation complémentaire si leur revenu annuel déterminant n'atteint pas un montant à fixer dans les limites ci-après:

- Pour les personnes seules 3300 francs au moins et 3900 francs au plus,
- Pour les couples 5280 francs au moins et 6420 francs au plus,
- Pour les orphelins 1650 francs au moins et 1950 francs au plus.

Art. 3, 3^e al., lettre *d*

d. Les allocations pour impotents de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité;

Art. 3, 4^e al., lettre *e*

e. Les frais sensiblement élevés et dûment établis de médecin, de dentiste, de pharmacie, d'hospitalisation et de soins à domicile, ainsi que de moyens auxiliaires tels que notamment prothèses externes, appareils de soutien, chaussures orthopédiques, fauteuils roulants, appareils acoustiques et lunettes spéciales.

Art. 4

Les cantons sont autorisés à:

a. Augmenter jusqu'à concurrence de 480 francs pour les personnes seules et de 800 francs pour les couples et les personnes qui ont des enfants ayant ou donnant droit à une rente, les montants fixes qui, en vertu de l'article 3, 2^e alinéa, sont susceptibles d'être déduits du revenu provenant d'une activité lucrative ainsi que des rentes et pensions;

- b. Prévoir une déduction pour loyer jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 750 francs pour les personnes seules et de 1200 francs pour les couples et pour les personnes qui ont des enfants ayant ou donnant droit à une rente, dans la mesure où le loyer excède un cinquième de la limite de revenu déterminante.

Art. 10, 1^{er} al.

¹ Il est alloué annuellement :

- a. Un montant maximum de 4 millions de francs à la fondation suisse Pour la Vieillesse ;
 b. Un montant maximum de 1,5 million de francs à l'association suisse Pro Infirmis ;
 c. Un montant maximum de 1,2 million de francs à la fondation suisse Pro Juventute.

b. Les cantons qui ne peuvent adapter leur législation sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité aux modifications selon lettre a pour la date de l'entrée en vigueur de la présente loi sont autorisés à retarder d'une année cette adaptation. Pour la période transitoire, les gouvernements des cantons peuvent soit déclarer applicables les nouvelles prescriptions de droit fédéral et fixer les limites de revenu plus élevées, soit autoriser les organes d'exécution à ne prendre en compte comme revenu les augmentations de rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité que dans des limites à fixer par le Conseil fédéral.

c. Si les modifications selon lettre a sont appliquées depuis la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, les rentes augmentées de l'assurance-vieillesse et survivants et celles de l'assurance-invalidité sont comptées comme revenu lors de la nouvelle fixation des prestations complémentaires.

VII

La loi du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain (régime des allocations pour perte de gain) est modifiée comme suit :

Art. 27, 2^e et 3^e al.

² Les dispositions de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables par analogie à la fixation des cotisations. La cotisation entière des assurés exerçant une activité lucrative s'élève à 0,4 pour cent du revenu de cette activité. La proportion est toujours la même entre les cotisations du régime des allocations

pour perte de gain et les cotisations correspondantes de l'assurance-vieillesse et survivants.

³ Les cotisations sont perçues sous la forme d'un supplément aux cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants. Les articles 11 ainsi que 14 à 16 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables par analogie.

VIII

En vue de l'application des articles 12, 4^e alinéa, et 12^{ter}, 2^e alinéa, chiffre 1, lettre *b*, de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, les allocations pour impotents qui étaient accordées à des bénéficiaires de rentes de vieillesse lors de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à être considérées comme des prestations de l'assurance-invalidité.

IX

¹ Le Conseil fédéral est chargé de fixer la date de l'entrée en vigueur de la présente loi une fois l'initiative populaire en faveur d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité retirée ou rejetée.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il peut prévoir une procédure simplifiée pour fixer l'augmentation des rentes en cours.

³ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, ainsi que le chiffre IV, lettre *a*, de la loi fédérale du 19 décembre 1963 modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont abrogés.

(Projet)

Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire en faveur
d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse
et survivants et de l'assurance-invalidité

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire du 25 août 1966 en faveur d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité, ainsi que le message du Conseil fédéral du 4 mars 1968,

vu l'article 121 de la constitution fédérale et l'article 27 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils),

arrête:

Article premier

L'initiative populaire en faveur d'une amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Ladite initiative a la teneur suivante:

I

L'article 34 *quater* de la constitution fédérale est complété par l'adjonction des deux alinéas suivants (8^e et 9^e al.):

Les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et les rentes de l'assurance-invalidité sont relevées chaque année dans la mesure du renchérissement ainsi que de l'accroissement du revenu national réel.

La Confédération, par la voie législative, oblige les employeurs à assurer au personnel des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, compte tenu des principes suivants:

- a. Les contributions de l'assurance complémentaire sont par moitié au moins à la charge de l'employeur;

- b. Le droit de cogestion est garanti aux salariés;
- c. En cas de cessation du rapport de travail, les droits acquis du salarié à l'assurance sont garantis.

II

Les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et les rentes de l'assurance-invalidité telles qu'elles sont fixées par la voie législative conformément à l'article 34 *quater* de la constitution fédérale seront augmentées d'un tiers en moyenne dès le 1^{er} janvier qui suivra l'acceptation de cette revision de la constitution fédérale.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

ANNEXE I

Tableaux

Listé

1. Taux des rentes complètes selon la proposition de revision.
2. Effectifs des cotisants et des bénéficiaires de rentes.
3. Sommes annuelles des cotisations.
4. Comptes et budgets annuels de l'AVS dans le système actuel.
5. Comptes et budgets annuels de l'AVS selon la proposition de revision.
6. Budgets moyens pour la période 1969-1989.
7. Charges des pouvoirs publics résultant de l'assurance-pensions sociale.
8. Budgets de l'AVS avec des rentes dynamiques.
9. Budgets de l'AVS avec des rentes partiellement dynamiques.

Taux des rentes complètes selon la proposition de revision

Montants en francs

Tableau I

Revenu annuel moyen	Rentes de vieillesse		Rentes de survivants		
	simples	couples	veuves	orphelins simples	orphelins doubles
Taux annuels					
jusqu'à 4 000	2100	3360	1680	840	1260
6 000	2400	3840	1920	960	1440
8 000	2700	4320	2160	1080	1620
10 000	3000	4800	2400	1200	1800
12 000	3300	5280	2640	1320	1980
14 000	3600	5760	2880	1440	2160
16 000	3900	6240	3120	1560	2340
18 000	4200	6720	3360	1680	2520
20 000 et plus	4500	7200	3600	1800	2700
Taux mensuels					
jusqu'à 4 000	175	280	140	70	105
6 000	200	320	160	80	120
8 000	225	360	180	90	135
10 000	250	400	200	100	150
12 000	275	440	220	110	165
14 000	300	480	240	120	180
16 000	325	520	260	130	195
18 000	350	560	280	140	210
20 000 et plus	375	600	300	150	225

Effectifs des cotisants et des bénéficiaires de rentes

Effectifs en milliers

Tableau 2

Années	Cotisants			Bénéficiaires de rentes		
	population de base	travailleurs étrangers	ensemble	population de base	travailleurs étrangers	ensemble
1948	1970	180	2150	221	—	221
1960	2297	435	2732	593	3	596
1966	2359	592	2951	684	11	695
1967	2375	590	2965	697	13	710
1968	2391	588	2979	710	14	724
1969	2406	586	2992	722	15	737
1970	2419	583	3002	737	17	754
1980	2582	547	3129	861	48	909
1990	2799	483	3282	934	100	1034
2010	3277	32	3309	1025	498	1523
2030	3560	—	3560	1267	86	1353
ES	3786	—	3786	1563	—	1563

Sommes annuelles des cotisations

Tableau 3

Années	Sommes des cotisations en mio de francs ¹⁾		Evolution des indices				
			Effectifs des coti- sants	Moyenne des cotisations ²⁾		Sommes des cotisations	
	conditions statiques	conditions dynamiques		conditions statiques	conditions dynamiques	conditions statiques	conditions dynamiques
1948	418		100	100		100	
1960	798		127	150		191	
1964	1235		147	201		296	
1965	1355		147	220		324	
1966	1446		147	235		346	
1967	1527		148	247		365	
1968	1609		149	259		385	
1969	1696		149	272		406	
1970	1790		150	286		428	
1971	1885		150	300		451	
1975	1912	2192	153	300	344	458	525
1980	1957	2668	156		409	468	639
1985	2006	3249	160		486	480	778
1990	2052	3954	164		578	491	946
1991	2059	4111	164	300	600	493	984
ES	2368	4735	189	300	600	567	1133

¹⁾ 4% des revenus du travail.

²⁾ Indice des cotisations AVS.

Comptes et budgets annuels de l'AVS dans le système actuel

(Conditions économiques statiques : Indice des cotisations = 300 points dès 1971)

Montants en millions de francs

Tableau 4

Années civiles	Dépenses	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations	Pouvoirs publics ¹⁾	Intérêts du fonds	Total	Variations annuelles	Etat en fin d'année
1948	127	418	160	5	583	456	456
1960	733	798	160	161	1119	386	5 607
1966	1742	1446	350	235	2031	289	7 504
1967	1976	1527	350	240	2117	141	7 645
1968	2034	1609	350	244	2203	169	7 814
1969	2092	1696	350	249	2295	203	8 017
1970	2156	1790	460	256	2506	350	8 367
1971	2229	1885	460	270	2615	386	8 753
1972	2296	1892	460	282	2634	338	9 091
1973	2366	1899	460	293	2652	286	9 377
1974	2434	1905	460	301	2666	232	9 609
1975	2499	1912	520	309	2741	242	9851
1980	2763	1957	570	334	2861	98	10 537
1985	2968	2006	770	338	3114	146	10 773
1989	3201	2043	770	344	3157	- 44	10 889
1990	3259	2052	.	.	.	.	.
2010	5123	2070	.	.	.	.	.
2030	4777	2226	.	.	.	.	.
2050	4990	2333	.	.	.	.	.
ES	5597	2368	.	.	.	.	.

¹⁾ Jusqu'en 1984 un cinquième des dépenses, dès 1985 un quart des dépenses. Echelonnement par périodes quinquennales.

Comptes et budgets annuels de l'AVS selon la proposition de révision

(Conditions économiques statiques: Indice des cotisations = 300 points dès 1971)

Montants en millions de francs

Tableau 5

Années civiles	Dépenses	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations ¹⁾	Pouvoirs publics ²⁾	Intérêts du fonds	Total	Variations annuelles	Etat en fin d'année
1966	1742	1446	350	235	2031	289	7504
1967	1976	1527	350	240	2117	141	7645
1968	2034	1609	350	244	2203	169	7814
1969	2658	2120	530	273	2923	265	8079
1970	2754	2238	550	284	3072	318	8397
1971	2858	2356	570	296	3222	364	8761
1972	2954	2365	590	307	3262	308	9069
1973	3053	2374	610	315	3299	246	9315
1974	3150	2381	630	321	3332	182	9497
1975	3236	2390	650	326	3366	130	9627
1980	3593	2446	720	325	3491	— 102	9606
1985	3847	2508	960	297	3765	— 82	8774
1989	4132	2554	1040	270	3864	— 268	7988
1990	4203	2565	.	.	.	.	.
2010	6617	2588	.	.	.	.	.
2030	6185	2782	.	.	.	.	.
2050	6465	2916	.	.	.	.	.
ES	7269	2960	.	.	.	.	.

¹⁾ Jusqu'en 1968 4%, dès 1969 5% du revenu du travail.
²⁾ Jusqu'en 1984 un cinquième des dépenses, dès 1985 un quart.

Budgets moyens pour la période 1969-1989

(Conditions économiques statiques: Indice des cotisations = 300 dès 1971)

Moyennés annuelles en millions de francs

Tableau 6

Articles des budgets	Réglementation des rentes		Répercussions de la revision
	sans revision	après revision	
AVS			
<i>Recettes</i>			
Utilisation des intérêts et du fonds	142	259	117
Cotisations (4% ou 5%)	1924	2405	481
Pouvoirs publics	545	711	166
	2611	3375	764
<i>Dépenses</i>	2611	3375	764
Assurance-invalidité			
<i>Recettes</i>			
Intérêts	3	4	1
Cotisations (5 ⁰ / ₁₀₀ ou 6 ⁰ / ₁₀₀)	241	289	48
Pouvoirs publics	234	262	28
	478	555	77
<i>Dépenses</i>	478	553	75
Prestations complémentaires à l'AVS/AI			
<i>Dépenses</i> (financement par les pouvoirs publics)	240	250	10
Ensemble des régimes			
<i>Recettes</i>			
Utilisation des intérêts et du fonds	145	263	118
Cotisations ¹⁾ (4,5% ou 5,6%)	2165	2694	529
Pouvoirs publics	1019	1223	204
	3329	4180	851
<i>Dépenses</i>	3329	4178	849

¹⁾ Sans les cotisations APG s'élevant à 0,4%.

Charges des pouvoirs publics résultant de l'assurance-pensions sociale

718

Montants en millions de francs

Tableau 7

Régimes	Echelonnement annuel de 1969 à 1971					Moyennes annuelles 1969-1989		
	Réglementation des rentes sans révision		Réglementation des rentes après la révision			Réglementation des rentes		Charges supplé- mentaires
	1969	1970	1969	1970	1971	sans révision	après révision	
<i>Charges totales</i>								
AVS	350	460	530	550	570	545	711	166
AI	196	198	230	220	220	234	262	28
PC	240	240	250	250	250	240	250	10
Ensemble	786	898	1010	1020	1040	1019	1223	204
<i>Confédération</i>								
AVS	263	345	398	413	428	409	533	124
AI	147	149	173	165	165	176	197	21
PC	110	110	115	115	115	110	115	5
Ensemble	520	604	686	693	708	695	845	150
<i>Cantons</i>								
AVS	87	115	132	137	142	136	178	42
AI	49	49	57	55	55	58	65	7
PC	130	130	135	135	135	130	135	5
Ensemble	266	294	324	327	332	324	378	54

Budgets de l'AVS avec des rentes dynamiques

(Rentés de 1969 selon la proposition de révision. Augmentation annuelle du niveau des salaires et de toutes les rentes de 3,5%; augmentation de l'indice des cotisations de 300 à 600 points)

Montants en millions de francs

Tableau 8

Années civiles	Dépenses	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations ¹⁾	Pouvoirs publics ²⁾	Intérêts du fonds	Total	Variations annuelles	Etat en fin d'année
1966	1 742	1446	350	235	2031	289	7504
1967	1 976	1527	350	240	2117	141	7645
1968	2 034	1609	350	244	2203	169	7814
1969	2 658	2120	530	273	2923	265	8079
1970	2 892	2238	580	280	3098	206	8285
1971	3 151	2356	630	284	3270	119	8404
1972	3 371	2444	675	285	3404	33	8437
1973	3 606	2540	720	283	3543	— 63	8374
1974	3 851	2642	770	278	3690	— 161	8213
1975	4 094	2740	820	269	3829	— 265	7948
1980	5 399	3335	1080	173	4588	— 811	5123
1985	6 865	4061	1715	— 12	5764	— 1101	— 356
1989	8 462	4766	2120	.	.	.	.
1990	8 909	4942	.	.	.	.	.
2010	14 516	5174	.	.	.	.	.
2030	13 569	5565	.	.	.	.	.
2050	14 183	5832	.	.	.	.	.
ES	15 947	5919	.	.	.	.	.

¹⁾ 4% du revenu du travail jusqu'en 1968; 5% à partir de 1969.
²⁾ Un cinquième des dépenses jusqu'en 1984; un quart à partir de 1985.

Budgets de l'AVS avec des rentes partiellement dynamiques

(Rentés de 1969 selon la proposition de révision. Augmentation annuelle du niveau des salaires et des nouvelles rentes de 3,5%, des anciennes rentes de 2% seulement, selon l'hypothèse adoptée quant à la hausse des prix. Augmentation de l'indice des cotisations de 300 à 600 points)

Montants en millions de francs

Tableau 9

Années civiles	Dépenses	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations ¹⁾	Pouvoirs publics ²⁾	Intérêts du fonds	Total	Variations annuelles	Etat en fin d'année
1966	1 742	1446	350	235	2031	289	7504
1967	1 976	1527	350	240	2117	141	7645
1968	2 034	1609	350	244	2203	169	7814
1969	2 658	2120	530	273	2923	265	8079
1970	2 817	2238	565	282	3085	268	8347
1971	2 993	2356	600	291	3247	254	8601
1972	3 175	2444	635	298	3377	202	8803
1973	3 368	2540	675	303	3518	150	8953
1974	3 570	2642	715	306	3663	93	9046
1975	3 766	2740	755	307	3802	36	9082
1980	4 843	3335	970	285	4590	— 253	8415
1985	6 048	4061	1515	221	5797	— 251	6546
1989	7 403	4766	1855	156	6777	— 626	4617
1990	7 742	4942	.	.	.	.	.
2010	13 282	5174	.	.	.	.	.
2030	12 321	5565	.	.	.	.	.
2050	12 878	5832	.	.	.	.	.
ES	14 464	5919	.	.	.	.	.

¹⁾ 4% du revenu du travail jusqu'en 1968; 5% à partir de 1969.

²⁾ Un cinquième des dépenses jusqu'en 1984; un quart des dépenses à partir de 1985.

ANNEXE II

Résultats sommaires de la statistique des caisses de pension 1966

1. Aperçu général

1.1 *Nombre d'institutions, membres actifs, somme des salaires bruts*

On trouvera à ce sujet les informations voulues dans le tableau 1. Les 13 304 institutions soumises à l'obligation de renseigner comptent plus de 1,5 million de membres actifs avec une somme de salaires bruts de 22,8 milliards de francs. Environ 100 membres actifs, en moyenne, sont affiliés aux institutions de droit privé; ce sont donc des institutions relativement petites. Les salaires bruts moyens sont plus élevés dans les institutions de droit public que dans celles de droit privé. Cela doit s'expliquer probablement par la composition des effectifs, qui n'est pas comparable; dans un cas, ce sont les employés, dans l'autre, ce sont les ouvriers qui sont les plus nombreux.

1.2 *Nombre des personnes tenues à cotisations dans l'AVS qui sont au bénéfice d'une institution de prévoyance*

En 1966, il y avait dans l'AVS à peu près 3 millions de personnes tenues à cotisations, représentant un revenu du travail annuel de 36 milliards de francs. On peut admettre qu'environ 2,1 millions de ces personnes, avec un revenu du travail total de quelque 30 milliards, sont assurables (ne sont pas assurables les personnes sans activité lucrative, les travailleurs étrangers, les épouses ayant une activité). Parmi ces personnes assurables, il y en a environ 1,5 million (soit 72%) qui font partie actuellement d'une institution de prévoyance; cela représente une somme de salaires bruts d'environ 23 milliards, soit 76 pour cent.

1.3 *Evolution*

Le tableau 2 donne à ce propos tous les renseignements nécessaires. Il faut relever, en particulier, que depuis 1955, les institutions de prévoyance ont augmenté de 34 pour cent et les membres actifs de 51 pour cent.

2. Assurance future

2.1 *Nature juridique de l'affiliation et des prestations*

Le tableau 3 donne des indications sur cette nature juridique. Sur les 1,5 million de personnes affiliées aux institutions de prévoyance, il y en a 1,3 million, soit 83 pour cent, qui sont assurées obligatoirement; ces personnes font partie d'environ 9000 institutions, ce qui représente 67 pour cent des institutions considérées.

2.2 Risques assurés

50 pour cent des institutions allouant des prestations déterminées, qui groupent 59 pour cent des membres actifs, couvrent les bénéficiaires contre les trois risques (vieillesse, invalidité, décès). Environ 11 pour cent des membres actifs ne sont pas assurés contre la vieillesse.

2.3 Montant des prestations

Le tableau 4 donne quelques indications sur le montant des prestations. Il ne s'agit que de prestations allouées en cas de retraite pour raison d'âge. Les caisses de rentes dont les prestations sont en relation avec le salaire offrent une protection que l'on peut qualifier, en moyenne, de bonne. On peut, jusqu'à un certain point, comparer les prestations sous forme de capital aux rentes en divisant par 12 les pourcentages figurant au tableau 4; pour les prestations sous forme de capital qui sont en relation avec le salaire, on obtient des taux de rente moyens de 33 à 34 pour cent.

3. Prestations en cours

C'est le tableau 5 qui fournit des renseignements à ce propos. Outre les montants indiqués, les bénéficiaires de rentes ont reçu, dans quelques-unes des institutions, des allocations de renchérissement, dont le montant total est de 52 millions de francs.

4. Comptes annuels

Ils figurent, de façon sommaire, au tableau 6. Plus de $\frac{2}{3}$ des recettes de cotisations sont constitués par les contributions d'employeurs. Les prestations des compagnies d'assurance sont comprises dans les recettes et les primes d'assurances de groupe qui leur sont versées dans les dépenses. Les excédents de recettes qui servent à constituer des réserves, comme aussi le montant élevé de la fortune (plus de 22 milliards de francs) démontrent que les institutions de prévoyance considérées appliquent un système de financement à haut degré de capitalisation.

Nombre d'institutions, membres actifs, salaire brut

*Tableau 1**

Désignation	Nature juridique des institutions		
	publiques	privées	publiques et privées
Institutions de prévoyance	328	12 976	13 304
Membres actifs	241 139	1 285 260	1 526 399
Montant total des salaires bruts (en mio. fr.)	4 325	18 425	22 750
Membres actifs par institution	735	99	115
Salaire brut par membre actif	17 936	14 336	14 904

Evolution des institutions de prévoyance

*Tableau 2**

Désignation	1941 ¹⁾	1955 ¹⁾	1966
Nombre			
- des institutions de prévoyance.....	4 128	9 935	13 304
- des membres actifs	579 167	1 011 709	1 526 399
¹⁾ Institutions pour salariés et membres.			

Nature juridique de l'affiliation et des prestations

Tableau 3*

Désignation	Nature juridique des institutions		
	publiques	privées	publiques et privées
<i>Nature juridique de l'affiliation</i>			
Institutions à affiliation obligatoire	304	8 675	8 979
- membres actifs de ces institutions.....	240 576	1 021 929	1 262 505
Institutions à affiliation volontaire	24	4 301	4 325
- membres actifs de ces institutions.....	563	263 331	263 894
<i>Nature juridique des prestations</i>			
Institutions à prestations déterminées	320	11 228	11 548
- membres actifs de ces institutions.....	241 027	1 131 216	1 372 243
Institutions à prestations fixées par appréciation	8	1 748	1 756
- membres actifs de ces institutions.....	112	154 044	154 156

Prestations futures en cas de retraite pour raison d'âge

Tableau 4*

Genre de prestation	Institutions	Membres actifs	Membres actifs par institutions	Prestation par membre actif en % du salaire brut
	Institutions de prévoyance de droit public			
<i>Rentes</i>				
en relation avec le salaire	187	230 824	1234	51-55
non en relation avec le salaire	37	4 326	117	33
<i>Prestations sous forme de capital</i>				
en relation avec le salaire	81	3 208	40	504-521
non en relation avec le salaire	9	287	32	636
	Institutions de prévoyance de droit privé			
<i>Rentes</i>				
en relation avec le salaire	2113	373 972	177	46-48
non en relation avec le salaire	562	282 243	502	13
<i>Prestations sous forme de capital</i>				
en relation avec le salaire	7094	242 230	34	392-410
non en relation avec le salaire	1543	404 816	262	93
	Institutions de prévoyance de droit public et de droit privé			
<i>Rentes</i>				
en relation avec le salaire	2300	604 796	263	48-51
non en relation avec le salaire	599	286 569	478	14
<i>Prestations sous forme de capital</i>				
en relation avec le salaire	7175	245 438	34	393-411
non en relation avec le salaire	1552	405 103	261	94

Bénéficiaires de prestations et prestations versées

Tableau 5*

Genre de prestation	Bénéficiaires	Montant des prestations en mio fr.	Prestations par bénéficiaire
	Institutions de prévoyance de droit public		
<i>Rentes</i>			
En tout	86 522	502	5 802
dont rentes de vieillesse et d'invalidité ...	51 095	374	7 320
<i>Prestations sous forme de capital</i>			
En tout	653	57	87 289
dont capital de vieillesse et d'invalidité ...	565	8	14 159
	Institutions de prévoyance de droit privé		
<i>Rentes</i>			
En tout	105 512	325	3 080
dont rentes de vieillesse et d'invalidité ...	72 227	253	3 503
<i>Prestations sous forme de capital</i>			
En tout	10 047	210	20 902
dont capital de vieillesse et d'invalidité ...	6 513	52	7 984
	Institutions de prévoyance de droit public et de droit privé		
<i>Rentes</i>			
En tout	192 034	827	4 307
dont rentes de vieillesse et d'invalidité ...	123 322	627	5 084
<i>Prestations sous forme de capital</i>			
En tout	10 700	267	24 953
dont capital de vieillesse et d'invalidité ...	7 078	60	8 477

Comptes annuels des institutions de prévoyance

Tableau 6*

Articles des comptes	Institutions de prévoyance de droit public		Institutions de prévoyance de droit privé		Institutions de prévoyance de droit public et de droit privé	
	Montants en mio fr.	Montants en % de la somme des salaires bruts ¹⁾	Montants en mio fr.	Montants en % de la somme des salaires bruts ¹⁾	Montants en mio fr.	Montants en % de la somme des salaires bruts ¹⁾
<i>Recettes en tout</i>	1163	26,9	2 434	13,2	3 597	15,8
dont contributions des employeurs.....	492	11,4	1 175	6,4	1 667	7,3
– cotisations des salariés	303	7,0	518	2,8	821	3,6
<i>Dépenses en tout</i>	630	14,6	1 179	6,4	1 809	7,9
dont prestations sous forme de rentes ..	502	11,6	325	1,8	827	3,6
– prestations sous forme de capital	57	1,3	210	1,1	267	1,2
<i>Excédent de recettes</i>	533	12,3	1 255	6,8	1 788	7,9
<i>Fortune</i>	9228	213,4	12 878	69,9	22 106	97,2

¹⁾ Comparer tableau 1.

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi fédérale
modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et au sujet de l'initiative populaire en
faveur d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse et...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9898
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.04.1968
Date	
Data	
Seite	627-727
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 770

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.